



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES

**Programas y acciones en materia de Seguridad Pública de un gobierno
autodenominado democrático.
El caso del Distrito Federal, Gestión 2000-2006.**

TESIS

**QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE LICENCIADO EN CIENCIAS
POLÍTICAS Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA
CON ESPECIALIDAD EN CIENCIA POLÍTICA**

PRESENTA:

ARTURO LÓPEZ PERDOMO

**ASESOR DE TESIS:
DR. LORENZO ARRIETA CENICEROS**



MÉXICO D.F. 2010



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN	5
CAPÍTULO 1. GOBIERNOS DEMOCRÁTICOS Y SEGURIDAD PÚBLICA.....	16
1.1 Estado, gobierno, democracia y seguridad pública	16
1.1.1 La seguridad como motivo del origen del estado	16
1.1.2 El gobierno, sus funciones y sus programas	19
1.1.3 La seguridad pública como una función de gobierno	23
1.2 Gobiernos autoritarios vs gobiernos democráticos. Porqué la democracia es un mejor gobierno	25
1.2.1 Participación ciudadana y sociedad civil como elementos de los gobiernos democráticos	36
1.2.2 El segundo circuito de la política y el concepto de gobernanza. Traducir participación y sociedad civil al ejercicio de gobierno.....	42
1.3 Cómo se ocupa un gobierno democrático de la seguridad pública	46
1.3.1 Acciones policiales.....	54
1.3.2 Inclusión y participación ciudadana en la política preventiva de seguridad pública.....	57
CAPÍTULO 2. SEGURIDAD PÚBLICA EN EL D.F.: DE LOS GOBIERNOS AUTORITARIOS AL PRIMER GOBIERNO ELECTO	62
2.1 La seguridad pública al servicio del gobierno: las gestiones no electas en el D.F.	63
2.2 El inicio de las tentativas de poner la seguridad pública al servicio de los ciudadanos: el primer gobierno electo del D.F.....	76
2.3 El punto de partida: situación de la seguridad pública al inicio de la gestión 2000-2006	82
2.3.1 Condiciones de seguridad pública en el D.F. en el año 2000.....	82

2.3.2 Marco jurídico en materia de seguridad pública en el D.F.	86
CAPÍTULO 3. EL PROGRAMA DE SEGURIDAD PÚBLICA DE LA GESTIÓN	
2000-2006 A CONTRALUZ	94
3.1 Parecer o ser: el programa de un gobierno autoritario frente al programa de un	
gobierno democrático	95
3.1.1 El disfraz democrático: Programa de Seguridad Pública del Departamento	
del D.F. 1995-2000.....	96
3.1.2 El programa de un gobierno democrático: Programa de Seguridad Pública	
del Gobierno del D.F. 2000-2006	102
3.1.3 Las amplias similitudes de programas, en teoría, cualitativamente opuestos	
.....	112
3.2 La inclusión improvisada: Origen de los programas del Gobierno del D.F. en	
materia de seguridad pública.....	117
CAPÍTULO 4. ACCIONES Y RESULTADOS DEL GOBIERNO DEL D.F. EN	
MATERIA DE SEGURIDAD PÚBLICA 2000-2006	121
4.1 Acciones de seguridad pública en el D.F.....	121
4.1.1 Acciones policiales: Los primeros pasos en la profesionalización,	
transparencia y combate a la corrupción.....	123
4.1.2 Política preventiva: Los tibios intentos y las complicaciones de integrar a la	
ciudadanía en la política preventiva de seguridad pública.....	153
4.2 ¿Qué dicen los números respecto de los resultados de un gobierno democrático?:	
Comportamiento de los índices delictivos entre 2000 y 2006.....	163
4.3 Muchas intenciones, algunas acciones y pocos resultados: Lo que dejó en el D.F.	
la gestión de gobierno 2000-2006 en materia de seguridad pública.....	171
CONCLUSIONES.....	180
REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS Y HEMEROGRÁFICAS.....	189

A mis padres y a mis hermanos, sin quienes nada de esto tendría sentido.

Mis más sinceros agradecimientos:

A Dios, por haberme permitido llegar hasta este momento.

A la Universidad Nacional Autónoma de México y a la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales por haberme acogido y por haberme formado profesionalmente.

A los profesores de la carrera por todas sus enseñanzas.

Al Dr. Lorenzo Arrieta por su invaluable guía, pero ante todo, por sus años de paciencia para conmigo y con mi trabajo.

A Cynthia y Karla, que me acompañaron y apoyaron durante los años de estudio, y que aún ahora lo siguen haciendo.

A Karla otra vez, porque sin sus consejos y ayuda, finalizar esta etapa habría sido mucho más complicado de lo que fue.

*A los profesores: Marco Leopoldo Arellano Toledo,
César Pérez Torres,
Javier Rosas Sánchez y
Ricardo Uvalle Berrones
por la revisión, comentarios y sugerencias a mi trabajo.*

**PROGRAMAS Y ACCIONES EN MATERIA DE SEGURIDAD PÚBLICA DE UN
GOBIERNO AUTODENOMINADO DEMOCRÁTICO.
EL CASO DEL DISTRITO FEDERAL, GESTIÓN 2000-2006.**

INTRODUCCIÓN

La seguridad pública es una de las principales demandas de la ciudadanía y también es un punto medular en las propuestas de campaña de los diferentes candidatos a elección popular en el Distrito Federal de la década de los noventa a la fecha. Es una condición necesaria en el funcionamiento de una sociedad, pues una situación de inseguridad mermará de forma evidente las condiciones de convivencia y provocará en ella un proceso de fragmentación y aislamiento. Esta situación a su vez producirá desconfianza de parte de la ciudadanía para con sus gobernantes, lo que se traduce en una denuncia de delitos mínima y una cooperación casi nula con las autoridades. Todo ello a su vez redundará en un aumento de la percepción de inseguridad, convirtiéndose en un círculo vicioso cada vez más complejo.

Conforme la inseguridad se convierte en un sentimiento predominante, la ciudadanía exige respuestas por parte de la autoridad. Como resultado, las autoridades aplican soluciones de efectos inmediatos y a corto plazo. El inconveniente de este tipo de medidas es que son apresuradas y en muchas ocasiones mal estructuradas. En la medida en que las autoridades se enfocan en este tipo de medidas, dejan de lado los programas y las acciones preventivas, de mediano y largo plazo, para atender la cuestión de la seguridad pública con un enfoque integral y multidisciplinario, con lo cual puedan atacarse los problemas desde sus orígenes y de forma integral.

En México, la concepción de seguridad se ubicó como una atribución del gobernante autoritario, asimilada a la noción de orden público. El sistema jurídico mexicano hizo de la seguridad un poder, un aparato de seguridad pública manejado de acuerdo a los tipos de gobiernos existentes, con regularidad alojado en la penumbra de los ilícitos, de la corrupción y de la impunidad.

El Distrito Federal, hasta antes de 1997, era gobernado por un Jefe del Departamento del Distrito Federal nombrado por el Ejecutivo Federal, como resultado de

que esta entidad había sido elegida como residencia de los poderes de la Unión. Con los cambios políticos que se suscitan en nuestro país después de 1977 comienza a plantearse por parte de los partidos políticos de oposición la necesidad de que el D.F. cuente con un gobierno y un congreso propios, al igual que todas las demás entidades federativas. La reforma política de 1985 estableció la creación de una Asamblea de Representantes para el Distrito Federal y las reformas posteriores de 1996 establecerían que a partir de 1997, el gobierno del D.F. debería recaer en un Jefe de Gobierno electo mediante el voto de los ciudadanos. Posteriormente, en el año 2000, las Delegaciones Políticas también elegirían a sus titulares mediante el voto de sus habitantes.

El tema de seguridad es muy complejo y se ha convertido en un problema importante a resolver en nuestro país, principalmente en sus grandes ciudades, pero no es una cuestión que trate únicamente de la policía. El tema es complejo y comprende también otros aspectos y actores. Un enfoque integral de seguridad pública comprende, además de las policiales, acciones encaminadas a atender cuestiones como las relacionadas con la cohesión social, la desigualdad económica, la marginalidad, la disponibilidad de los servicios, adicciones, desempleo, infraestructura urbana e incluso con cuestiones culturales. Adicionalmente, apela a la participación de la ciudadanía como elemento fundamental para su éxito.

Un enfoque de este tipo es acorde a los principios democráticos, por ello, son los gobiernos democráticos aquellos en donde debe privar un enfoque de seguridad que redefina el papel de las instituciones y actores encargados de ella, que busque incidir en los orígenes del problema, en los ámbitos público y privado, para generar condiciones que permitan atender el problema de forma eficaz.

A partir de los cambios políticos sucedidos en el D.F. y con la llegada de gobiernos autodenominados de izquierda y democráticos se esperaba en automático un cambio en la forma de gobierno, en la manera en que se atienden y resuelvan los problemas de la ciudadanía, por el simple hecho de ser un gobierno proveniente de un partido de izquierda y autodenominado desde un inicio, para distinguirse de sus adversarios, como democrático.

La ciudadanía por tanto, esperaba un cambio casi mágico en la forma de gobernar, idea asociada al prejuicio de que los gobiernos democráticos son ‘buenos’ por sí mismo. Si

los habitantes del Distrito Federal tienen la capacidad de elegir a quien los ha de gobernar esperan que ese gobierno atienda y le dé solución a los problemas que los aquejan, y que lo haga de una forma distinta a como lo habían estado haciendo gobiernos anteriores.

Pero los gobiernos democráticos por sí mismos no implican un cambio ni tienen ‘varitas mágicas’. Cuentan con los mismos recursos que los gobiernos anteriores aunque se espera de ellos que inicien otras dinámicas de gobierno y usen nuevos enfoques para atender los problemas que deben atender. Que busquen y fomenten nuevas formas de acercarse a los ciudadanos y que a través de la participación ciudadana, los incluyan dentro de sus programas y políticas para enfrentar y resolver de mejor forma los desafíos a los que se enfrentan.

Sobre un gobierno sea democrático entonces, hay una mayor expectativa respecto de los resultados que puede alcanzar, las más de las veces sobrevaloradas. Lo que es cierto, es que los gobiernos democráticos tienen la potencialidad de ser más efectivos al enfrentarse a cualquier función que tienen encomendada, aunque no siempre lo logren o aunque ni siquiera lo intenten. Como ya se mencionó, seguridad pública es quizá la demanda más sentida de la población en la Ciudad de México. Así que es un rubro muy observado pero poco analizado. Justo es lo que pretende trabajar.

De lo anterior se desprenden las siguientes preguntas respecto del gobierno del D.F., electo de forma democrática para atender y solucionar los problemas de seguridad pública en contraposición a gobiernos anteriores que no fueron electos de forma democrática; ¿Cómo gobierna? ¿Existen nuevas dinámicas y enfoques para atender los problemas de seguridad pública? ¿Sus programas y acciones, así como su aplicación, son distintos a lo que se había venido haciendo en gestiones anteriores? ¿Corresponden a la expectativa de un gobierno electo mediante voto universal, libre y secreto? ¿Incluye este gobierno los elementos de la participación ciudadana y la búsqueda de eficiencia y eficacia administrativa en su forma de atender la cuestión de seguridad? ¿Se preocupó por la redefinición de instituciones y actores adecuados para atender dicha cuestión con un enfoque democrático? ¿Cuál ha sido su capacidad para cumplir sus propios objetivos en beneficio de la ciudadanía? ¿Cuáles han sido los resultados de su gestión en materia de seguridad pública?

Es importante saber cuáles son las acciones y estrategias que lleva a cabo el gobierno del Distrito Federal para la atención y solución del problema de la seguridad pública; para analizar lo que se está haciendo, si es que se atiende tal y como se ha expresado en el programa de gobierno, si las acciones que se han realizado son adecuadas para la atención a los problemas y los resultados obtenidos y si estas acciones y soluciones corresponden a un gobierno con un enfoque distinto o son del mismo tipo que las realizadas por gestiones anteriores.

La importancia del estudio de este radica en la idea de que un escenario de inseguridad puede constituirse en un elemento que impida la creación de condiciones para establecer un modelo de desarrollo y estabilidad social en una sociedad. La seguridad pública, a pesar de lo que se ha planteado originalmente en los programas de gobierno, ha venido tratándose únicamente en el ámbito de la punición. El predominio de acciones de tipo coercitivo ha tenido resultados pobres frente a los aumentos de inseguridad de los últimos años. Por ello, el gobierno que se autodenomina democrático, tendría que plantearse un cambio en el enfoque de atención a la seguridad, que plantee y aplique de forma efectiva las acciones de gobierno en materia de seguridad apoyado en la inclusión y participación de los ciudadanos en los programas preventivos que establezca.

Lo que es muy cierto. Es que el gobierno del D.F., bajo la presión de los medios de comunicación y de la ciudadanía para mostrar resultados rápidos y notorios, se ha visto en la necesidad de retomar medidas a corto plazo que han mostrado algún resultado, pero que tampoco han conseguido atacar los problemas de raíz. Pareciera que esta dinámica de gobierno también ha dado preferencia a las acciones de corto plazo con tal de mostrar resultados, que a los programas de largo plazo. Aunque esa tendencia se observa no sólo en cuanto a seguridad pública, sino también en ámbitos como la planeación urbana y los servicios públicos. Analizar únicamente los programas, acciones y resultados en términos cuantitativos no pasará de un enfoque meramente evaluativo, también se debe evaluar si lo que se hace ahora es distinto, de acuerdo con la idea de un gobierno democrático, si el cambio de gobierno ha implicado nuevos tipos de políticas públicas y con ello, un aumento en la capacidad y la eficiencia del gobierno.

En este caso, se trabajó la gestión de gobierno 2000-2006 por dos razones. La primera de ellas fue que el primer gobierno electo democráticamente en la ciudad tuvo apenas tres años para trabajar y los resultados conseguidos serían apenas visibles. La gestión que iniciaría en el 2000 tendría ya mejores condiciones para gobernar, en una situación de transición política con un partido político distinto gobernando a nivel federal y con el antecedente de un gobierno del mismo partido que habría sentado bases para un desempeño democrático de gobierno. La segunda tuvo que ver con la duración del periodo, ya que esta gestión tendría más tiempo para trabajar, lo que le daría margen para establecer programas más ambiciosos y generar más resultados.

Los objetivos del trabajo son:

- Establecer las características de un gobierno democrático, sus ventajas frente a otros tipos de gobierno, así como el enfoque que con el que este atiende la cuestión de seguridad pública.
- Hacer una revisión general de la forma de gobernar de los gobiernos no electos democráticamente en el Distrito Federal.
- Revisar el programa de gobierno de la gestión 2000-2006 y compararla con un programa de gobierno anterior para saber si hay diferencias importantes entre uno y otro.
- Hacer una revisión de los programas más importantes de la gestión 2000-2006 y establecer si implican formas innovadoras y más eficaces de atender la cuestión de seguridad pública.
- Analizar las acciones derivadas de los programas para establecer si corresponden a un nuevo tipo de ejecución, acorde a las características de un gobierno democrático, en un marco de inclusión y participación ciudadana, transparencia y respeto para con los ciudadanos.
- Hacer una evaluación cuantitativa de los resultados de la gestión de gobierno basados en estadísticas delictivas.
- Establecer a partir de la revisión cualitativa y cuantitativa cuál ha sido el resultado y/o avance de un gobierno que se autodenomina democrático en materia de seguridad pública en la Ciudad de México.

La hipótesis de la que parte este trabajo es que la elección de Jefe de Gobierno en el Distrito Federal a través del voto ciudadano debiera implicar un cambio en la dinámica de gobierno. Más aún si el propio gobierno se etiquetó como democrático. Este cambio debe implicar también un viraje en sus programas y acciones, la aplicación de estos y sus resultados. En términos generales, un cambio en los tipos de políticas, una nueva forma de gobernar que sea más eficaz. En materia de seguridad pública, debe traducirse de inicio, en un cambio de enfoque que le dé la importancia debida a la prevención y la participación ciudadana.

La gran expectativa que generaron los gobiernos electos en la ciudad parece aún no haberse traducido en un cambio en la forma de gobernar ni en los resultados. La propia dinámica del problema de inseguridad en la ciudad ha exigido resultados y soluciones rápidas ante la presión de la opinión pública y de los propios ciudadanos. Esto ha generado que el gobierno se vea en la necesidad de concentrarse en acciones de tipo punitivo e inmediatistas, dejando en segundo plano el enfoque preventivo que tanto enarbó.

Los resultados en este sentido han sido pobres y no se ha mostrado un cambio notorio y particular respecto de los resultados de los gobiernos anteriores. Las acciones de tipo preventivo han contado con la desventaja de su accionar paulatino y poco evidentes, por lo que han sido relegadas en favor de acciones con efectos más notorios frente a la ciudadanía y la opinión pública.

La creación del estado tuvo como uno de sus motivos fundamentales el brindar seguridad a todos los individuos que lo conforman. Abandonar el estado de naturaleza en donde la incertidumbre era la constante para instalarse en una situación donde hubiera reglas claras y una entidad capaz de brindar la certeza de que dichas reglas iban a cumplirse.

El gobierno es el conjunto de instituciones a las que se les confía el ejercicio del poder, la dirección y administración de las funciones de un Estado en la actualidad. La finalidad de su existencia es la creación y mantenimiento de condiciones políticas, económicas y sociales tendientes al desarrollo pleno de los individuos que conforman la sociedad.

Para lograr esos objetivos, el gobierno requiere mantener un orden público y proteger los intereses de la sociedad protegiendo su integridad física y de sus bienes materiales. De eso se encarga la seguridad pública, de que los ciudadanos en una sociedad se encuentren a salvo y puedan efectuar sus planes de vida sin ver comprometida su integridad o sus bienes, de garantizar las condiciones para su potencial desarrollo.

Los gobiernos realizan programas y ejecutan acciones con la finalidad de cumplir con sus funciones o de resolver problemas que enfrentan las sociedades que gobiernan. Dichos programas suelen traducirse en normatividades o conjuntos de prácticas a cargo de ciertos actores políticos. El proceso para la realización de dichos programas comienza por la percepción y definición de un problema o función a atender. Luego de ello viene la formulación de una baraja de posibles soluciones o reacciones, para posteriormente elegir aquella solución más apropiada y llevarla a la práctica. Parte fundamental del proceso será la etapa de evaluación de los resultados obtenidos a fin de saber si el accionar de dicho programa pudo atender o resolver eficazmente el objetivo para el que fue creado.

Es lógico que los enfoques con los que un gobierno pueda percibir y atender una función o problema varíen dependiendo de la ideología de quienes conforman dicho gobierno, lo que las dotará de una naturaleza política. También es lógico que la eficacia y los resultados varíen dependiendo de la naturaleza política de los programas. A partir de ello es que se categoriza a los gobiernos, valorando a algunos tipos de ellos como mejores que otros.

Desde esa categorización se ha establecido a la democracia como la actual forma de gobierno que mejor cumple con la idea de la búsqueda de un gobierno que pueda brindar equidad y justicia a los ciudadanos, así como garantizar el ejercicio de sus derechos y libertades básicas, en un marco de respeto de la ley. El principal argumento para afirmarlo son los principios en los que se basa, de mayoría y de representación, que permiten que se ocupe mejor de atender las necesidades de los ciudadanos, al ser ellos los que a través de sus decisiones, puedan modelar el actuar del gobierno. Quiénes mejor que los individuos como jueces de sus propios intereses.

Cada tipo de gobierno, cuenta con características específicas que son contrarias, si no en esencia, sí en objetivos. El concepto de gobierno democrático nos remite, en

contraposición, al concepto de un gobierno no democrático o autoritario. Los gobiernos autoritarios no tiene responsabilidad del gobierno para con los ciudadanos que gobierna. Por lo mismo, tienen un poder ilimitado que suele estar por encima del marco legal que ellos mismos establecen para los ciudadanos y que trabaja a través de la coacción y la violencia. Sin un marco legal respetado, el gobierno autoritario está en condiciones de restringir las libertades y eliminar o mantener controlada la participación de los ciudadanos. Resultado lógico será que exista un pluralismo limitado, al excluirse de forma discrecional los actores políticos contrarios al gobierno o la participación de los grupos de la propia sociedad civil.

En un gobierno democrático, hay una correspondencia entre gobierno y ciudadanos y una mayor potencialidad del primero de responder a las demandas de los segundos. Los principios en los que se basa son la igualdad y la libertad, por lo que busca garantizar las libertades básicas para que el ciudadano pueda realizar sus actividades y desarrollarse de forma segura.

Un gobierno democrático se entiende de dos formas. La primera de ellas es formal, y alude a la aplicación de los mecanismos democráticos: la regla de mayoría, elecciones, sufragio universal, pluralismo político e información. La segunda alude a una dimensión mucho más trascendente, a un tipo específico de cultura política que tiene como elemento fundamental la participación ciudadana, además de un marco legal democrático manejado con transparencia. La primera implica una democratización de las direcciones políticas, la segunda implica una democratización de la sociedad.

La mera aplicación de los procedimientos democráticos no garantiza un cambio en automático ni la mejora de las condiciones de una sociedad. La democratización de la sociedad apela a una transformación del orden institucional y de las relaciones de poder, lo que redundará en un gobierno más incluyente y transparente en el que los ciudadanos están en mejores condiciones de incidir en sus procesos, haciéndolo más responsable para con aquellos que gobierna.

Las características de cada tipo de gobierno generarán formas distintas de gobernar, lo que implicará distintos tipos de enfoques, programas y acciones para atender cada una de las funciones que tiene encomendadas. Una forma de gobernar así debería traer

consecuencias más favorables para la ciudadanía y un enfoque más cercano a esta para resolver los problemas, con mejores resultados.

Un programa democrático tendría que tomar en cuenta la capacidad del ciudadano o de los grupos de la sociedad civil para involucrarse en las estrategias que se plantea para conseguir los objetivos que se plantea. Debiera basarse en el consenso y la participación de aquellos a quienes va dirigido y de todos los involucrados de una u otra forma con su aplicación. Eso le permitirá ser más eficaz, eficiente, honesto, responsable y transparente, con la finalidad de contar con mecanismos abiertos e innovadores de relación con los diversos sectores de la sociedad, generar inclusión e interlocución con ellos y fomentar y aplicar nuevos mecanismo de representación. De esto va la inclusión y la participación ciudadana.

La participación ciudadana también se presenta de dos formas. Por un lado, bajo la forma de descentralización de los procesos de decisión de un gobierno en favor de los ciudadanos o grupos de la sociedad civil, fomentando instrumentos y procedimientos que permitan estos participen. Por el otro lado, se manifiesta como un cambio en la cultura política de la sociedad que resulta en un cambio en la forma de ejercer el poder.

La seguridad pública como función de gobierno también es susceptible de diversos enfoques dependiendo el tipo de gobierno. Los dos paradigmas principales para abordar el asunto de seguridad pública son el punitivo y el preventivo. El enfoque punitivo basa sus acciones de seguridad pública en el castigo a aquellos que han cometido una falta, mientras que el enfoque preventivo se concentra en las causas que originan las faltas y busca prevenir que se cometan. Claramente puede relacionarse el enfoque punitivo con un gobierno autoritario al tornarse la seguridad en un instrumento de control, y el enfoque preventivo con un gobierno democrático al requerir para su aplicación de la participación ciudadana.

Un tercer enfoque derivado de la teoría garantista del derecho sería una opción que retomara los enfoques descritos anteriormente y propugnara por la salvaguarda de los bienes de los ciudadanos, dando un máximo de seguridad a la gente que no delinque y la aplicación mínima de fuerza a quienes lo hacen. Adicionaría el elemento de la transparencia y de estrechos controles respecto del actuar del gobierno, todo ello en un marco de respeto

por la ley. La participación ciudadana deberá ser parte importante en los programas y políticas preventivas bajo las que trabajen las instancias encargadas de seguridad pública.

Los programas y acciones derivados de cada enfoque tendrán diferencias sustanciales puesto que persiguen objetivos muy diferentes entre sí. Mientras en un gobierno autoritario los programas y acciones van dirigidos a mantener un control a través de la coerción, en un gobierno democrático son instrumentos para lograr una condición social de libertad y respeto para los ciudadanos que gobierna.

Derivado de lo anterior se establece que un gobierno democrático atiende la seguridad pública a través de acciones de gobierno y se apoya en acciones de inclusión y de participación ciudadana. Las acciones de gobierno se centrarán en las acciones policiales, la profesionalización y el saneamiento de la policía para la realización eficaz de sus funciones, mientras que la participación ciudadana se centrará en la aplicación de estrategias y acciones que fomenten una cultura de participación de la ciudadanía en materia de seguridad con fines preventivos.

Muy importante aclarar que a diferencia de otras áreas de gobierno, en seguridad pública no se puede aplicar una política de participación ciudadana o no se puede apelar únicamente a ella. No es posible y aunque lo fuera, no es deseable. Por la delicadeza de ciertas funciones en la materia, el gobierno es el único que tiene los medios y las facultades para ocuparse de ellas. Es importante matizar este punto y quedar de acuerdo en que sólo en la parte preventiva es donde se debe buscar incluir a los ciudadanos y grupos de la sociedad civil.

La profesionalización de los cuerpos de seguridad pública comprende acciones de reorganización institucional, de la instauración de una carrera policial, así como de dotarlos de los recursos materiales necesarios y las condiciones laborales adecuadas para el desempeño de sus funciones en un marco de transparencia, combate a la corrupción y respeto por los derechos humanos de los ciudadanos. La participación ciudadana en materia de seguridad pública se refiere al impulso de una cultura de participación a través de la denuncia ciudadana de los delitos, colaboración con las autoridades respectivas y la prevención y colaboración en la aplicación de los programas y medidas de prevención.

El trabajo está dividido en cuatro capítulos. El primer capítulo aborda la conceptualización del tema, para establecer qué es un gobierno democrático en oposición a otro tipo de gobiernos y cuáles son sus ventajas, para definir luego cómo concibe y atiende la seguridad pública. Se parte del concepto de Estado, democracia y gobierno, para definir luego el concepto de seguridad pública y establecer la relación entre esta última y los gobiernos democráticos. Se hace uso posteriormente de los conceptos de archipiélago de la política y gobernanza para argumentar las ventajas que tiene un gobierno democrático frente a otros tipos de gobierno en la atención del tema de seguridad pública.

El segundo capítulo hace una revisión del tema de seguridad pública de mitad del siglo XX hacia adelante, haciendo hincapié en la década de los 80s, que es la etapa en la que las características autoritarias de los gobiernos se hicieron más evidentes en esta materia. Posteriormente se hace un repaso, a modo de preámbulo, de las acciones realizadas por el primer gobierno electo democráticamente en la ciudad, de 1997 al año 2000. Finaliza con un diagnóstico de las condiciones de seguridad en la ciudad al inicio de la gestión 2000-2006.

El tercer capítulo analiza comparativamente el programa de seguridad pública de la gestión 2000-2006 con el programa de seguridad pública 1995-2000, que es el inmediato anterior, para establecer las diferencias entre uno y otro, si es que las hay y el grado de éstas. Posteriormente se analizaría la forma en que se desprendieron del programa 2000-2006 los objetivos y lineamientos generales que darían pauta a las acciones a realizar por el gobierno de la ciudad.

Por último, el cuarto capítulo retoma el programa 2000-2006 y hace una revisión de las principales acciones derivadas de ellos, así como de los resultados obtenidos con el fin de establecer cuáles fueron los avances; si es que los hubo; y en qué grado este gobierno que se autodenomina democrático, fue congruente con ese concepto. Además, se hace una revisión estadística de los índices delictivos, para que en conjunto, se puedan establecer los resultados que dejó la gestión de un gobierno democrático en la ciudad.

CAPÍTULO 1. GOBIERNOS DEMOCRÁTICOS Y SEGURIDAD PÚBLICA

En la búsqueda de un gobierno que brinde garantías a los individuos para poder llevar a cabo sus vidas, las sociedades se han pronunciado por la democracia como forma de gobierno. Se plantea que es la forma de gobierno que mejor puede garantizar esas condiciones al brindar equidad y justicia entre los ciudadanos. Entendiendo la justicia como el principio de dar a cada quien lo suyo desde el punto de vista de quien pide justicia, o que cada quien haga lo que le corresponde, desde el punto de vista de quien la otorga y definiéndola como “la promulgación de normas que asignan beneficios o cargas a clases de individuos; en la aplicación de esas normas a casos particulares y en la observancia de estas normas.”¹ Entendiendo la equidad como una igualdad política en la que, al menos de inicio, todos los individuos de una sociedad son tratados políticamente de la misma forma y tienen los mismos derechos.

1.1 Estado, gobierno, democracia y seguridad pública

Al definir la política es lugar común hacerlo como la ciencia que estudia al estado y sus instituciones. Pero, ¿qué es el Estado? Es una pregunta a la que se dará respuesta para definir luego qué es un gobierno, qué es la democracia como régimen de gobierno y la relación que guardan estos conceptos con el de seguridad pública.

1.1.1 La seguridad como motivo del origen del estado

Bobbio, al definir al Estado, dice que su objetivo inicial es el de instaurar y mantener orden. ¿Por qué debe brindar orden? Porque en un hipotético mundo antiguo no hay reglas y nadie tiene seguridad. Brindar orden entonces, equivaldría a dar seguridad.

Arnaldo Córdova explica que en las sociedades antiguas la vinculación y la mediación de individuos en sociedad se daban en una comunidad natural, mientras que en las sociedades modernas se hace a través de relaciones puramente voluntaristas. El motivo

¹ Norberto Bobbio, *Diccionario de política*, México, Siglo XXI Editores, 2007, p. 847.

de que esto suceda, siguiendo con su postulado, es que en la modernidad las formas de organización política, económica y social se establecen a través de relaciones de cambio.

Por ello, el Estado moderno aparece ya no como una simple conglomeración de hombres, sino como una consociación, un acuerdo de voluntades, un contrato social. “La sociedad deja de ser aquel conglomerado jerárquico, en el que los hombres se encuentran dispuestos por nacimiento o porque fueron reducidos por la fuerza a la categoría de seres inferiores, para transformarse en una sociedad que exige que se le dé como fundamento la voluntad libre de todos sus habitantes.”²

El estado moderno nace con objeto de equiparar, no social, sino política y jurídicamente a los individuos. No iguales en fortunas o condiciones, sino en voluntad. Por lo tanto, cada individuo es considerado como una potencia que debe poder actuar libremente, pero sin que dicho actuar dañe o se vea dañado por el de los demás.

Los *iusnaturalistas* fueron quienes plantearon esta idea. Althusius, de inicio, lo define como un acuerdo para vivir en comunidad. Hobbes lo definirá como un pacto de sujeción del pueblo al monarca. Locke lo planteará como el pacto mediante el cual el Estado asegura la propiedad y vida de los individuos. Rousseau será quien lo defina como un contrato social, un acuerdo entre los hombres para fundar al Estado. Se escinde la vida privada de la vida pública y se convierte en un poder aparte que personifica el interés general de toda la sociedad.

Kant será quien sustituya esa voluntad general por el derecho, que reúne a un pueblo en un Estado jurídico que se identifica tanto con el derecho como con el Estado. No obstante, este Estado jurídico que acepta la ley como soberana y suprema se funda en la exclusión de los ciudadanos de la esfera estatal. Constant será quien explique que el objetivo del Estado es la garantía de la libertad y la propiedad de los individuos y que por ello, el orden legal no le debía ser ajeno.

Humboldt por su parte, afirma categóricamente que es la seguridad el punto de partida para la creación del Estado: “...que el mantenimiento de la seguridad, tanto contra

² Arnaldo Córdova, *Sociedad y Estado en el mundo moderno*, México, Grijalbo, 1976, p. 34.

el enemigo exterior como contra las disensiones interiores, debe constituir el fin del estado y el objeto de su actuación...”³

La seguridad de los ciudadanos en un Estado es la situación en la que no se ven amenazados o perturbados por ninguna injerencia ajena al ejercicio de los derechos que les competen. La seguridad vendría a ser una “certeza de la libertad concedida por la ley.” Entonces, la seguridad se vería comprometida por actos, o consecuencias de actos, que lesionen los derechos de los otros. Por tanto, el Estado debiera prohibirlo y esforzarse por evitar que sucedan, pero si suceden tendrá que borrar los daños mediante una indemnización jurídica y procurando que no se vuelvan a producir castigándolos.

Weber por su parte, define al Estado como

... un instituto político de actividad continuada, cuando y en la medida en que su cuadro administrativo mantenga con éxito la pretensión del monopolio legítimo de la coacción física para el mantenimiento del orden vigente. (...) Éste se caracteriza por un orden jurídico y administrativo – cuyos preceptos pueden variarse- por el que se orienta la actividad –“acción por asociación”- del cuadro administrativo (a su vez regido por preceptos estatuidos) y el cual pretende validez no sólo frente a los miembros de la asociación (...) sino también respecto de toda acción ejecutada en el territorio a que se extiende la dominación (...) el que hoy sólo exista esta coacción “legítima” en tanto que el orden estatal la permita o la prescriba...⁴

Por ello, Arnaldo Córdova afirma categóricamente que el consenso será por tanto, la base de todas las concepciones políticas modernas, la razón misma de la existencia del Estado. Las relaciones reales de cambio, no son formadas por el Estado, por el contrario, fueron las que lo crearon.

La fuerza del Estado por tanto, residirá en el orden legal así como en todos los recursos institucionales y materiales con los que cuenta, pero el poder democrático sólo puede obtener esa fuerza de la participación social en el espacio del régimen. Lo hace conciliando intereses y pluralidades en un escenario que sea compartido y favorable para

³ Guillermo de Humboldt, Escritos políticos, México, FCE, 1983, p. 123.

⁴ María Celeste Gigli Box, *Política y estado en Max Weber*. (En línea)

http://www.iigg.fsoc.uba.ar/jovenes_investigadores/4jornadasjovenes/EJES/Eje%209%20Epistemologias%20Metodologias/Ponencias/GIGLI%20BOX,%20Mar%20EDa.pdf

todos los que lo habitan. El consenso más auténtico y válido lo consigue en el espacio de la ciudadanía que existe entre la sociedad y el Estado en un régimen democrático.

La forma en la que dicha estructura administrativa y orden legal se estructure configurará el régimen político. Definimos régimen político como “el conjunto de las instituciones que regulan la lucha por el poder y el ejercicio del poder y de los valores que animan la vida de tales instituciones.”⁵ Es la estructura organizativa del poder político, del Estado.

1.1.2 El gobierno, sus funciones y sus programas

Una de las definiciones de gobierno lo ubica como “el grupo de personas dentro del Estado que tiene la autoridad máxima para actuar a nombre de éste.”⁶ Los conflictos entre los individuos hicieron imperiosa la necesidad de organizar a la población bajo el mando de un jefe, que tenía como tarea imponer reglas con el fin de resolver dichos conflictos. Hay una transición de la antigua comunidad primitiva a una organización política, con una forma rudimentaria de gobierno.

Otra definición de gobierno lo delimita al grupo de personas que ejercen el poder político en una sociedad, y en la actualidad, nos referimos al conjunto de los órganos a los que institucionalmente les está confiado el ejercicio del poder, así como el dirigir y conducir las funciones de un Estado. Su objetivo principal es el garantizar las condiciones políticas, económicas y sociales tendientes al desempeño de los individuos que componen dicha sociedad.

Entre las funciones que tiene para con la sociedad, éstas se pueden dividir en dos grandes grupos: las que se refieren a ejercer la dirección general de la política del Estado, y; las que se refieren a encargarse de la administración del Estado, que se relacionan con la aplicación de las políticas públicas, así como a la supervisión de su aplicación y a la movilización que hace para lograr el consenso y el apoyo de la sociedad para el éxito de esas políticas.

⁵ Norberto, Bobbio, *op. cit.*, p. 1362.

⁶ E. Phillips Shively, *Introducción a las ciencias políticas*, México, McGraw Hill, 1997, p. 31.

A nivel general, las actividades de gobierno con relación a la parte administrativa tienen que ver con los siguientes puntos:

- a) Distribución de recursos. Los gobiernos distribuyen los recursos de los contribuyentes de acuerdo a las necesidades de la sociedad;
- b) Subsidios. El gobierno puede proporcionar dinero a algunas personas con el requisito de que sea usado de cierta forma, como una forma de intervención un poco más activa. Con frecuencia, los subsidios del gobierno no ocurren como pagos directos sino como gastos fiscales, reducción en los impuestos para personas que usan su dinero en ciertas formas aprobadas;
- c) Reglamentaciones. El gobierno puede estipular en forma directa reglas que les digan a las personas cómo conducir sus asuntos. La función de estas reglamentaciones es rectificar abusos; y
- d) Desarrollo y administración. El gobierno no debe estar restringido a sólo supervisar cómo conducen sus asuntos las personas, sino que puede intervenir y hacer el trabajo por sí mismo. Es estas áreas el gobierno elige desarrollar y administrar programas por sí mismo.⁷

Para atender cada una de sus actividades, el gobierno realiza programas y ejecuta ciertas acciones con el fin de atender o resolver las necesidades de la ciudadanía, las políticas de gobierno. La política de gobierno se presenta entonces, bajo la forma de un conjunto de prácticas y de normas que emanan de uno o varios actores políticos. Es un programa de acción de gobierno en un sector de la sociedad y en un tiempo determinado para atender un problema o una necesidad.

Las políticas de gobierno implican organización, así como una distribución de tareas y recursos para su realización, por lo tanto se desarrollan a través de un conjunto de previsiones, decisiones y acciones consecutivas, mediante las cuales se adoptan ciertas posiciones y se ejecutan acciones frente a una problemática o asunto determinado. El éxito de dichas políticas depende, también, de la forma en que se lleven a cabo.

⁷ Gianfranco Pasquino, *Manual de Ciencia Política*, Madrid, Alianza Universidad Textos, 1994.

El proceso para la realización de las políticas de gobierno es el siguiente:

- a) La percepción y definición del problema. Se debe de identificar adecuadamente el problema a atender, para decidir si son cuestiones que tienen solución y que son primordiales para atender, así como para poder plantear soluciones que efectivamente sean tendientes a resolverlas.
- b) La formulación de una solución o de una acción de respuesta. Una vez definido el problema o cuestión a atender se construyen alternativas y criterios de solución, así como proyecciones de los resultados que estos puedan alcanzar.
- c) La decisión. Con la baraja de alternativas, se elegirá como política a aplicar, la que mejor se estime que resolverá o atenderá el problema en cuestión.
- d) La aplicación o puesta en práctica de la decisión. La ejecución de una política de gobierno se aplica a través de normas jurídicas, del personal de la Administración Pública y de los recursos materiales; y está dada en función de tres factores: las características del programa, los comportamientos de los ejecutores y las reacciones de los sectores a los que está destinada
- e) La evaluación y control de los efectos producidos. La evaluación de las políticas públicas consiste en identificar y medir los efectos de una acción, aunque no podemos dejar de tomar en cuenta que es sobre un dato con referencia a un valor. La evaluación mediante el análisis científico busca acrecentar la consideración de hechos concretos minimizando al máximo la influencia de los prejuicios. La evaluación que debe pretenderse es una apreciación sistemática, sobre la base de métodos científicos, de la eficacia y de los efectos reales, previstos o no, buscados o no, de las políticas públicas. La función de la evaluación actúa como un revelador de los procesos de acción, de las iniciativas y de las estructuras de poder dentro de una sociedad. El análisis de las políticas públicas busca comprender lo que ha pasado y producir un conocimiento de la realidad.⁸

⁸ Edurne Uriarte, *Introducción a la Ciencia Política. La política en las sociedades democráticas*, Madrid, Tecnos, 2002, p. 215.

De acuerdo con Fred Frohock, hay ciertos principios para las políticas que debieran ser siempre seguidos en su aplicación, y que son:

1. Principio Conductivo. Establece líneas de acción a seguir que sirven de guía para alcanzar los objetivos a través de decisiones. Conduce las acciones.
2. Principio Regulatorio. Mide, concerta, ajusta acciones, intereses y conductas de la sociedad o de los que participan. Busca un equilibrio y/o armonía entre los diversos actores que participan en ella.
3. Principio Distributivo. Debe repartir los bienes y servicios a la población.
4. Principio Redistributivo. Debe repartir, dividir equitativamente los bienes y servicios a la población de acuerdo a sus necesidades.
5. Principio Capitalizable. Debe reeditar, producir y rendir beneficios a la sociedad, es decir, obtener el máximo de beneficios al menos costo posible.
6. Principio Ético. Debe prevalecer siempre una moral y honestidad en la aplicación de cada uno de los cinco principios señalados, lo que significa tener una correcta práctica o criterio al desarrollar y aplicar una política pública, así como deberá, en todo momento, ser profesional y guardar fidelidad, honor y verdad en todo momento en la aplicación de la política pública.⁹

So pena de adelantarnos un poco, debemos comentar que las políticas de gobierno buscan un impacto y un cambio social. Identificar estos elementos es la tarea del análisis de las políticas de un gobierno, pues estas surgen de la visión específica del gobierno que las aplica, derivada de su ideología. Dependiendo de la ideología y tipo de gobierno dependerá el tipo de política que se llevará a cabo para atender determinado asunto. Esta es precisamente su naturaleza política. El que se trate de un gobierno autoritario o democrático influirá en la forma en la que se percibe y se define un problema, así como el tipo de respuesta y la forma de aplicación que esta ha de tener. Evidentemente que también influirá en la evaluación que se haga de los resultados obtenidos. Por ello, el análisis debe de

⁹ Mario A. Garza Salinas, "Políticas Públicas y Seguridad en el marco de la acción del Estado" en: José Pedro Peñaloza y Mario A. Garza Salinas, *Los desafíos de la Seguridad Pública en México*. México, IJ UNAM, 2002, pp. 108 – 109.

considerar a las políticas de gobierno como sistemas de acción pública, o sea, las formas de operar de una autoridad gubernamental, la forma de abordar y tratar una sustancia y contenido específico. Para eso debemos de tomar en cuenta el sistema de actores, el de la actividad y el del proceso.

1.1.3 La seguridad pública como una función de gobierno

Seguridad en singular se define como cualidad de seguro, y algo seguro se define como “libre y exento de todo peligro, daño o riesgo.”¹⁰ Resultado de ello, la ausencia de seguridad se torna en inseguridad. El concepto decimonónico de seguridad hablaba de “mantener el orden público y ofrecer de un modo continuo las garantías suficientes a las personas y cosas <respecto del orden general que debe reinar en la sociedad>.”¹¹ Derivado de ese concepto se afirma que el buen servicio de la policía era básico para la seguridad de los ciudadanos y para impedir delitos y reprimir a la criminalidad.

La seguridad pública puede ser definida de diversas formas, ya sea como una “actividad dirigida a la protección de personas y bienes (seguridad en sentido estricto) y al mantenimiento de la tranquilidad y el orden ciudadano, que son finalidades inseparables y mutuamente condicionadas”¹² para “la prevención del delito, la procuración de justicia, la administración de la misma y la rehabilitación del delincuente a efecto de su reinserción social”¹³, o que “cumple la función conservadora del orden social, con base en un orden jurídico que controle el poder y norme sus relaciones con los ciudadanos y de estos entre sí.” Es decir, la existencia y permanencia de un orden público y de un orden privado, como condición necesaria para la vida social. Así, la seguridad pública se constituye como una manifestación de la acción gubernamental, ejercida para salvaguardar la integridad, intereses y bienes de las personas, y de las entidades públicas y privadas.

¹⁰ *Diccionario de la Real Academia Española*, (En línea). Dirección URL: <http://buscon.rae.es/draeI/SrvltObtenerHtml?LEMA=seguro&SUPIND=0&CAREXT=10000&NEDIC=No>

¹¹ Enrique Von Justi. *Ciencia del Estado*. (En línea). Dirección URL: www.lectura.ilce.edu.mx:300/sites/csa/ciencia/noticias

¹² Ignacio Carrillo Prieto, *Policía y estado democrático de derecho*, México, Porrúa, 2004, p. 12.

¹³ Alejandro Zapato, *Procuración de justicia y seguridad*, p. 173.

La seguridad pública viene a ser una función primordial de gobierno porque, como se mencionó anteriormente, es justo la seguridad el motivo de que se forme el Estado en la teoría contractualista. En la visión decimonónica simplemente consistía en mantener el orden, y el único que podía mantenerlo era el estado a través de su aparato administrativo, a través del gobierno.

Los conceptos seguridad pública y de orden público estaban muy ligados, y a su vez este último al de orden político. La Declaración de los Derechos del Hombre definió el orden público como “garantía y límite de libertad, y como esta [la libertad], consiste en que nadie puede hacer nada que sea perjudicial para los demás. (...) Libertad y seguridad son caras de la misma moneda: sin seguridad no hay libertad (ya que la falta de esta, inquieta el libre ejercicio de los derechos y libertades del ciudadano) y sin libertad no puede haber una autentica seguridad (ya que la seguridad sin libertad comporta un régimen autoritario). Con el tiempo, este concepto de orden público evolucionaría hacia el de seguridad ciudadana, mucho más amplio, y que incorpora los valores del Estado social y democrático de derecho.”¹⁴

El concepto de orden público hace referencia a una cuestión jurídica, ya que habla de “aquello que marcan las leyes, cuya legitimidad asegura su obediencia; la seguridad ciudadana abre el ámbito jurídico de la realidad social, que debe dar seguridad a los ciudadanos en el ejercicio público y privado de los derechos y deberes contemplados en el orden constitucional.”¹⁵ El concepto refiere a la posibilidad del gobierno de emplear la fuerza contra quienes lo amenazaran, que poco a poco ha ido cambiando por el de seguridad, pero en un sentido más individual. Cambia entonces el concepto de orden público por el de seguridad pública. El primer concepto hace referencia a una concesión del gobierno, mientras el segundo habla ya de un derecho.

De las acepciones anteriores se desprende que a la seguridad pública se le asignan las funciones de:

- Mantener la tranquilidad y el orden público, protegiendo los intereses de la sociedad.

¹⁴ Martín Gabriel Barrón Cruz, *Policía y seguridad pública en México*, México, INACIPE, 2005, p. 215.

¹⁵ Joseph Lahosa, “Seguridad urbana; ¿realidad o percepción?”, en *Revista Catalana de Seguretat Pública*, núm.18, Instituto de Seguridad Pública de Cataluña, 2008, p. 123.

- Proteger la integridad física de las personas y bienes.
- Prevenir la comisión de delitos e infracciones a los reglamentos o bandos de policía.
- Coadyuvar en la persecución de delitos.¹⁶

La instauración del Estado Liberal planteó como valor supremo una seguridad jurídica al darle seguridad a los gobernados a través de un marco legal. Su objetivo sería el de proteger los bienes y la integridad personal de los gobernados, para lo cual requeriría un órgano al cual conferirle tal función. De este modo es que surge la institución de la policía. La seguridad pública entonces, vendría a ser una función del gobierno, con el objetivo de cuidar materialmente de aquellos bienes jurídicos amparados en el orden legal.

El concepto de seguridad pública evolucionó a la par del avance de la democracia como forma de gobierno predominante. Su carácter y sus objetivos también cambiarían. Pero ese avance se entenderá mejor cuando se defina la que es democracia y los gobiernos democráticos. La cuestión básica del concepto de seguridad pública radica en que las personas se encuentren a salvo y puedan efectuar sus planes de vida, que no haya amenazas a sus derechos y bienes, y también que cuenten con condiciones para el desarrollo de su propia existencia.

1.2 Gobiernos autoritarios vs gobiernos democráticos. Porqué la democracia es un mejor gobierno

La mejor forma de definir lo que es un gobierno autoritario es definir lo que es un gobierno democrático, que sería su contraparte. ¿Qué es democracia? Es una pregunta que ha consumido cientos de trabajos y análisis al respecto y que evidentemente no va a resolverse en este trabajo. El concepto puede tener distintos significados dependiendo de quién pregunte y por qué lo haga. Por ello se tomaron algunas definiciones a partir de las cuales poder establecer a qué le podemos llamar democracia y porqué se considera que es una

¹⁶ Martín Gabriel Barrón Cruz, *op. cit.*, pp. 222.

forma de gobierno preferible a otras. Se debe evitar caer en la prenoción de que sin más, la democracia en automático implica un buen gobierno.

La cuestión de clasificar a las formas de gobiernos viene desde los filósofos griegos con objeto de poder establecer cuál de ellos ha de ser mejor que las demás. Se establecieron tipologías inicialmente de acuerdo al número de aquellos que gobernaban. Monarquía si es era uno, aristocracia si eran los mejores y república si eran los ciudadanos. Una clasificación posterior de acuerdo a un juicio de valor estableció que eran éstas las formas ideales pero que tendían a degenerarse en tiranía, oligarquía y democracia.

Importantísimo mencionar la mala fama que tenía el concepto. ¿A qué se debía ese juicio? A su definición más común, como el gobierno del pueblo o de los pobres, que suelen ser siempre más en las sociedades. Era, y es, lugar común confundirla con la sola fuerza del número, pero ese criterio no es suficiente para describirla. Por otra parte, el que esté basada en los valores de libertad e igualdad también dio para muchas críticas en su contra.

Antes que otra cosa, sostiene Patricio Marcos, la democracia es una forma de poder. ¿Por qué el criterio del número no lo es todo? Porque en realidad en todas las formas de gobierno el consentimiento de la mayoría, ya sea de forma activa o pasiva, es necesario para la existencia de cualquier forma de autoridad. Aristóteles lo explica de esta forma: “No es exacto definir la democracia, como algunos lo acostumbran en la actualidad simplemente como aquella (organización) en donde la multitud es soberana y suprema, pues incluso en las oligarquías y en cualquiera otra la mayoría es soberana o suprema.”¹⁷

Pueden suceder dos cosas con respecto a la mayoría, una es que esta muchedumbre actúe como una sola persona y en ese sentido es superior. La otra es que actúe como una masa que lejos de ser una comunidad es un “animal gigantesco, salvaje y depredador”, en palabras de Patricio Marcos. Entonces, es una cuestión de cualidad y no de cantidad lo que debiera distinguir a las diferentes formas de gobierno.

¹⁷ Aristóteles, “Politics”, The complete Works of Aristotle en: Patricio Marcos, ¿Qué es la democracia?, p. 312

Aristóteles critica a la democracia de forma contundente en la siguiente cita:

... Hay, en efecto, dos cosas que se piensan son aspectos que definen a la democracia: la supremacía de los más y la libertad, pues se supone que la justicia es la igualdad y que igualdad significa supremacía en cualquier cosa que haya podido ser decidida por la multitud, y que la libertad consiste en hacer exactamente lo que uno gusta...¹⁸

Con esas críticas a las mayorías, como haría Tocqueville mucho tiempo después, se pasó a la crítica en los valores que se funda. Se planteaba a la democracia como el único régimen en el que hay libertad, al menos de nacimiento. Un signo de dicha libertad sería la posibilidad de mandar y ser mandado por turnos y, muy común aún ahora, el vivir como uno desee sin freno a nuestros apetitos más caprichosos.

Esta visión de la libertad es insuficiente porque parte del axioma de que la democracia se basa en una cuestión meramente cuantitativa. Entonces, la igualdad de la que trataría sería de una conforme al número y no conforme al mérito. El fin sería buscar la opinión de la mayoría porque por simple aritmética expresaría la única justicia posible. Un tema que plantearía Tocqueville en *La democracia en América* al hacer referencia a la omnipotencia de la mayoría.

El otro aspecto respecto de la libertad estriba en que si todos son iguales, tanto el que manda como el que es mandado, y deseamos vivir de acuerdo con nuestros deseos, entonces lo ideal sería no ser mandado por nadie, aceptando así de forma irremediable el mandato por turnos.

¿Qué permite a una democracia no convertirse en esto que comenta Aristóteles? Que en las sociedades democráticas sea suprema la ley, porque donde no lo es, serán los demagogos los que lleven las riendas.

Bobbio por su parte, coincide en entender a la democracia como una forma de ejercer el poder político. Para entenderla plantea dividir el concepto de acuerdo a los usos que se le dé. Inicialmente habría un uso descriptivo o sistemático, para ubicarla dentro de una clasificación de formas de gobierno de acuerdo con sus características básicas, igual

¹⁸¹⁸ *Ibid.* p. 326.

que se clasifican plantas y animales como él mismo refiere. El otro uso sería uno prescriptivo o axiológico que la clasificaría de acuerdo con un orden de preferencia basado en juicios de valor, o sea si es mejor o peor que otras formas de gobierno.

El uso prescriptivo del término democracia no es nuevo ni exclusivo. Toda la historia de del pensamiento político se ha ocupado de una u otra forma de tratar de dirimir cuáles y porqué son las mejores formas de gobierno y cuáles las peores y de qué forma controlar el ejercicio del poder, como se mencionó anteriormente.

La clasificación de las formas de gobierno conforme fue avanzando la historia terminó polarizándose bajo la dicotomía democracia-autocracia. De acuerdo con esa dicotomía la democracia fue siendo juzgada de una forma distinta, de acuerdo a las ventajas que ofrecía frente a otras formas de gobierno que no lo eran. Terminando por aceptar también, que no era una forma perfecta y que su forma más acabada estaría lejos de ser alcanzada.

En el estado de naturaleza existen los individuos y ellos son los que deciden dar vida al Estado mediante una convivencia regulada, organizada y pacífica, con el fin de obtener seguridad y bienestar. Dicha sociedad tiene entonces como objetivo el ser benéfica para los individuos que la conforman.

Los *demos* como tal no son los que deciden, sino los individuos que los conforman, por lo tanto, un antecedente importante de la teoría actual de la democracia es el *iusnaturalismo*, que considera al individuo como “una persona moral, dotada de derechos que le pertenecen por naturaleza y como tales son inalienables e inviolables.”¹⁹ Precisamente de estas ideas proviene el carácter positivo que tiene la democracia en la actualidad. Sus fines son la libertad y la igualdad. La libertad como un conjunto de libertades (de palabra, de asociación, de reunión, de prensa, de movimiento, de trabajo) para vivir como seres civiles; y la igualdad de dos tipos: la formal que se refiere a la igualdad de todos ante la ley y a la existencia de leyes iguales para todos; y la igualdad social, el reconocimiento de la autonomía del individuo, sin importar raza, sexo, religión, etc.

¹⁹ Norberto Bobbio, *Teoría general de la política*, Torino, Trotta, 1999, p. 409.

Kelsen definiría la democracia a partir de la distinción entre autonomía y heteronomía: “democráticas son aquellas formas de gobierno en las que las leyes están hechas por aquellos a quienes están dirigidas (y son precisamente normas autónomas), autocráticas aquellas en las que los que hacen las leyes son diferentes de aquellos a quienes están dirigidas (y son precisamente normas heterónomas).”²⁰

Las ventajas de la democracia usando la dicotomía autonomía-heteronomía se basan en dos argumentos. El primero es que quien tiene el poder tenderá a abusar de él, así que si el pueblo o la mayoría tienen el poder no atentaría contra sí mismo. El segundo argumento es utilitario y supone que quienes mejor interpretan su interés colectivo son los propios interesados.

Kelsen también afirmaría que el elemento esencial de la democracia son las elecciones²¹, aunque para los antiguos al hablar de democracia la idea que les venía a la cabeza era la de la plaza donde los ciudadanos se reunían a tomar decisiones. La diferencia entre estas dos concepciones es que en la última los ciudadanos toman las decisiones por sí mismos, en vez de elegir a quien lo haga.

En realidad, para los antiguos el mecanismo esencial no es la elección, sino el sorteo. La democracia de los antiguos tomaba la elección sólo como una herramienta, no como lo esencial que representa para los modernos, porque sus procedimientos no se resuelven con ella. Antes, la elección era la excepción y la participación directa la regla, mientras que en la actualidad la participación directa es la excepción, mientras que la elección es la regla. Pero en realidad, las elecciones no son privativas de gobiernos realmente democráticos y pueden convivir sencillamente, con gobiernos de tipo autoritario o aristocrático.

Pero ¿por qué la democracia con todo y sus características imperfectas es mejor que un gobierno de tipo autoritario? La respuesta puede venir si describimos lo que es un gobierno autoritario.

Los gobiernos autoritarios se caracterizan por tener un poder ilimitado que está por encima de la ley y que no está sometido a ningún tipo de frenos constitucionales. No hay

²⁰ Norberto Bobbio, *Estado, poder y sociedad*, México, FCE, 1989, p. 194.

²¹ Norberto Bobbio, *Teoría general de la política*, p. 402.

responsabilidad del gobierno para con los ciudadanos que representa porque su dinámica de acción es principalmente a través de la coacción y la violencia. De acuerdo con la definición de Juan Linz podemos decir de los gobiernos autoritarios son gobiernos con “un pluralismo político limitado, no responsable; sin una ideología elaborada y directora; carentes de una movilización política intensa o extensa, y en los que un líder o grupo reducido ejerce el poder dentro de límites mal definidos, pero bastante predecibles.”²²

Linz establece a partir de esa definición las características principales de los gobiernos autoritarios:

- Pluralismo limitado. Se refiere a una exclusión de otros actores políticos así como de la sociedad de la arena política. A la comunidad política no se le reconoce ni autonomía ni independencia. No existe la posibilidad de expresión para todo tipo de ideas y proyectos políticos, culturales o sociales.
- Ausencia de movilización política. Se restringen las libertades civiles: libertad de movilización, expresión y asociación. Hay un nivel muy bajo o inexistente de participación política de la sociedad. Cuando existe, está controlada por el gobierno, ya sea a través de aparatos represivos que desmotivan la participación o a través de estructuras institucionales capaces de controlarla.
- Límites formalmente mal definidos. Se refiere a una ausencia de normas bien definidas, a un orden jurídico mínimo, lo que le permite al gobierno el control de la sociedad a través de sanciones imprevisibles y extremas. Además de que priva a los ciudadanos de alguna protección frente al poder autoritario del gobierno.

El avance histórico en el proceso de democratización marchó en dos líneas: la ampliación del derecho al voto y el avance del asociacionismo político. La democracia también presentó un avance en esferas ajenas a la política tradicional. Pasó de la esfera política a la esfera social y fue ocupando nuevos espacios que antes no tenía. Para ello tuvo que hacerse la distinción entre democracia formal (procedimental) y democracia sustancial (contenidos y forma).

²² Juan Linz, “Una teoría del régimen autoritario”, en: Gianfranco Pasquino, (Compilador) *Manual de ciencia política*, Madrid, Alianza Universidad Textos, 1994, p. 131.

Se entiende que existe una distinción entre la democratización de la dirección política y la democratización de la sociedad. La democracia comprende la realización de elecciones libres y legales y de la aplicación de los mecanismos mencionados en un ámbito meramente técnico y procedimental (formal); pero además, cuenta con un ámbito aún más trascendental, ya que apela a una transformación del orden institucional por una parte, y de las relaciones de poder por la otra, por tanto, implica un gobierno más incluyente, que pueda ser realmente vigilado y controlado por los ciudadanos para volverlo más responsable y menos controlado por las élites políticas (como forma de vida). Entonces, para hablar de un gobierno democrático debemos considerar dos dimensiones: a) la aplicación de los procedimientos democráticos; y b) la participación ciudadana. No obstante, la existencia de las instituciones y los procedimientos característicos de la democracia no garantizan necesariamente mejores condiciones. Éstas sólo podrán lograrse en la medida en que los grupos dirigentes, los grupos sociales y la mayoría ciudadana lleguen a acuerdos básicos y acciones comunes. La democracia como gobierno es un límite tanto para el poder del gobierno, como para las pretensiones de la sociedad.

Retomando una definición actual sobre la democracia nos remitimos a Dahl y su teoría sobre democracia. El punto de inicio para hablar de un gobierno democrático según él, es el establecimiento de un conjunto de reglas específicas para tomar decisiones. Se entiende que no importa que sean tales o cuales reglas pero que tienen que ser claras y establecidas de antemano. El único supuesto que sí debe cumplirse es que todos los individuos que van a participar deben ser tratados, bajo esas reglas, como si fueran iguales. “En el gobierno de esta asociación todos deben de considerarse políticamente iguales.”²³

Las reglas establecen *quién* debe decidir y *cómo*, y le dan al concepto de democracia su connotación formal. Son elementos que forman parte del buen funcionamiento de la democracia, pero sólo son una parte de ella. La definición de democracia como un mero “conjunto de reglas que establece quién está autorizado para tomar decisiones y bajo qué procedimientos”²⁴, está incompleta puesto que reduce a la democracia al proceso electoral y a lo más, a legitimar las decisiones que han de tomar las autoridades.

²³ Robert Dahl, *La democracia: una guía para los ciudadanos*, México, Taurus, 1999, p. 47.

²⁴ Enrique Suárez Iñiguez, *op. cit.*, p. 154.

Cuando habla de gobiernos democráticos no se refiere necesariamente al ideal de democracia, sino a un tipo de gobiernos que tiene las pretensiones de ser democrático y que se encamina en esa dirección.

Con el supuesto de que todos son iguales políticamente y a pesar de las muchas definiciones y distinciones que se han hecho referente a lo que es democracia, Dahl ubica cinco criterios comunes que deben ser cubiertos a fin de garantizar dicha igualdad, a saber:

1. Participación efectiva, que todos los miembros tengan una oportunidad igual y efectiva de exponer sus puntos de vista.
2. Igualdad de voto, en el sentido de que todos los individuos puedan votar y su voto contar de la misma forma.
3. Comprensión ilustrada, que todos los miembros tengan la posibilidad de instruirse sobre las políticas alternativas relevantes y sus consecuencias.
4. Control sobre la agenda, que los individuos puedan elegir cómo y qué cosas deberán ser incorporadas a la agenda de decisiones.
5. Inclusión de los adultos, que la mayoría de los adultos esté en posibilidades de participar de acuerdo a los criterios anteriores.²⁵

Los gobiernos democráticos son aquellos en los que hay una “necesaria correspondencia entre los actos de gobierno y los deseos de aquellos que son afectados por ellos”,²⁶ la capacidad de un gobierno de responder a las demandas de los ciudadanos, considerados todos iguales. La democracia tiene como al ciudadano como núcleo y referente, se basa en los fundamentos de libertad e igualdad. Por ello, están garantizadas un conjunto de libertades básicas (de opinión, de información, de asociación, de reunión) que permiten a los sujetos involucrados presentar y/o elegir opciones políticas definidas sin que pesen sobre ellos mecanismos de coacción.²⁷

La democracia debe comprender tres fases, a saber:

²⁵ Robert Dahl, *op. cit.*, p. 48.

²⁶ J. May, “Defining democracy: A bid of coherence and consensus”, en: Gianfranco Pasquino, (Compilador) *op. cit.*, p. 131.

²⁷ Norberto Bobbio, *op. cit.*, pp. 14 y 15.

- Ciertas condiciones que deben existir para que pueda desarrollarse un proceso electoral de forma limpia y confiable. Aquí se hace referencia a las libertades de conciencia, de pensamiento, de expresión, de asociación, de circulación, etc.
- Las elecciones: que exista un voto libre, secreto y universal, que haya transparencia y apego a la legalidad en los procedimientos, aceptación de resultados, etc.
- Las maneras en que funciona después de las elecciones, el gobierno democrático.²⁸

Entonces, la democracia debe tratar de cómo se elige un gobierno, pero además de “cómo gobierna, para quién gobierna.”²⁹ En este tenor, las características indispensables de la democracia según deben ser:

- La posibilidad de remover a las autoridades en caso de que no cumplan sus funciones; la rendición de cuentas para que el gobierno se vea obligado a cumplir con las funciones para las que fue electo y de acuerdo a un marco legal establecido, con transparencia y honradez.
- El referéndum, dicho instrumento puede y sólo debe ser utilizado de forma excepcional para que los ciudadanos expresen su voluntad respecto a determinados asuntos que sean cruciales y adicionalmente se puede decir que la transparencia o visibilidad del poder son condiciones indispensables de la democracia, lo que implica que el ejercicio del poder debe estar a la vista de todos.
- El pluralismo y la tolerancia como condiciones, pero ambas deben de ser razonables, lo que significa que no pueden transgredir los límites de la nación y la sociedad.
- La existencia del debate público, lo que contribuye a enriquecer la democracia.
- La existencia de un estado democrático de derecho, un estado que gobierne de acuerdo a las leyes, leyes que deben ser justas y aplicadas a todos por igual.

La herramienta fundamental en la democracia es la regla de la mayoría para las elecciones donde el voto mayoritario decide el resultado y también sirve para resolver

²⁸ Enrique Suárez Iñiguez, *Enfoques sobre la democracia*, México, FCPyS, 2003, p. 154.

²⁹ *Ibíd.*, p. 170.

conflictos fundamentales. En una democracia las minorías cuentan porque tiene establecidos sus derechos y porque de alguna forma limitan al gobierno para evitar la “tiranía de la mayoría.” Ambas ideas significan que todos los ciudadanos cuentan al tener ciertos valores en común como sociedad. La democracia no es exclusivamente un gobierno de mayorías, pero tampoco lo es de las minorías.

Ya se explicó antes que hay muchas ideas a priori sobre la democracia y su connotación eminentemente positiva en la que se llega a decir que la democracia es buena y linda per se. ¿Por qué es la democracia preferible a otras formas de gobierno?

Cerroni plantea una definición simple “La democracia es el único régimen político en el que puedes obtenerlo todo con tal de que convengas a los demás, respetando las reglas del juego.”³⁰ Para él la ventaja inicial de la democracia es que permite una coexistencia pacífica entre diversas interpretaciones de la política, a veces mucho muy diferentes entre sí, ya que tiene un conjunto de reglas que permiten comparar, confrontar e incluso elegir entre posiciones diversas, excluyendo la violencia de la vida política y garantizando la libre competencia. Pero principalmente busca promover el consenso y se basa en la libertad de poder contraponer las opiniones propias con las de los demás. Garantiza que las leyes hayan sido establecidas por representantes que los ciudadanos mismos han elegido. Por lo tanto, los ciudadanos son corresponsables de las leyes de la democracia.

Dahl expone también sus razones:

1. Porque ayuda a evitar gobiernos de autócratas, evitando que las excepciones y capacidades de coerción del Estado queden en manos de personas crueles y depravadas. Cualquier forma de organización o cualquier ley eventualmente afectará a alguien, pero en la democracia esa afectación tiende a ser la menos posible.
2. Garantiza, de acuerdo a sus características comunes, una serie de derechos que ningún otro tipo de gobierno podría dar. Porque la democracia, más que un procedimiento, es un sistema de derechos.

³⁰ Umberto Cerroni, *Reglas y valores de la democracia: Estado de Derecho, Estado Social y Estado de Cultura*, México, Alianza, 1991, p. 190.

3. Asegura a sus ciudadanos un mayor ámbito de libertad personal que cualquier otro gobierno, basado en los derechos que garantiza de acuerdo con el punto anterior.
4. Ayuda a las personas a proteger sus propios intereses fundamentales. En palabras de John Stuart Mill: “Los seres humanos no tiene más seguridad contra el mal obrar de sus semejantes que protección de sí mismo por sí mismo.” Y eso sólo lo pueden hacer si participan plenamente en la determinación de conducta del gobierno.
5. Sólo la democracia proporciona una oportunidad máxima de que las personas vivan bajo las leyes de su propia elección. Los individuos no pueden hacer lo que les plazca, así que para lograr sus objetivos deberán encontrar la forma de resolver sus diferencias, comúnmente mediante acuerdos.
6. Sólo un gobierno democrático proporciona una oportunidad máxima para ejercer la responsabilidad moral. Si tenemos la posibilidad de ser responsables de las decisiones de gobierno, eso nos hará meditar mejor nuestras elecciones y hacerlas de forma más responsable.
7. Promueve el desarrollo humano de forma más plena que otras alternativas. Si la democracia pretende que sus miembros actúen de forma responsable, tendrá necesariamente que preocuparse de fomentar su desarrollo. No garantiza que pase eso por fuerza, pero es esencial.
8. Sólo un gobierno democrático fomenta un alto grado de igualdad política. Eso se explica de acuerdo con los elementos comunes a las democracias descritos al inicio.
9. Las democracias modernas no se hacen la guerra entre sí. Aunque no está claro el motivo, los países con gobiernos democráticos no suelen hacerse la guerra entre sí, quizá porque al ser democráticos privilegien los acuerdos y las negociaciones.
10. Los países con gobiernos democráticos tienden a ser más prósperos que los países con gobiernos no democráticos. El principal argumento de este punto es que las democracias fomenta el conocimiento y desarrollo de sus individuos y una fuerza de trabajo instruida contribuye a la innovación y al crecimiento económico.³¹

³¹ Robert Dahl, *op. cit.*, p 72.

El gobierno democrático, en teoría, es el más capaz de “generar una arraigada legitimidad social con base en el respeto a las libertades, la igualdad, la justicia y la tolerancia entre individuos y grupos.(...) Solo en un marco democrático es posible articular y encauzar organizadamente las iniciativas de la sociedad, en la medida en que los diversos grupos de interés implicados en una cuestión específica pueden reconocer y procesar aceleradamente el caudal de información necesario para actuar en consecuencia.”³²

Termino retomando la idea de régimen político para Manuel Villa, como lo que une a la sociedad y al Estado, lo que equilibra la fuerza con el consenso de forma que sea este último el que predomine para beneficio de los ciudadanos, y que el uso de la fuerza se reduzca en favor de una vida más libre pero sobre todo, más civilizada. Permite la democracia en tanto logra constituirse como el ámbito de la adecuada representación de la sociedad.

La unidad que se produce como consecuencia de la regla de la mayoría puede superarse por medio del régimen, que propicie la participación y dé lugar a la pluralidad. En otras palabras: “democratizarse internamente y dar lugar en el régimen a todos los otros intereses y agrupamientos que no lo tienen.”³³

1.2.1 Participación ciudadana y sociedad civil como elementos de los gobiernos democráticos

Como ya se mencionó, un régimen no es democrático únicamente porque realiza elecciones y cuenta con partidos políticos, puesto que la democracia no se reduce a procesos electorales ni a la mera aplicación de los mecanismos técnicos que la caracterizan. Lo que en un principio es un voto, posteriormente se manifiesta en infinidad de relaciones de los más diversos tipos, que están formadas todas ellas por “intercambios recíprocos entre las autoridades formales y los ciudadanos organizados.”³⁴

³² Antonio Camou, *Gobernabilidad y democracia*, México, IFE, 1995, p. 38.

³³ Manuel Villa, *La institución presidencial. El poder de las instituciones y los espacios de la democracia*, México, Porrúa, 1987, p. 21.

³⁴ Mauricio Merino, *La participación ciudadana en la democracia*, México, IFE, 1995, p. 14.

En un gobierno democrático, el concepto de ciudadanía no designa sólo la pertenencia de un individuo al Estado (sujeto de derecho y portador de nacionalidad) sino también su pertenencia a las múltiples formas de interacción social que se den dentro del mismo. Esta pertenencia le ofrece al individuo oportunidades para la iniciativa y la participación. Por lo tanto el ciudadano puede reconocerse en un ámbito estatal y en un espacio público. Los asuntos comunes, los asuntos públicos ya no corresponden tan sólo al Estado, pues los ciudadanos tienen la capacidad de abandonar la esfera privada e interrogar y cuestionar al poder.

En un gobierno de tipo autoritario, los procesos de toma de decisiones públicos son ajenos a la interacción ciudadana. Por ello el reto de los gobiernos democráticos a este respecto, es el de hacer viable la participación de los habitantes concretos y no sólo de ciudadanos hipotéticos. Concretamente, redefinir políticas orientadas a la participación ciudadana que no respondan sólo a coyunturas, permitirá diseñar políticas que prioricen problemas, necesidades; y sean capaces de plantear soluciones viables.

En la democracia, contrario a lo que sucede en un gobierno autoritario, el Estado se deja de considerar como el centro donde deben reunirse todas las relaciones de poder, pues los ciudadanos tienen la capacidad de establecer un nivel normativo de orden social. Por tanto, la democracia tiene a la participación ciudadana como elemento vital, tanto al momento del voto como de forma posterior, puesto que la participación se compone de un complejo entramado de pequeñas redes que se llevan a cabo todo el tiempo en los diversos niveles de gobierno y que tiene que ver con acciones y con decisiones diversas. Exige la aceptación de las reglas democráticas y que quienes participan lo hagan de forma voluntaria.

La participación está íntimamente relacionada con la representación política, puesto que gracias a su manifestación en forma de sufragio se vuelve representación, y posteriormente esta representación deberá sujetarse a la voluntad de la ciudadanía a través de su participación en los asuntos públicos. La representación en un sentido político tiene varias maneras de manifestarse. En un primer nivel nos encontramos con la mera emisión del voto. En un segundo nivel podemos mencionar el trabajo que realizan los ciudadanos en la campaña a favor de ciertos políticos. Un tercer nivel es el emprendimiento de acciones

colectivas que tienen como objetivo alcanzar un fin determinado. El cuarto nivel que reconocemos es la participación política como reacción derivada de algún conflicto en particular que atañe a los ciudadanos que participan.

El concepto de *participación* en un sentido básico consiste en una actividad orientada a un fin, fin que se refiere necesariamente a solucionar una necesidad. La solución a esa necesidad requiere la modificación de las condiciones en que se plantea o el reemplazo por unas nuevas. La participación tiene un elemento de transformación. La existencia de un fin supone conciencia acerca de la acción que se pone en marcha, lo que le da sentido a la actividad.

Para Álvarez Luna, la participación ciudadana se refiere “en primer lugar, a una actividad que realizan algunos miembros de la sociedad en relación con el Estado o con las condiciones que este sustenta; en segundo lugar, a una actividad que se puede realizar de manera individual o colectiva, pero que persigue siempre fines colectivos; en tercer lugar, a una serie de acciones que se llevan a cabo dentro de o con respecto al ámbito público, entendiendo por este los asuntos de interés general y usualmente regulados por el Estado; por último, se trata de una actividad con repercusiones sociales que acusa características precisas: intencionalidad, grado de conciencia, capacidad de transformación.”³⁵

La participación ciudadana entonces, puede referirse por un lado a la demanda de soluciones de problemas colectivos, o por el otro, a tomar parte en la toma de decisiones. Puede buscar mayores beneficios por parte del Estado o disputarle el monopolio de la toma de decisiones en aspectos específicos que le atañan. Por tanto, no implica por fuerza un compromiso o responsabilidad, sino que puede ser una acción que se realice sólo para la consecución de un fin o la solución de una necesidad. Se despliega a través de dos vías: una vía institucional, mediante las formas de intervención en los asuntos de interés público que los ciudadanos realizan a través de canales institucionales; y la de la sociedad civil, mediante la incidencia de los sectores sociales organizados de forma autónoma en los asuntos de interés público.

³⁵ Lucía Álvarez, *Participación y democracia en la Ciudad de México*, México, La Jornada Ediciones y Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades UNAM, 1997, p. 27.

Para la comprensión del concepto de participación ciudadana es vital el concepto de sociedad civil, puesto que la transición a la democracia desde este punto de vista consiste en un fortalecimiento de los actores sociales, lo que permitiría el establecimiento de un control progresivo del gobierno por parte de la sociedad que lo eligió. Por lo antes descrito, la principal característica de un gobierno democrático es el impulso del proceso de desarrollo de la sociedad civil, o el fomento de su creación en caso de que no lo haya, y que fomente la participación ciudadana.

El concepto de sociedad civil denota “la organización social moderna en la cual la condición social es del todo diferente y separada del status político, a diferencia de cualquier otra organización social premoderna.”³⁶ Podemos hablar de la sociedad civil como la yuxtaposición a un Estado que es sólo político; en nuestro caso específico, no a un Estado; sino a un canal institucional de organización y participación por parte del gobierno. Se trata de una organización social donde un individuo posee el máximo de movilidad social sin estar vinculado a una condición social determinada, ni tampoco al grupo.

Norberto Bobbio define la sociedad civil en términos de una dicotomía con el Estado, por tanto, sólo la podemos definir a partir de definir el Estado. Para él, la sociedad civil es “el espacio donde surgen y se desarrollan los conflictos económicos, sociales (y) religiosos, que las instituciones estatales tienen la misión de resolver mediándolos, previniéndolos (o) reprimiéndolos.”³⁷ Los actores pertenecientes sociedad civil de acuerdo con Bobbio son las clases sociales, los grupos, los movimientos sociales, las asociaciones, las organizaciones que representan, los grupos de interés e incluso los partidos políticos que debieran funcionar como un puente entre la sociedad civil y el Estado. Para él, el aumento de las demandas de la sociedad civil sin un aumento proporcional de la capacidad de respuesta de los gobiernos puede traducirse en un aumento de la ingobernabilidad de una sociedad. Elemento importante de la sociedad civil es la opinión pública, definida como “la forma que tienen los actores de la sociedad de expresar su disenso y su consenso respecto de determinados temas.”³⁸

³⁶ Humberto Cerroni, *Política, métodos, teorías, procesos, sujetos, instituciones y categorías*, México, Siglo XXI Editores, 1992, p. 158.

³⁷ Edgar Esquivel, Israel Covarrubias, *op. cit.*, Pág. 118.

³⁸ *Ibíd.*, Pág. 119.

Una tipología de la sociedad civil podría ser como la siguiente:

- Asociaciones de carácter económico – gremial (sindicatos, grupos empresariales, asociaciones profesionales)
- Asociaciones políticas formales (partidos políticos que no forman parte aún del sistema político)
- Asociaciones de matriz religiosa
- Organizaciones civiles
 - Asociaciones y movimientos sociales para la defensa de los derechos ciudadanos
 - Organizaciones de promoción, desarrollo y servicios a la comunidad (organizaciones no gubernamentales)
 - Asociaciones de asistencia privada.
- Asociaciones de tipo cultural
- Asociaciones privadas de tipo deportivo y recreacional
- Asociaciones de tipo urbano – gremial (grupos de ciudadanos)
- Movimientos y asociaciones de comunidades indígenas.³⁹

Por lo tanto, la participación ciudadana es una práctica que pone en contacto a la sociedad con el Estado, a la vez que esta se fortalece y comienza un proceso de desarrollo autónomo. Su importancia en la democracia es la capacidad de colaborar en el descubrimiento y definición de problemas, definir programas para resolverlos y hacerse corresponsables en las soluciones propuestas. Sin embargo, no hay que confundir lo que es la participación ciudadana, puesto que no significa que la ciudadanía se encargue de dar respuesta a todos los problemas públicos, o que el gobierno dé respuestas sólo en función de lo que opine la ciudadanía. De lo que de verdad se trata es de un cambio de fondo en las prácticas de gobierno, que había separado lo que era la participación de la representación de los ciudadanos.

³⁹ Alberto Olvera, *Sociedad civil, Esfera Pública y Democratización en América Latina: México*, México, Universidad Veracruzana y FCE, 2003, p. 34.

El primer elemento en la aplicación efectiva de una política de participación ciudadana sólo puede lograrse en la medida en que el gobierno descentralice de forma efectiva ciertos procesos de toma de decisiones. A la par, tiene que establecer y fomentar instrumentos y procedimientos que faciliten la intervención de los ciudadanos en los asuntos y procesos públicos, y además, crear una nueva institucionalidad que permita que la gestión pública sea más abierta a las demandas de la sociedad, de forma que ésta tenga la posibilidad de influir en la agenda pública.

Entre los instrumentos que podemos mencionar están ciertos mecanismos institucionales, que son modalidades de la participación por parte de los ciudadanos en la toma de decisiones. Entre ellos se encuentra el referéndum, que se refiere a un proceso de pregunta a la ciudadanía sobre un tema determinado; y el plebiscito, que pregunta a la sociedad, pero sólo entre dos opciones. Por otra parte, se encuentra la iniciativa popular y el derecho de petición, que se refieren a que la posibilidad de la ciudadanía de participar directamente en un proceso legislativo y en la dinámica de acción del Ejecutivo. Adicionalmente podemos mencionar la audiencia pública, el derecho a la información, la consulta popular y los cabildos abiertos como formas particulares de ciertos gobiernos de mantener la relación abierta entre su accionar y la participación de los ciudadanos.

El segundo elemento, aún más importante, para la aplicación efectiva de una política de participación ciudadana, además de las acciones de tipo institucional, es fomentar un cambio en la cultura política de la sociedad, para poder cambiar las formas y prácticas de ejercer el poder. Sólo en la medida en que cambie la cultura política de la sociedad y ésta comience a tomar conciencia de la importancia de su participación en los procesos y acciones de gobierno es que usará los mecanismos existentes, o pugnará por su creación.

Esta última parte es la más difícil, pero sin ella cualquier tipo de acciones que se realicen de corte institucional serán de muy poco alcance, pues aun existiendo los mecanismos y las herramientas para que la sociedad participe y se involucre en los procesos de gobierno, estos no serán utilizados. Conforme la sociedad se involucre con el proceso de democratización y use los mecanismos existentes de participación ciudadana, ésta evolucionará y se consolidará, lo que seguramente redundará en una democratización exitosa.

1.2.2 El segundo circuito de la política y el concepto de gobernanza. Traducir participación y sociedad civil al ejercicio de gobierno.

Todo el recorrido dado anteriormente lleva a pensar en que las ventajas de los gobiernos democráticos frente a otros tipos de gobiernos generarán como consecuencia ineludible, mejores resultados en la gestión de gobierno. Demasiadas expectativas que no han sido cubiertas quizá ni de lejos.

Se pretende que los gobiernos democráticos lleven a cabo modelos de gobierno encaminados a lograr una gobernabilidad democrática que esté basada en los elementos de la eficacia, eficiencia, honestidad, responsabilidad y transparencia; pero más importante aún, que tenga como objetivo primordial establecer mecanismos abiertos de relación con los diferentes grupos sociales, buscar nuevas formas de gestionar las demandas sociales, tener una política de inclusión y de comunicación con los diversos actores de la sociedad civil, así como el diseño de diversas maneras de representación.

Eso queda muy claro, pero ¿cómo lograrlo? Luís Aguilar propone el uso del concepto de gobernanza como una vía para lograrlo. Antes de eso, es prudente revisar el concepto de archipiélago político que describe Benjamín Arditi, muy adecuado para entender mejor la propuesta de Aguilar.

La frase de Schmitt “el concepto del Estado presupone el de lo político” de inmediato nos sugiere que lo político va más allá de los canales tradicionales de la política. Arditi plantea que el campo político está compuesto de tres ámbitos:

1. Un subsistema o esfera política tradicional al que llama primer circuito de la política en su dimensión electoral.
2. Un nivel de movimientos sociales y grupos de interés organizados al que llama segundo circuito de la política y,
3. La arena global de la política supranacional.⁴⁰

⁴⁰ Benjamín Arditi, *¿Democracia Post-Liberal? El espacio político de las asociaciones*, Barcelona, Anthropos, 2005, p. 226.

Este cambio se origina a partir del cambio en la idea del orden. Ya no es un orden creado y acabado, sino uno en construcción constante. La política es una forma de lidiar con el mundo, sus divisiones y conflictos para evitar regresar al estado de naturaleza. Esa es la tarea primordial del Estado tal y como de describió al inicio.

Inicialmente, el Estado se entendía el único espacio de lo político. Con la seguridad como primer y principal objetivo había más ‘policía’ que ‘política’. En esa concepción todavía no tenían cabida la representación, con sus partidos y elecciones. El posterior avance hacia la democratización trajo aparejado un avance hacia la representación y la competencia de partidos, lo que reconfiguró la forma de hacer política a una forma más plural de agregar intereses y representar. Lo político dejó de circunscribirse al Estado para circunscribirse en una segunda etapa a los mecanismos de representación.

Schmitt da la pauta para entender la política más allá del subsistema político. Schmitter por su parte propone, a propósito de la ingobernabilidad, un proyecto de reforma política que fortalezca la democracia reconociendo e institucionalizando un segundo nivel de ciudadanía que expanda la esfera pública. La sociedad civil, desde esta perspectiva, deja de ser un ámbito únicamente privado que carece de preocupaciones políticas.

Arditi define este panorama como “archipiélago de la política” para que reparemos en que ya no se trata de un centro único que monopoliza lo político, sino un conjunto de polos descentralizados que tampoco son iguales ni simétricos, que van más allá del circuito tradicional de la política pero que ni de lejos, pretenden sustituirlo o negar su importancia. Estos polos sólo pretenden crear espacios desde donde puedan presionar a la política partidaria para introducir ciertas demandas en la agenda o impulsarlas de forma autónoma. Pero presionando, de forma implícita siguen reconociendo la preeminencia de la representación partidista. He aquí que se puede introducir el concepto de gobernanza, como una forma de gobernar que entiende que lo político no puede darse sólo dentro de este primer circuito de la política, sino que lo rebasa.

La época actual demanda que los gobiernos demuestren capacidad y eficacia para llevar a cabo las funciones que tienen encomendadas. Luís Aguilar plantea para ello el enfoque de la gobernanza:

...el problema consiste en que el gobierno democrático acredite ser un agente capaz de dirección, coordinación y articulación de sus sociedades, con resultados relevantes. Se trata del paso de la democracia como doctrina de forma de gobierno a la democracia como gobierno con capacidad gubernativa. (...) El bajo rendimiento de los gobiernos democráticos puede deberse a que en el pasado se concentró más la atención social en el proceso electoral más que en el gubernativo, por lo que no se construyeron las capacidades requeridas para que las democracias estuvieran en aptitud de gobernar...⁴¹

Este enfoque también pretende abandonar la idea del ciudadano como el gobernado y administrado para que pase a ser agente crucial del entorno gubernamental a través de, por un lado, reconstruir los vínculos de la administración pública con el gobierno de las leyes, y por el otro, con la incorporación de nuevas formas organizativas que den sentido a la dirección de las comunidades por parte del gobierno.

Un escenario de ingobernabilidad se origina a partir de un fenómeno en el que el gobierno es rebasado por las demandas y expectativas sociales, que evidentemente no puede satisfacer, con lo que genera desconfianza social. Esta disminución de confianza a su vez, disminuye el consenso y aumenta los conflictos, lo que se convierte en un círculo vicioso que aumenta la ingobernabilidad.

La ingobernabilidad, siguiendo de acuerdo con Luís Aguilar, afecta más a las democracias recientes que tienden a ser inestables justo por su poco tiempo de existencia. Democracias que también tienen que enfrentarse con las dinámicas previamente existentes. La incipiente fuerza de sus capacidades de gobierno es rebasada fácilmente por la demanda social, en la idea de que un gobierno democrático por fuerza debería poder dar mejor respuesta a cualquier demanda.

La superioridad de los gobiernos democráticos para gobernar no debiera venir en automático de usar más eficazmente el equipamiento institucional, fiscal y administrativo, tanto como de las pautas a través de las cuales se relacionan con los grupos sociales y ciudadanos para definir los objetivos a seguir, incorporarlos y resolver sus problemas. Con

⁴¹ Luís Aguilar, *Gobernanza y gestión pública*, México, FCE, 2006, p. 39.

las instituciones y recursos de un gobierno, este puede aprovechar el potencial que tienen o subutilizarlo de acuerdo a su manera de gobernar.

...El concepto de gobernación/gobernanza incluye en su denotación tanto la capacidad de gobernar de gobierno como el patrón o modo de dirección que éste sigue en su ejercicio gubernativo de la sociedad, en el entendido de que las acciones (el tipo de acciones) que decide practicar el gobierno al relacionarse con sus ciudadanos a fin de conducir a la sociedad son el factor que determina y evidencia si el gobierno está aprovechando o desaprovechando las potencialidades directivas que le han otorgado las instituciones y otros recursos estatales y si, por consiguiente, efectivamente está siendo capaz o no de gobernar a su sociedad, de realizar los objetivos que se han considerado de valor social. (...) Denota, en síntesis, la capacidad directiva mediada y demostrada por acciones y resultados...⁴²

La antigua forma de gobernar era un asunto de gobierno y no de la sociedad. En ese sentido, la cuestión de la gobernanza radicará en poder crear y consolidar la capacidad de gobernar de un gobierno. La superación de los problemas y el éxito de los proyectos de gobierno no dependen únicamente de la eficacia de los gobiernos y de sus capacidad de planificación, un elemento muy importante es poder abrir canales que acerque el gobierno a los ciudadanos.

En los gobiernos democráticos aumentó el número de actores políticos, económicos y sociales con capacidad de estar inconformes con el accionar del gobierno y criticar sus errores. También creció la importancia de los sectores sociales marginados y pobres que optaron por este tipo de gobierno justamente por la esperanza de una mejor capacidad de respuesta a sus problemas. Pero las acciones realizadas por los gobiernos no arrojaban resultados o si lo hacían, estaban muy distantes de los esperados.

Ante esta avalancha de expectativas y demandas fue pertinente preguntarse si toda la acción y respuesta debía salir sólo del ámbito gubernamental o si había capacidades de solución más allá de lo que Benjamín Arditi denomina “primer circuito de la política”. Esto llevó al descubrimiento de que para la consecución de objetivos y la resolución de

⁴² *Ibíd.*, p. 66.

problemas en una sociedad se requieren más capacidades y actores que sólo el gobierno. El gobierno tendría que “crear interdependencias antes que dependencias, coordinar más que subordinar, construir puentes más que pirámides.”⁴³

El gobierno seguirá siendo un elemento indispensable para dirigir a la sociedad, sobre todo en ámbitos específicos, pero es insuficiente para la gobernación total de la sociedad. Por ello la importancia de convocar e integrar al proceso de gobernar a los actores que sean importantes para la realización de los objetivos particulares que se proponga. Pasar de un centro único, a un sistema de gobierno asociativo y coordinador. Me quedo con la siguiente cita acerca del concepto de gobernanza entendido como:

... el proceso o conjunto de acciones mediante el cual el gobierno dirige o conduce a la sociedad. Pero, examinada a fondo, la dirección de la sociedad supone o implica definición de objetivos comunes, la aceptación social suficiente de los mismos, la participación directa o indirecta de la colectividad en la realización de los objetivos comunes y la coordinación de las múltiples acciones de los actores sociales para posibilitar y/o asegurar su realización...⁴⁴

Se espera de los gobiernos democráticos que sean capaces justamente de dar una mejor respuesta a los problemas que deben atender y solucionar por todas las razones ya expuestas, porque debieran usar enfoques y dinámicas que les permitan hacerlo. No porque en automático los recursos materiales o institucionales con los que cuentan se vuelvan más eficaces o más grandes, sino porque debieran estar en mejores condiciones de sacarles el máximo provecho posible y de allegarse del apoyo de los ciudadanos o de la sociedad civil, puesto que son gobiernos que por definición, debieran estar más cerca de ellos.

1.3 Cómo se ocupa un gobierno democrático de la seguridad pública

En los gobiernos autoritarios las autoridades delegaron a los cuerpos de policía la administración de la seguridad pública, lo que trajo como resultado la generación de una

⁴³ *Ibíd.*, p. 73.

⁴⁴ *Ibíd.*, p. 90.

dinámica que a lo largo del tiempo derivó en la ineficiencia e ineficacia policial que presenciábamos actualmente, a la par de un incremento delictivo. En un gobierno de tipo autoritario las políticas de gobierno y los aparatos de seguridad son los medios que a través de la violencia, son usados para controlar a quienes cuestionen el régimen.

La aparición de los gobiernos democráticos estableció la necesidad de pasar de garantizar los derechos individuales, cosa que dependía del soberano, a una fuerza pública que dependiera de los ciudadanos y que se encargara de proteger la vigencia y el respeto de sus libertades ante el poder de los gobernantes. Se hace referencia a la seguridad para los gobernados, para los ciudadanos. En un sistema democrático, el ciudadano es el núcleo y no hay un conflicto entre la libertad y la seguridad, puesto que la última es condición de la primera. La principal preocupación de la seguridad debe ser la libertad, con un orden como consecuencia de un ejercicio sin rupturas de los derechos y las libertades individuales.

Los gobernados requieren una defensa institucional que garantice su seguridad, la defensa de sus libertades y de sus derechos. El estado democrático de derecho establece reglas que garantizan el uso legítimo de la coacción, se establece una referencia que le atribuye fuerza a la autoridad legítima y la une al consenso. Si el estado de derecho funciona como debiera ser, la cuestión de la seguridad pública no debía ser tan preocupante como para llegar a decir que amenaza las instituciones y a la propia democracia como sistema político. Cuando eso no sucede los asuntos relacionados con la seguridad pública se convierten en decisivos para la vida democrática.

Es evidente que cada tipo de gobierno definirá y ejercerá sus funciones y su relación con la ciudadanía de forma específica, y así mismo, cada uno definirá y atenderá la seguridad pública en forma particular. Desde la delineación de las teorías penales podemos asociar, para comenzar a hacer la distinción, diversos modelos para considerar y abordar la seguridad pública, ya sea desde una perspectiva autoritaria o de una democrática.

De acuerdo con la tradición jurídica, existen dos escuelas penales, la escuela clásica y la escuela positiva. La primera se vincula con la retribución y la segunda con la prevención. Los postulados generales de la escuela penal clásica sólo contemplan al delito y una sanción por dicho delito al individuo que la cometió, ya que actúa bajo su libre albedrío. La sanción es obligatoria e ineludible, ya que no ve las causas que orillaron a

dicho individuo a cometer un acto delictivo. Por su parte, los postulados generales de la escuela positiva contemplan el delito y una sanción, pero dicha sanción debe ser útil para buscar la readaptación del individuo que la cometió. Esta escuela busca e investiga las causas del delito, por lo que a veces no sanciona al individuo que comete un acto delictivo, sino sólo le aplica medidas de seguridad.

Dichos modelos penales a lo largo del tiempo, han moldeado la forma en que los gobiernos y los órganos e instancias encargados han abordado y atendido la seguridad pública. Al primer modelo podemos relacionarlo con un gobierno autoritario y al segundo y su posterior evolución, lo podemos asociar con un gobierno democrático.

Respecto de las políticas de seguridad pública existen dos grandes paradigmas que dan sustento a las políticas en esta materia y que pueden relacionarse de forma clara con cada tipo de gobierno:

- Punitivo. Es un tipo de política de seguridad pública que se basa en el castigo a los delincuentes. Se relaciona este enfoque con los gobiernos de tipo autoritario en el sentido de que el sistema de seguridad sirve como aparato represor.
- Preventivo. Es un tipo de política de seguridad pública que se enfoca en las causas que originan la delincuencia e inseguridad. Se relaciona este enfoque con los gobiernos de tipo democrático porque un enfoque preventivo de la seguridad implica la Participación ciudadana.

La focalización en uno u otro enfoque en materia de seguridad pública implicará diferencias claras entre la dinámica de cada tipo de gobierno y la forma en que define y afronta esta necesidad de la sociedad. También influirá en el tipo de políticas que se adopten, la forma en que se apliquen y los resultados que se obtengan. Inclusive las características de los cuerpos de seguridad pública cambiarán radicalmente entre uno y otro enfoque. García Pablos distingue dos modelos de función de la policía, el *clásico o reactivo*, el *crítico integrado o preventivo* que son claramente asociables, el primero a los gobiernos autoritarios y el segundo y tercero a los gobiernos democráticos.

Ignacio Carrillo Prieto concibe a la seguridad pública en un gobierno autoritario como la doctrina de la razón de Estado, como una atribución de poder que tiene como

objetivo garantizar el orden público, lo que se traduce en una concepción mecánica y estática de la relación entre el individuo y las normas, en beneficio del status quo. Es un fin en sí mismo. Se reserva al gobierno como mecanismo de poder, donde el individuo es un espectador pasivo de las acciones de gobierno porque el aparato de gobierno en materia de seguridad pública se desenvuelve al margen de la sociedad. A este tipo de gobierno corresponde un modelo de función de policía clásico o reactivo, cuya principal característica reside en dar una respuesta ejemplar, drástica y eficaz contra el crimen, no le interesa la génesis ni la etiología del delito. Esta función es prominentemente represiva.

- Actúa donde se presenta el delito
- Reacciona drásticamente
- Persigue un fin ejemplarizante vía el castigo
- Responde a la delincuencia con más violencia
- Su propósito reside en anular física y moralmente al delincuente.
- Su función es represiva.⁴⁵

De acuerdo con el mismo autor, la seguridad pública en un gobierno democrático tiene como doctrina el estado democrático de derecho, donde tanto el gobierno como la ciudadanía se circunscriben a la legalidad, una condición de libertad que se expresa como un derecho ciudadano, cuyo fin es garantizar el ejercicio de las libertades ciudadanas, lo que supone incorporar un enfoque dinámico y flexible. Es un medio para alcanzar los fines de la democracia y la responsabilidad de la seguridad pública recae tanto en el gobierno como en la sociedad. El individuo se convierte en ciudadano y establece una relación activa, de participación, frente a su derecho a seguridad, las instituciones de seguridad pública funcionan correctamente sólo en la medida en que están relacionadas con la sociedad y logran expresar sus necesidades dinámicas. A un gobierno de tipo democrático corresponde en primera instancia un modelo de función de policía crítico integrado o preventivo, que plantea la necesidad de un modelo del control del delito esencialmente

⁴⁵ Ignacio Carrillo Prieto, *op. cit.*, p. 48.

preventivo, donde se concibe al crimen como un problema social, se indagan sus orígenes y no sólo se reprimen las consecuencias.

- Actúa desde antes de que se consuma el delito.
- Le interesa la etiología del fenómeno criminal.
- Interviene en la detección de posibles delitos.
- Se concibe a la delincuencia como un problema social, no individual ni aislado.
- Su propósito se finca en la disuasión de potenciales criminales.
- Su función es preventiva.⁴⁶

Un tercer modelo, el garantista, tiene como objetivo que la función policial sea la salvaguarda de los bienes jurídicos más importantes. Su propósito será el de darle un máximo de seguridad a la sociedad que no delinque y un mínimo de violencia a quienes delinquen. La policía de este modelo requiere de transparencia y de estrechos controles que definan la administración de dicho gobierno, con funcionarios profesionales. Los derechos humanos deberán ser el marco de acción de la policía de este tipo, así como el marco de castigo. Debe imperar el principio de la participación ciudadana en la creación de las normas penales, el conjunto normativo de esa participación debe proteger los intereses de mayor significación social. Las sanciones deben alcanzar a todos los sujetos que cometan un delito independientemente del estrato social al que pertenezcan. La participación en el castigo también es democracia.

- Actúa como salvaguarda de los bienes jurídicos del gobernado.
- Le interesa no sólo la etiología criminal, sino que es coadyuvante en la solución del problema.
- Interviene investigando y detectando comportamientos criminales.
- El uso de la fuerza es la última ratio y no desproporcionada.
- Su propósito reside en conferir el máximo de seguridad para la sociedad que no delinque y el mínimo de violencia para el delincuente.
- En su función participa la sociedad y es preventiva y garantizadora.⁴⁷

⁴⁶ *Ibíd.*, p. 48.

El gobierno democrático cumplirá con su función de brindar seguridad salvaguardando los intereses públicos y privados de sus ciudadanos, garantizando ante todo, sus derechos y libertades humanas. Para ello contará con instancias que deberán cumplir con las siguientes funciones:

- Proteger la integridad y los bienes de los ciudadanos.
- Prevenir los delitos.
- Proteger los intereses de la sociedad manteniendo el orden público.
- Coadyuvar en la persecución de delitos.

El carácter de los cuerpos de policía de un gobierno democrático como ya se dijo, es público, pues éstos intervienen cuando la actividad individual se realiza públicamente o cuando sus efectos rebasan el ámbito privado y tienen consecuencias de carácter público. Debe intervenir para defender el interés público y los derechos de los individuos y no ser arbitrario o ilegítimo.

La policía del Estado democrático entonces:

- Debe ser concebida y preparada como profesional y útil a la sociedad.
- Su actividad debe ser transparente.
- Sus funciones deben aplicarse dentro del marco legal, que debe corresponder a un gobierno democrático.

Al relacionar los conceptos expuestos, el enfoque de un gobierno autoritario en materia de seguridad pública muestra resultados menos eficaces que aplicación del enfoque de un gobierno democrático. La principal debilidad de las políticas de un gobierno autoritario es la aplicación exclusiva de un paradigma punitivo, dejando de lado la instrumentación de medidas preventivas.

Aplicar un paradigma punitivo implica una visión reduccionista de la delincuencia, considerando a la seguridad únicamente como un asunto de policías y delincuentes. Da por

⁴⁷ *Ibíd.*, p. 21.

sentado que la delincuencia es un fenómeno natural y propio de las sociedades modernas y de la naturaleza humana ignorando los múltiples fenómenos que la originan. Tiene una actitud reactiva frente los hechos delictivos, marcha detrás y fomenta la iniciativa de la delincuencia. Pero lo más importante es que dentro del marco de un gobierno y una sociedad democrática es ineficaz, tomando en cuenta los resultados obtenidos.

El paradigma preventivo por su parte, busca cerrar las oportunidades de la delincuencia, adelantarse a sus acciones, recuperar espacios y tratar a la seguridad no como un asunto que sólo compete a policías y delincuentes, sino en el que deben intervenir tanto gobiernos como ciudadanía. La delincuencia tiene una etiología multifactorial que va mucho más allá de las esferas policial y judicial y es en el entorno familiar de los individuos y de las comunidades donde también se generan e interactúan los factores de riesgo delincencial. Es ahí donde es importante la cooperación de la sociedad civil a través de los diversos actores que la componen.

La prevención del delito es “un conjunto de programas, servicios y acciones que tienen por objeto el mejoramiento del entorno social.”⁴⁸ Uno de sus principales objetivos es garantizar el bienestar social. Cuando los delitos no se previenen y no se resuelven, no se puede hablar de la existencia del estado de derecho. A partir de la definición de prevención se establecen niveles de la misma: la prevención primaria, constituida por el conjunto de acciones que buscan anticipar los impulsos o motivaciones delictivas, el nacimiento del delito; la prevención secundaria, que abarca las estrategias puestas en marcha para contrarrestar ciertos fenómenos delictivos, el combate al delito; y la prevención terciaria o especial, que trata de las acciones para que un delito que apareció no se repita, la readaptación social.

La acción penal debiera ser el último recurso aplicable y debe ser guiada por los principios de legitimación y legalidad. Antes que ella debe haber una prevención de tipo social o no penal, ubicada en el nivel de la aplicación de políticas públicas que tengan como objetivo evitar las conductas delictivas.

⁴⁸ Agustín Herrera Pérez, *La prevención de los delitos: elemento fundamental en la seguridad pública*, Revista de la Administración Pública 106, México, 2002, p. 79.

La seguridad pública en un gobierno democrático no es únicamente un problema de aplicación de la ley sobre un sujeto que la ha infringido, es más bien una condición social de libertad y respeto a los derechos del hombre. En un gobierno democrático las políticas de gobierno y los cuerpos de seguridad pública son los medios idóneos para mantener la paz y el orden, y así, garantizar el estado democrático de derecho.

En materia de seguridad pública las políticas de gobierno deben apoyarse en mecanismos de cooperación entre las instituciones encargadas y los diversos actores involucrados. Siendo la seguridad la garantía de ejercicio y goce de los derechos de cada persona y de cada grupo, sólo una visión y acción de manera conjunta puede traernos resultados satisfactorios. Una política que se centre sólo en los cuerpos de seguridad y deje de lado a la ciudadanía sólo tendrá efectos limitados y a lo más, efectos secundarios y con muy pocos resultados. El ciudadano es la razón de ser y el destinatario de toda política de seguridad pública, por ello el papel de la ciudadanía y de la sociedad civil es el más importante para que una comunidad sea un lugar seguro. Si la ciudadanía ejerce control sobre el espacio (tanto público como privado) de la comunidad es capaz de adoptar medidas eficaces contra los fenómenos delictivos.

En vista de esto, se requiere una acción con muchas fuentes, con una visión integral y comprensiva del fenómeno. La estrategia debe atacar las causas y no sólo los efectos, además de generar y asegurar una participación o inclusión de la ciudadanía. La punición en este marco, sería el complemento de la prevención, sobre todo en el combate al crimen organizado. Atender la seguridad pública se convierte así en una política integral de gobierno, que se apoya de forma importante en la participación ciudadana.

La estrategia de seguridad pública de un gobierno democrático entonces, de acuerdo con lo descrito antes, sería la conjunción de dos esferas trabajando en conjunto. Por un lado, las acciones policiales propias de los cuerpos de seguridad pública que tienen que ver con la punición, así como con la profesionalización y saneamiento de la policía para la realización eficaz de sus funciones, así como a una política preventiva y social del gobierno que evite la interacción de los factores de riesgo delincencial. Por el otro, una estrategia preventiva que incluya y fomente en ciertos programas y acciones la participación ciudadana, siempre que esta sea posible de acuerdo con los asuntos relativos a la seguridad.

Esta inclusión o participación se realizará a través de mecanismos institucionales establecidos por el gobierno con el fin de obtener apoyo y retroalimentación, así como del establecimiento de acciones que fomenten la cultura de la participación de la ciudadanía en materia de seguridad pública con fines preventivos.

Fundamental es que el gobierno, especialmente en materia de seguridad pública, inicie con su parte de forma efectiva y novedosa, ya que es la única forma en que la ciudadanía tenga la confianza de involucrarse en las políticas preventivas de seguridad pública. En este rubro específico, el acercamiento del gobierno con la ciudadanía y la sociedad civil inicia por fuerza con un actuar eficaz dentro de sus funciones, de otra forma, sin legitimidad ni confianza, no hay bases para echar a andar una política preventiva.

1.3.1 Acciones policiales.

Las acciones policiales se refieren principalmente a la profesionalización y saneamiento de las instancias encargadas de la seguridad pública para que cumplan de manera eficaz y eficiente las funciones que previamente hemos delineado para los cuerpos policíacos:

- Proteger la integridad y los bienes de los ciudadanos.
- Prevenir los delitos.
- Proteger los intereses de la sociedad manteniendo el orden público.
- Coadyuvar en la persecución de delitos.

Antonio del Valle Martínez establece las acciones policiales que lleva a cabo un gobierno democrático. Tienen que ver en un principio con una reorganización institucional. Un gobierno democrático requiere una organización de las instituciones encargadas de la seguridad pública que garantice una mayor eficacia y eficiencia en la prestación de las funciones que les corresponden. En este ámbito también debe revisarse el número de policías y servidores adscritos a las instituciones de seguridad, para modificarlo si es necesario, así como crearse un registro confiable y eficaz de los servidores públicos que laboran en ellas.

Otra característica de las acciones de un gobierno democrático en materia de seguridad pública es la instauración de una carrera policial. Las cualidades de los servidores públicos encargados de la seguridad pública son muy importantes para el desempeño de sus funciones y para generar una imagen de confianza en la ciudadanía que se traduzca en una cooperación de esta para la realización de sus funciones. Por ello es necesario hacer hincapié en la importancia de la calidad de los servidores públicos. Sólo a través de la instauración de una carrera policial se podrá contar con policías que estén al servicio de la ciudadanía y que puedan garantizar el orden y la paz públicos. Esta carrera policial debe ser el equivalente a una carrera universitaria y garantizaría en los policías y servidores públicos la cultura de servicio público y respeto a la ciudadanía; eliminando a la par las características negativas, como el desempeño deficiente, la prepotencia y la corrupción. Entre las materias que deben dominar los policías están el derecho constitucional, manejo de conflictos, psicología social y criminal, informática, técnicas de investigación criminalística, defensa personal, manejo de armas de fuego, así como los aspectos teóricos de lo que es la seguridad pública y las instituciones encargadas de ella en una sociedad democrática.

Un aspecto muy importante en las acciones de seguridad pública son los recursos materiales. El gobierno tiene la obligación de dotar a las instituciones encargadas de seguridad pública de los recursos necesarios para que puedan cumplir con sus labores. Se debe de proveer a los policías de instrumentos de trabajo que permitan que enfrenten sin algún tipo de desventajas las funciones a las que están encomendados. En este caso se les debe de dotar de la mejor tecnología en cuanto a vehículos, armas de fuego y equipos informáticos y de comunicación; así como en un número suficiente.

Además de los aditamentos materiales, el otro aspecto vital son condiciones laborales adecuadas. A la par de la profesionalización de los cuerpos de seguridad y la instauración de una carrera policial deben existir ingresos decorosos y prestaciones adecuadas. Estos elementos inhibirán en gran medida actitudes de corrupción y fomentarán entre policías y servidores públicos una sensación de satisfacción con su trabajo. La evaluación de los resultados de las acciones en este ámbito es más sencilla que la evaluación de los resultados en materia de participación ciudadana. Los indicadores que

permitirán evaluar la acción gubernamental son los índices de delitos y las tasas de victimización, así como las quejas y denuncias en contra de las instituciones de seguridad por su desempeño.

Estas acciones descritas deben realizarse dentro de un marco de transparencia y combate a la corrupción en cuanto a los resultados, así como de respeto por los derechos humanos en cuanto a su actuar. El concepto de transparencia en un gobierno alude a que las acciones y programas que realiza deben hacerse con apego al marco legal y de frente para con los ciudadanos, que son núcleo y motivo de las acciones de seguridad pública. La transparencia en los resultados dará a los ciudadanos oportunidades de evaluar el desempeño y funcionamiento de la gestión de un gobierno, cualquiera que sea.

Hay que precisar que justamente en materia de seguridad pública no todas las acciones pueden ni deben realizarse con total transparencia. La delicadeza de ciertas funciones y actividades policiales requiere discreción, porque una total transparencia en automático las echaría por tierra. Justo por eso la precisión de que la transparencia debe enfocarse más en analizar los resultados.

La retroalimentación basada en una evaluación que haga la ciudadanía y los grupos de la sociedad civil será fundamental al significar, de inicio, combate a la corrupción y posteriormente, analizar el desempeño del gobierno en materia de seguridad pública, con la posibilidad de ubicar aciertos y errores, y estar en capacidad de mejorar, todo ello en beneficio de aquellos que evalúan.

Por otro lado, la salvaguarda de las integridades e intereses de los ciudadanos como función principal de la seguridad pública en un gobierno democrático, implica acciones que en todo momento se enmarquen dentro de una dinámica de respeto a los derechos humanos. Que se reconozcan, pero más importante aún, que se establezcan los medios para que el gobierno los respete, garantice y reestablezca en caso de que hayan sido violentados. Un gobierno podrá llamarse democrático si reconoce y respeta los derechos humanos.

La importancia del reconocimiento y respeto de los derechos humanos por parte de los cuerpos de seguridad pública radica en que son la autoridad inmediata y más cercana con los ciudadanos y es a ellos, por principio de cuentas, a quienes les toca garantizar la seguridad pública. Pero es una tarea compleja que requiere la profesionalización de los

cuerpos de policía, de forma que sean capaces de garantizar y proteger los derechos de las víctimas sin caer en abusos de poder y respetando también los derechos de los delincuentes. De las acciones de gobierno en materia de recursos materiales y búsqueda de condiciones laborales adecuadas se desprende que un gobierno también debe velar por los derechos humanos de los propios integrantes de los cuerpos de seguridad que velan por los derechos de los ciudadanos.

El avance en lo anterior redundará en legitimidad y confianza para con los cuerpos policíacos e instancias de seguridad pública, lo que permitirá al gobierno tener éxito en su estrategia de acercarse a la ciudadanía e incluirla en la parte preventiva de su política de seguridad.

No obstante, con frecuencia en materia de seguridad los gobiernos dan preferencia a las acciones de tipo institucional. En parte, esto es resultado de la dinámica de exigencias de la sociedad, que exige resultados rápidos y evidentes, ante lo que el gobierno se encuentra en la necesidad de llevar a cabo acciones que si bien tienen resultados a corto plazo, por mucho, no resuelven de raíz los problemas de seguridad. Esta cuestión puede resolverse a través de la participación de la ciudadanía, pues en la medida en que participa se vuelve consciente de las ventajas de un enfoque preventivo, que aunque a largo plazo, resuelve de mucho mejor manera las problemáticas de inseguridad en una sociedad.

1.3.2 Inclusión y participación ciudadana en la política preventiva de seguridad pública.

Al hablar de seguridad pública, nos referimos a la democratización cuando los sistemas de seguridad se vuelven inclusivos, con una corresponsabilidad entre sociedad y gobierno para el diseño de programas y políticas, así como para su aplicación y su posterior evaluación. Esta nueva forma de gobernar permite reducir de forma significativa la inseguridad, además que la relación entre sociedad y gobierno se traduce en la adopción de políticas de seguridad preventivas primordialmente. Enfocarse en la prevención del delito es una línea de acción que ofrece mejores resultados, ya que implica la participación de toda la

ciudadanía, pues la acción conjunta del gobierno y la sociedad reduce la posibilidad de que se cometan actos delictivos.

Hablar de participación ciudadana o de inclusión en materia de seguridad pública de ninguna manera significa que el gobierno descargue sus funciones en los ciudadanos. El gobierno sigue siendo el responsable de atender el asunto porque es justo su función y es el único que dispone de los medios y de la facultad para hacerlo. En ese sentido su papel seguirá siendo el principal. De lo que se trata, es que se entienda que es un asunto muy importante y que para su atención son insuficientes sus solos recursos y acciones. Que se entienda que para lograr cumplir con esas funciones puede y es necesario apoyarse en la ciudadanía o los grupos de la sociedad civil, incluyéndolos en la medida de lo que es posible y deseable.

Un requisito importante para la inclusión y participación es que los ciudadanos estén debidamente informados, lo que aumenta la conciencia pública de los problemas de la comunidad en materia de seguridad pública, así como de las acciones a realizar tendientes a resolverlos, y que se logra con una amplia difusión de las actividades gubernamentales a realizar.

Los programas y las acciones en materia de participación ciudadana en lo general están englobadas en dos grandes esferas: por una parte, a través de mecanismos institucionales, y por la otra, a través de acciones que fomenten la cultura de la participación y prevención. En seguridad pública es poco práctico, por no decir indeseable, hacer uso de los mecanismos institucionales asociados a la participación ciudadana como el referéndum, el plebiscito o la iniciativa popular.

Sin embargo, a nivel comunitario y de zona existen algunos otros mecanismos que son más sencillos y más comúnmente aplicados entre la ciudadanía, como son:

a) Las audiencias públicas. En ellas los ciudadanos pueden recibir cursos de capacitación para la prevención del delito, concientización de la importancia de la participación e información con relación a las políticas y acciones de gobierno. Podemos decir que son el mecanismo primario a partir del cual pueden funcionar las demás opciones. Por ello deben ser breves y propositivas y manejarse en un ambiente de confianza y cordialidad en el que se escuchen las propuestas de manera seria y se tracen metas precisas

y sistemas de evaluación de los objetivos. Son también un medio idóneo para evaluar el desempeño de las instancias encargadas de la seguridad y para estrechar la relación entre el gobierno y la sociedad. Sin embargo hay que evitar que se conviertan en diatribas en contra de los policías e instancias encargadas de la seguridad, pues de otra manera a eso se reducirá la participación ciudadana.

b) Consultas vecinales. Por medio de las cuales los vecinos de las distintas demarcaciones territoriales pueden emitir opiniones y formular propuestas de solución a los problemas de seguridad que aquejan el lugar donde viven.

c) Colaboraciones vecinales. A través de ellas los ciudadanos tienen la posibilidad de colaborar con las instancias gubernamentales que corresponden a su comunidad en la aplicación de las políticas de seguridad.

d) Unidades de quejas y denuncias. Por medio de las cuales los ciudadanos pueden presentar quejas y denuncias relativas a un desempeño deficiente de las instancias encargadas de la Seguridad pública.⁴⁹

Si bien no es práctico hacer uso de los mecanismos institucionales de participación ciudadana si es fundamental incluir a los ciudadanos de forma fundamental en las acciones de tipo preventivo en materia de seguridad pública.

Siguiendo de nuevo con el esquema planteado por Antonio del Valle, las acciones referidas al fomento de la cultura de la participación se traducen en tres líneas principales. La primera de ellas es la denuncia del delito, que es la participación en el nivel más básico, pues le brinda a la autoridad la información básica a partir de las cuales un gobierno debe y está en posibilidades de desarrollar y aplicar programas y políticas para la atención de problemas relacionados con la seguridad pública.

La segunda línea es la participación con las autoridades, ya que la información y las propuestas de la ciudadanía son fundamentales porque son precisamente los ciudadanos quienes viven los problemas y los conocen. A través de este nivel de participación dota a la autoridad de un nivel de información más detallado, puesto que los ciudadanos conocen

⁴⁹ *Ibíd.*, pp. 73-74.

dónde hay delitos, quienes los cometen, en qué zonas y horarios. Esta información ayuda al gobierno a combatir la inseguridad pública.

La tercera línea es la prevención y colaboración en la aplicación de los programas y medidas de prevención, donde los ciudadanos pueden ayudar a la prevención de los delitos o de las condiciones que provocan inseguridad, a la par de otras instituciones de la sociedad, como las escuelas, las organizaciones de la sociedad civil y las comunidades. En ésta línea hay diversas opciones que debe impulsar un gobierno democrático lograr real participación ciudadana en las políticas preventivas de seguridad pública:

- Buscar la participación de la población y los diversos grupos de la sociedad civil en la prevención del delito a nivel de su comunidad, y promover las vinculaciones a nivel local de estos grupos y con las instituciones encargadas de seguridad. Para poder participar, por principio de cuentas es esencial que el gobierno lleve a cabo acciones de capacitación y concientización dirigidas a los diversos sectores de la población, con la finalidad de que quieran y sean capaces de participar en actividades comunitarias y tareas cívicas.
- Promover la movilización de apoyo financiero para la prevención del delito a nivel comunitario, especialmente infraestructura, instalaciones y personal. Ciertos sectores de la sociedad civil, como los empresarios, pueden brindar apoyo financiero para los programas de prevención del delito. Estos recursos estarían destinados no sólo a servicios de seguridad, sino también para otros servicios sociales en la comunidad.
- El establecimiento de seguridad en las calles mediante un diseño físico especial y de planeación urbana. Ciertos sectores de la ciudadanía pueden participar en un diseño urbano que favorezca la seguridad, así como el resguardo, defensa y recuperación de los espacios públicos. En pocas palabras podemos hablar de una vigilancia comunitaria.
- Difusión de información relacionada con las materias de Seguridad pública y prevención del delito en los diversos medios de comunicación, así como a través de otros medios.

- Obtención de la participación de los jóvenes en tareas cívicas y servicios comunitarios mediante actividades de capacitación de tipo formal y también de tipo informal, de educación y de dirección.
- Desarrollo de recursos y herramientas para la solución de conflictos, la mediación y la solución de controversias con la ayuda de las autoridades. Esto se realizará con el objetivo de reducir al mínimo el uso de mecanismos judiciales oficiales.
- Evaluación de las medidas mencionadas en términos de eficiencia, eficacia y grado de sustitución. Muy importante es que la ciudadanía participe en la evaluación de la eficiencia y eficacia de las acciones realizadas, con el fin de generar una dinámica de retroalimentación que permita al gobierno corregir y mejorar sus políticas. Sólo mejorando las políticas y acciones de gobierno es que se puede demostrar su eficacia o su incapacidad de atender el problema de la seguridad pública, con el fin de modificarlas. Evaluar los resultados de la participación ciudadana en materia de seguridad pública es mucho más complicado que evaluar las acciones del mismo tipo en el ámbito institucional debido a que se trata de indicadores blandos. Sin embargo, se pueden medir a través de la percepción acerca de seguridad y de orden que tenga la ciudadanía, así como del temor que tenga a la inseguridad y de la satisfacción que tenga con las instancias encargadas de la seguridad. En las instancias de seguridad también es posible evaluar los avances logrados en materia de participación ciudadana al analizar la satisfacción de sus empleados con su trabajo y el compromiso que tienen con la institución.

Hay que hacer mención a este respecto que aun cuando las acciones de tipo preventivo basadas en la participación ciudadana son más eficaces que las acciones basadas en un enfoque punitivo, se trata de acciones y programas a largo plazo que no tienen la espectacularidad de las segundas. Por ello, parte importante de la aplicación de una política de gobierno de participación ciudadana es la creación y fomento de una cultura democrática entre la sociedad.

CAPÍTULO 2. SEGURIDAD PÚBLICA EN EL D.F.: DE LOS GOBIERNOS AUTORITARIOS AL PRIMER GOBIERNO ELECTO

En el caso de México, la concepción de seguridad pública se ha relacionado con la concepción de orden público, cuestión que ha justificado un excesivo control e intervencionismo del gobierno en todos los campos de la vida social y económica. En la dinámica autoritaria la policía es una institución determinada en función de ciertos tipos de gobierno. En un gobierno no democrático la policía “es un brazo represor y confidente del poder”⁵⁰, ya que cuanto mayor es la distancia entre el gobierno y la sociedad civil, tanto más antagónica se vuelve la relación de la policía con el ciudadano, pues tiene un carácter político que la hace maleable de acuerdo con el tipo de gobierno existente. De ahí viene el reclamo de la profesionalización de la policía, para que ésta no se guíe por causas políticas, sino que actúe de acuerdo a destrezas técnicas y normas éticas.

La concentración de poder en el presidente de la república, así como la dinámica que ejerció éste en los gobiernos autoritarios de cierto control sobre el poder legislativo y judicial, fueron un factor que fomentó la inoperancia y corrupción de las instituciones policíacas. Los cambios de mandos superiores, o cambios de nombres de las diversas instancias y dependencias muchas veces eran acciones que sólo influían en la superficie, mientras que los elementos realmente fundamentales para cambiar estas instituciones no se modificaban.

El caso del D.F. es peculiar porque siendo sede de los Poderes de la Unión no era reconocido como tal. Era el Presidente de la República el que nombraba un regente que se hiciera cargo del entonces llamado Departamento del Distrito Federal. Al no ser estado, el D.F. carecía de una constitución propia así como de un congreso local. Situación que fue cambiando, primero con la creación de la Asamblea de Representantes del D.F., luego con la elección de un jefe de gobierno y que continuaría con la elección de los jefes delegacionales.

⁵⁰ Ignacio Carrillo Prieto. *op. cit.*, p. 15.

2.1 La seguridad pública al servicio del gobierno: las gestiones no electas en el D.F.

El aparato de seguridad pública en los gobiernos de tipo autoritario de la Ciudad de México operaba bajo la idea de “orden y seguridad.” Este enfoque favorecía a los gobernantes, pues los órganos de policía no eran “vigilantes y reforzadores de la convivencia de los ciudadanos (gobernantes y gobernados iguales ante la ley) basada en el respeto a los derechos y libertades públicas”⁵¹, sino instancias con la premisa de que las instituciones de seguridad tenían como función primordial la conservación del “orden y la tranquilidad pública”, y que no estaban acotadas por el respeto a las garantías individuales de los ciudadanos. Esta idea está presente desde que se crearon los primeros órganos de policía, incluso mucho tiempo antes de los periodos que abordamos. Como ejemplo, aludiendo a las funciones de la Guardia de Seguridad pública de 1857, se establece su obligación de mantener el orden público y la seguridad individual sofocando y reprimiendo cualquier motín y desorden, restableciendo “a viva fuerza la tranquilidad y el imperio de la ley.”⁵² Esta forma de actuar de la policía le da un carácter autoritario, al actuar en nombre de una función administrativa, preventiva, así como de defensa de las buenas costumbres y la urbanidad.

Una característica fundamental de las instituciones de seguridad pública de los gobiernos autoritarios es la lejanía de sus acciones para con la ciudadanía y sus intereses. Solían encontrarse conformadas por personas no especializadas en la función policial, sin ética y sin formación las más de las veces. Tampoco estaban sujetas a un marco bien definido por la ley. Se trataba de una seguridad al servicio discrecional de los gobernantes, donde al ciudadano no se le garantizaba un verdadero derecho a la seguridad, aunque con la paradoja de que todo funcionaba dentro de un estado de derecho, pero no uno de tipo democrático. Es dentro de estos tipos de gobierno donde los cuerpos de seguridad pública son los que más transgreden las garantías de seguridad y libertad individual en nombre de los gobernantes.

⁵¹ José Arturo Yáñez Romero, *Policía mexicana: Cultura política, (In) seguridad y orden público en el Gobierno del Distrito Federal 1821-1876*, México, UAM- Plaza y Valdés Editores, 2001, p. 240.

⁵² *Ibíd.*, p. 242.

El primer antecedente del Ministerio Público en México es el Promotor Fiscal de la Colonia. En el México independiente, la cuestión de la justicia quedó pendiente ante la urgencia de construcción de otras instituciones políticas. Hasta la Revolución fue que dicha cuestión vino a figurar como una necesidad básica de la ciudadanía, además de las reivindicaciones agrarias y proletarias.

En la Constitución, la parte que hace referencia al Ministerio Público se encuentra entre las normas correspondientes al Poder Judicial, puesto que alguna vez el Procurador General de la República y el fiscal general de la nación fueron magistrados de la Suprema Corte de Justicia y es a partir de 1900 que fue incorporado al Poder Ejecutivo. Una de las características principales del Ministerio Público es que cuenta con una autonomía funcional frente al Ejecutivo, aun a pesar de estar incorporado a él. Esto se debe a que el Ministerio Público es un “magistrado de la ley, y en ese sentido, no depende más que de la norma. (...) En el desempeño de sus funciones esenciales sólo se somete a una autoridad, y esa autoridad es la ley.”⁵³

En las décadas posteriores a la Revolución, la exigencia de justicia y de seguridad no era prioridad para los ciudadanos. En la lucha contra el creciente crimen, los cuerpos policíacos del siglo XX tuvieron como reto modernizarse. En ese proceso sus elementos aprendieron y se enfrentaron a hechos nuevos como la disolución de motines y manifestaciones públicas. La primera de la época revolucionaria se dio en 1929 contra grupos ciudadanos que apoyaban la candidatura a la presidencia de la República de José Vasconcelos.

En 1930 se modifica la estructura del Departamento del Distrito Federal y se crea la Jefatura de Policía, donde se establecieron los servicios de Policía Femenina y de Intérpretes. En 1931, por órdenes del presidente Pascual Ortiz Rubio, se reivindicaron las funciones del Ministerio Público y su Policía Judicial, quienes surgieron como tal en 1916, y a las que se dotó de facultades para perseguir delitos, en tanto que a la policía común se le asignaron labores meramente preventivas. A partir del año de 1932 se organizó el cuerpo de Policía en 16 campañas de gendarmes a pie y un escuadrón montado, además de que se

⁵³ Sergio García Ramírez, “El Ministerio Público”, en: *El Ministerio Público en el Distrito Federal*, México, PGJDF y IJ UNAM, 1997, p. 6.

creó el antecedente del Agrupamiento de Motopatrullas. Para 1941 se constituyó a la Policía Bancaria como complemento de la Policía Preventiva y también en ese año se reconoció a los veladores como miembros auxiliares, con lo que se crea la Policía Auxiliar. En la década de los setenta se fusionó la Jefatura de Policía con la Dirección General de Tránsito, integrándose la Dirección General de Policía y Tránsito. En 1974 la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal creó la Coordinación General de Servicios a la Comunidad.

A partir de 1975 comienza a presentarse un proceso de desarrollo del crimen organizado, principalmente en las ciudades más importantes de nuestro país. Esto trajo como consecuencia la generación de una delincuencia organizada como no se conocía, ante la cual quedaron rezagados los aparatos de seguridad pública y de justicia. Frente a la evolución de la delincuencia organizada, se encontraba una policía “improvisada, normalmente reclutada de las filas del desempleo, del subempleo, de los sectores rurales, policías que no podían atender su función de cuidar el orden, de prevenir el delito en las calles; una policía judicial que (...) no sabía investigar, no tenía los conocimientos necesarios para ello; un Poder Judicial sin recursos, tímido, que no contaba con los mejores hombres de México por los niveles salariales tan bajos, con instalaciones impropias y un marco jurídico totalmente rezagado.”⁵⁴ En el caso del D.F. dichas consecuencias se comenzaron a hacer evidentes hacia finales de los años ochenta.

Durante los gobiernos autoritarios fue muy cierto que el Ministerio Público se usó como instrumento de poder y de corrupción, al tener el monopolio de la acción penal, pues de él depende el encarcelamiento o la sanción de un culpable o de un inocente, la libertad de los delincuentes y el consecuente aumento o disminución de los índices delictivos. En la dinámica de los gobiernos autoritarios, los agentes del Ministerio Público buscaban en primera instancia convencer a los denunciadores de que denunciar los delitos era inútil, pues dichas denuncias no prosperarían. Si no lo lograban, el propio proceso administrativo de las denuncias provocaría que terminaran archivadas.

⁵⁴ René González de la Vega, “Evolución del concepto de Ministerio Público en México” en: *El Ministerio Público en el Distrito Federal*, México, PGJDF y IJ UNAM, 1997, p. 18.

No podía ser de otra forma si recordamos que dadas las condiciones del sistema político en la década de los sesenta, el gobierno fomentó una estructura de contra – subversión para lo cual requería cuerpos policiacos con muchas atribuciones, las cuales iban en detrimento de los derechos humanos de los ciudadanos. La reforma política llevada a cabo por el gobierno de López Portillo resolvió de alguna forma esa problemática, pero no desactivó esos elementos que fomentó. La dinámica de los cuerpos policiacos ante las nuevas condiciones convirtió las cadenas de mando de dichos cuerpos en cadenas de corrupción, y criminalidad incluso. Se fue conformando una maquinaria de corrupción que en el caso del Distrito Federal, permaneció para servir al gobierno como instrumento de control. Evidentemente, en ella no debían ni podían caber los intereses reales de los ciudadanos.

Dicha maquinaria se gestó en el periodo de 1977 y 1982, con Arturo Durazo Moreno al frente de la policía capitalina, y que funcionaba desde los niveles más bajos hasta los más altos: “desde los agentes de tránsito y operadores de grúas que extorsionaban automovilistas, infractores o no del reglamento de tránsito, hasta la protección de asaltantes, traficantes de metales preciosos, secuestradores, rateros de toda laya, dueños de clínicas donde se practicaban abortos, falsificadores de moneda, fayuqueros y bandas especializadas en el robo y venta de autos robados.”⁵⁵ Esta estructura se denominó “La Hermandad”, una maquinaria, como ya se dijo, diseñada para la obtención de dinero a través de la extorsión y la protección a delincuentes. Los miembros de dicho grupo permanecieron como funcionarios medios y altos aún después del periodo de Durazo, actuando de acuerdo con el código criminal de dicha organización.

Martínez de Munguía explica que en el Distrito Federal, y en general en México, existió una falta absoluta de controles externos sobre la policía durante décadas, además de un ejercicio patrimonialista de los cargos, así como una falta de institucionalización de las corporaciones policíacas. Esto trajo como consecuencia que los cuerpos policíacos acumularan cuotas y espacios de poder con un amplio margen de acción y corrupción. La policía fue ganando una indebida autonomía con escaso control político sobre ella y esa

⁵⁵ Instituto Mexicano de Estudios del Crimen Organizado, *Todo lo que debería saber sobre el crimen organizado en México*, México, Instituto Mexicano de Estudios del Crimen Organizado, 2003, pp. 64-65.

autonomía le permitió desarrollar estructuras piramidales de corrupción interna. Mediante mecanismos ilegales (ayudantes o madrinas, por poner un ejemplo) se creó una especie de policía paralela, cuya lealtad al servicio se sustituyó por complicidades que generaron impunidad. La ausencia de profesionalización y de controles efectivos explica que no existía conciencia de servicio público, y donde la tortura fue durante mucho tiempo, el instrumento más usado de investigación.

Conceptos alusivos a ciudadanía, democracia y participación ciudadana han estado constantemente citados en los programas de seguridad pública, así como la eficientización y profesionalización de las fuerzas del orden, incluso en aquellos de gobiernos autoritarios. Tomemos el Programa de seguridad pública 1982 – 1988 del Departamento del Distrito Federal se planteó como objetivo principal de acción el incrementar la eficacia de la Policía Preventiva a través de aumentar el nivel de profesionalización, apoyado en la participación de los ciudadanos que estuvieran interesados en hacerlo. En esa línea se aplicó una política de racionalización y de administración correcta y eficaz de los recursos asignados a la institución. Para ello, en 1984 el gobierno del Distrito Federal transforma la antigua Dirección General de Policía y Tránsito en la Secretaría de Protección y Vialidad.

Entre las principales acciones anunciadas en el sexenio 1982 – 1988 está el mejoramiento de los recursos humanos de las instancias de seguridad pública del Distrito Federal mediante cursos de capacitación principalmente, destinados a lograr una vocación de servicio en las tareas de protección de la vida y el patrimonio de los ciudadanos. Además, hubo un mejoramiento de los recursos materiales, tanto en equipo como en instalaciones. Se buscó alcanzar los más altos índices de eficiencia en la administración de los recursos humanos, materiales y financieros asignados a las dependencias de seguridad pública. Se planteó que el desarrollo de las dependencias sólo era posible en la medida en que se llevara a cabo una adecuada programación, presupuestación y adquisición de los diversos recursos.

Dentro de las acciones de profesionalización de la seguridad pública se intentó contribuir a la consecución de un desarrollo integral de los elementos de las instancias de correspondientes a través de capacitaciones teórico – prácticas. El objetivo de estas acciones era el de que los elementos de las instancias encargadas de la seguridad pública

conocieran mejor la estructura y las funciones en las diferentes áreas de la institución. Al interiorizarse en las actividades y disciplinas, los servidores públicos debían adquirir conciencia del valor y la importancia social que tiene el servicio policial, resultando en una posterior mejora de sus funciones, atribuciones y servicios institucionales.

Encontramos ya en estos programas la mención de los elementos que mencionamos como esenciales en una política de seguridad pública democrática: reorganización institucional, mejora de recursos materiales, instauración de una carrera policial y el establecimiento de condiciones laborales adecuadas para los miembros de las instancias encargadas de la seguridad en la ciudad.

Otro de los ejes principales del gobierno del Distrito Federal, según lo informado en este sexenio, fue la aplicación de una política de mejoramiento de la imagen institucional de la Secretaría de Protección y Vialidad a partir de sanciones a los malos elementos, así como incentivos a los elementos que cumplieran de manera sobresaliente con su trabajo. Tendiente a eso se otorgaron estímulos y recompensas al personal de la institución, además de que se incrementaron los salarios y las compensaciones de riesgo.

Se llevaron a cabo planes en materia de relaciones públicas para promover las acciones institucionales e informar a la ciudadanía de lo realizado a través de los medios de comunicación y de congresos, exposiciones y conferencias efectuadas en diversos sectores de la sociedad. Se realizaron actos entre los diversos sectores de la población para promover la imagen y los objetivos y propósitos de la Secretaría de Protección y Vialidad. Se establecieron relaciones con organismos, asociaciones e instituciones que tuvieran labores relacionadas con las llevadas a cabo por estas instancias. Se promovieron también estrategias para establecer campañas de publicidad que orientaran e informaran a la población, además de la distribución de publicaciones internas y externas con objeto de proyectar una imagen institucional.

Dentro del rubro de participación, en este sexenio el objetivo principal era la aplicación y fomento de un acercamiento con la comunidad a través de los programas de Policía de Barrio y de la Coordinación de Subcomisiones de Seguridad pública, con lo que

se pretendía involucrar a los particulares⁵⁶ organizados en la planeación y optimización de las acciones operativas. El gobierno planteó la participación de los ciudadanos como elemento indispensable de la atención de la seguridad pública, ya que son los ciudadanos quienes pueden proponer soluciones más acordes a la realidad. Por ello creó la Comisión Mixta de Seguridad, compuesta por delegados políticos y representantes de la Policía Preventiva, que tendría las siguientes funciones:

- Realizar visitas a las instalaciones de la Academia de Policía, así como a los diversos sectores y agrupamientos.
- Realizar reuniones de trabajo con los 16 Delegados Políticos.
- Realizar recorridos en zonas, barrios y colonias clasificadas como conflictivas.

Adicionalmente se creó la Comisión Sectorial de Seguridad (COSSEG), como parte de un Comité para la Planeación del Distrito Federal (COPLADEDF). Esta comisión tenía como objetivos regenerar la confianza de la ciudadanía en los cuerpos de Seguridad mediante la profesionalización y moralización de los mismos para así, poder concertar programas de acciones conjuntas para acercar al ciudadano con los servidores encargados de su protección. Se realizaban reuniones plenarias, donde la Secretaria de Protección y Vialidad recibía las aportaciones y quejas de los ciudadanos. Posteriormente se crearon los Consejos Consultivos Delegacionales, que servirían como órganos de consulta y apoyo en la elaboración de programas de Seguridad pública realizados por la Secretaría.

Los programas derivados de la creación de los Consejos Consultivos fueron:

- Programa de Reclutamiento Vecinal o de Policía de Barrio. Que consistía en que juntas de vecinos reclutaran a aspirantes de entre los jóvenes de su comunidad para ser capacitados en la Academia de Policía y posteriormente ser asignados al sector de policía correspondiente la misma comunidad.
- Programa de Vigilancia Compartida o Código Águila. Programa en el que participaban comerciantes, industriales y ciudadanos en general en puntos

⁵⁶ El término “particular” al referirse a los ciudadanos nos da una muestra del concepto que se tenía acerca de los individuos en los programas de los gobiernos que relacionamos con los gobiernos no democráticos.

establecidos de contacto ciudadano – policía, y cuya finalidad era colaborar en la verificación de que los policías realizaran los patrullajes programados.

- Programa de Moralización Compartida. Que consistía en concientizar a los ciudadanos para evitar que fueran víctimas de extorsión por parte de los elementos de policía, debido al desconocimiento de sus derechos y obligaciones. Para ello se distribuyó el Libro Azul, con información relativa a infracciones al reglamento vehicular.
- Programa de Acercamiento y Reorientación Juvenil. Programa que pretendió el acercamiento entre los policías y los jóvenes a fin de establecer contacto en las Delegaciones Políticas y a través de la realización de simulacros, demostraciones de acrobacias, eventos artísticos y visitas a la Academia de Policía, con el objetivo final de encausar de forma positiva a dichos jóvenes.
- Programa de Protección Escolar. En el que participaron padres de familia y alumnos de las escuelas de forma voluntaria en vialidad para mejorar la vigilancia en sus planteles escolares a la hora de entrada y salida de clases. Aunado a ello, se contaba con la presencia de patrullas a la entrada y salida de clases con el fin de mantener los alrededores de las escuelas libres de pandilleros y consignar a los vendedores de drogas. Además se colocaban cercas de protección y topes en caso de ser necesario y se distribuían folletos informativos entre los alumnos de las escuelas.
- Programa de Apoyo Ciudadano. Programa mediante el que se creó el Club de los 1000 en cada Delegación Política. Este Club debía de apoyar la creación de un fondo que debía de ser entregado a los familiares de los policías que fallecieran en el cumplimiento de su deber. También debían de supervisar la institucionalización de premios a los policías así como la donación de chalecos blindados.⁵⁷

Es importante observar que la idea del programa era sólo incorporar el sentir de la sociedad, no a través de una acción incisiva y fundamental, una real participación ciudadana, sino de una forma de participación ‘ligera’, por decirle de alguna forma, y

⁵⁷ Programas descritos en el *Programa de seguridad pública 1982 – 1988* del Departamento del Distrito Federal,

acotada a momentos y acciones mínimas. La ciudadanía en general se mantenía lejos de la toma de decisiones y del momento de creación de los programas de seguridad.

A partir de 1988, la crisis económica y el crecimiento de la Ciudad de México provocaron un aumento considerable en los índices de inseguridad. La gravedad de estos problemas requería un accionar fuerte en contra de la delincuencia y la impunidad y por ello fue que el Departamento del Distrito Federal declaró el asunto de la seguridad como una de sus principales prioridades. En el sexenio 1988 – 1994 se dirigieron sus acciones por un lado, a lograr una mejor coordinación y organización de los cuerpos encargados de la seguridad pública, así como a la sanción de forma estricta de cualquier violación a los derechos humanos; y por otra parte, se buscó evitar el crecimiento de las adicciones, particularmente a las drogas; además de buscar un mejor control de la venta y uso de solventes entre la población de bajos recursos.

En coordinación entre la Secretaría de Protección y Vialidad y la Procuraduría General del Distrito Federal se llevaron a cabo acciones para incrementar la eficacia y aumentar la profesionalización de los cuerpos de policía. Se buscó la especialización de los cuerpos policíacos en la acción preventiva basada en el establecimiento de las ubicaciones, horarios, géneros y perfiles de los delitos por colonia y zona de la Ciudad. Se reasignaron elementos y equipo en función de la incidencia delictiva y se aumentó la presencia de agrupamientos metropolitanos en apoyo a los sectores más conflictivos. Se llevó a cabo un cambio en la forma de administrar recursos materiales; equipo, uniformes, gasolina y materiales; dentro de la Secretaría de Protección y Vialidad con la finalidad de atacar el problema de la corrupción. La Academia de Policía buscó garantizar el cumplimiento de los requisitos de ingreso para los solicitantes, así como para solicitudes de ascenso, además de contar con sistemas de estímulos y reconocimientos a la carrera policial.

En la parte de la participación ciudadana se reestructuró la secretaría con la finalidad de fortalecer la participación de la ciudadanía a través de una especialización de funciones e intentando una mayor vinculación de los sectores de policía a las delegaciones políticas. También se puso en operación un sistema de número telefónico que concentrara los servicios de emergencia, inicialmente en la Delegación Benito Juárez, para posteriormente extenderlo a la totalidad de las delegaciones políticas. Se puso énfasis en la

atención a víctimas de violencia intrafamiliar, a personas extraviadas y a personas víctimas de delitos sexuales a través de un Consejo Consultivo en la Procuraduría del Distrito Federal.

En 1993 la Asamblea de Representantes del Distrito Federal aprobó la Ley de Seguridad del Distrito Federal para delimitar el servicio de seguridad pública, precisando los principios de actuación de los códigos de ética policial. Además instituye la profesionalización de la prestación del servicio de seguridad pública y los derechos y obligaciones de los policías, constituyendo un régimen específico de disciplina para los cuerpos encargados de dicha tarea. Todo lo anterior debía estar enmarcado en garantizar el respeto a las garantías individuales. Es importante mencionar que esta ley fue resultado de consultas con los habitantes de la Ciudad de México y con especialistas y expertos en la materia. Dicha ley contó con un apartado especial que reguló la participación vecinal y ciudadana a través de Comités de Seguridad Pública, que se conformaban por representantes populares, vecinales, ciudadanos por un lado; y por el otro, representantes de la Secretaría de Seguridad, de la Procuraduría de Justicia y de las Delegaciones Políticas. Se crea en el mismo año el Instituto de Formación Policial, cuya función era capacitar a los aspirantes a policías judiciales y Ministerios Públicos. Los cursos eran impartidos por especialistas y juristas, la mayoría de los cursos se realizaban en coordinación con la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

En 1994 se transforma la Secretaría de Protección y Vialidad, pasando la parte de vialidad a conformar, junto con la que en ese entonces era la Coordinación General de Transporte, la Secretaría de Transporte y Vialidad; mientras que se por el otro lado se crea lo que hoy es la Secretaría de Seguridad Pública del Distrito Federal.

A partir de la reforma constitucional de 1994 el procurador del Distrito Federal pasó a depender del jefe de gobierno del Distrito Federal, pero no había una política criminológica en México, de una dependencia que de verdad se encargara de diseñarla e impulsarla. La imagen del Ministerio Público era la de una institución poco confiable, que producía un sentimiento de frustración en la ciudadanía para con las instituciones, además de la sensación de falta de sensibilidad y burocratismo en la atención; lo que redundaba en una percepción de inseguridad aún mayor: “no se está sancionando, es la sensación que

tenemos, el delito que se comete y sabemos que, delito que no se sanciona es delito que se repite.”⁵⁸

En 1995, a nivel federal se crea el Sistema Nacional de Seguridad pública que regularía el tránsito hacia una militarización de la seguridad. Para un gobierno de tipo autoritario el concepto de gobernabilidad se basa en la capacidad de ejercer el monopolio legal de la violencia como estrategia para evitar la violencia de y contra particulares. Uno de los principales canales para lograrlo es la promoción en los medios de comunicación de imágenes de una sociedad envuelta en la violencia, la inseguridad y el miedo.

La Ley de Participación Ciudadana de 1995 contempló la figura de consejeros ciudadanos como mecanismo de participación de los ciudadanos. No obstante, dichos consejeros no estaban obligados por ley a ser conocidos y a dar a conocer sus puntos de vista de forma pública, mucho menos a convocar a los ciudadanos que representaban, puesto que una vez elegidos pasaban a conformar un Consejo Delegacional que en la realidad, estaba lejos de ellos.

En 1996 se publica la Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, que comprendía ciertas disposiciones para fomentar la participación ciudadana en materia de seguridad. En ese mismo año se inician las Mesas de Seguridad de la Secretaría de Protección y Vialidad y de la Procuraduría de Justicia con representantes de agrupaciones de comerciantes, jefes de manzana, empresarios, representantes de unidades habitacionales, prestadores de servicios y vecinos en general. El objetivo de estas mesas de trabajo fue que los diversos sectores de la sociedad civil propusieran acciones de prevención y combate a la delincuencia, además de que se buscaba una mayor transparencia del desempeño de los cuerpos policíacos.

Es también desde este año que “La Hermandad” vino a menos, a partir del arribo a la Secretaría de mandos militares, y con la pérdida paulatina de posiciones de poder. Muchos de sus miembros se jubilaron, algunos fueron *congelados* o sacados de la secretaría. Todo esto, aunado esto a la pérdida de espacios ha provocado que dicha organización disminuyera su influencia y control. No obstante, su erradicación requeriría

⁵⁸ ICESI, *op. cit.*, pp. 64-65.

una purga a gran escala en los cuerpos policíacos de la ciudad, a fin de expulsar a todos los elementos corruptos y criminales.

Como resultado del actuar de esta organización en años anteriores, la corrupción de los cuerpos policíacos llegó a constituirse en una cadena de complicidades a todos los niveles. La dinámica de la policía fue que las patrullas, grúas, motocicletas y hasta las bicicletas, que debían ser instrumentos indispensables para la prestación de un servicio, se convirtieron en elementos que debían producir una renta para los mandos superiores, a condición de mantener el empleo o las mejores posiciones para incurrir en actos de corrupción. El negocio que representó la corrupción de los cuerpos policíacos para sus mandos superiores fue permitido por los gobernantes en turno a cambio de su incondicionalidad en la consecución del control político. Así, la policía se convirtió en guardián del orden, antes que en protectora de la sociedad.

Por parte del sistema carcelario, la autoridad formal no tiene en realidad autoridad real. Los centros penitenciarios se han convertido en un bastión de corrupción, funcionan como escuelas del crimen y no se logra asegurar la integridad física ni los derechos humanos, y evidentemente que no existe el proceso de rehabilitación de los delincuentes.

Las corporaciones policíacas no tenían información confiable en las áreas más importantes, ni registro de armas, vehículos ni de policías. Existía una carencia de memoria histórica de las corporaciones, y tampoco había coordinación entre las diversas áreas. Había desconexiones en las cadenas de mando, cargas de trabajo desproporcionadas, nulo flujo de información, ausencia de controles y mecanismos de evaluación, además de un nivel de profesionalización y capacitación muy por debajo de lo necesario.

Por su parte el Ministerio Público sólo recibía denuncias y las manejaba detrás de un escritorio. La Policía Judicial, que debía estar al servicio del Ministerio Público en la tarea de la investigación no recibía denuncias, ni confesiones, mucho menos hacía investigaciones por sí misma, mientras que el otro auxiliar del Ministerio Público, el perito, estaba completamente desvinculado del proceso de investigación.

La Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal investiga los delitos formalmente denunciados y deja en manos de la Secretaría de Seguridad Pública las funciones de vigilancia y de detención en flagrancia, pero en la realidad ninguna se ocupa

de atender e investigar la cifra de delitos denunciados, así como de los delitos en posibilidad de cometerse. Cualquier acción gubernamental que no se planteara atender ese vacío se enfrentaría con resultados pobres. Las reformas pertinentes deben ser dirigidas al órgano destinado a la investigación, la propia procuraduría. La actitud de la procuraduría antes de los gobiernos democráticos, y aún ahora, es meramente de reacción frente a los delitos, la mera investigación resultado de denuncias formales. Aunque ni siquiera llevan a cabo estas investigaciones de forma correcta, mucho menos se ocupan de los delitos que no se denuncian ni de la prevención de delitos que puedan cometerse o de aquellos cuya jurisdicción no es clara.

La infraestructura con la que cuenta la Procuraduría del Distrito Federal operaba de forma desarticulada. El personal técnico tenía una formación nula o muy pobre en sus campos específicos de trabajo. Los equipos de telecomunicaciones e informática estaban subutilizados, los mecanismos de recopilación y tratamiento de la información operaban de forma tradicional aún. Por otra parte, no hubo reales programas o acciones de tipo preventivo. Las más de ellas estaban encaminadas a los ciudadanos, proponiéndoles algunas medidas tibias para contrarrestar la inseguridad pública, no siendo ellos los responsables de dicha actividad y muy lejos de combatir al crimen de forma preventiva.

La explosión criminal en gran parte se explica debido a estas causas, a la corrupción de las instancias encargadas de la seguridad pública y de la procuración de justicia. Todo ello en el marco de un gobierno autoritario donde hay discrecionalidad, carencia de contrapesos y ausencia de rendimiento de cuentas.

Una de los elementos que salta a la vista después de analizar las acciones a partir de 1982 es una incongruencia entre el discurso institucional y los tipos de programas y acciones realizados por las instancias encargadas de la seguridad pública en el Distrito Federal. Mientras en el discurso y los objetivos generales de seguridad de estos gobiernos se habla de la importancia de la participación ciudadana para un desempeño de la acción de gobierno más eficaz y eficiente; en el desarrollo programático. El tipo de participación al que se hacían referencia estos programas era más tendiente a proyectar una imagen de seguridad a la ciudadanía para administrar cierta conflictividad social, que por una verdadera convicción democrática por parte del gobierno.

2.2 El inicio de las tentativas de poner la seguridad pública al servicio de los ciudadanos: el primer gobierno electo del D.F.

En julio de 1997 la Ciudad de México vivió por primera la elección de un jefe de gobierno vía los votos de los ciudadanos, al resultar electo por parte del Partido de la Revolución Democrática Cuauhtémoc Cárdenas Solórzano para el periodo 1997 – 2000. Este evento también significó para los habitantes del Distrito Federal una alternancia política en el gobierno local, cuyo antiguo titular era designado por el Ejecutivo Federal y que por ende, pertenecía al Partido Revolucionario Institucional.

El gobierno de la ciudad más importante del país dejaba de depender del Gobierno Federal y hasta ese entonces del Partido Revolucionario Institucional; dependencia que se remontaba a los años veinte. Pero más importante aún era que por primera vez la Ciudad de México iba a ser gobernada por un partido de filiación centro – izquierda que tenía ante sí la oportunidad de demostrar su capacidad para gobernar de forma democrática y con más eficacia y eficiencia en la atención de las demandas de la ciudadanía.

El Partido de la Revolución Democrática llegaba al gobierno de la Ciudad de México enarbolando la democracia, la inclusión y la equidad. Su principal reto era reformular la relación gobierno – sociedad para instaurar una cierta gobernabilidad democrática, puesto que resultado de los gobiernos anteriores, existía un ambiente político que estaba sustentado en un partido hegemónico y el presidencialismo. Resultado de ello, las prácticas que prevalecían eran de tipo corporativo y clientelar, así como de corrupción y manipulación.

El Programa General de Desarrollo del Distrito Federal 1998 – 2000⁵⁹ planteó en materia de seguridad pública los objetivos de lograr una ciudad segura y con justicia, que fuera democrática, participativa, con un gobierno responsable y eficiente. El primer gobierno electo del Distrito Federal planteó un programa que buscaba la construcción de una ciudadanía democrática y participativa, a través de la aplicación de una política de

⁵⁹ *Programa General de Desarrollo del Distrito Federal 1998 – 2000*, México, Gobierno del Distrito Federal, 1998.

participación ciudadana. El enfoque de dicho programa de gobierno fue la promoción de un diseño y toma de decisiones de forma participativa y democrática. La evaluación de las políticas de gobierno se llevaría a cabo a través de una contraloría social. Para la consecución de los objetivos de este enfoque era necesario impulsar la democratización del Distrito Federal y la construcción de una ciudadanía mediante el desarrollo de políticas y la aplicación de acciones que produjeran una mayor integración de los diversos grupos de la sociedad.

Entre las principales acciones de ese gobierno para el fomento de la participación ciudadana podemos mencionar un paulatino proceso de apertura de espacios institucionales de participación y colaboración ciudadana dentro de las Secretarías de Gobierno. Las modalidades de participación aplicadas fueron: consulta y colaboración en la elaboración de políticas, elaboración de propuestas, seguimiento y supervisión de acciones realizadas por el gobierno así como colaboración con las instancias de gobierno en ciertas áreas.

El principal programa de seguridad en materia de participación ciudadana fue la creación de la Red de Comités Vecinales de Seguridad pública. El objetivo de este programa fue orientar la participación de la ciudadanía a las funciones de contraloría y la cooperación para la elaboración de diagnósticos sobre inseguridad y delitos en cada zona. Como resultado, se tenían 1 449 Comités y Subcomités Delegacionales de Participación ciudadana.

El gobierno de Cárdenas estableció a la colonia, el barrio, la macro unidad habitacional y los poblados como las unidades a partir de las cuales se comenzaría a trabajar, primeramente en el planteamiento de los problemas de la ciudadanía, así como de posibles respuestas a dichos problemas. Se realizarían asambleas ciudadanas para elegir un comité para cada tema importante a atender en cada una de ellas. Cada unidad de entre tres y cinco mil personas tenía un comité de 10 personas aproximadamente, así que la gran cantidad de comités correspondiente a la población del Distrito Federal hizo inoperante esta medida, pues era imposible trabajar con todos ellos.

Los comités se conformaron por autoridades y vecinos de cada zona con objeto de aplicar medidas de seguridad de acuerdo a las características particulares de su comunidad. Los principales comités organizados fueron de seguridad pública, de prevención al delito,

de seguridad escolar y de jóvenes contra la violencia; todos ellos complementados por una red de observadores ciudadanos en todas las delegaciones y en cada una de las zonas de patrullaje. Sin embargo, aún su participación era limitada, pues no tenían injerencia en las cuestiones presupuestales y la comunicación que tenían con las autoridades delegaciones era bastante limitada.

Dadas las condiciones de la ciudad, los comités funcionaron principalmente para atender las cuestiones de seguridad y prevención del delito. Esto debido a que los ciudadanos no acostumbran participar recurrentemente, sino que lo hacen en la medida en que consideran urgentes ciertas cuestiones y que dichas cuestiones pueden resolverse con la participación. Ligar la participación ciudadana al problema de la inseguridad fue la principal estrategia del gobierno cardenista, al proponer la integración de comités vecinales que promovieran la seguridad en las colonias.

La figura de comités vecinales es ideal como espacio de participación de la ciudadanía, pues permite la representación y una comunicación con las autoridades; aunque es un mecanismo débil si no tiene atribuciones sustantivas en la elaboración de programas y políticas y en su posterior aplicación. Una de las consecuencias de esta debilidad fue que muchos de estos comités se politizaron y de esa forma perdieron su calidad de ser netamente ciudadanos. Además, evidentemente, había una gran falta de experiencia y madurez por parte de los participantes en los comités, elementos que impidieron una verdadera participación ciudadana.

En 1997 se aprueba la Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal, en los que se contemplaron diversos mecanismos para incorporar a los sectores de la Sociedad civil a los procesos de las políticas de gobierno. Los mecanismos que contempló esa ley fueron:

- a) El Referéndum.
- b) El Plebiscito.
- c) La Iniciativa Popular.
- d) Las Consultas vecinales.
- e) Las Colaboraciones vecinales.
- f) La Unidades de quejas y denuncias.

g) Las Audiencias Públicas.⁶⁰

Esta ley estableció como derecho de los ciudadanos su participación en la planeación, diseño, ejecución y evaluación de las decisiones de gobierno; pero no definió de forma clara cómo los instrumentos mencionados iban a operar de forma eficaz a nivel delegacional y a nivel de los comités vecinales. Por otra parte, no incluyó a otros sectores de la sociedad civil que no fueran grupos u organizaciones ciudadanas.

En 1998 se puso en marcha un programa de moralización policíaca, para capacitar y depurar a la policía judicial, del que se hablaba desde la década de los 30, con Pascual Ortiz Rubio en la presidencia, y que permitió el cese y consignación de 350 elementos de esa corporación.

En 1999 se aprobó una Ley de Justicia Cívica, que tenía como uno de sus principales objetivos el de promover la participación vecinal e impulsar el desarrollo de una cultura cívica que propiciara una convivencia armónica y pacífica entre los habitantes de la Ciudad de México. En su apartado X establece que su deber es “procurar un acercamiento entre los jueces y la comunidad, con la finalidad de lograr una mayor comprensión y participación.”⁶¹ Para lograrlo, buscó establecer vínculos permanentes con los diversos grupos organizados y los habitantes del Distrito Federal para la captación de problemas y fenómenos sociales, así como para organizar la participación vecinal para la prevención de infracciones y además, promover la información y difusión de una cultura de convivencia pacífica y armónica.

Entre las principales acciones del Gobierno del Distrito Federal entre 1998 y el año 2000 relacionadas con seguridad pública, se creó la Coordinación de Enlace Interinstitucional, que iba a ser la encargada de llevar a cabo la aplicación de la política de participación ciudadana en el Distrito Federal. Además, se inició una campaña de promoción de una cultura de la denuncia de ilícitos cuyo principal mecanismo fue el fomento de la colaboración de los vecinos, asociaciones civiles, organismos no gubernamentales así como las instancias involucradas con la seguridad pública. A través de

⁶⁰ *Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal*, México, 1997.

⁶¹ *Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal*, México, 1999.

esta campaña se captaron iniciativas y propuestas de los diversos sectores de la sociedad civil que se cristalizarían posteriormente en programas y políticas de gobierno.

Se creó el Programa de Observadores Ciudadanos, así como el de Promotores Comunitarios e Indicadores, cuyo objetivo era darle transparencia al trabajo policiaco, así como a señalar cuáles eran los puntos con mayor incidencia delictiva y a denunciar los giros negros que pudieran ser factores que originaran conductas ilícitas.

Se aplicó el Código Águila, programa que lleva a cabo el registro de patrullajes y rondines de la policía por parte de vecinos y comerciantes de las diversas zonas, procurando que los policías vigilen el área que les corresponde. De esta forma los vecinos podían conocerlos y, en teoría, obtener una respuesta pronta a sus solicitudes. Dicho programa se reguló a través de establecer que los requisitos para ser observadores ciudadanos eran que las personas no podían ser menores de edad, tener antecedentes penales o ser dueños de giros negros.

Adicionalmente, se impulsaron programas como el de Sendero Seguro y Taxi Seguro; además de que se instalaron alarmas y sistemas de seguridad privados y se llevaron a cabo también programas conjuntos con la Procuraduría Social e instancias de asistencia privada para llevar a cabo actividades de capacitación y prevención dentro de las unidades habitacionales y regular el uso de sus zonas comunes.

Por otro lado, se realizaron campañas de prevención del delito en los diversos medios, tales como radio, editoriales en periódicos y revistas, publicidad en el transporte público, anuncios espectaculares y jornadas comunitarias. El objetivo era que las personas de cada zona conocieran a los policías que les correspondía y que estos pudieran recoger quejas y demandas, además de informar a la ciudadanía de las acciones a tomar y de los resultados obtenidos. En este rubro se asistió a escuelas y fabricas para ofrecer pláticas de prevención del delito, apoyadas en representaciones teatrales y de teatro guiñol, dirigidas de forma primordial a niños.

El primer gobierno electo del Distrito Federal llevó a cabo el intento de sentar las bases de una nueva relación entre gobierno y sociedad acorde a la democracia, buscando revertir los valores centralistas y autoritarios de la Ciudad de México, resultado de la gestión de los gobiernos anteriores. Estos intentos fueron más por las características del

partido gobernante y las expectativas creadas acerca del nuevo gobierno, que por seguir objetivos diseñados y establecidos en el programa de gobierno. No obstante, la ambigüedad de la situación política del Distrito Federal y el corto periodo de gobierno impidieron el logro de avances notorios. Aunque hay que reconocer los avances logrados, sobre todo en el establecimiento de nuevos mecanismos e instrumentos que permitieran la participación ciudadana.

En materia de participación ciudadana se debe tener muy en cuenta la ruptura entre la intención de un gobierno para impulsar el desarrollo de un cambio democrático a través del discurso y de los programas, y la carencia o insuficiencia de acciones orientadas a la creación de los instrumentos necesarios para ponerla realmente en práctica. En el caso del gobierno del Distrito Federal la mera intención y voluntad política de articular una verdadera política de participación ciudadana no fueron suficientes por sí solas para llevar a cabo el cambio. El principal obstáculo fue el número limitado de acciones de creación de nuevos y eficaces instrumentos de participación.

En el ámbito de acciones de gobierno lo más importante fue la creación de las redes de instancias de participación a nivel sectorial y territorial, lo que por principio significó un contrapeso a la centralización de la estructura político – administrativa de toma de decisiones por parte del gobierno. Sin embargo, el nivel de dialogo y relación entre ciudadanía y gobierno fue únicamente con los altos funcionarios, pues al no ser una política de gobierno bien definida no se extendió a los niveles de medios y operativos de la administración.

En el ámbito de inclusión social el resultado más importante fue el establecimiento de una relación entre organizaciones civiles y gobierno. Se profundizó en la relación en distintos ámbitos, se crearon espacios para la deliberación de políticas de gobierno y se reconoció a los grupos civiles como actores fundamentales en la elaboración y aplicación de los programas y las políticas.

A partir de la llegada del PRD al gobierno de la ciudad se entendió que la seguridad pública no podía seguir funcionando de la misma forma que antes, pero no se tenía claro de qué forma debía ser. Los mandos principales habían cambiado, pero en general el personal

operativo seguía siendo el mismo de antes, sin contar con que los planes y estrategias de profesionalización eran a mediano y largo plazo en su mayoría.

2.3 El punto de partida: situación de la seguridad pública al inicio de la gestión 2000-2006

El trabajo de los gobiernos democráticos en materia de seguridad pública para el año 2000 había comenzado. No obstante, había sido poco tiempo del primer gobierno electo del Distrito Federal para la obtención de resultados palpables. Las condiciones de seguridad pública en la ciudad y la percepción que tenían los ciudadanos sobre la misma empeoraba. La gestión 2000-2006 tenía ante sí una situación complicada que atender, pero a diferencia de la gestión anterior, tenía más tiempo para plantear un programa y acciones eficaces para atender el creciente problema de inseguridad en la ciudad.

2.3.1 Condiciones de seguridad pública en el D.F. en el año 2000

El incremento de la inseguridad es un tema que desde hace varios años causa dolores de cabeza al gobierno de la ciudad de México y a sus habitantes. A finales de la década de los noventa el promedio de delitos al día sería de 600, y tan sólo en el primer semestre de 1999 la cifra alcanzaría los 109 mil 500 ilícitos, lo que convirtió al Distrito Federal en una de las metrópolis más peligrosas del orbe.

En el año 2000 un 20% de la población de la Ciudad de México se encontraba en pobreza extrema, mientras que un 40% de ella se encontraba en pobreza moderada. Además del alto grado de marginalidad, la población del Distrito Federal padecía un alto grado de violencia intrafamiliar. A principios del año 2000, un 85% de la población de la ciudad sufre algún tipo de agresión del tipo de la violencia intrafamiliar. El Distrito Federal experimentó un aumento en la delincuencia juvenil. Entre 1998 y 2000 la delincuencia juvenil se triplicó, pues jóvenes de entre 13 y 18 años son quienes ejecutan la mayoría de delitos en la capital.

En el año 2000 el Distrito Federal se encontraba con una percepción por parte de la ciudadanía de inseguridad, ineficacia, impunidad y pobreza. Una encuesta sobre inseguridad pública⁶² arrojó para el año 2000 que un 87% de la población de la Ciudad de México consideraba que el gobierno no estaba controlando el problema de la inseguridad pública. Este porcentaje fue el mismo que coincidió con el de ciudadanos que dieron testimonio de haber sufrido algún tipo de agravio en su propia persona o en la ser un ser cercano. Los delitos mencionados en la encuesta habían sido recientes, la mayoría de ellos habían sido delitos sufridos en su gran mayoría en los últimos dos años. Otra de las cuestiones resultantes fue la cifra de 77% de casos en que los delitos cometidos no habían sido denunciados. Del porcentaje restante; los casos que se denunciaron, un 23%; el 44% habla de una buena atención en la realización de su demanda. De las personas que denuncian, sólo el 25% se queja de la atención recibida al realizar su denuncia. Lo grave del caso es que la encuesta arrojó que sólo en un 1% de los casos se lograba atrapar al delincuente.

Entre las principales causas de la inseguridad pública que mencionó la gente estuvieron: la corrupción de la policía, el número insuficiente de uniformados, la falta de capacitación de los mismos; además de las condiciones sociales, pues afirmaron que la pobreza y la drogadicción incitan a la delincuencia. Sin embargo, la causa más importante, y que la propia encuesta reveló, es que el elemento más importante para la inseguridad pública es el factor de la impunidad. Si sólo en el 1% de los casos se logra atrapar a un delincuente, esa es la causa probable de que los ciudadano no se hagan partícipes ni denuncien los agravios cometidos en su contra, pues su pensamiento generalizado sería que cualquier cosas que se hiciera sería inútil.

Importante mencionar el papel de los medios de comunicación al aprovechar la coyuntura e influir en la percepción que tiene la ciudadanía sobre el actuar del gobierno, primordialmente en materia de seguridad. Un suceso que definitivamente influyó en esa percepción fue el asesinato del conductor Francisco Stanley, víctima del crimen organizado, pero que fue un pretexto perfecto para emprender una campaña de ataques y

⁶² Encuesta sobre Inseguridad realizada por el ICESI el día 15 de noviembre de 1999 vía telefónica.

fuerzas críticas en contra del G.D.F. acusándolo de ser incapaz de atender y resolver el problema de inseguridad de la ciudad.

Por su parte, otra encuesta⁶³ tuvo como resultado el que un 53% de los encuestados mencionaran estar seguros de la existencia de corrupción en los órganos encargados de la Seguridad Pública en el Distrito Federal. En el mismo sentido, un 41.1% de los encuestados no creía en las estadísticas delictivas de las autoridades de Seguridad Pública, y un 44% tenía la percepción de que las autoridades no tenían control sobre la delincuencia. Los datos anteriores explican también un desinterés de parte de la ciudadanía en denunciar los hechos delictivos realizados en su contra. Sin embargo, un dato interesante es que un 54.6% afirmó estar convencido de que los medios de comunicación, especialmente la televisión, exageran los hechos criminales sucedidos en la sociedad.

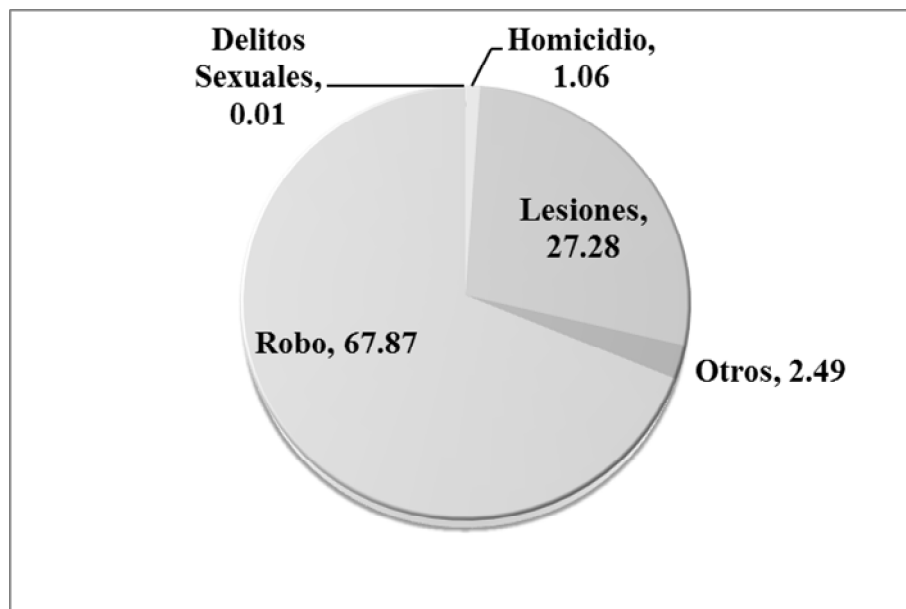
En el Distrito Federal se presentó un aumento de la incidencia delictiva y del crimen organizado, reflejado en el aumento de la venta de drogas a través del narcomenudeo. En general se registró una evolución criminal, aunado todo ello a un bajo nivel de readaptación social. Se puede hablar en este caso de los índices delictivos, que en el año 2000 eran de 127 robos en promedio diario – los cuales se registraron contra el transporte –, los 41 asaltos diarios a transeúntes; los 17 robos a casa-habitación o los 41 atracos en contra de negocios realizados por cada jornada de 24 horas. En 1999 el índice mensual de secuestros era de 12 casos aproximadamente. En el año 2000 fue de 11.75 casos aproximadamente. De diciembre de 1999 a diciembre de 2000 el robo de autos aumentó de 10.2% a 19.6%. Aunque la violencia de los robos disminuyó en un 2.4%. De acuerdo con la CANACO, en el año 2000 el número de asaltos a comercios fue de un 9.8% mensualmente.⁶⁴

Entre los principales delitos cometidos en el Distrito Federal, los delitos relacionados con la percepción de la ciudadanía acerca de la inseguridad pública son el robo, en cualquiera de sus modalidades; lesiones; otros delitos, entre los que se encuentran portación ilegal de arma, asociación delictuosa y cohecho; así como el homicidio y los delitos sexuales. (Gráfico 1)

⁶³ Periódico *El Universal*, 12 de marzo de 2001.

⁶⁴ Periódico *El Universal*, 28 de mayo de 2001.

Gráfico 1. Delitos cometidos en el Distrito Federal entre 1993 y 1999 de acuerdo a denuncias realizadas.

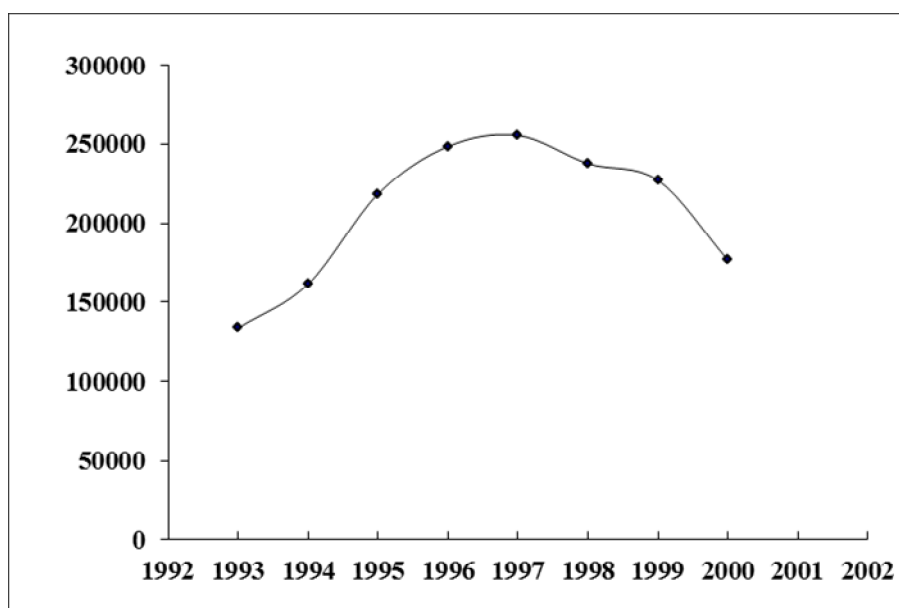


Fuente: Arturo Arango Durán y Cristina Lara Medina, México, Atlas delictivo del fuero común: 1997-2006, ICESI, México, 2008.

Para el año 2000 y si hacemos un comparativo desde 1993, del total delitos cometidos de acuerdo a la clasificación de la que se habló en el párrafo anterior, nos encontramos con que el robo ocupó un 68.76% del total; las lesiones un 27.63%; otros delitos un 2.53%; mientras que el homicidio tuvo un 1.07% y los delitos sexuales un 0.01%. Estos datos fueron obtenidos a partir de las cifras de denuncias realizadas.

Por otro lado, el comportamiento de los delitos a partir de 1993 y hasta el año 2000 puede analizarse, y con ello se demuestra lo mencionado anteriormente sobre el crecimiento de los índices delictivos a partir de 1994 y su estabilización posterior que ha mostrado una ligera disminución. No obstante, hay que hacer la aclaración de que los datos obtenidos han sido a partir de las denuncias realizadas, lo que sólo nos da un parámetro de lo sucedido. La disminución en ésta gráfica no significa necesariamente una disminución de la incidencia delictiva, es común que esta disminución en los datos se deba a una disminución sólo en los índices de denuncia de delitos y no de disminución de los delitos en sí. (Gráfico 2)

Gráfico 2. Comportamiento delictivo en el D.F. entre 1993 y el año 2000 de acuerdo a denuncias realizadas y a partir de los delitos relacionados con la percepción de seguridad pública.



Fuente: Elaboración propia con datos de Arturo Arango Durán y Cristina Lara Medina, México, Atlas delictivo del fueron común: 1997-2006, ICESI, México, 2008.

2.3.2 Marco jurídico en materia de seguridad pública en el D.F.

En México, el artículo 21° constitucional determina explícitamente la obligación de los diferentes órdenes de gobierno para proveer a la sociedad de seguridad pública: “La imposición de las penas es propia y exclusiva de la autoridad judicial. La investigación y persecución de los delitos incumbe al Ministerio Público, el cual se auxiliará con una policía que estará bajo su autoridad y mando inmediato. Compete a la autoridad administrativa la aplicación de sanciones por las infracciones de los reglamentos gubernativos y de policía, las que únicamente consistirán en multa o arresto hasta por treinta y seis horas; pero si el infractor no pagare la multa que se le hubiese impuesto, se permutará ésta por el arresto correspondiente, que no excederá en ningún caso de treinta y seis horas. (...) La seguridad pública es una función a cargo de la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios, en las respectivas competencias que esta

Constitución señala. La actuación de las instituciones policiales se regirá por los principios de legalidad, eficiencia, profesionalismo y honradez. (...)”⁶⁵

La *Ley General Que Establece Las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública* define la seguridad pública como “todas aquellas actividades encaminadas a prevenir y disminuir las infracciones y delitos, así como las acciones que realiza el ministerio público a través de la procuración de justicia, las autoridades administrativas responsables de la readaptación social del delincuente y la adaptación del menor infractor, asimismo, la labor de las instituciones encargadas de la protección de instalaciones y servicios estratégicos del país y, en general, todas las que realicen directa o indirectamente, las dependencias, y entidades que deban contribuir a las fines de la seguridad pública en México.”⁶⁶ Además la concibe no sólo como una función que comprenda actividades ejecutivas de prevención, sino también como las acciones de investigación y persecución para que los delincuentes sean enjuiciados, sancionados y readaptados conforme a las leyes.

Dicho concepto hace referencia a una función, que podemos entender como materia de justicia, ya sea en su ámbito de procuración o de administración; así como de materia criminológica y también de política criminal. Esta función comprende actividades de prevención, aunque no refiere a qué tipo de prevención o en que óptica se debe comprender. Podría ser prevención general o particular, en la lucha contra el crimen, como política de gobierno, etc.

La *Ley Orgánica de la Secretaría de Seguridad Pública del Distrito Federal*⁶⁷ en su artículo 3° designa para la Secretaría de Seguridad Pública del Distrito Federal la función de encargarse de la realización de acciones destinadas a salvaguardar la integridad y patrimonio de los ciudadanos, así como prevenir la comisión de delitos e infracciones a las disposiciones legales, en un marco de respeto a las libertades, el orden y la paz públicos.

⁶⁵ *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. (Versión en formato electrónico) Dirección URL: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1.pdf>

⁶⁶ *Ley General que establece las bases de Coordinación del Sistema de Seguridad Pública*, México, Octubre de 1995, pp. 7-8.

⁶⁷ *Ley Orgánica de la Secretaría de Seguridad Pública del Distrito Federal*, México, Gobierno del Distrito Federal, 20 de mayo de 2003.

En ese tenor, debe desarrollar las políticas de seguridad pública establecidas por el Jefe de Gobierno y proponer la política criminal en el ámbito local además de formular propuestas para el Programa de Seguridad Pública del Distrito Federal, para su ejecución y para su desarrollo.

Otras funciones que le asigna esta ley a la Secretaría son: establecer un sistema destinado a obtener, analizar, estudiar, procesar y difundir información para la prevención de delitos, a través de métodos que garanticen los derechos humanos; efectuar estudios sobre los actos delictivos e incorporar esta variable en el diseño de las políticas en materia de prevención del delito; celebrar convenios de colaboración con otras autoridades del Distrito Federal, federales, estatales y municipales, así como establecer acuerdos de colaboración con instituciones similares, conforme a la legislación; suministrar, intercambiar y sistematizar la información sobre seguridad pública con la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal y demás autoridades del Distrito Federal en la materia; autorizar, evaluar, controlar, supervisar y registrar los servicios de seguridad privada, conforme a las disposiciones aplicables; realizar funciones de control, supervisión y regulación del tránsito de personas y vehículos en la vía pública conforme a lo dispuesto en las leyes y reglamentos aplicables; aplicar sanciones por infracciones a las disposiciones del Reglamento de Tránsito del Distrito Federal y demás disposiciones jurídicas de tránsito y vialidad; establecer procedimientos expeditos para atender las denuncias y quejas de los particulares con relación al ejercicio de sus atribuciones y difundir a la sociedad los resultados de la supervisión de la actuación policial y de la verificación del cumplimiento de las obligaciones de los elementos de policía, así como de su desempeño.

En materia preventiva, esta ley establece que la Secretaría debe instrumentar en coordinación con otras dependencias, programas y campañas y cursos de seguridad, educación vial, prevención de accidentes y cortesía urbana, conforme a las disposiciones aplicables. Además debe formular, ejecutar y difundir programas de control y programas preventivos de ingestión de alcohol u otras sustancias tóxicas para conductores de vehículos; requerir la colaboración de las dependencias y órganos político administrativos en acciones y programas vinculados a la prevención del delito, determinando dentro de la competencia de cada cual, la participación correspondiente y establecer mecanismos y

procedimientos eficaces para que la sociedad participe en la planeación y supervisión de la seguridad pública, en los términos de las disposiciones aplicables.

En su título cuarto, esta ley se ocupa de la Participación Ciudadana, estableciendo en su artículo 61° que la Secretaría de Seguridad Pública del Distrito Federal tiene que establecer mecanismos y procedimientos para la participación directa, permanente y periódica de la ciudadanía. Los objetivos de este artículo son el conocimiento y opinión de la ciudadanía sobre políticas de seguridad pública; que ésta sugiera medidas específicas y acciones concretas para mejorar las funciones de Seguridad Pública; además, que ayude a la realización de labores de seguimiento, proponga reconocimientos y estímulos para los elementos de la Policía, presente denuncias o quejas sobre irregularidades y que lleve a cabo actividades de colaboración para el desempeño de acciones concretas de seguridad pública.

Por su parte, el artículo 62° establece que los programas de Seguridad Pública cuya formulación, instrumentación, control o evaluación correspondan sólo a la Secretaría de Seguridad Pública del Distrito Federal deberán incluir acciones tendientes a lograr el respeto de la comunidad a los elementos de Policía y el reconocimiento de sus funciones, mediante la participación en reuniones a que fueren convocados por los órganos de representación vecinal o por vecinos organizados residentes de las áreas geográficas de atención correspondientes.

También deben incluirse acciones que ayuden a la difusión de las labores que se realizan, incluyendo investigaciones, evaluaciones y mecanismos de medición de desempeño; que permitan escuchar y atender las peticiones de la ciudadanía que les fueran formuladas y en general dar respuesta a las inquietudes relacionadas con la función que desempeñan.

Adicionalmente, deben existir acciones para poder desarrollar diagnósticos y programas comunitarios de prevención, para definir y actuar sobre los problemas relevantes y zonas vulnerables; así como acciones de capacitación y entrenamiento de los servidores públicos de seguridad en métodos de trabajo con la comunidad, estrategias de resolución de problemas, mediación y desarrollo de proyectos.

Finalmente deberá contener acciones que busquen la coordinación con otras dependencias o entidades públicas con el objeto de reducir la incidencia delictiva así como para resolver problemas específicos ciertos asuntos como son: lugares de venta de armas de fuego y de estupefacientes y psicotrópicos, prostitución, alumbrado público, limpia y recolección de basura, balizamiento, pavimentación, bacheo, banquetas, desazolve, poda, nomenclatura, espacios públicos, terrenos baldíos, infraestructura y mobiliario urbano, y en general sobre la prestación de servicios públicos en la zona. Aunado a esto deberá contemplar acciones de jornadas de seguridad y participación ciudadana, visitas de puerta a puerta, campañas de prevención, información y educación y de responsabilidad del ciudadano, en asuntos de competencia de la Secretaría.

Por su parte, la *Ley de Seguridad Pública del Distrito Federal*⁶⁸ establece en su artículo 2° que la seguridad pública es un servicio cuya prestación corre a cargo del Gobierno del Distrito Federal y a la procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, en un marco de respeto a de respeto a las garantías individuales, y que sus objetivos son: mantener el orden público; proteger la integridad física de las personas así como sus bienes; prevenir la comisión de delitos e infracciones a los reglamentos gubernativos y de policía; colaborar en la investigación y persecución de los delitos, y auxiliar a la población en caso de siniestros y desastres.

Muy a tomar en cuenta que si bien el Jefe de Gobierno tiene como función desarrollar la política de seguridad pública a seguir en la entidad, no tenga la facultad de designar libremente al titular de S.S.P.D.F. y de la P.G.J.D.F. y sus propuestas tengan que contar con la aprobación del Presidente de la República.

En el caso del Distrito Federal, es la Secretaría de Seguridad Pública la que primordialmente se encarga de ejercer las funciones y las acciones correspondientes a la atención y solución de los Problemas de Seguridad Pública en el Distrito Federal.

Esta ley en su artículo 11° habla de la creación de un Programa de Seguridad Pública para el Distrito Federal, como el documento que debe contener las acciones que en forma planeada y coordinada deberán realizar los Cuerpos de Seguridad Pública en el corto,

⁶⁸ *Ley de Seguridad Pública del Distrito Federal*, México, Gobierno del Distrito Federal, 12 de julio de 1993.

mediano y largo plazo. En su artículo 12° establece que corresponde al Gobierno y a la Procuraduría la elaboración y ejecución del programa.

Dicha ley contiene en su título Octavo un capítulo referente a la Participación Ciudadana, que en su artículo 63° establece que en cada una de las Delegaciones debe establecerse y organizarse un Comité de Seguridad Pública como instancia colegiada de consulta y participación ciudadana. En estos comités deben participar representantes del gobierno así como representantes populares y organizaciones vecinales o ciudadanas.

El artículo 64 le asigna a dichos Comités la función de ser órganos de consulta, análisis y opinión de las respectivas Delegaciones en materia de seguridad pública; de dar opiniones y sugerencias para la elaboración y evaluación de los subprogramas Delegacionales de Seguridad Pública; informar sobre las zonas que tengan mayor índice de delincuencia; de estudiar y proponer mecanismos para la mejor cobertura y calidad en los servicios de Seguridad Pública; de verificar que el patrullaje se realice en los términos del subprograma; proponer anualmente al Consejo de Honor y Justicia correspondiente al elemento que mejores servicios haya prestado a la comunidad; proponer normas y procedimientos que permitan mejorar la atención de las quejas de la ciudadanía así como proponer las acciones a emprender para prevenir la comisión de delitos y su impunidad. Además establece que los Comités de Seguridad tienen que fomentar la cooperación y participación ciudadana con el Gobierno en los siguientes aspectos:

- La difusión amplia del subprograma delegacional de seguridad Pública con participación vecinal;
- La aportación de equipo complementario, el cual será destinado al servicio exclusivo de la demarcación correspondiente;
- El establecimiento de mecanismo de auto seguridad o la instalación de alarmas.
- Participar tanto en la elaboración como en la difusión de programas de reclutamiento.

El artículo 65° habla del derecho de los Comités a recibir la información que les permita participar adecuadamente en la cuestión de la Seguridad Pública, además de tener

derecho a recibir respuesta por escrito a sus peticiones o comentarios por parte de la autoridad correspondiente.

Finalmente el artículo 66° establece que el Gobierno deberá fomentar la colaboración de las organizaciones vecinales, asociaciones y sociedades de carácter privado así como de la ciudadanía en general, en los correspondientes subprogramas de Seguridad Pública.

En el Distrito Federal son la Policía Preventiva, la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal y los juzgados penales las instancias encargadas de la seguridad pública. La parte preventiva corresponde a la Policía Preventiva, pero una vez cometido un delito el proceso para llegar a un castigo tiene dos fases: una de investigación y otra de juicio. La de investigación le corresponde a la Procuraduría, que para ello cuenta con la Policía Judicial y los Servicios Periciales. La Policía Judicial es el brazo operativo de la Procuraduría, mientras que los peritos de Servicios Periciales llevan la parte científica de la investigación. Si resultado de la investigación, se cuenta con elementos para demostrar la culpabilidad de una persona, se consigna el caso a un juez penal, que dará inicio a un juicio penal en su contra.

La figura del Ministerio Público es adoptada en la mayoría de legislaciones del mundo y regularmente se coloca dentro del Poder Legislativo. El Ministerio Público en nuestro país detenta el monopolio del ejercicio de la acción penal y es el único órgano con legitimidad para ejercer la acción penal, ya que tiene plena disposición sobre ella y se encuentra establecido en el ámbito del Poder Ejecutivo, siendo presidido a nivel federal por un Procurador General de la República y a nivel local por procuradores estatales.

En materia legal, las acciones efectuadas por lo general suelen asociarse al fortalecimiento del entramado legal y el aumento de penas. En ese sentido, el marco legal que da fundamento a las acciones de seguridad pública en el D.F. ha evolucionado y avanzado, pero si dicho avance no es correspondido con mejoras en la procuración de justicia, disminución en los índices de impunidad y corrupción, así como aumento en la confianza de la ciudadanía para con sus instituciones, de muy poco sirve.

Legalmente se tienen las condiciones necesarias para echar a andar una política preventiva de seguridad pública basada en la participación ciudadana a la par de las

acciones policiales de las que debe ocuparse la S.S.P., pero mientras la relación de los ciudadanos con las instancias de seguridad se base en la desconfianza antes que en el respeto por las leyes que representan, aun existiendo las condiciones necesarias jurídicamente o fortaleciéndolas, no habrá cambios sustanciales en la situación de seguridad de la ciudad.

No obstante, hay algo que no debe perderse de vista. El D.F. tiene condiciones peculiares que deben ser tomadas en cuenta al momento de analizar su situación. Habiendo sido la sede de los Poderes de la Unión a la vez que la capital de la república, no era reconocido como las demás entidades de la república, que contaban con gobiernos propios electos por sus ciudadanos, así como congresos locales propios. Aún ahora, pudiendo ser electo el jefe de gobierno y contando con una asamblea legislativa, no tiene los mismos derechos que tienen los demás estados.

CAPÍTULO 3. EL PROGRAMA DE SEGURIDAD PÚBLICA DE LA GESTIÓN 2000-2006 A CONTRALUZ

El gobierno del Distrito Federal en el año 2000 reconocía los siguientes como los principales problemas de la ciudad:

- Corrupción
- Crisis económica
- Sobrepoblación
- Desempleo
- Pobreza
- Inseguridad
- Deterioro del medio ambiente
- Deterioro de los servicios básicos⁶⁹

De acuerdo con estos problemas, planteó un programa de gobierno que en lo general se dividió en cuatro puntos:

- Gobierno y seguridad pública. Reforma política y gobierno compartido con la ciudadanía. Resolver el problema de la seguridad pública a través de la creación de crecimiento económico, fomento a la integración familiar y a la participación ciudadana, así como combate a la corrupción.
- Desarrollo sustentable. Fomento al crecimiento económico y atención al problema de la vivienda. Atención al problema de la degradación ecológica y a las áreas rurales. Mantener en condiciones óptimas el equipamiento urbano y los servicios de recolección de basura, pavimentación y alumbrado público. Solución a los problemas de transporte vehicular, mantenimiento al metro y ampliación. Programas de protección civil.
- Progreso con justicia. Gobierno dirigido a los marginados de la sociedad, apoyo con servicios médicos y económicos. Aumento al presupuesto de educación, salud y

⁶⁹ *Programa de Gobierno del Gobierno del Distrito Federal. 2000-2006*, México, Gobierno del Distrito Federal, 2000.

vivienda. Impulso a actividades artísticas. Fomento a la economía popular y a la microempresa. Impulso de parques industriales y restauración de la zona Centro de la ciudad.

- Administración y finanzas. Honestidad como eje del uso de los recursos públicos. Mayor recaudación y combate a la corrupción. Manejo responsable de la deuda pública. Reducción de los costos del gobierno. Saneamiento del sistema de recaudación de impuestos.⁷⁰

3.1 Parecer o ser: el programa de un gobierno autoritario frente al programa de un gobierno democrático

Una manera de establecer diferencias entre dos tipos de gobierno distintos debía ser en principio, la comparación de sus programas, con la finalidad de establecer si en sus líneas programáticas hay una diferencia notable. No obstante, la simple comparación de programas de gobierno quizá no sea suficiente, ya que un gobierno puede usar conceptos de tipo democrático, tales como participación ciudadana y sociedad civil, e incluso establecerlos como importantes en sus programas, sin que los contemple en la realidad. Por ello, además de la comparación programática, el paso inmediato es comparar los programas las acciones y derivados de ese programa inicial de gobierno. Ahí, a partir del carácter de dichos programas y acciones, así como de sus los resultados, podemos establecer de mejor manera las características de uno y otro.

En ese sentido es que se presenta el programa de seguridad pública del gobierno del Distrito Federal correspondiente al periodo 2000-2006, que es el periodo que se está tratando, no sin antes presentar el programa de seguridad pública para el Distrito Federal correspondiente al periodo 1995-2000, que es el inmediato anterior y que fue aprobado antes de que el Distrito Federal tuviera jefe de gobierno.

⁷⁰ *Ibid.*

3.1.1 El disfraz democrático: Programa de Seguridad Pública del Departamento del D.F. 1995-2000

El Programa de Seguridad Pública del Distrito Federal 1995 – 2000 define a la seguridad pública como “el conjunto de normas, políticas y acciones coherentes y articuladas que tienden a garantizar la paz pública a través de la prevención y persecución de delitos y de las faltas contra el orden público.”⁷¹ Tenía como principal planteamiento que la seguridad pública es una demanda social que debía ser atendida con eficiencia y eficacia, con una actuación coherente por parte de las instancias del Estado encargadas y a través de una participación ciudadana que contara con mecanismos ágiles y abiertos. Parte de la idea de que la inseguridad es un fenómeno que se había agudizado y vuelto muy complejo, y que atenderlo requería de acciones enérgicas y firmes, apegadas estrictamente a derecho y respetuosas de las garantías individuales.

Para el programa de este periodo la seguridad es una de las demandas más sentidas y prioritaria de los habitantes del Distrito Federal. En ese año el entonces presidente de la república, Ernesto Zedillo, promovió una reforma constitucional con el propósito de fortalecer el sistema de justicia y de seguridad en el país. El reto de estos cambios debía de ser lograr una participación activa de todos los sectores de la sociedad mediante la estructuración de mecanismos y formas de coordinación y participación que permitieran sumar esfuerzos para lograr los objetivos planteados por el programa.

Una de las premisas del programa era la idea de que para atender de forma eficaz la inseguridad era necesario mejorar también las condiciones de vida de la población. Por ello, era indispensable enfrentar la problemática social de manera integral y articulando políticas que fomenten el bienestar de toda la sociedad con el principal fundamento en la legalidad y el fortalecimiento del Estado de Derecho.

El objetivo general del programa era crear las condiciones necesarias que aseguraran a los individuos la protección de su integridad física y patrimonial, combatir la delincuencia organizada y otorgar a la población la confianza de un manejo adecuado de los

⁷¹ *Programa de Seguridad Pública del Gobierno del Distrito Federal, 1995 – 2000*, México, Gobierno del Distrito Federal, 1995
(En línea) Dirección URL: <http://info4.juridicas.unam.mx/ijure/nrm/1/338/default.htm?s=iste>

recursos públicos combatiendo la corrupción y la impunidad defendiendo los derechos humanos. Los objetivos particulares derivados del objetivo general fueron:

- Mantener el orden público.
- Proteger la integridad física de las personas y sus bienes materiales.
- Prevenir la comisión de delitos e infracciones a los reglamentos gubernamentales y de policía.
- Colaborar en la investigación y persecución de los delitos.
- Auxiliar a la población en caso de siniestros y desastres.⁷²

La línea general de acción debía ser la reestructuración de los cuerpos de seguridad pública, el fortalecimiento de la coordinación interinstitucional, el mejoramiento operativo de la prestación del servicio y el combate a la corrupción y a la impunidad. El punto de partida que este programa estableció para la consecución de los objetivos debía ser el estricto cumplimiento de la legalidad, reconociendo a la vez, la necesidad de una actualización permanente del marco normativo e institucional en la materia. Como principales líneas de acción del programa, entre otras, establece: la reasignación de las funciones de seguridad pública, reestructuración de los cuerpos de seguridad pública y fortalecimiento de la coordinación institucional, mejoramiento operativo de la prestación del servicio de la policía y el combate a la corrupción y la impunidad, fomento a la participación ciudadana, aumento de la coordinación con las autoridades federales, fortalecimiento de la justicia de barandilla, promoción y respeto a los derechos humanos así como el establecimiento de un plan de contingencias para el Distrito Federal.

Derivado de lo anterior se establecieron los diez principales objetivos a realizar por las instancias de seguridad pública:

1. Intensificar la vigilancia en la Ciudad de México.
2. Fortalecer los sistemas de justicia cívica.
3. Combatir y prevenir la delincuencia organizada y violenta.
4. Profesionalizar los cuerpos de seguridad pública.

⁷² *Ibid.*

5. Fortalecer la coordinación entre las instituciones policiales.
6. Preservar el respeto a los derechos humanos.
7. Abatir la impunidad y corrupción de los cuerpos de seguridad pública.
8. Desarrollar una administración eficiente de los cuerpos de seguridad pública.
9. Lograr una activa participación ciudadana en materia de seguridad.
10. Informar permanentemente a la comunidad de los avances en las tareas desarrolladas.⁷³

En este programa los cuerpos de seguridad pública comprendían a la policía del Distrito Federal y a la policía Judicial. La policía del Distrito Federal se integraría por la Policía Preventiva, con todas las unidades y agrupamientos que prevea su reglamento y por la policía Complementaria, conformada por la Policía Bancaria e Industrial, la Policía Auxiliar y las demás que determinaran los reglamentos correspondientes.

Los principales problemas de los cuerpos de seguridad pública del Distrito Federal que se reconocen en el programa en materia de recursos humanos comprendían: insuficiencia cuantitativa y cualitativa de policías; elevada deserción anual del personal en las corporaciones, corrupción en algunos sectores, deficiencias en el sistema de prestaciones sociales; y un elevado número de vacantes y ausentismo. En los recursos materiales y financieros advertía rezagos importantes y se identificaban como elementos negativos la ausencia de tecnología de punta, lo que impedía realizar planes operativos para aumentar la capacidad de respuesta a la población, escasez en el parque vehicular y falta de modernización, inadecuadas instalaciones obsolescencia de mobiliario y equipo; insuficiencia en las partidas presupuestales asignadas al sector y una inadecuada definición de prioridades en la atención de los rubros y áreas específicas de la seguridad pública.

En relación con los aspectos de organización, tecnología y sistemas se identificaba una insuficiencia y carencia de sistemas de control de personal y del servicio policial; rezago en la instrumentación de los registros de servicios policiales; y carencia de mecanismos de coordinación interpolicial. Se reconoce que a pesar de haber emprendido acciones importantes en los años anteriores, era notoria la falta de mecanismos reales de

⁷³ *Ibid.*

coordinación y corresponsabilidad entre las instituciones encargadas de la seguridad pública. Continuaba existiendo en gran medida el problema de diversidad y desarticulación de los cuerpos de seguridad pública, incluyendo éste las deficiencias de revisión y control que prevalecen sobre los cuerpos de seguridad.

El diagnóstico de ese programa reconocía problemas sociales, incremento del índice delictivo, y deficiencias institucionales para atender los problemas de la seguridad pública en el Distrito Federal. Consecuencia de ello, estaba de acuerdo en la idea de que los ciudadanos habían perdido la confianza en los cuerpos de seguridad pública y eso había de dificultar siempre cualquier programa o acción de gobierno que se emprendiera como comunidad para construir una ciudad más segura. Por ello, determinaba que la confianza y la participación de los capitalinos era el punto de partida para articular cualquier política pública en materia de seguridad. La seguridad pública, afirma, es un reto que la autoridad no podía ni debía enfrentar sola, sino un problema que requiere permanente y decididamente la participación de todos y se necesita que cada uno de los capitalinos participe en las distintas medidas de seguridad de la ciudad.

Desagregando las diez estrategias principales del Programa de Seguridad Pública del Distrito Federal 1995-2000 se puede observar que en materia de acciones de gobierno en materia de seguridad pública este programa planteaba intensificar la vigilancia en la Ciudad de México, con la finalidad de fortalecer las tareas preventivas y lograr una mayor interacción con la población. Comprendía la atención a la vigilancia y el patrullaje en la Ciudad de México así como el desarrollo y aplicación de operativos de prevención y protección a la comunidad. También se planteaba combatir y prevenir la delincuencia organizada y violenta. Este objetivo pretendía desarrollar sistemas y estructuras especializadas en el orden legal, institucional y social para investigar y combatir con eficacia la delincuencia organizada y violenta en el ámbito del fuero común Distrito Federal. Se desarrollarían acciones de fortalecimiento y especialización de los cuerpos de seguridad pública así como la integración de las herramientas tecnológicas adecuadas, además de fortalecer la coordinación de las instancias encargadas de la seguridad pública en el Distrito Federal con otras instancias a nivel federal y estatal.

Adicionalmente, buscaría fortalecer los sistemas de justicia cívica, los mecanismos y sistemas que permitieran observar los reglamentos gubernativos y de justicia cívica para mantener el orden público y contribuir al buen funcionamiento y vialidad de la ciudad, cuidando en todo momento el respeto a la legalidad. Por ello se vigilaría el orden público y la vialidad buscando un estricto cumplimiento de los reglamentos de justicia cívica, además de hacer una revisión al marco legal de la justicia cívica para poder brindar un mejor servicio a la ciudadanía.

Respecto a las acciones de reorganización institucional el programa planteó fortalecer la coordinación entre las instituciones policiales. Establecía la obligación del Distrito Federal de participar en el Sistema Nacional de Seguridad Pública, además de ampliar y profundizar los canales y niveles de coordinación entre los cuerpos de seguridad pública del Distrito Federal. Para lograrlo el Distrito Federal se incorporaría y participaría de forma activa en los objetivos del Sistema Nacional de Seguridad Pública, requeriría también de una coordinación operativa entre las diversas agrupaciones de seguridad en el Distrito Federal. Este objetivo contemplaba además una coordinación en materia de protección civil.

El programa planteó entre sus principales objetivos el de profesionalizar los cuerpos de seguridad pública, estableciendo la necesidad de profesionalizar los cuerpos de seguridad pública a través de mejorar los mecanismos de selección, capacitación, actualización y especialización de su integrantes, instrumentar la carrera policial e impulsar un sistema que amplíe las prestaciones sociales y económicas en los cuerpos de seguridad pública. Para ello se buscaría la instrumentación de un programa general de formación policial, así como de un sistema de carrera policial, además de impulsar un sistema que ampliara las prestaciones sociales y económicas de los elementos de los diversos cuerpos de seguridad pública.

Para mejorar los recursos desarrollaría una administración eficiente de los cuerpos de seguridad pública, buscando mejorar la administración de los cuerpos de seguridad pública, incorporando los criterios de eficiencia, racionalidad y transparencia en la aplicación de recursos, adopción de tecnologías avanzadas, fortalecimiento de la desconcentración de funciones, el uso eficaz de la información y la implantación de

sistemas automatizados y procedimientos más ágiles. Lo anterior se lograría a partir de una modernización administrativa que mejorara los procedimientos de organización y acción de los cuerpos de seguridad pública, además de una administración de los recursos eficaz y eficiente.

Referente al tema de transparencia y combate a la corrupción el programa estableció la línea de informar permanentemente a la comunidad de los avances en las tareas desarrolladas, estableciendo como muy importante la transparencia y la disponibilidad de información para la ciudadanía. Sus estrategias serían buscar asegurar flujos constantes de información de las actividades de los cuerpos de seguridad pública a los órganos de representación, los medios de comunicación y la población en general. La otra línea en este sentido sería la búsqueda de abatir la impunidad y la corrupción en las instituciones policiales, para ellos se debía de fortalecer y aplicar estrategias, procedimientos e instrumentos de control interno para combatir la corrupción, la impunidad y el abuso de autoridad. Sus líneas de estrategia eran el desarrollo de mecanismos de denuncia de actos de abuso y corrupción de elementos de seguridad pública, así como de control de los mismos, pudiendo contar con sus antecedentes y su desempeño.

Este programa integraba ya el tema de preservar el respeto a los derechos humanos, incrementando los mecanismos para preservar los derechos humanos de la población. Para ello, la línea de acción sería la difusión de una cultura de respeto a los derechos humanos entre los integrantes de los cuerpos de seguridad pública del Distrito Federal para que éstos actuaran eficazmente en el cumplimiento de sus funciones, siempre respetando de forma cabal los derechos humanos de los ciudadanos.

En materia de participación ciudadana el programa se puso como uno de sus principales objetivos lograr una activa participación ciudadana en materia de seguridad pública. Se trataba de fomentar la participación y colaboración de todos los sectores de la sociedad y las distintas instancias de gobierno involucradas en las tareas de seguridad pública, así como fortalecer la confianza en los cuerpos de seguridad y generar una cultura

de prevención del delito. Sus líneas de estrategia se dividían en tres aspectos: organización y participación ciudadana, atención a la comunidad y cultura de la prevención.⁷⁴

En cuanto a la organización y participación ciudadana el programa planteó el promover un acercamiento y una comunicación permanente de los cuerpos de seguridad pública con los diversos sectores de la población, la celebración de convenios de coordinación y cooperación con instituciones sociales, privadas y oficiales, la búsqueda de un aumento de la participación de la ciudadanía en la aplicación de medidas de seguridad, así como el fortalecimiento de los comités delegacionales de seguridad pública.

Referente a la atención a la comunidad se propone una prestación eficiente de servicios destinados a la comunidad, el apoyo a órganos dedicados a la rehabilitación y reincorporación de personas afectadas por el alcoholismo y las drogas, así como garantizar que los cuerpos de seguridad pública desarrollen sus actividades en pleno cumplimiento de sus funciones para lograr una mejor relación entre estos y la comunidad.

Sobre la cultura de la prevención el programa establece que se impulsarían campañas de sensibilización de la función policial y de orientación a la comunidad a través de los medios de comunicación, el fomento de una cultura de los derechos humanos en los cuerpos de seguridad pública, la difusión de acciones de prevención del delito, elaboración de materiales con orientación e información preventiva, convocar a la ciudadanía a foros informativos, así como buscar la incorporación en los programas educativos de asignaturas relacionadas con la prevención y la seguridad pública.

3.1.2 El programa de un gobierno democrático: Programa de Seguridad Pública del Gobierno del D.F. 2000-2006

El programa del Gobierno del Distrito Federal 2000-2006 en materia de seguridad pública, estableció que la principal demanda de la población de la ciudad de México era la seguridad pública. De acuerdo con ello, para enfrentar el problema de la inseguridad se debían de atender sus causas y los efectos, tomando en cuenta que el bienestar y la seguridad pública no pueden concebirse por separado.

⁷⁴ *Ibid.*

El Jefe de Gobierno en su proyecto de Programa General de Desarrollo⁷⁵ reconocía que la delincuencia y la inseguridad no nacen por generación espontánea; sino que aparecen en la ciudad como resultado de la convergencia de muchas causas. Los factores que crean el clima de inseguridad pueden ser de carácter económico o de naturaleza social y cultural. Entre las primeras se encuentran la inequidad en la distribución de la riqueza, el incremento en los índices de pobreza y pobreza extrema así como el desempleo, la mala calidad educativa, el bajo nivel de escolaridad, la impunidad, la corrupción y complicidad de las autoridades, la desintegración familiar y la desconfianza de los ciudadanos en la autoridad; el crecimiento de zonas marginales y deprimidas; la proliferación de giros negros, el uso y tráfico de drogas, así como el incremento en los índices de alcoholismo.

Para combatir y disminuir la delincuencia, planteó que no bastaba con la acción de los cuerpos policíacos, ni con la creación de más reclusorios, ni con el aumento en la severidad de las penas, ni con las amenazas de mano dura.; sino que la clave está en garantizar una sociedad con mejores oportunidades para todos. La solución de fondo al problema de la delincuencia entonces, pasaría por combatir la pobreza, que amenaza la cohesión de la familia e induce al desorden y a conductas antisociales. Por ello, una idea central del gobierno del Distrito Federal; y no sólo en materia de seguridad pública; sería frenar el empobrecimiento del pueblo, no sólo por razones humanitarias, sino para revertir la descomposición social imperante. La estrategia de fondo para combatir a la delincuencia no organizada partiría del fortalecimiento de la familia, pues la familia es la institución que más ayuda, la que más educa y la que imprime esencialmente los principios morales en los individuos. Para este Programa de Gobierno, la crisis económica y el desplome del bienestar social han sometido a la familia a fuertes presiones que amenazan su integridad. Por ello resulta indispensable poner en práctica un programa especial de fortalecimiento a la economía y a la integración familiar.

El Gobierno del Distrito Federal a través de este programa ponía énfasis en prevenir, investigar y perseguir la comisión de delitos, a partir de considerar los diversos factores que los originan y asumiendo la necesidad de llevar adelante una reforma estructural en materia

⁷⁵ *Programa General de Desarrollo del Gobierno del Distrito Federal 2000-2006*, México, Gobierno del Distrito Federal, 2000.

de Seguridad y Procuración de Justicia, con la finalidad de mejorar la prevención y el combate a la delincuencia, a partir de generar la plena colaboración y coordinación entre la Secretaría de Seguridad Pública y la Procuraduría General de Justicia, de manera particular en la unificación de criterios en los ámbitos de la territorialización, de la integración de una coordinación y en la investigación con el establecimiento de un sistema de inteligencia para la ejecución de acciones preventivas o pre delictivas.

Para ello, el Gobierno del Distrito Federal aplicaría las leyes con objeto de:

- Mantener el orden público,
- Proteger la integridad física y patrimonial de las personas,
- Prevenir la comisión de delitos y de infracciones,
- Perseguir a los presuntos delincuentes,
- Combatir la impunidad,
- Colaborar en mejorar las condiciones de vida de los habitantes y auxiliarlos en caso de siniestros y desastres.⁷⁶

En el logro de estos fines, respetaría invariablemente las garantías constitucionales, los derechos humanos de los ciudadanos, la legislación aplicable a seguridad pública y procuración de justicia y buscará la participación libre y voluntaria de los habitantes para, de manera individual y comunitaria, combatir la inseguridad, y hacer de la procuración de justicia una tarea de todos.

Derivado de ello anterior se establecieron los principales objetivos a realizar por las instancias de seguridad pública:

1. Acciones policiales.
2. Profesionalización y capacitación de fuerzas policíacas.
3. Combate a la corrupción.
4. Combate al crimen organizado.
5. Inteligencia policial.
6. Coordinación intergubernamental.

⁷⁶ *Programa de Seguridad Pública del Gobierno del D.F. 2000-2006*, México, Gobierno del Distrito Federal, 2000.

7. Información a la ciudadanía.
8. Comités vecinales y participación ciudadana.
9. Revisión de la legislación vigente.
10. Elaboración del programa de seguridad pública 2001-2006.
11. Evaluación del programa integral de seguridad pública y Procuración de justicia.⁷⁷

El Programa de Seguridad Pública del Gobierno del D.F. 2000-2006 hizo una evaluación de los factores que habían jugado un papel relevante en la lucha contra la delincuencia e influido en la situación de seguridad pública en el Distrito Federal hasta ese momento, y que se describen a continuación:

- Difusión: señala que faltó una estrategia de difusión para dar a conocer las acciones emprendidas y la importancia de los medios de comunicación, quienes, por diversos motivos, desdeñaron la disminución de los índices delictivos y en la mayoría de los casos banalizaron las acciones de gobierno y utilizaron las noticias delictivas como un gran negocio.
- Estrategia: Adicionalmente, se careció de una estrategia de acciones preventivas para contrarrestar la incidencia delictiva, independientemente de la instalación de Comités de Participación Ciudadana en la Prevención del Delito.
- Coordinación: se reconoció que las entidades encargadas de la seguridad pública en la Ciudad, la Procuraduría General de Justicia y la Secretaría de Seguridad Pública, carecieron de la coordinación necesaria para abatir de manera más consistente la comisión de delitos.
- Distribución de la fuerza operativa: Si bien la pretensión era que la distribución de la fuerza operativa estuviera definida atendiendo el criterio de los niveles de mayor incidencia delictiva, de densidad poblacional y el asentamiento de la infraestructura urbana, principalmente, señaló que el crecimiento de los sectores

⁷⁷ *Ibid.*

se atendió sin una planeación mínima requerida y sin atender las necesidades de la población.

- Marco jurídico institucional caduco e insuficiente: que no satisface la dinámica social, la agudización de la problemática de la inseguridad y obstaculiza las necesidades de colaboración y coordinación territorial e interinstitucional.

Las acciones de este gobierno en materia de seguridad pública se enfocarían en acciones policiales para combatir el robo a transeúnte, el robo de vehículo y la delincuencia Organizada. Efectuar una vigilancia abierta con objetivos preventivos y disuasivos. La Secretaria de Seguridad Pública y la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, llevarían a cabo trabajos de inteligencia policial y operativos coordinados que permitieran avanzar en el combate al crimen organizado.

Para lograr los objetivos anteriores se pondría énfasis en generar inteligencia policial, de acuerdo con las siguientes líneas:

- a) Integrar un equipo coordinado: entre Secretaria de Seguridad Pública, Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal y la Secretaría de Gobierno del Distrito Federal, con analistas y criminólogos especializados, para la definición de estrategias policiales integrales y especializadas, bajo una metodología de evaluación y supervisión.
- b) Modernizar las infraestructuras de comunicación y Tecnología de la Secretaría de Seguridad Pública y la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, de tal forma que garantice una comunicación efectiva y una infraestructura homogénea que facilitará el intercambio de información y una coordinación más efectiva.
- c) Adquisición de Tecnología de punta en materia de investigación policíaca, obtener equipo que permita mejorar las investigaciones periciales en sus distintas especialidades, implementando laboratorios de investigación profesionales y especializados, situación que repercutirá en la detención y desmembramiento de bandas delictivas.
- d) Crear un Sistema Integral de Información sobre Seguridad: Establecer un sistema de información que contenga una base de datos con: Fichas criminológicas, Mapeos

de las zonas victimológicas y criminológicas de la Ciudad, Información del parte de novedades de la Secretaría de Seguridad Pública, Información del modus operandi, Información de las Averiguaciones previas, Información de los sentenciados y liberados por delitos graves o del crimen organizado y Registro de todos los elementos de la Secretaría de Seguridad Pública y la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal.

Este trabajo de inteligencia requeriría una coordinación intergubernamental, una vinculación con otras dependencias y entidades. Era necesario llevar a cabo acuerdos específicos de colaboración entre la Secretaría de Seguridad Pública, la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, la Consejería Jurídica y de Servicios Legales del D. F., la Dirección General de Prevención y Readaptación Social de la Secretaría de Gobierno del Distrito Federal, el Consejo de la Judicatura del Distrito Federal, el Director General de Protección Civil del Distrito Federal, el Director General de Comunicación Social; y en el ámbito Federal con la Secretaría de Seguridad Pública Federal y la Procuraduría General de la República. Dicha coordinación también se llevaría a cabo con los estados circunvecinos

Para este programa una acción importante a realizar era la revisión de la legislación vigente. La Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal y la Secretaría de Seguridad Pública conformarían equipos de trabajo que revisarían y propondrían reformas a la ley de Seguridad Pública, reglamentos y códigos penal y de procedimientos penales con el propósito de mejorar la prevención del delito, de justicia penal, así como de readaptación social.

Entre los temas a revisión estarían:

- Las reformas al Estatuto de Gobierno y a la Ley de Seguridad Pública del Distrito Federal.
- La descentralización del mando y de los recursos económicos y financieros, creándose la Policía Preventiva Delegacional.
- El no continuar con la tipificación excesiva de conductas, que debe determinarse con claridad que se considera delito.

- La operatividad de los métodos para considerar a alguna persona como delincuente, así como reconsiderar la práctica de incrementar cada vez más las penas en lugar de precisar el objeto e identificar los tipos penales.
- La legislación de la materia debe basar su actuar en un sistema garantista, el fin del procedimiento es la justicia no el maltrato, respetar los principios de inmediatez, oralidad, lealtad, probidad, honradez, búsqueda de la verdad material e intermediación.
- Establecer plenamente que el eje fundamental del proceso es la probanza, revisar las etapas del proceso otorgándoles el nivel que le corresponde a cada una de ellas y evitar duplicidad de requerimientos para las mismas, además de la revisión de los plazos.
- Analizar la conveniencia de buscar medidas alternativas para la persecución de los delitos y de revisión de la defensoría pública.
- Promover que el juzgador no sólo emita una resolución de condena o absolución, sino que también incluyera en caso de ser necesario, por ejemplo la obligatoriedad de someterse a quien resulte culpable o a las víctimas del delito a algún tipo especial de tratamiento psicológico, médico, educativo, entre otros, que permitan erradicar otro tipo de problemas.
- Desarrollar un sistema de penas alternativas a la prisión por delitos no calificados como graves por la ley, que permita a las autoridades por un lado no dejar impunes los delitos y por el otro, abatir la sobrepoblación en los centros de reclusión.
- Transparentar la función pública en la ejecución de las penas, eliminando en lo posible cualquier discrecionalidad que origina actos de corrupción.

Dentro de la dinámica de un gobierno democrático, el programa planteó una evaluación del Programa Integral de Seguridad Pública y Procuración de Justicia. Para este programa la mejor evaluación de cualquier programa es la opinión pública, por lo que establecía que debía continuarse con la información de los índices delictivos que se presentan a través de Internet diariamente, sugería que cada mes se publicaran los índices

delictivos y las estadísticas correspondientes en los periódicos de mayor circulación. También consideraba necesario establecer mecanismos de comunicación con la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, para informar de los avances en la consecución de los objetivos del Programa. Hacia el interior del gobierno la metodología más efectiva para evaluar un programa son los informes y partes del mando que se presentan diariamente al Jefe de Gobierno, tanto por los efectos innovadores y de motivación que tiene en las fuerzas policíacas, como porque se ha convertido en el instrumento más efectivo de comunicación entre los responsables del gobierno y seguridad de la ciudad. Las minutas de estas reuniones deberían incluir las observaciones con la información suficiente para rectificar o ratificar el programa vigente.⁷⁸

En materia de profesionalización establecía el Instituto de Formación Profesional para los servidores públicos de las instancias de seguridad pública, lo que debería ser el eje del trabajo de selección y promoción de quienes prestaran sus servicios en la institución. Este punto tenía a su vez cuatro objetivos: formar a los nuevos elementos que estarían sirviendo en tareas de seguridad pública; especialización y actualización de los elementos; conformar un servicio de carrera policial que permitiera el ascenso mediante concurso y lograr una dignificación de los policías buscando a mayor profesionalización mejor salario.

Referente a la transparencia y combate a la corrupción el programa establecía el punto de información a la ciudadanía, derivado de éste, la Secretaría de Seguridad Pública y la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal informarían periódicamente a la ciudadanía a través de los medios de comunicación en general y de manera especial en Internet, sobre los índices delictivos, zonas de mayor criminalidad, publicarían las estadísticas comparativas de las denuncias presentadas por la ciudadanía y celebrarían conferencias de prensa para informar sobre casos relevantes de interés para la sociedad. Respecto del combate a la corrupción en la Secretaría de Seguridad Pública y la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal se elaborarían programas comunes que permitieran vigilar y sancionar a quienes incurran en estas prácticas, y donde sean instancias ciudadanas las encargadas de avalar y evaluar estos programas. Era necesario instrumentar mecanismos ágiles y eficientes que permitieran a la comunidad denunciar las

⁷⁸ *Ibid.*

faltas de los integrantes de los cuerpos de seguridad pública y procuración de justicia, y garantizar mediante los procedimientos administrativos disciplinarios o en casos graves, ante el Ministerio Público en averiguación previa, que realmente se impusieran las sanciones correspondientes, así como crear una cultura entre el personal de los principios de legalidad, imparcialidad, honradez que debían estar presentes en la prestación del servicio público.

Por la parte del eje de participación ciudadana este programa la concibió como un proceso de acercamiento de las instancias de gobierno a los gobernados, es decir, establecer condiciones de corresponsabilidad entre el gobierno y la ciudadanía, con la finalidad de que esta última ejerza influencia en la toma de decisiones que le atañen directamente. En este sentido, los Comités Vecinales tendrían dentro de sus funciones principales la verificación del Programa de Seguridad Pública Delegacional, a partir de la elaboración de un diagnóstico de las principales demandas y propuestas presentadas por los vecinos de su entorno, según señala la Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal. La participación de los Comités Vecinales, hasta ese momento, se había dado a través del Programa Integrado Territorial de Desarrollo Social, a partir del cual se habían desarrollado acciones interinstitucionales en materia de seguridad pública, prevención del delito y utilización de fondos, brindándose, de igual manera, la capacitación relativa a la elaboración del diagnóstico de seguridad pública en su entorno específico. Por otra parte, la instalación del Consejo de Seguridad Pública, en donde participan, académicos, investigadores y empresarios, debía tener como finalidad proponer soluciones, verificar el cumplimiento de programas y planes de acción, así como evaluando las acciones implementadas. Se pretendía reforzar la funcionalidad del Consejo, con la inclusión de la Procuraduría en sus sesiones, permitiendo establecer propuestas que coadyuven en la integración de la toma de decisiones.

El Programa de Seguridad Pública del Gobierno del D.F. 2000-2006 establecía que el gobierno iba a analizar la suficiencia de los servicios gubernamentales en materia de seguridad e impartición de justicia (Sectores de la Secretaría de Seguridad Pública, Fiscalías y Agencias de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, Juzgados

Cívicos de la Consejería Jurídica y de Servicios Legales del D. F., y los Juzgados de Paz Penal con El Consejo de la Judicatura) en base a criterios como:

- Índices demográficos
- Índices delictivos
- Comités Vecinales
- Extensión territorial
- Recursos humanos
- Recursos materiales

Uno de los objetivos era que el ciudadano incorporara a su vida diaria la información, el conocimiento sobre la prevención y en su caso, sobre el qué hacer cuando se es víctima o testigo de algún ilícito. Además se debía promover entre los Comités Vecinales y en otras instancias de organización social, la información relacionada con los servicios que se prestan estas instituciones, para que la difundieran entre los vecinos de sus colonias y hagan uso de los mismos en caso de ser necesario.

La pretensión era establecer directrices generales que señalaran la forma en que serían atendidas las demandas y propuestas de estos órganos ciudadanos, con el fin de garantizar que sean atendidas con prontitud y eficiencia, y sirvan, asimismo, como canales eficaces de información sobre las acciones desarrolladas por el Gobierno del Distrito Federal y obtener con ello una percepción cualitativa de la disminución del índice criminológico. Se buscaba la colaboración y el apoyo de la ciudadanía para desarrollar medidas preventivas y persecutorias del delito, cuidando que no corrieran riesgos quienes prestaran su ayuda. Esta colaboración ciudadana se llevaría a cabo a través de actividades, cursos y programas en materia de prevención y combate a la delincuencia, con el fin de recobrar la confianza y credibilidad de los ciudadanos. Dichas actividades, cursos o programas estaban orientados a disminuir los niveles de inseguridad pública y el número de delitos.

En el caso de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, los servicios que se ofrecerían serían: El número Telefónico de Emergencia 061, para llamadas en situaciones de riesgo o denuncias anónimas. Para orientación legal o presentar alguna queja

por un mal servicio de la Procuraduría el número 5200 9000, con atención las 24 horas de los 365 días del año; también podrían acudir a los Centros de Atención Ciudadana como el Centro a Personas Extraviadas o Ausentes (CAPEA); el Centro de Terapia de Apoyo a Víctimas de Delito Violento (ADEVI); el Centro de Terapia de Apoyo a Víctimas de Delitos Sexuales (CTA); el Centro de Atención a la Violencia Intrafamiliar (CAVI) y a la Dirección de Atención a las Adicciones. Asimismo se pretendía abrir otra línea telefónica ciudadana que se denominaría PREVENTEL, con la finalidad de recibir las denuncias anónimas por parte de la ciudadanía, sin que revele su identidad y sin compromiso alguno, solamente aportará datos como testigo del delito. Como interacción con la ciudadanía se contemplaban como tareas especiales los servicios a la comunidad, el fortalecimiento a la integridad familiar, la atención a víctimas del delito, y la atención a menores.⁷⁹

Cabe hacer mención que uno de los puntos del programa fue la elaboración del programa de seguridad pública 2001-2006. La Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal y la Secretaría de Seguridad Pública, deberían formular y presentar en tiempo y forma el Programa de Seguridad Pública y Procuración de Justicia, para el Programa General de Desarrollo del Distrito Federal 2001-2006 en los términos de la legislación vigente, Desarrollar el Programa de Seguridad Pública para el D. F. para el corto, mediano y largo plazo de acuerdo a las disposiciones y lineamientos que señale el Plan Nacional de Desarrollo y la Ley de Seguridad Pública del Distrito Federal y la elaboración de dichos programas debería contemplar los objetivos de coordinación detallados en el presente documento. No hace hincapié en el papel fundamental de los ciudadanos en su elaboración.

3.1.3 Las amplias similitudes de programas, en teoría, cualitativamente opuestos

Ambos programas incluyen un diagnóstico del estado de las agrupaciones encargadas de la seguridad pública en el Distrito Federal, con datos relacionados con índices delictivos, principales tipos de delitos que se cometieron en el periodo anterior, así como número de elementos de las diversas corporaciones a su cargo y formas de organización territorial.

⁷⁹ *Ibid.*

El programa 1995 – 2000 reconoce como los principales problemas para atender la cuestión de Seguridad Pública en el Distrito Federal insuficiencia de recursos humanos, así como una ausencia de incorporación de tecnología de punta para la aplicación de acciones contra la delincuencia organizada. Identificaba también un déficit respecto de los sistemas de control de personal y de servicio policial, así como de los mecanismos de coordinación y corresponsabilidad entre las diversas agrupaciones debido a la diversidad y desarticulación de estas. Aunque menciona que también había problemas sociales no los enuncia y se limita a declarar que resultado de todos los problemas mencionados la ciudadanía de la Ciudad de México había perdido la confianza en sus cuerpos de seguridad y eso dificultaría cualquier acción o programa que tratara de aplicarse. Por su parte, el programa 2000-2006 establece como los principales problemas para atender la cuestión de la Seguridad Pública en el Distrito Federal en primer lugar la difusión, puesto que señala que faltó una estrategia para dar a conocer las acciones y programas que la Secretaría de Seguridad Pública había llevado a cabo. Aunado a esto, se careció de una estrategia de acciones preventivas que fueran eficaces en contrarrestar la acción delictiva. Para este programa continuó siendo un problema la falta de coordinación entre las entidades encargadas de la Seguridad Pública en la Ciudad de México, pero también declara una falta de planeación para la distribución de la fuerza operativa, pues para llevarla a cabo no se atendió a las necesidades de la población, ni a los criterios de incidencia delictiva o densidad poblacional. Adicionalmente, declara que el marco jurídico existente es caduco e insuficiente, contrastando con el primer programa, que declara la búsqueda de un cumplimiento estricto de la ley.

Los objetivos principales de cada programa son:

Programa 1995 – 2000	Programa 2000-2006
<ul style="list-style-type: none"> • Mantener el orden público. • Proteger la integridad física de las personas y sus bienes materiales. 	<ul style="list-style-type: none"> • Mantener el orden público, • Proteger la integridad física y patrimonial de las personas,

<ul style="list-style-type: none"> • Prevenir la comisión de delitos e infracciones a los reglamentos gubernamentales y de policía. • Colaborar en la investigación y persecución de los delitos. • Auxiliar a la población en caso de siniestros y desastres. 	<ul style="list-style-type: none"> • Prevenir la comisión de delitos y de infracciones, • Perseguir a los presuntos delincuentes, • Combatir la impunidad, • Colaborar en mejorar las condiciones de vida de los habitantes y auxiliarlos en caso de siniestros y desastres.
---	--

Fuente: Elaboración propia.

Las principales acciones derivadas de los objetivos de cada programa quedan de la siguiente forma:

Programa 1995 – 2000	Programa 2000-2006
1) Intensificar la vigilancia en la Ciudad de México.	1) Acciones policiales.
2) Fortalecer los sistemas de justicia cívica.	2) Profesionalización y capacitación de fuerzas policíacas.
3) Combatir y prevenir la delincuencia organizada y violenta.	3) Combate a la corrupción.
4) Profesionalizar los cuerpos de seguridad pública.	4) Combate al crimen organizado.
5) Fortalecer la coordinación entre las instituciones policiales.	5) Inteligencia policial.

<p>6) Preservar el respeto a los derechos humanos.</p> <p>7) Abatir la impunidad y la corrupción en las instituciones policiales.</p> <p>8) Desarrollar una administración eficiente de los cuerpos de seguridad pública.</p> <p>9) Lograr una activa participación ciudadana en materia de seguridad pública.</p> <p>10) Informar permanentemente a la comunidad de los avances en las tareas desarrolladas.</p>	<p>6) Coordinación intergubernamental.</p> <p>7) Información a la ciudadanía.</p> <p>8) Comités vecinales y participación ciudadana.</p> <p>9) Revisión de la legislación vigente.</p> <p>10) Elaboración del programa de seguridad pública 2001-2006.</p> <p>11) Evaluación del programa integral de seguridad pública y Procuración de justicia.</p>
---	--

Fuente: Elaboración propia.

Como puede verse, ambos programas declaran la necesidad de mantener un orden público, de proteger la integridad física y patrimonial de las personas, así como de prevenir la comisión de delitos y auxiliar a la población en caso de desastres. La diferencia entre ambos es que el programa 2000-2006 añade como uno de sus objetivos el combatir la impunidad y colaborar en el mejoramiento de las condiciones de vida de los habitantes del Distrito Federal. Esta es una diferencia importante, porque mientras el primer programa establece una acción más enérgica, el segundo tiene como estrategia más importante, independientemente de atender lo estrictamente relacionado con la seguridad pública, la parte económica e incluso la parte social y cultural, al mencionar que debe fortalecerse la familia como institución que inculca valores en la sociedad.

En ambos programas se habla de la necesidad de estrategias que invocaran la participación ciudadana para la cooperación y coordinación en la atención y solución de los problemas relacionados con la Seguridad Pública en el Distrito Federal.

La comparación entre los programas y sus objetivos arroja puntos en común. Ambos están de acuerdo en la necesidad de una profesionalización de la seguridad pública, en la importancia del combate al crimen organizado, el combate a la corrupción y fortalecer la coordinación entre agrupaciones policíacas, aunque la coordinación que establece el segundo no sólo es entre agrupaciones policíacas, sino intergubernamental. Así mismo, establecen como uno de sus objetivos el lograr una participación ciudadana para el cumplimiento de sus funciones y el derecho de la ciudadanía a la información en materia de seguridad pública.

Mientras el programa 1995 – 2000 habla de intensificación de la vigilancia en el Distrito Federal; el segundo habla de acciones policiales, en las que supone implícitas las acciones de vigilancia. Además, el primero hace hincapié en fortalecer los sistemas de justicia cívica, preservar el respeto a los derechos humanos y desarrollar una administración eficiente de los cuerpos de policía, mientras que el segundo hace mención de la necesidad de la creación de una inteligencia policial, de hacer una revisión de la legislación vigente, así como de elaborar los programas de seguridad pública correspondientes y realizar una evaluación de los mismos.

Referente al inciso de la participación ciudadana, el programa 1995 – 2000 plantea acercamientos de las instancias encargadas de la seguridad pública a los diversos grupos de la sociedad civil y el fortalecimiento de los comités delegacionales de seguridad; atención a la comunidad, que plantea el garantizar un desempeño eficaz y un verdadero servicio a la comunidad para de esta forma generar un acercamiento con esta; y cultura de la prevención, donde se buscaría la sensibilización de los ciudadanos hacia temas de prevención y difusión de las acciones realizadas. El programa 2000-2006, a diferencia del anterior, plantea la participación ciudadana no como un mero acercamiento, sino como un proceso de establecer condiciones de corresponsabilidad entre el gobierno y la ciudadanía, con la finalidad de que esta última ejerza influencia en la toma de decisiones. Por otro lado,

plantea funciones específicas de las diversas figuras a través de las que se debía dar esta participación, que son los Comités Vecinales y el Consejo de Seguridad Pública.

Más que hablar de una comparación entre contrarios, lo que puede verse es una amplia similitud entre los contenidos de los programas, y que las variaciones entre uno u otro corresponden más a un proceso de desarrollo y avance paulatino en el enfoque hacia una cultura democrática, que de un golpe de timón que haga diferenciar de forma radical un programa de otro. No obstante, en el papel siempre van a plasmarse grandes objetivos cercanos a los ideales, por lo que es necesario contrastarlos con la realidad y establecer hasta qué punto se separa el actuar de un gobierno democrático de uno que no lo es.

La conclusión a partir de la comparación entre programas reafirma lo mencionado ya varias veces: los problemas a atender son los mismos ya sea que se trata de un tipo de gobierno o de otro. Los recursos con los que se atienden son los mismos y las acciones a realizar también son muy similares. Los gobiernos democráticos no establecerán nuevas instituciones o acciones radicalmente novedosas, ni los recursos se multiplicarán o se harán en automático más efectivos. Los gobiernos democráticos en materia de gestión gubernamental no van a ‘inventar el agua tibia’, por usar una expresión coloquial, pero se espera que tengan mejores resultados porque impulsan nuevas dinámicas de gestión e incluyen a los actores cuyo accionar puede ser fundamental para la resolución de los problemas de que se ocupan. Con esto no se quiere decir que lo hagan en automático, pero sí que tienen la posibilidad más que otro tipo de gobiernos.

3.2 La inclusión improvisada: Origen de los programas del Gobierno del D.F. en materia de seguridad pública

La posibilidad de que la ciudadanía pueda incidir en los programas y acciones de gobierno inicia desde la propia formulación de éstos. Incluso es parte fundamental el revisar qué tanto la ciudadanía tenía las posibilidades; y las ejerció; de ser realmente un actor esencial en la formulación de programas, planes y acciones en materia de seguridad pública.

En abril de 2001 el gobierno del Distrito Federal estableció que serían cada una de las 1 352 unidades territoriales quienes establecerían las acciones en materia de seguridad

pública que se llevarían a cabo en cada una de ellas. El objetivo de esta medida fue el acercamiento con la ciudadanía para la resolución de las necesidades específicas de cada zona a través de los comités vecinales. Por ello, a cada comité se le asignarían en promedio 500 mil pesos en especie, para que en asamblea, se decidiera en qué usarlos. Podrían elegir entre usarlos en alumbrado, alarmas vecinales o adquisición de patrullas. La decisión de que fueran las distintas unidades territoriales las que establecieran el modo de ejercer el presupuesto destinado a su unidad y las acciones en materia de seguridad pública buscó incorporar a la ciudadanía en la búsqueda de soluciones para los problemas específicos de cada zona. También se estableció un convenio para que los habitantes de las unidades territoriales tuvieran la posibilidad de establecer acuerdos con los Jefes Delegacionales, a fin de que la Policía Judicial realizara operativos de combate al narcomenudeo y al robo en sus diversas modalidades dentro de las unidades.

Una vez asignados los recursos, cada comité debía decidir en cuatro semanas cómo usar dichos recursos para atender las necesidades de cada unidad territorial. Había la posibilidad de usarlos, como ya se dijo, para alarmas domiciliarias, moto patrullas, patrullas, policías a pie o incluso mejora de infraestructura urbana, aunque muchos de los comités consideraron que era poco tiempo para informarse y tomar una decisión adecuada a sus necesidades.

Adicionalmente, en las asambleas donde se decidió los rubros en que se usarían los recursos la participación fue poca en relación con la cantidad de gente que habitaba las unidades territoriales. Unos pocos, con poco tiempo y escasa información decidieron por todos los demás. Adicionalmente, como sucedió con la figura de los comités vecinales, se partidizaron las asambleas y por ende, las decisiones que se tomaron en ellas.

No se puede considerar que ésta sea una forma real de integrar a la ciudadanía en el proceso de generación de programas y planes en materia de seguridad pública. Si bien es loable que se haya pensado en integrar a los ciudadanos de las diferentes unidades territoriales, al final pareció que lo único que se hizo fue delegarles la decisión acerca de las acciones a realizar con el presupuesto que se les asignó, con fines de legitimación, aunado al poco tiempo y a la escasa información que éstos tenían sobre las soluciones a sus problemas locales.

Distinto habría sido que el gobierno se planteara una decisión conjunta con los ciudadanos, previo diagnóstico y análisis realizado sobre sus problemáticas particulares y la aportación de soluciones por parte de los ciudadanos y del propio gobierno, para poder consensar al final la forma las acciones a realizar y de ejercer el presupuesto. Al final dicha acción no generó la respuesta esperada en materia de participación ciudadana porque no se podía esperar que lo hiciera al plantearse de una forma tan simplista. Para muestra un botón: se convocó a esos mismos comités para que se manifestaran en torno a los presupuestos en materia de seguridad pública para el año 2002 y cómo debían ser administrados. El resultado fue que mucho menos de la mitad de los asistentes a la primera convocatoria participaron de nuevo.

El gobierno del Distrito Federal emitió, en coordinación entre la Secretaría de Seguridad Pública del Distrito Federal y la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, una convocatoria en julio de 2001 al público en general para participar en Foros Regionales de Consulta Ciudadana; con la finalidad de que, como resultado de ellos, se elaborara el Programa Integral de Seguridad Pública del Distrito Federal 2001-2006.

De nuevo premura y simplismo. La convocatoria daba un plazo para la entrega de propuestas de apenas cinco días para la elaboración de proyectos a partir de fecha de publicación; además, la extensión máxima de las propuestas no debía rebasar las 10 cuartillas. Dichas propuestas serían discutidas en foros especializados, pero dichos foros sólo fueron realizados en las delegaciones Gustavo A. Madero, Venustiano Carranza, Álvaro Obregón y Tlalpan, dejando de lado delegaciones tan importantes en materia de seguridad como Iztapalapa o Cuauhtémoc.

Los resultados, una lluvia de propuestas referentes todas a temas ya señalados. Por ejemplo, en Gustavo A. Madero los representantes de comités vecinales coincidieron en la necesidad de la descentralización policiaca, erradicación de la corrupción en los cuerpos policiacos y reformas legales, entre otras. En Tlalpan por otra parte, se propuso como eje fundamental la participación activa de la ciudadanía en materia de seguridad, y que los titulares de las instancias encargadas del asunto, fueran elegidos por la ciudadanía, con la intención de exigirles resultados.

En ambos casos se percibe una visión poco planificada acerca de los procesos y en cierto sentido, incluso simplista. Siendo un tema que el propio gobierno manifestaba como fundamental era de esperarse que se le diera un trato más profundo y con una visión a corto, mediano y largo plazo. Ya de inicio se percibe cuál ha de ser la dinámica de las acciones de seguridad pública, a pesar de las intenciones y los buenos deseos, en la lógica de un electorado de la ciudad que de acuerdo con su cultura política, exigiría resultados inmediatos y acciones contundentes para atender una de sus demandas más sentidas, la seguridad pública.

También se hizo evidente porqué en materia de seguridad no puede aplicarse una política de participación ciudadana íntegra, como si puede hacerse en otros rubros de gobierno. Dejando de lado a los expertos, que son un número reducido, la mayoría de las propuestas era producto de una percepción subjetiva de seguridad por parte de los ciudadanos, con soluciones radicales y las más, viscerales.

Si programáticamente las distinciones eran más bien mínimas, entonces ¿qué elemento es el que debía marcar la diferencias entre uno y otro tipo de gobierno: la capacidad de gobernar? Las acciones realizadas y los resultados en términos estadísticos nos darían esa respuesta.

CAPÍTULO 4. ACCIONES Y RESULTADOS DEL GOBIERNO DEL D.F. EN MATERIA DE SEGURIDAD PÚBLICA 2000-2006

Ante la coyuntura, los actores políticos y sociales hablan de seguridad y las posibles formas de atender el problema de inseguridad. Por un lado, las tendencias de izquierda afirman que la inseguridad es producto de las condiciones económicas y la dinámica capitalista, mientras las tendencias de derecha hablan de la inseguridad como producto del no respeto a la ley y de la ineficacia para hacer cumplir el marco legal por parte de las instancias responsables.

La revisión de las acciones realizadas por un gobierno democrático permite saber si sus acciones plantean realmente un viraje en cuanto a las acciones llevadas a cabo para atender las funciones que le fueron encomendadas, o no. Habiendo revisado ya su programa de gobierno, toca hacer una revisión de las acciones realizadas para corroborar si hay congruencia entre lo planteado en el papel y lo realizado.

4.1 Acciones de seguridad pública en el D.F.

En el gobierno del Distrito Federal la seguridad pública recae por un lado, en la Secretaría de Seguridad Pública que trabaja a través de la Policía Preventiva; y por el otro, en la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, que trabaja a través de la policía judicial.

La Policía del Distrito Federal estaba integrada por dos tipos de policía: la Preventiva, dividida para efectos prácticos en sectorial y metropolitana, y la Complementaria, compuesta por las policías Auxiliar y Bancaria e Industrial. Para su desarrollo operativo, la Ciudad se dividió en 51 sectores distribuidos en las 16 delegaciones, a las cuales está adscrita la Policía Sectorial, que de manera territorial cubre las necesidades de cada demarcación.

En el año 2000 la Secretaría de Seguridad Pública contaba con 28 mil preventivos; 40 mil elementos de la Policía Auxiliar; 15 mil de la Bancaria e Industrial, sin contar con los 3 mil 500 policías judiciales –armados con rifles de alto poder y pistolas automáticas,

calibre 45, que hasta hace poco eran exclusivas del Ejército mexicano. La Ciudad de México contaba con 246.2 policías por cada 100 000 habitantes y con equipo de 400 patrullas blindadas para la PJ, 110 cámaras de video en las principales avenidas del DF, para el control de tránsito, así como un sistema de localización satelital de patrullas, en el caso de la SSP. También estaban conformados grupos de elite, como los “Álamo”, en la Secretaría de Seguridad pública (S.S.P.), que surgieron tras la desaparición de los “zorros” y “jaguares” en 1997, y luego del asesinato de seis jóvenes en la colonia Buenos Aires. En la Policía Judicial (PJ) existen también el Grupo Especial de Reacción Inmediata (GERI), que se conformó hace 12 años y tiene 250 elementos, capacitados en tácticas de asalto urbano y antiterrorismo, entrenados en Israel, Francia y por gente del FBI.⁸⁰

En el Distrito Federal el principal problema que enfrentaban las instancias encargadas de la seguridad pública era la ineficiencia para la atención del problema de la inseguridad debido a diversas carencias en recursos humanos y materiales. En la Secretaría de Seguridad Pública nos encontramos con carencias inmobiliarias; falta de difusión de sus programas en la materia; desconocimiento de las funciones de cada órgano y corporación relacionadas con sus funciones; registros incompletos de personal adscrito a la secretaría; y en muchos casos, mal uso de los recursos destinados a seguridad. Por otra parte, a pesar del cambio de los principales titulares de las instancias a cargo de la secretaría, muchos mandos medios de la época de “La Hermandad” mantuvieron sus puestos.

La policía del Distrito Federal entonces, acusaba un bajo nivel educativo, falta de vocación, falta de equipamientos para la realización de sus funciones e incluso falta de coordinación. Para muestra el dato de que los policías del Distrito Federal padecían el 30% de obesidad, otro 30% hipertensión arterial, mientras un 12% de ellos padecía diabetes mellitas y otro porcentaje padecía de afectaciones respiratorias, además de algunos otros problemas psicológicos, principalmente depresión.

Derivado de su programa de gobierno en materia de seguridad pública se desprendieron programas y acciones de gobierno que se revisan a continuación a la luz del esquema que planteamos al inicio, dividido en dos grandes ejes: acciones de gobierno, y participación ciudadana.

⁸⁰ Periódico *El Universal*, 01 de enero de 2000.

4.1.1 Acciones policiales: Los primeros pasos en la profesionalización, transparencia y combate a la corrupción

Las acciones de un gobierno en materia de seguridad pública pueden dividirse en acciones netamente policiales y acciones específicas que lleva a cabo un gobierno de tipo democrático. Las primeras no debieran tener una connotación específica, independientemente del tipo de gobierno que las lleve a cabo, puesto que son acciones inherentes a la seguridad pública. Las acciones policiales que lleva a cabo un gobierno democrático serían:

- a) Reorganización institucional.
- b) Profesionalización.
- c) Recursos materiales.
- d) Condiciones laborales adecuadas.

De inicio, en la Secretaría de Seguridad Pública se nombró a Leonel Godoy como titular, abogado por la Facultad de Derecho de la Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo, donde impartió la cátedra de Derecho Penal, haciendo más tarde la especialidad en Ciencias Penales, la Maestría en Criminología, y la de Derecho, para terminar obteniendo el título de Doctor en la Universidad Nacional Autónoma de México. Godoy también fue subprocurador de Justicia en Michoacán y secretario de Gobierno con Cuauhtémoc Cárdenas Solórzano entre 1985 y 1986. En 1988 fue miembro del Congreso Nacional como diputado federal, posición que repetiría en la LVI Legislatura en la que, además, representó al PRD ante el Consejo General del IFE. Al término de esta última Legislatura, fue nombrado subsecretario de Gobierno en la gestión de Cuauhtémoc Cárdenas Solórzano en el Distrito Federal.⁸¹

Derivado del punto del programa de gobierno de Acciones Policiales, se desprendieron diversos programas dirigidos a lograr una vigilancia intensiva en la Ciudad de México:

⁸¹ Periódico *Reforma*, 21 de noviembre de 2000.

- El Programa para combatir el robo de vehículos, planteado como resultado de la coordinación entre la Secretaría de Seguridad Pública, la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal y la Secretaría de Transportes y Vialidad. Mediante un sistema de filmación, lectura y localización de placas de vehículos particulares, microbuses, taxis y vehículos de carga se podrían detectar con mayor facilidad vehículos reportados como robados.
- El Programa Operativo Vial de Vigilancia Intensiva, en el que la Secretaría de Seguridad Pública del Distrito Federal hizo un estudio para determinar las zonas con mayor número de fuentes de entretenimiento, éstas se localizaron en un plano digital y, a partir de los patrones de mayor confluencia nocturna, se establecieron zonas de entretenimiento.
- El Programa de Reforzamiento de Vigilancia en el Metro, en el que la Secretaría de Seguridad Pública firmó en abril de 2002 un convenio con el Sistema de Transporte Colectivo a fin de que un grupo de policías auxiliares ayudaran en los trabajos de vigilancia en el Metro.

Dichos programas trabajaban en su mayoría a través de operativos, como los Operativos conjuntos de vigilancia, donde la Secretaría de Seguridad Pública realizó operativos conjuntos con la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, o los Operativos contra el robo de autos, puestos en marcha para disminuir los robos de vehículos en la ciudad de México, principalmente en las delegaciones con mayor incidencia delictiva. Este tipo de operativos conjuntos también los realizó la Secretaría de Seguridad Pública en coordinación con autoridades del Estado de México.

Entre los operativos más realizados por la Secretaría de Seguridad Pública estaban aquellos contra los delitos con más alto índice de comisión. En ese rubro podemos mencionar los operativos contra el robo de vehículos con violencia, operativos contra taxis irregulares, además de operativos en estaciones críticas del Metro. Además, se realizaron operativos contra plagios, robo en transporte público, robo de autos, violaciones y narcomenudeo basados en las recomendaciones emitidas por el ex alcalde de Nueva York Rudolph Giuliani.

La Procuraduría de Justicia del Distrito Federal por su parte, realizó operativos contra el tráfico de drogas, además de la realización de operativos de inteligencia para ubicar a los grupos delictivos y sus formas de operación, con la finalidad de desmembrarlos. Otros operativos llevados a cabo por esta corporación fueron los operativos destinados a dismantelar redes de robos de autos en la ciudad, realizados en tianguis de automóviles, centros comerciales y estacionamientos públicos. Se realizaron operativos para salvaguardar la integridad de los usuarios del transporte público y contra los taxis piratas, así como operativos de revisión de transporte público para evitar asaltos.

Es necesario mencionar que en reiteradas ocasiones, los operativos realizados por las instancias de seguridad pública de la ciudad eran de carácter reactivo, como una respuesta a un repunte delincencial en ciertos rubros o en ciertas zonas. Por ejemplo, a partir de los repunte de asaltos en transporte público, la Secretaría de Seguridad Pública inició operativos para prevenir el asalto en estas unidades con policías vestidos de civil abordando las unidades y buscando inhibir el delito, operativos en las zonas limítrofes con el Estado de México, en coordinación con la Policía Federal Preventiva y operativos de revisión de unidades de transporte público. Por demás está mencionar que los resultados eran muy pobres.

Esta gestión de gobierno planteó como uno de sus puntos la Revisión de la legislación vigente. En el ámbito legal y en relación de la Asamblea de Representantes, se puede mencionar como la principal acción la aprobación de un nuevo Código Penal que envió el jefe de gobierno del Distrito Federal en 2003, con la finalidad de hacer más fuertes las penas contra los delitos de robo e impedir que los delincuentes reincidentes quedaran en libertad.

En 2004 la Asamblea Legislativa del Distrito Federal aprobó una nueva Ley de Delincuencia Organizada para la Ciudad, dándole atribuciones a la Procuraduría de Justicia capitalina para investigar delitos como secuestro, violación, homicidio, robo, pornografía infantil, tráfico y corrupción de menores, lenocinio, falsificación de documentos públicos y ataques a la paz pública.

En febrero de 2006 se aprobó que los policías o ex policías que participaran en un secuestro serían sentenciados, con hasta 93 años de prisión, si se asesina a la víctima. Las

reformas al delito de privación ilegal de la libertad endurecieron la sentencia hasta en una tercera parte, para los servidores públicos o ex servidores adscritos a áreas de seguridad a la ciudadanía. El gobierno del Distrito Federal publicó también el decreto sobre las reformas al Código Penal, aprobadas en la Asamblea Legislativa del DF, mediante las cuales se sanciona con más severidad a los secuestradores en general. Se sumó 20 años de prisión por este delito, al incrementarlo de 40 a 60 años de cárcel, y a aquellos que ultimaran a sus víctimas, pasarían prácticamente toda su vida en el encierro, pues de 50 años, que era la sentencia máxima, ahora estarían tras las rejas 70 años. Otros agravantes fueron que el delito se cometiera en grupo, se utilizara a menores de edad o se aprovechara de su confianza para su comisión.

En el punto de Coordinación intergubernamental una de las principales acciones fue la realización de un *Convenio de Seguridad entre la Presidencia de la República y el Gobierno del Distrito Federal*, plasmado en el Acuerdo contra la Inseguridad firmado por el Presidente de la República y el Jefe de Gobierno del Distrito Federal en julio de 2001. En éste, se estableció trabajar de forma conjunta para atender el asunto de la Seguridad Pública, establecer mesas de trabajo e intensificar acciones de forma conjunta entre la Policía Federal Preventiva y la Secretaría de Seguridad Pública. Los rubros a atender debían ser el establecimiento de una vigilancia conjunta en las principales vías de acceso a la Ciudad de México, evitar el robo de vehículos e iniciar un frente común contra el narcotráfico, el contrabando, la portación de armas prohibidas y los secuestros. Además, el convenio también incluía la ejecución de una campaña de prevención de adicciones para los jóvenes.

Resultado del convenio se creó una Comisión de Seguimiento y Evaluación conformada por los titulares de las secretarías de Gobernación y Seguridad Pública y las procuradurías locales y federales. En este convenio, la Secretaría de Seguridad Pública del Distrito Federal asumía las funciones de participar en el diseño y aplicación de una estrategia en el combate a las adicciones entre los jóvenes, y en la aplicación de medidas para inhibir la venta y distribución de droga en las inmediaciones de escuelas. Otra de las funciones importantes que tendría Secretaría de Seguridad Pública era garantizar que la

policía capitalina apoye al Ministerio Público federal en la investigación de delitos y cumplimiento de órdenes de aprehensión.

Derivado del convenio se realizaron Operativos Conjuntos y con instancias federales, así como de otros estados, entre los cuales, los principales fueron:

- a) *Operativo de Grupos Mixtos para Captura de los delincuentes más peligrosos*, en el que la Secretaría de Seguridad Pública y la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal formaron grupos mixtos de trabajo para la captura de los delincuentes más peligrosos.
- b) *Operativos en forma conjunta con las autoridades federales*, inicialmente para combatir el hampa en Tepito, y posteriormente extendiendo su accionar a otras demarcaciones delegacionales.
- c) *Operativo CAD Metropolitano*, que fue realizado en las zonas limítrofes con el Estado de México en coordinación con la Agencia Federal de Investigación y la Procuraduría General de la República. El objetivo era realizar labores de revisión para combatir delitos como el narcomenudeo y los asaltos a transporte a y transeúntes.⁸²

El punto de acciones policiales estableció como uno de sus objetivos el trabajar en materia de inteligencia policial. Uno de los principales programas respecto a este rubro fue la *Creación de Banco de Datos Delictivos Único para el Distrito Federal* para el uso de las diferentes instancias de seguridad pública. El objetivo de dicha base sería el fortalecimiento de la coordinación entre la Policía Preventiva, la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, la Consejería Jurídica, los Servicios Legales de las Delegaciones, las Coordinaciones Territoriales y los Reclusorios, con el fin de crear una base de datos que pueda ser consultada por las corporaciones policíacas locales y federales para el combate de bandas delictivas de la Ciudad de México. La base de datos sería el resultado de los trabajos realizados por las Coordinaciones Territoriales de Seguridad, con el anexo de los datos existentes en la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal desde 1994,

⁸² La revisión hemerográfica del periodo 2000-2006 permitió ubicar estos operativos como las principales acciones derivadas del *Convenio de Seguridad entre la Presidencia de la República y el Gobierno del Distrito Federal*.

además de la información del trabajo de la Policía Judicial, recabada por la Dirección General de Investigación Criminal en Fiscalías Desconcentradas.

Dicha base apoyaría también en la profesionalización de las instancias de seguridad pública en el D.F. al ser una herramienta que permitiera por fin una coordinación entre la policía preventiva, la procuraduría, la Consejería Jurídica, las delegaciones, las propias coordinaciones territoriales y los reclusorios; lo que se traduciría en una mejora sustantiva para el combate al crimen organizado en la Ciudad de México.

La creación de una base de datos única como herramienta de las instancias de seguridad pública en el D. F, era un programa ya planteado en gestiones anteriores. El programa comenzó a trabajar y tuvo avances notables respecto de los objetivos que se planteó al inicio. Uno de sus logros más importantes fue el registro de todos los elementos de la S.S.P. del D.F. Independientemente de ello, las instancias de seguridad pública de la ciudad siguieron aquejando falta de coordinación.

En materia de Reorganización Institucional el programa esencial que impulsó el gobierno del Distrito Federal fue el de *Programa de Coordinaciones Territoriales de Seguridad* que consistió en la creación de 70 Coordinaciones Territoriales a lo largo del Distrito Federal. Estas Coordinaciones Territoriales se establecieron a partir de los índices demográficos, índices delictivos, número de comités vecinales, extensión territorial a cubrir, organización sectorial y de cuadrantes de la Policía Preventiva, zonas de atención de las fiscalías y Agencias del Ministerio Público desconcentradas de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal y de los Juzgados Cívicos adscritos a la Consejería Jurídica y de Servicios Legales del Distrito Federal, las Unidades Territoriales y los Comités Vecinales.

Estas Coordinaciones debían de funcionar como pequeñas áreas de prevención y procuración de justicia ara lo que debían contar con agencias del Ministerio Público, policía judicial y policía preventiva. Estarían integradas por los sectores de la Policía Preventiva, las Agencias del Ministerio Público, los juzgados cívicos, los defensores de oficio, los médicos legistas y los coordinadores de zona de Participación Ciudadana. Además, debían contar con la presencia de un representante del Jefe Delegacional y otro del Jefe de Gobierno.

El argumento principal del programa fue que uno de los motivos del fracaso de las políticas de seguridad había sido la carencia de estrategias de acciones preventivas, así como la falta de coordinación entre las corporaciones policíacas y la nula plantación de la distribución de la fuerza pública hasta ese momento. El objetivo de estas Coordinaciones sería el de dar un mayor cauce a las demandas ciudadanas y combatir con eficacia a los grupos delictivos, territorializando el sistema de seguridad pública e impartición de justicia. Sus objetivos principales son:

- 1) Diseñar estrategias y programas acordes a las características específicas de cada Coordinación.
- 2) Articular las instancias de gobierno cuyas funciones son garantizar la seguridad de los ciudadanos;
- 3) Vincular a los habitantes a las tareas de prevención y combate a la delincuencia y a la fiscalización de las instancias y dependencias participantes.
- 4) Racionalizar y eficientar los recursos humanos y materiales;

Dicho programa comenzó a funcionar en agosto de 2001 con 24 Coordinaciones, y de forma paulatina comenzaron a funcionar las demás. Como resultado de la aplicación de este programa, los elementos de la Secretaría de Seguridad Pública pasaron de cerca de 16 500 a cerca de 18 600, en tanto que los juzgados cívicos pasaron de 37 a 70, igual que las agencias del Ministerio Público. Por su parte, las zonas de patrullaje de la Ciudad se incrementaron de 664 a 778.

Las Coordinaciones Territoriales funcionarían bajo un esquema de reuniones diarias entre el Jefe de Sector de Seguridad Pública, el Agente del Ministerio Público Responsable de Agencia Investigadora, el Juez Cívico, el Defensor de Oficio, el Médico Legista, los Coordinadores de Participación Ciudadana y los representantes del Jefe Delegacional y del Jefe de Gobierno. Los objetivos de las reuniones de trabajo habían de ser reportar lo acontecido durante el día anterior para analizar esa información y tomar acuerdos conjuntos de acciones a realizar. Con base en la información generada se conformaría una base de datos lo más detallada posible para tener un diagnóstico exhaustivo de la seguridad pública en cada Coordinación a lo largo de todo el Distrito Federal.

Cada Coordinación realizaría cada semana una reunión abierta con los representantes vecinales para dar a conocer un informe general de los trabajos realizados, recabar quejas y denuncias de la población así como establecer mecanismos de participación entre autoridades y vecinos. Podemos decir que esta es la parte de la participación ciudadana que coopera en la parte de recolección de información y de evaluación de los resultados y alcances en el trabajo desarrollado por cada Coordinación Territorial. Adicionalmente, las Coordinaciones Territoriales debían promover la creación de redes de participación ciudadana con el propósito de corresponsabilizar de las políticas a los habitantes de cada demarcación así como de las acciones integrales de prevención del delito, de difusión de la cultura cívica, los derechos humanos y la asistencia social.

Se planteó una nueva forma de trabajo que integraría un elemento de profesionalización de seguridad pública, al buscar una coordinación entre las diferentes instancias encargadas de la materia que se traduciría en una forma integral de atenderla. Esta profesionalización incluía estrategias de tipo preventivo, de las que reconocía, se carecía en los programas de seguridad pública. En el ámbito de participación ciudadana se planteó un nuevo modo de acercamiento con la ciudadanía, que redundaría en un fomento a su participación.

Este programa fue el más importante y ambicioso porque buscó darle un enfoque integral a la atención de la seguridad pública en la ciudad, teniendo como objetivo atenderla a través de acciones de gobierno en diversas áreas, pero también buscando que dicha atención tuviera un enfoque preventivo y de inclusión de la ciudadanía. Tuvo entre sus principales innovaciones una redistribución de los territorios y en el cómo se había de atender a la ciudadanía por cada coordinación, además de que buscaba una coordinación permanente entre las instituciones participantes así como la inclusión de los programas de desarrollo social y participación ciudadana en la prevención, colaboración y evaluación de las Coordinaciones Territoriales. Se hizo bajo un enfoque integral, pues las Coordinaciones Territoriales se sustentaban en una visión global de los hechos delictivos, las infracciones cívicas y los mecanismos para reducir su incidencia en la vida de los ciudadanos. Así mismo, no habría una línea de acción común a todas ellas, sino que cada Coordinación

establecería sus mecanismos de organización y enlace con tal que facilitaran la comunicación rápida y eficiente.

El programa se echó a andar como propuesta novedosa de la gestión gubernamental 2000-2006 pero al hacerlo en poco tiempo, hubo muchos elementos de improvisación. De inicio, la capacitación del personal necesaria fue realizada a marchas forzadas, algunas coordinaciones ni siquiera tenían instalaciones dónde operar, por lo que no todas ellas comenzaron a trabajar simultáneamente.

En materia de procuración de justicia, tal y como se revisó en incisos anteriores, hubo una disminución paulatina del índice de denuncias, lo que no necesariamente implicó una disminución de la comisión de delitos, sino que podría ser una disminución de la confianza de la ciudadanía en el trabajo de las instancias de seguridad pública en el D.F. Esto puede explicarse observando un informe de la C.D.H.D.F.⁸³ que establece que el 80% de las quejas contra el Ministerio Público tienen que ver con mal desempeño: negativas de servicio, violación y obstaculización de garantías, detenciones arbitrarias, etc.

La simple reorganización de las instancias de procuración de justicia no incidió necesariamente en una mejora de la capacitación y profesionalización de los empleados ministeriales, ni en las prácticas de corrupción. Por ejemplo: las cifras generales arrojaban que sólo en 20% de las detenciones el motivo era una investigación detrás, y que el 80% de las detenciones realizadas eran en flagrancia.

Adicionalmente se planteó el *Programa de Descentralización de la Seguridad Pública en el Distrito Federal*, en el que titulares de las Delegaciones Políticas del Distrito Federal acordaron con el Jefe de Gobierno del Distrito Federal concretar una descentralización de la Seguridad Pública. El objetivo era el de entregar el máximo de decisiones a las autoridades más cercanas a los ciudadanos, uno de las principales propuestas del Programa de Gobierno.

El objetivo del programa era descentralizar la toma de decisiones en materia de seguridad pública y trasladarla a los recién creados gobiernos delegacionales, y a la vez se planteaba acercarlas a la ciudadanía de esta manera. Además, de este programa se derivaba la asignación a Comités Vecinales de la decisión de utilizar presupuesto asignado a cada

⁸³ Informe publicado por Periódico *El Universal*, 6 de octubre de 2006.

Unidad Territorial en materia de seguridad pública. Adicionalmente, se fomentaría la participación de la ciudadanía en dicho programa y en materia de seguridad.

Si bien es cierto que desde periodos anteriores se había hablado de la necesidad aplicar esta medida, en este gobierno comienzan a realizarse esfuerzos importantes para llevarla a cabo. A partir de la gestión de este gobierno es que se toman los acuerdos para transferir la responsabilidad de las cuestiones de seguridad pública a los Jefes Delegacionales. También es a partir de este programa que comenzó a funcionar, en 2002, en Iztapalapa la policía delegacional.

Dicho programa sólo se inició en la delegación Iztapalapa, pero no llegó a concretarse tal como se planteó de origen. Parecía al comienzo que esta sería la gestión en la que por fin se llevaría a cabo la tan anunciada descentralización, pero dicha propuesta no pudo ser llevada, pues a pesar de que se estableció como uno de los objetivos prioritarios, se olvidó al paso del tiempo y no pudo conformarse su reglamentación. Intentó retomarse al final, como propuesta de la A.L.D.F., pero de inicio, fue el propio titular de la S.S.P. el que argumentó en contra de la viabilidad de su aplicación y resultados.

En acciones más particulares a la Seguridad Pública se incorporó la Policía Auxiliar y se fusionaron los agrupamientos encargados del trabajo vial en la ciudad. Se crearon seis nuevas áreas ejecutivas y se disolvieron los grupos especiales. Aumentaron los sectores policíacos de 51 a 70, a raíz del Programa de Coordinaciones Territoriales de Seguridad Pública. Aunado a ello, se removieron jefes policíacos de algunos sectores a raíz de la evaluación que les fue realizada.

Se creó la Subsecretaría de Participación Ciudadana y Prevención del Delito, además del área operativa y del área de Atención y Apoyo que fue transformada en la Subsecretaría de Desarrollo Policial. También debe mencionarse la creación del Centro de Transparencia para la Policía, además del comienzo del funcionamiento de la Unidad de Seguimiento a Delitos Violentos.

Referente a la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, se realizó una reestructuración, aunque fue mínima, se desapareció una sección del Estado Mayor Policial y la Dirección de Cumplimiento y Ejecución Mandamientos Judiciales. En 2001 abrió tres nuevas agencias especializadas en daño en Propiedad Ajena por Tránsito Vehicular, con las

que pretendió agilizar los trámites y simplificar las denuncias relacionadas con accidentes automovilísticos. Creó algunos grupos especiales y llevó a cabo acciones de reestructuración meramente administrativas.

El gobierno del Distrito Federal buscó una reestructuración de la Procuraduría de Justicia, y por ello se desapareció una sección del Estado Mayor Policial y la Dirección de Cumplimiento y Ejecución Mandamientos Judiciales. Dicha reestructuración se debió a que existían otros órganos internos que tenían funciones similares, y con la finalidad de eficientar y administrar mejor los recursos la Policía Judicial.

En febrero de 2002 renunció Leonel Godoy y en su lugar ocupó el cargo Marcelo Ebrard.⁸⁴ Anunció de inicio, una nueva reestructuración de los mandos policíacos. En el marco del programa de territorialización y de la división de los 70 sectores policíacos en 6 zonas operativas, se crearon seis mandos medios cuya función sería agrupar y controlar las Coordinaciones Territoriales.

En 2002 se creó la Subsecretaría de Participación Ciudadana y Prevención del Delito con objeto de que se encargara de “labores de prevención e inteligencia, por lo que esta nueva área desempeñaría un papel muy importante en la labor de combate al delito.”⁸⁵ A cargo de esta subsecretaría quedarían además, grupos especiales dedicados al combate a robo de transeúnte, secuestro exprés, al robo de vehículos, robo de autopartes, robo a transportistas, así como delitos contra la salud. También serían responsables de investigar y atender la denuncia ciudadana.

Se creó la Policía del Transporte con objeto de combatir el robo en los diferentes medios de transporte público a través de actividades de inteligencia, ante la enorme cifra de delitos cometidos en ellos. Se instaló la primera agencia del Ministerio Público en el Metro. Posteriormente se creó la Dirección de Acciones Preventivas

Marcelo Ebrard fue separado del cargo de secretario de Seguridad Pública tras el linchamiento y muerte de dos agentes federales en San Juan Ixtayopan, Tláhuac. En su

⁸⁴ Egresado de la carrera de Relaciones Internacionales por El Colegio de México. En 1991 integra a trabajar en la entonces Secretaría de Programación y Presupuesto. Dirige en 1986 el Programa de Renovación Habitacional Popular y en 1987 coordina la elaboración del Proyecto de la Ley General de Equilibrio Ecológico y Protección al ambiente. En 1992 es nombrado Secretario de Gobierno del Distrito Federal y había sido electo Diputado Federal para el periodo 1997-2000.

⁸⁵ Periódico *Reforma*, 27 de marzo de 2002.

lugar fue nombrado Joel Ortega,⁸⁶ ingeniero electricista por la ESIME del IPN, y quien ya había sido Director General de Servicios de Transporte del Gobierno del Distrito Federal de 1997 a 1999, Secretario de Transportes y Vialidad del Gobierno del Distrito Federal de 1999 a 2000 y jefe Delegacional en Gustavo A. Madero de 2000 a 2003.

En 2005, Joel Ortega lleva a cabo nuevamente una reestructuración con objeto de que la Secretaría de Seguridad Pública pudiera “eficientar su labor y aprovechar mejor sus recursos, pues quita funciones administrativas a los mandos policiacos, formaliza el desarrollo de los elementos y se acerca a las tecnologías de la información.”⁸⁷ Dicha reestructuración no implicó desaparición de funciones o de áreas, sino sólo una nueva distribución del trabajo. La Subsecretaría de Apoyo Institucional y Policías Complementarias cambió su nombre a Subsecretaría de Desarrollo Institucional. Se crearon seis direcciones: Dirección General de Carrera Policial; Dirección Ejecutiva de Tecnologías de Información; Dirección General de Acciones Preventivas; de Estadística e Información Policial; de Mantenimiento y Transporte y Ejecutiva de Control Administrativo de Unidades Operativas. La Dirección de Agrupamientos, entre los que se encuentran Granaderos, Fuerza de Tarea, ERUM y helicópteros quedaron bajo la dirección de la Subsecretaría de Participación Ciudadana y Prevención del Delito, mientras que la Dirección de Asuntos Internos quedó bajo la responsabilidad directa del secretario Joel Ortega.

En general se puede decir que las acciones de reestructuración, fuera de los programas descritos, se limitaron a la remoción de diversos jefes policiacos y el otorgamiento de nuevos nombramientos en puestos clave de la corporación policiaca. Así como a reestructuraciones mínimas en las diversas dependencias y cambios de titulares, creaciones de direcciones, cambios de nombres o simples reorganizaciones de funciones con objeto de, según los titulares, eficientar el trabajo y la realización de las funciones adscritas a las diversas dependencias.

En materia de profesionalización el programa de gobierno estableció el punto de Profesionalización y capacitación de fuerzas policiacas con objeto de lograr una mayor

⁸⁶ Periódico *El Universal*, 14 de diciembre de 2004.

⁸⁷ Periódico *Reforma*, 13 de junio de 2005.

coordinación entre las diversas policías que tenía a su cargo la secretaría, una profesionalización de la tarea del policía, así como la dotación de mejores equipos de trabajo.

Además del *Programa de Coordinaciones Territoriales* y del *Programa de Creación de Banco de Datos Delictivos Único para el DF*, uno de los principales programas derivados de este objetivo fue el *Programa de Aplicación en el Distrito Federal de las Estrategias de Rudolph Giuliani*, en el que Nueva York, durante un año, para realizar un programa de recomendaciones en materia de seguridad pública en el Distrito Federal, basadas en la aplicación del Concepto de *Cero Tolerancia*. El objetivo de estas recomendaciones sería el de buscar reducir los índices delictivos y mejorar la calidad de vida de la ciudadanía en la Ciudad de México.

Los principales colaboradores del Sr. Giuliani establecieron grupos de trabajo en la Ciudad de México con un equipo de expertos de la Secretaría de Seguridad Pública. El equipo del Sr. Giuliani realizó un diagnóstico de la secretaría, incluyendo aspectos administrativos, organizativos, de infraestructura y equipamiento, sobre las tecnologías de información y comunicaciones, el profesionalismo y entrenamiento del personal operativo. También se analizarán los procesos para la obtención de datos y se realizará un estudio sobre la criminalidad en la Ciudad de México. A partir de dicho diagnóstico se presentó un reporte con recomendaciones sobre los procesos de operación, organización y administración; así como el diseño de un sistema de seguimiento, manejo administrativo y evaluación delictiva, basado en el modelo Compstat.⁸⁸ El Gobierno del Distrito Federal evaluó el reporte de las recomendaciones, a fin de decidir sobre su instrumentación, tiempos y modalidades, de acuerdo al marco legal y a las prioridades de la Ciudad.

⁸⁸ El nombre de Compstat proviene de la abreviación de "Compare States" en inglés, sistema diseñado para comparar estadísticas, proveer información actualizada sobre la incidencia delictiva, hacer mapas de los delitos, plantear estrategias anticrimen, solucionar problemas a nivel de zonas de patrullaje y entablar una comunicación entre los sectores. El objetivo de Compstat es transformar el proceso de toma de decisiones en las corporaciones policiales, crear una cultura de redención de cuentas y aumentar la eficacia policial. Compstat parte del principio de que el reporte adecuado de la actividad policial es la base para generar estadísticas confiables que permitan diseñar estrategias para la prevención del delito y mecanismos para la evaluación de resultados. Compstat tiene un claro enfoque de administración eficiente que busca fijar metas, elaborar planes y aumentar el número de detenciones.

Finalmente, Giuliani y su equipo elaboraron un reporte sobre la instrumentación de las recomendaciones seleccionadas, mismo que incluirá la metodología requerida para su instrumentación, un calendario de ejecución y la elaboración de indicadores que permitan a la Secretaria evaluar los resultados.

El informe de recomendaciones de Giuliani contenía 146 recomendaciones. En un primer apartado se presentan recomendaciones sobre el mejoramiento del equipo que utiliza la policía y su entrenamiento y sobre cómo mejorar la capacidad y acción de las fuerzas policíacas. La segunda parte propone aplicar un sistema de información llamado 'Compstat' que se utiliza con éxito en Nueva York Este sistema ayuda a la asignación eficiente de recursos y al rendimiento de cuentas de todos los policías, así como a realizar mejores estrategias para combatir a la delincuencia. El tercer apartado plantea mejorar la procuración y administración de justicia otorgándole a los jueces mayor capacidad para ordenar la investigación de delitos y al M.P. mayores capacidades de investigación. Asimismo, se recomienda un conjunto de acciones para la mejorar la calidad de vida en la ciudad como eliminar los grafiti, disminuir el ruido ambiental, reubicar a indigentes y niños de la calle. El ex alcalde de Nueva York aseguró que estas acciones permitirían reducir los actos delictivos en la Ciudad de México y convencer poco a poco a los capitalinos de que están haciendo algo en el combate a la delincuencia.⁸⁹

Las recomendaciones de Giuliani estaban encaminadas a la profesionalización en materia de seguridad pública en el D.F. y con el objetivo general de reducir índices delictivos y mejorar la calidad de vida de la ciudadanía, a través de mejorar aspectos administrativos, organizativos, de infraestructura y equipamiento; así como profesionalización y entrenamiento de los elementos de las instancias encargadas de seguridad pública. Dichas recomendaciones no dejaban fuera el aspecto de procuración de justicia, e incluían acciones en materia de mejoramiento urbano.

Sobre este programa si bien es cierto que el programa recibió críticas y generó polémica, también es cierto que se trató de un esfuerzo por aplicar medidas y experiencias exitosas ejecutadas en otro país. Con un cuidadoso análisis y ciertas reservas, muchas de las recomendaciones hechas por Giuliani podrían servir realmente para aumentar el nivel

⁸⁹ Periódico *El universal*, 07 de agosto de 2003.

profesionalización de los cuerpos de policía de la Ciudad de México. No obstante, el origen de dichas recomendaciones era el programa Cero Tolerancia, usado en Nueva York y que había sido cuestionado por algunos sectores de la iniciativa privada y de la A.L.D.F. que argumentaban la inviabilidad de aplicar a rajatabla, estrategias usadas en otros lugares sin tomar en cuenta las condiciones específicas de la ciudad, además de que el nombre sugería una aplicación estricta y brutal de la fuerza policiaca. También se cuestionó que se hubiera contratado un despacho internacional a un costo muy elevado habiendo expertos en el tema en el país que hubieran podido hacer algo similar. Adicionalmente, las estrategias no hacían hincapié en elementos de prevención.

Para julio de 2003 a raíz de 146 recomendaciones se establecieron 4 ejes de acción:

- Crear la Dirección General de Asuntos Internos, que en Estados Unidos era fundamental en el ataque a la corrupción.
- Modernizar los sistemas de cómputo y desarrollan un software similar al Compstat de Nueva York para monitorear la incidencia criminal.
- Iniciar el proceso para crear mapas delictivos; en Nueva York cada semana se presentaba un mapa a los jefes para determinar los puntos de riesgo.
- Conformar el Centro de Control de Confianza, similar al que desarrolló la Policía de Nueva York para conocer el perfil de sus elementos.

La aplicación de las recomendaciones dio como resultado un aumento en la detención de delincuentes, pues mientras en el 2002 por cada 100 denuncias de robo en nueve de los casos intervino la Policía y detuvo al responsable, en el 2003 por cada 100 actas iniciadas, en 16 de ellas la S.S.P. capturó al delincuente, lo que significa que de un año a otro mejoró su capacidad de respuesta un 7%. Durante el 2002, por los ilícitos atacados, se iniciaron 87 mil 931 denuncias y la S.S.P. realizó 8 mil 240 puestas a disposición; mientras que en el 2003 se iniciaron 86 mil 303 actas y la policía hizo 14 mil 07 remisiones.

A un año de haber presentado las 146 recomendaciones de Giuliani Group para la Policía del Distrito Federal, la Secretaría de Seguridad Pública informó que se había logrado un 65% de su aplicación, y se estimaba que en cuatro años se podrían llegar a

aplicar por completo las recomendaciones y la ciudadanía podría percibir los cambios. Quedaban pendientes por llevar a la práctica al menos 15 recomendaciones, las cuales se habían suplido con otras acciones, y la mayoría de ellas estaban sujetas a la aprobación de leyes y modificaciones legales. El mayor pendiente para la S.S.P. era dotar a la policía preventiva de facultades para investigar delitos y tener acceso a las bases de datos de huellas y retratos hablados, a las que sólo tienen acceso los policías judiciales.

Para 2005, la estrategia de aplicación de las recomendaciones se basaba en gran medida en combatir las violaciones a la Ley de Justicia Cívica como una manera de prevenir que los infractores se convirtieran en delincuentes. Con dicha estrategia, en 2002 fueron enviadas ante un juez cívico 257 mil 434 personas, y al año siguiente 222 mil 15. En 2004 se registraron 169 mil 458, aunque en 2005, ya con Joel Ortega, apenas se remitieron a 81 mil 628 infractores. Sin embargo, el porcentaje de personas que fueron remitidas y sancionadas con multa o arresto aumentó, ya que en 2002 sólo representaba el 69%, mientras que en 2005 era de 86%.

A la salida de Marcelo Ebrard de la S.S.P., su sucesor, Joel Ortega, aseguró que no era *fan* de las recomendaciones de Giuliani, pero que continuaría aplicando “algunas” de las recomendaciones para disminuir la inseguridad pública en el D.F. Cabe hacer mención que varias de las iniciativas estaban suspendidas o nunca se realizaron por la inviabilidad de su aplicación, tales son los casos de los *botones de pánico*,⁹⁰ la Unidad Antigrafiti, el Día del Peatón y Diversión Segura, entre otros.

Cabe mencionar que para el Programa de Aplicación en el Distrito Federal de las Estrategias de Rudolph Giuliani, la participación ciudadana se manifestaba en el respeto a las leyes más elementales, por lo que parte de las estrategias para impulsarla eran: levantar más infracciones y hacerlas efectivas, utilizar inmovilizadores en las zonas prohibidas, así como el uso de alcoholímetros para disminuir los accidentes viales.

⁹⁰ Aunque Marcelo Ebrard había anunciado que para 2004 todas las unidades de transporte tendrían este mecanismo derivado de las recomendaciones de Giuliani, sólo se instalaron 80 dispositivos como parte de un programa piloto, y que a decir de transportistas, legisladores y usuarios, no funcionaban. Se tomó como una medida reactiva que sólo fue anunciada ante una ola de asaltos a transporte público que se presentaron en esas fechas.

Son dudosos los resultados de las estrategias, ya que usando el ejemplo de la venta de drogas como uno de los puntos a atacar, para septiembre de 2006 la propia S.S.P. declaraba que el narcomenudeo seguía creciendo en el Distrito Federal y se ubicaba ya como uno de los delitos de mayor impacto e incidencia, concentrando 30% del total de las detenciones que realizaban las corporaciones policiacas capitalinas y federales. Entre 2000 y 2004 creció de manera exponencial la venta y posesión de drogas y al finalizar la gestión, el titular de la S.S.P. declaraba que la estrategia aplicada contra el problema no había funcionado.

Uno de los principales objetivos en materia de profesionalización en el Distrito Federal fue la instauración de una carrera policial. En ese sentido se crearon las Reglas para el Establecimiento y Operación del Sistema de Carrera Policial y se estableció que la Comisión Técnica de Selección y Promoción de la Policía del Distrito Federal sería la encargada de seleccionar a los candidatos a policías así como de la creación de una licenciatura de la carrera policial. En ese tenor se suscribieron convenios de colaboración con universidades públicas con el fin de capacitar a los elementos de los cuerpos de seguridad en materias relacionadas a sus funciones y de acuerdo con una nueva forma de servir a la ciudadanía, más acorde con el paradigma democrático. El Gobierno del DF cerró la administración 200 – 2006 con 25 Unidades de Protección Ciudadana con 10 mil policías.

Por desgracia, aunque se procuró que existieran cursos que fomentaran en los elementos nuevos valores y una nueva forma de desempeñar sus funciones, la realidad fue que la mayoría de los cursos tuvieron que ver únicamente con capacitaciones para combate reactivo a la delincuencia y muy poco o nada con cuestiones preventivas. Aunque estas capacitaciones en muchos casos fueron de primer nivel y con la colaboración de cuerpos policíacos e instituciones de seguridad reconocidas a nivel mundial, en su mayoría fueron destinados a integrantes de grupos especiales, mientras que el grueso de los elementos que prestaban sus servicios de forma cotidiana a la ciudadanía seguían en las mismas condiciones de capacitación.

Aunque la capacitación para el combate al delito fuera de lo más avanzada, no se consigue un cambio en el desempeño para con la ciudadanía si no se modifican también las

capacidades culturales y de servicio de dichos elementos. Para muestra, se tuvieron diversos casos de policías miembros de grupos especiales que usaron los conocimientos recibidos para la conformación de grupos delincuenciales, o las constantes quejas interpuestas por ciudadanos debido a abuso de autoridad y vejaciones por parte de elementos de estos grupos especiales en operativos realizados. Otro ejemplo claro fue la cifra de 77% de miembros de Fuerzas Especiales que no aprobaron exámenes toxicológicos o psicométricos,⁹¹ cuestión que obligó a la secretaría a disolver dicho grupo.

En general, las acciones en materia de profesionalización de los cuerpos de seguridad pública de la ciudad constaron de cursos de capacitación enfocados a las mejoras en técnicas y tácticas policiales, impartidos por expertos extranjeros, o en otros países. El objetivo de dichas medidas fue una reforma radical de la policía capitalina, que pretendía recuperar la confianza ciudadana en los cuerpos de seguridad, y que así estos puedan combatir de forma eficaz la delincuencia.

La Secretaría de Seguridad Pública del Distrito Federal también firmó convenios de colaboración educativa con la Universidad Nacional Autónoma de México y el Instituto Politécnico Nacional para que los elementos de la secretaría recibieran cursos sobre derecho constitucional, derechos humanos, justicia cívica, ética y responsabilidad en la UNAM; y de ingeniería, telecomunicaciones y computación en el Politécnico. Además se les impartieron pláticas sobre derechos humanos, superación personal y sobre las leyes y reglamentos de seguridad pública.

La Secretaría de Seguridad Pública inició además, evaluaciones de los jefes policíacos. En una primera fase equipos de funcionarios visitaron a los jefes de sector para conocer su desempeño en el manejo de las zonas de patrullaje que tienen asignadas. La segunda fase se compuso de recorridos por las distintas zonas, donde además se aplicaron cuestionarios de evaluación, tanto a los jefes como a los elementos a su cargo.

Los objetivos de las evaluaciones fueron conocer la operatividad de cada sector, su manejo administrativo y el liderazgo de cada jefe policiaco; además de las medidas que cada uno haya llevado a cabo para combatir la corrupción. Estas supervisiones debían de realizarse a los policías a fin de evaluar su desempeño y detectar posibles anomalías en la

⁹¹ Periódico *Reforma*, 24 de noviembre de 2004.

actuación de los policías de forma constante, pues a partir de estas evaluaciones se estudiaría la eficiencia de los mandos para elaborar un informe público, pues basado en él, se decidirá si deben o no continuar en su cargo.

Referente a la Mejora de Recursos el Programa de Aplicación en el D.F. de las estrategias de Giuliani planteó también, en uno de sus apartados, la necesidad de mejorar los recursos destinados a seguridad pública en la ciudad. Aunque fue una propuesta que de acuerdo con los números, no se siguió, pues en los años posteriores el recurso destinado a dicho rubro siguió siendo el mismo aproximadamente.

En 1988 el presupuesto dedicado a seguridad era de 10.5% aproximadamente del presupuesto total destinado al Distrito Federal. Excepto en 1989 que tuvo una disminución para caer al 9%, en los años siguientes mostró un crecimiento constante, llegando al casi 13% en 1990, 14.5% en 1991, hasta llegar a 1996 a un casi 22%. Durante el primer gobierno electo del Distrito Federal el presupuesto creció justo como lo venía haciendo en los años anteriores. En 1997 fue de 23.3% del total del presupuesto total destinado a la ciudad. En 1998 disminuyó ligeramente a un 22.96% para elevarse notablemente a poco más del 30% en 1999 y 2000 y luego registrar una disminución también notable hasta poco más del 20% en 2001. Importante mencionar que en 2003 se reduce apenas aproximadamente 16% y se mantuvo en esos porcentajes hasta el año 2006.⁹²

En la lógica de darle primordialidad a la prevención del delito, del recurso destinado a seguridad y que se repartió entre la Secretaría de Seguridad Pública del Distrito Federal, la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, el Tribunal Superior de Justicia y la Subsecretaría del Sistema Penitenciario, entre 1995 y 2006 se le dio a la Secretaría un 59% aproximadamente, lo que representa en promedio un recurso tres veces mayor que el dado a la Procuraduría.

La Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal instaló una nueva red de cómputo en las agencias del Ministerio Público que operan en las 70 Coordinaciones Territoriales, con la finalidad de agilizar la atención de las víctimas de algún delito. Además, realizó árboles delincuenciales de grupos dedicados al secuestro en la Ciudad de

⁹² Benjamín Méndez Barahona, "Seguridad ciudadana y presupuesto en el Distrito Federal" en: Fernando Carrión y Manuel Dammert, *Economía política de la seguridad ciudadana*, Ecuador, FLACSO, 2009, pp. 123.

México. En estas bases de datos se concentraron huellas dactilares, elementos criminalísticos, incluso archivos de voz. Resultado de ello, en septiembre de 2004 la Procuraduría entregó a la Secretaría de justicia del Distrito Federal listas con los datos y fotografías de los 20 delincuentes más buscados del Distrito Federal.

En enero de 2001 se inició un proyecto de instalación de videocámaras en las principales calles del centro histórico para vigilar las vialidades. Para mayo de 2003 se instalaron 15 cámaras en los lugares con más alta incidencia delictiva. Para octubre de 2003, la vigilancia con videocámaras se extendió a Benito Juárez y Azcapotzalco. En ese periodo también se instalaron 300 cámaras en el Metro en todas las estaciones y líneas.

Uno de los proyectos más importantes fue el denominado *Bodega de Datos contra el Crimen*, que almacenaría información sobre los criminales, sus métodos de operación, antecedentes penales y huellas digitales, la Secretaría de Seguridad Pública local (SSP) firmó un convenio con la empresa Microsoft para instalar equipo de cómputo con valor de 3 millones de pesos. En el proyecto de modernización de la policía se contempló sistematizar la información de los 70 juzgados cívicos y los reclusorios del Distrito Federal a fin de acceder en tiempo real al historial delictivo de los detenidos al momento de su captura. Esta información podría ser consultada por las diferentes corporaciones a través de internet. Además, mediante un tablero de control operado por especialistas se tendrían datos estadísticos del índice delictivo, gráficas, tablas comparativas por regiones, sectores y mapas del comportamiento de la inseguridad por cada delegación. La base de datos sería alimentada diariamente con información de la Procuraduría General de Justicia capitalina, la S.S.P., la Secretaría de Gobierno a través de la Dirección General de Prevención y Readaptación Social, juzgados cívicos, así como la información que aporten las víctimas.

En noviembre de 2006 la Secretaría de Seguridad Pública puso en marcha su nueva estructura informática, SITE, que permitiría en tiempo real atender las llamadas de auxilio, revisar los antecedentes penales de los infractores de la ley y comunicarse con sus elementos aún en sitios remotos. Este sistema, por ejemplo, permitiría checar de inmediato infracciones pendientes de vehículos, una georreferencia de la ubicación de sus uniformados, la consulta de una Bodega de Datos contra el Crimen, y antecedentes penales.

La Secretaría de Seguridad Pública del Distrito Federal invirtió 86.3 millones de pesos en ampliar su sistema de radios móviles, portátiles y fijos. Con la adquisición de esta tecnología los policías podrán consultar bases de datos como el sistema de huellas dactilares o el de robo de vehículos. Se esperaba que se mejorara la cobertura en áreas donde se dificulta la radiocomunicación y se optimizara la respuesta de los agentes ante situaciones de emergencia. En 2005 la S.S.P.D.F. invirtió 101.6 millones de pesos en la compra de vehículos de primera necesidad.

En esta administración, la Secretaría de Seguridad Pública capitalina compró a la Secretaría de la Defensa Nacional (Sedena) cerca de 120 millones de pesos en material blindado para sus cuerpos policíacos. Adquirió 25 mil chalecos blindados y placas balísticas a la Sedena en tres etapas; la primera en 2002, cuando la dependencia compró 18 mil 569 chalecos antibala; la segunda con la adquisición, en 2004, de 3 mil 12 piezas y la tercera en 2005, cuando la SSPDF compró un lote más de 3 mil 326 chalecos a la Defensa Nacional. De acuerdo con datos proporcionados por la Secretaría de la Defensa Nacional a través del Instituto Federal de Acceso a la Información (IFAI), la SSP firmó al menos tres Convenios entre el 2002 y el 2005 para que la Fábrica de Vestuario (FAVE) de la Sedena elaborara en tres etapas 24 mil 907 chalecos antibalas. En ese paquete fueron incluidas 350 placas balísticas elaboradas y entregadas en 2004 a un costo unitario de 4 mil 255 pesos. En total, la SSPDF pagó en ese año 1 millón 489 mil 250 pesos sólo por las placas blindadas. El gasto más fuerte ocurrió en el 2002, cuando Marcelo Ebrard estaba al frente de la SSP capitalina. En total, los pedidos de la Seguridad Pública capitalina alcanzaron un monto de 25 millones, 706 mil 654 pesos.⁹³

Referente a la búsqueda de Condiciones Laborales Adecuadas para los elementos de las instancias de seguridad pública en la ciudad una de las principales medidas aplicadas por la Secretaría de Seguridad Pública fueron los estímulos a los policías, aunado a un aumento salarial y ascensos para los policías que considerara la Secretaría que habían desempeñado bien su labor.

En materia de estímulos, en junio de 2001 el Secretario de Seguridad Pública anunció el aumento de salarios e incluso ascensos, a los elementos de la policía que

⁹³ Periódico *El Universal*, 21 de octubre de 2006.

desempeñaran bien su labor. En marzo de 2005 y con la aportación de 80 millones de pesos para pagar recompensas a policías que detuvieran a ladrones de autos y la asignación de 100 policías judiciales en la fiscalización de la venta de vehículos en toda la ciudad, el gobierno capitalino pretendió fortalecer el combate contra este delito. Con este programa se logró el aumento de puestas a disposición de presuntos delincuentes por parte de los elementos de la secretaría.

Se establecieron además programas de tratamientos psicológicos y asesorías con trabajadores sociales como parte de un programa de Salud Mental para uniformados, así como convenios para impulsar la acreditación del bachillerato de los miembros de la Policía Preventiva. La Secretaria de Seguridad Pública del Distrito Federal firmó un convenio con el Centro Nacional de Evaluación para la Educación Superior a fin de que se impulse la acreditación del bachillerato de los miembros de la Policía Preventiva. Así, cualquier uniformado mayor de 25 años que no haya concluido su bachillerato, podría ingresar a un curso evaluado por el CENEVAL, con el objetivo de conseguir su certificado de estudios.

En 2006 la Secretaría de Seguridad Pública local y la Comisión Nacional del Deporte (Conade) firmaron un convenio para poner en marcha un programa de educación física, para mejorar el esquema de salud de los policías del Distrito Federal, quienes son propensos a padecer enfermedades cardiovasculares, diabetes o colesterol alto. También, y con el objetivo de incrementar el nivel educativo y académico de los policías preventivos, se puso en marcha el sistema de preparatoria abierta, que los uniformados podrían cursar en sus propias instalaciones.

Entre otras acciones se llevaron a cabo programas de retiro voluntario, apoyos con becas a hijos de policías. Paradójicamente, en 2006 se entregaron menos recursos en becas que en 2004 y 2005. Se firmó también un convenio de colaboración entre la S.S.P.D.F. y la empresa Hipotecaria Nacional para entregar créditos de vivienda a elementos de la institución, entregando los primeros apoyos a inicios de 2006.

Durante esta gestión de gobierno las demandas internas de parte de elementos de la Secretaría de Seguridad Pública del Distrito Federal provocaron paros, manifestaciones y denuncias, sobre todo en el año de 2001, referentes principalmente a inconformidades por

la mejora de su situación laboral y los sistemas de arrestos. Sin embargo, también hubo demandas de otro tipo, como la manifestación realizada en octubre de 2001 por policías que exigían a sus superiores que les permitieran terminar la carrera de administración policial o el paro realizado en enero de 2002 por policías que denunciaban actos de corrupción por parte de sus mandos, ya que les pedían dinero para trabajar y para hacer uso de los servicios del cuartel.

Importante resaltar que muchas de las denuncias realizadas por elementos de la Secretaría de Seguridad Pública del Distrito Federal (una de cada diez) fueron ante la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, donde estas denuncias estuvieron en segundo lugar de incidencia, sólo por debajo de las denuncias realizadas por ciudadanos contra los propios policías. Un hecho importante, respecto de las demandas de policías, fue el que por vez primera, en diciembre de 2004 policías uniformados subieron a la tribuna de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal para solicitar a los diputados y autoridades correspondientes que trabajaran para garantizar sus derechos, lograr mayores prestaciones de trabajo para ellos y desarrollar sus funciones de forma conjunta para garantizar la seguridad de los habitantes de la Ciudad de México.

Las medidas tomadas mejoraron en poco las condiciones de trabajo de los policías. Por citar un ejemplo, el programa de estímulos a policías no podía considerarse una condición de trabajo definida para todos los elementos, sino sólo una medida inmediateista que buscaba el aumento en la remisión de presuntos delincuentes y con ello, el aumento también en los índices de aprehensión. En vez de generar programas de recompensas, lo que el gobierno debió hacer era lograr aumentos de sueldo dignos y mejores condiciones de trabajo para enfrentar además los problemas de corrupción por parte de los policías. Este fue posiblemente, uno de los pendientes más importantes de la gestión de gobierno 2000-2006.

Para lograr realizar sus actividades en un marco de Transparencia y Combate a la Corrupción la Secretaría de Seguridad Pública inició el *Programa Anticorrupción*, dado el alto índice corrupción detectado en los policías de la dependencia. Dicho programa consistió en un aumento de la vigilancia de los policías, así como de los jefes de sector y agrupamientos a fin de evitar actos de extorsión. Para llevar a cabo la vigilancia de los

policías se destinaron 900 elementos exclusivamente para detectar a policías que incurrieran en actos de corrupción. Posteriormente, se modificó el programa y se estableció que serían los mandos medios y superiores los encargados de las anomalías y delitos que cometieran los elementos bajo su control debido a las quejas de los elementos contra sus superiores. Para 2004, se estableció que también debía de revisarse la situación patrimonial de los mandos policíacos para poder determinar posibles casos de enriquecimiento ilícito. El objetivo de esta acción era remover a los elementos que puedan estar coludidos con bandas delictivas dedicadas al robo o al narcotráfico.⁹⁴

Otra de las medidas anticorrupción fue la adquisición de nuevos uniformes *inteligentes*. La particularidad de dichos uniformes es que contaban con un chip que permitiría saber la ubicación y el desplazamiento de los policías capitalinos. A través de un código de barras se podría saber el nombre, placa y sector al que pertenece el elemento policiaco. Dichos uniforme serían entregados en diciembre de 2003 e infalsificables, con lo que se evitaría la posible falsificación de uniformes para que personas ajenas se hagan pasar por policías y con ello, incurrir en actos delictivos. Por otra parte, y como una medida menor, se estableció que se evitaría contratar a policías dados de baja, para lo que se intercambiaría información entre diferentes delegaciones o municipios.

En la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal se aplicó también un *Programa Anticorrupción y de evaluación* de mandos medios y superiores de dichos organismos con el fin de combatir las prácticas de abuso y extorsión para con la ciudadanía, y que eran normales en gobiernos anteriores. Se iniciaron investigaciones contra agentes judiciales que acusados de vender protección a bandas criminales o sospechosos de estar ligados al narcotráfico. Además, se hicieron rotaciones de mandos en las comandancias de la Policía Judicial, con la intención de aumentar la eficiencia de sus agentes y evitar actos

⁹⁴ De 2002 hasta noviembre de 2006, la Unidad de Asuntos Internos inició más de 5 mil 500 actas con igual número de determinaciones. De éstas, mil 353 al referido Consejo de Honor y Justicia; 36 a la Contraloría Interna, 452 se quedaron en reserva, 827 se mantienen aún en proceso de integración y 2 mil 789 fueron desahogadas y archivadas.

A lo largo de 2004 y hasta el 25 de abril de 2005, la Secretaría de Seguridad Pública inició mil 353 actas administrativas en contra de policías que cometieron delitos como robo, cohecho, extorsión, abandono de empleo, homicidio y hasta secuestro. A través de la Dirección General de Asuntos Internos de la Secretaría, en 2005 se concluyeron y turnaron a diversas áreas mil 998 actas por quejas y denuncias contra elementos de la corporación; es decir, un promedio de 5.4 por día.

de corrupción en la corporación, así como rotaciones y remociones de fiscales, ministerios públicos y oficiales secretarios. También se estableció que la Visitaduría y las Subprocuradurías supervisarían y evaluarían el desempeño de los funcionarios del Ministerio Público, con el fin de amonestarlos, rotarlos o removerlos.

En el sexenio 2000-2006, 7 mil 219 policías preventivos capitalinos (casi 10% de la plantilla operativa) fueron destituidos por incurrir en corrupción. En ese lapso también quedaron suspendidos 887 uniformados. Con base en el informe final de la Secretaría de Seguridad Pública del Distrito Federal (SSP-DF), independientemente de las cifras mencionadas, el Consejo de Honor y Justicia aplicó más de mil 200 correctivos, como arrestos, amonestaciones o cambios de adscripción.⁹⁵

Los actos de corrupción más frecuentes entre los servidores públicos sancionados fueron la utilización de licencias apócrifas para no laborar, resultados positivos en los exámenes toxicológicos, así como la comisión de distintos delitos. En el caso de policías descubiertos por su adicción a drogas, la secretaría envió resultados y nombres de esos policías al Sistema Nacional de Seguridad Pública "para evitar que fueran contratados en otra corporación policial"; además de que se difundió el listado en la página electrónica oficial.

Los delitos en los que se vieron involucrados elementos de la Secretaría de Seguridad Pública son robo en sus diversas modalidades, secuestro, extorsión, lesiones, abuso de autoridad, protección al narcomenudeo, daño en propiedad ajena. Uno de los casos más graves fue el sucedido a principios de 2004, donde todos los elementos del sector Oasis en Iztapalapa, cerca de 250 uniformados, fueron puestos bajo investigación por sospecha de proteger a narcotraficantes de la zona.

De acuerdo con un informe presentado por la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal en 2001, en el año de 1997 la Fiscalía para Servidores Públicos inició 260 averiguaciones previas por los delitos antes citados, cifra que para 1999 alcanzó los 609 expedientes, donde un millar de funcionarios fueron consignados o cesados, según el caso. En el año 2000 el número de indagatorias fue de 677, con mil nueve servidores sancionados. Y en el 2001, el número se redujo a 500 averiguaciones previas, con la acción

⁹⁵ Periódico *El Universal*, 05 de diciembre de 2006.

en contra de 733 funcionarios. En total, de 1998 al 2001, la procuraduría capitalina reportó sanciones para 3 mil 203 servidores públicos, de los cuales mil 504 fueron policías preventivos, 426 policías judiciales y 138 ministerios públicos.

En 2002 fueron destituidos 1452 policías de la Secretaría de Seguridad Pública por diversos delitos, mientras que en el 2003 destituyó a mil 270 elementos por diversas faltas a sus labores, y faltas graves a la disciplina; 213 elementos más fueron suspendidos por faltas graves, y se aplicaron 176 correctivos disciplinarios. Por su parte, hasta septiembre de 2004 habían sido destituidos 513 elementos. Asimismo se ejecutaron 60 órdenes de aprehensión y se desahogaron 606 requerimientos de la Fiscalía para Servidores Públicos de la Procuraduría capitalina. El documento señala que en 2003 se iniciaron mil 41 actas, de las cuales 625 fueron promovidas por la ciudadanía, y 416 por elementos de la corporación. Los principales motivos para iniciar estas actas fueron abuso de autoridad, robo, extorsión y cohecho. En 2005, dos mil elementos fueron dados de baja de la S.S.P., de los cuales 400 fueron por no pasar los exámenes de toxicología, 120 se pasaron del lado de los criminales y el resto por faltistas.

Los motivos de las destituciones fueron: secuestro y extorsión, robo de vehículo, a transeúnte, a transportista y a negocio; ayuda a evasión de preso, violación y abuso sexual, privación ilegal de la libertad, tráfico de influencias, delitos contra la salud, portación de arma prohibida y tentativa de homicidio son algunas de las causas por las que policías capitalinos fueron puestos a disposición de las agencias del Ministerio Público.

Una de los avances más notables y que podría pasar desapercibido ante las demás carencias tiene que ver con los mecanismos de evaluación y con la corrupción. En esta gestión se continuó con la aplicación de mecanismos de evaluación que hasta antes de los gobiernos electos democráticamente no se habían llevado a cabo. Constantemente era noticia la destitución o encarcelamiento de policías inmiscuidos en actividades delictivas. Contrario a lo que pudiera pensarse, no significa necesariamente el aumento de estas estadísticas que antes de ellas no existieran esos fenómenos, sino que a partir de la aplicación de mecanismos de evaluación era que los casos se hacían evidentes ante la opinión pública.

Cabe plantearse una disminución de la corrupción en las instancias de seguridad pública. Es complicado percibirla porque un proceso de este tipo, es de carácter paulatino y casi imperceptible. Esta disminución no tiene que ser sólo con un real cambio provocado por el gobierno en turno, sino principalmente por una actitud distinta de la ciudadanía, una mayor información vertida por los medios de comunicación y la incidencia de instancias que antes no existían, como la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal.

En materia de transparencia siguieron existiendo casos de opacidad respecto de ciertas acciones. Para muestra algunos ejemplos. En 2003 la Secretaría de Seguridad Pública compró uniformes inteligentes por un monto de 82 millones 833 mil pesos, pero la adquisición estuvo plagada de irregularidades; además, una serie de auditorías que realizó la Contaduría Mayor de Hacienda de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal a la dependencia, reveló que la S.S.P. no aportó elementos para confirmar que los uniformes se hayan otorgado a los policías en tiempo y forma.

En el año 2004, la S.S.P. otorgó de manera directa seis contratos por un monto de 72.3 millones de pesos a tres empresas, para que realizaran el mantenimiento de los semáforos de la ciudad. Sin embargo, en una auditoría que se realizó entre mayo y junio de este 2006, la dependencia no pudo demostrar por qué otorgó esos contratos sin realizar una licitación pública a la que está obligada por ley, y benefició con la adjudicación directa a tres compañías que habían trabajado para la secretaría en algunos casos desde hacía 32 años.

En julio de 2005 la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal clasificó como reservada toda la información sobre el viaje a Israel para cursos de capacitación, que en semanas anteriores había realizado el equipo de seguridad del entonces jefe de gobierno capitalino, Andrés Manuel López Obrador, conocido como *Gacelas* ya que se precisó que la asignación de policías para protección respondía a una necesidad derivada del riesgo en que se encontraba el funcionario. La inquietud nacía ante la posibilidad de que continuaran brindándole protección cuando dejara el cargo para contender como candidato a la presidencia de la república.

En ese año también la Secretaría de Seguridad Pública clasificó como información confidencial y reservada averiguaciones previas, actas y expedientes de policías y

servidores públicos investigados, así como las claves de comunicación, los operativos, los resultados de exámenes médicos y toxicológicos, así como la agenda del titular de la misma. En el caso de las averiguaciones previas, la dependencia argumentó que la información debía reservarse, ya que los sujetos investigados eran vulnerables a la intimidación o amenazas por parte de delincuentes. Las evaluaciones médicas, toxicológicas, de situación patrimonial y poligráfica, aplicadas a elementos policiacos podrían ser conocidas tan sólo por el Centro de Control de Confianza de la corporación para los fines legales establecidos o para evaluar el desempeño de los examinados. Asimismo, explicaba que el equipo de comunicación policial que utilizan los agentes de sectores y puesto de mando, tales como radiocomunicadores y claves, no debía ser revelado por el riesgo de ser intervenido, poniendo en riesgo la vida o la seguridad de los policías que participan en las acciones de vigilancia, operativos, persecuciones, revisiones y monitoreando acciones. Agregaba que la decodificación del lenguaje cifrado que emplea el cuerpo de la policía, permitiría conocer a detalle sus actividades.

En agosto de 2006 el Instituto de Acceso a la Información Pública del Distrito Federal ordenó a la S.S.P. entregar esta información relacionada con la aplicación de exámenes sicométricos a agentes de vigilancia en los últimos dos años, así como el número de policías que no cubrieron los requerimientos para el perfil que ocupan, los casos de trastornos severos, emocionales, bipolaridad, riesgo de suicidio, agresividad, violencia y paranoia que se detectaron. Esta información tendría que entregarse a una ciudadana que la solicitó y a la que se le negó, pues en su momento se argumentó que estaba clasificada como de acceso restringido en su modalidad de reservada y confidencial.

Las acciones del gobierno de la ciudad en materia de seguridad también debían estar enmarcadas en un ambiente de respeto a los Derechos Humanos. No obstante, el primer lugar de quejas por su violación en el año 2000 en el Distrito Federal lo tuvo la Secretaría de Seguridad Pública. En segundo lugar, las denuncias que los mismos elementos de esa corporación interpusieron en contra de sus mandos medios y superiores. En total se recibieron 227 quejas por violaciones a los derechos humanos en 1999. Las denuncias la ciudadanía las presenta en las oficinas de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal y es ese organismo el que posteriormente las envía a la Contraloría de la Secretaría

de Seguridad Pública. En segundo sitio aparecen, con 22 denuncias menos (205), el rubro de quejas que los mismos policías han interpuesto en contra de sus mandos superiores.

Para 2002, la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal recibió en promedio 600 quejas mensuales, de las cuales un 70% de ellas era contra cuerpos policíacos o agentes del Ministerio Público. En ese mismo sentido, fue una constante de la Comisión realizar observaciones a dependencias encargadas de la seguridad pública en el Distrito Federal. Y fue una constante de la Secretaría de Seguridad Pública, sobre todo con Marcelo Ebrard como titular, una actitud de confrontación con la Comisión.

En un informe presentado en 2002 ante la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, el titular de la comisión diagnosticó iniciativas autoritarias por parte de la Secretaría de Seguridad Pública, dilación en la procuración de justicia, detenciones arbitrarias y tortura. Al hacer una evaluación sobre el respeto a los derechos humanos en el Distrito Federal, afirmó que las autoridades de la Secretaría de Seguridad Pública han optado por medidas que, por su contenido autoritario, van en contra a los esfuerzos promovidos por otras dependencias del gobierno central.

El documento cuestionó la legalidad de acciones como la *Operación mochila Segura*, las revisiones aleatorias en las calles, los registros a vehículos y domicilios sin orden correspondiente; actuación de policías sin uniforme y la instalación de cámaras de video por toda la ciudad. La Comisión de los Derechos Humanos del Distrito Federal considera en ese informe que muchos policías desconocían los límites en el uso de la fuerza física, los supuestos legales para detención de personas y, en general, la forma adecuada de interactuar con la población.

En 2002 la institución recibió 615 quejas contra servidores públicos de la Secretaría de Seguridad Pública; lo que implica un incremento de 7 por ciento en relación al 2001. Cabe destacar que del total de quejas contra esta dependencia, 11 por ciento fueron interpuestas por elementos policíacos en contra de sus superiores respectivos.

Mención especial merecen las detenciones arbitrarias ya que, según la defensoría local, seguían siendo método de trabajo de los policías judiciales y de seguridad pública. Según la instancia, los controles de la autoridad sobre patrullajes policiales no son lo suficientemente estrictos como para evitar que, en los vehículos oficiales, se retenga

ilegalmente a personas; se les someta a largos recorridos por las calles y se cometan abusos diversos. Asimismo, subraya que la tortura no ha sido desterrada como método de investigación policíaca.

Por otra parte, las irregularidades en la integración de la averiguación previa, así como la dilación en la procuración de justicia, ocuparon un lugar preponderante en el total de quejas. En 2001 se recibieron 575 quejas. En 2002 se recibieron 615 quejas contra servidores públicos de la Secretaría de Seguridad Pública. En 2003 se recibieron 651 denuncias. Se recibieron 747 quejas hasta noviembre de 2004. Sobre detenciones arbitrarias, la Comisión recibió 200 quejas en 2001, en 2002 399 y en 2003 447.

El uso de candados de mano, mejor conocidos como *esposas*, propició otro desencuentro entre la CDHDF y la SSP, a pesar de que la corporación policíaca había enviado íntegro el *Manual de Uso de Candados de Manos*, el cual fue revisado por la Comisión antes de su aplicación. Además, durante 2004, la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal hizo públicas diversas quejas recibidas y anomalías que se efectuaron durante los operativos efectuado por los llamados "grupos de elite" de la SSP.

Hasta 2006, la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal había emitido un total de 134 recomendaciones, de las cuales 50, iban dirigidos a la Procuraduría capitalina por mala integración de averiguaciones previas, incumplimiento de órdenes de aprehensión, torturas, negligencia de servidores públicos, corrupción de policías judiciales, violación, arbitrariedades policiacas, irregularidades en procedimientos de arraigo, amenazas, robo y detenciones arbitrarias, son algunas de las violaciones a los derechos humanos cometidos por personal de esta dependencia. El segundo lugar en cuanto a recomendaciones lo ocupó la Secretaría de Seguridad Pública del Distrito Federal, con casos de abusos de fuerza y autoridad, tortura, arbitrariedades policiacas, abuso sexual, destitución injustificada, discriminación, omisiones e ineficaz intervención de servidores públicos, así como tratos crueles, inhumanos y degradantes.⁹⁶

Diversos programas y acciones que inició la Secretaría de Seguridad Pública local originaron una serie de roces y confrontaciones con la Comisión, quien al vigilar de cerca

⁹⁶ Toda la información referente a este apartado fue concentrada con datos hemerográficos del Periódico El Universal entre enero del año 2000 y enero del año 2007.

estas acciones emitió quejas a la corporación policíaca, principalmente por abuso de autoridad, violación a las garantías individuales y a los derechos humanos de los capitalinos. Algunos de los programas que provocaron esta situación entre ambas instituciones fue la aplicación del operativo Conduce sin Alcohol, mejor conocido como alcoholímetro, que en sus primeros días causó polémica entre los conductores del Distrito Federal, algunos de los cuales se quejaron de este programa y lo calificaron de violatorio a sus garantías individuales.

4.1.2 Política preventiva: Los tibios intentos y las complicaciones de integrar a la ciudadanía en la política preventiva de seguridad pública

En materia de participación ciudadana un gobierno democrático emprende acciones de acuerdo con el siguiente esquema:

- a) Mecanismos institucionales,
- b) Acciones que fomenten la cultura de la participación. Dividido este punto en: Denuncia del delito, participación de la ciudadanía con las autoridades y Prevención y colaboración en la aplicación de los programas y medidas de prevención

Una de las acciones realizadas para establecer Mecanismos y canales institucionales de participación ciudadana fue la creación del *Programa de Centro de Atención Ciudadana*, con objeto de establecer en la Secretaría de Seguridad Pública del D.F. un servicio de atención ciudadana único, oportuno y eficiente, durante las 24 horas y todos los días del año para proporcionar información, orientación, atender denuncias, reportes, inconformidades y captar sugerencias sobre los servicios que presta la institución, canalizando y dando a cada caso el seguimiento que le permitiera otorgar una respuesta oportuna y adecuada. En él debían captarse por vía escrita, personal, telefónica, fax y correo electrónico, las solicitudes, reportes, denuncias o comentarios que emitiera el público en general.

Este programa buscaba la apertura de un canal constante de comunicación con la ciudadanía donde esta pudiera de forma permanente, pedir informes, recibir asesoría, dar quejas o información referente a cuestiones de seguridad. Un programa complementario a los de profesionalización de la seguridad pública, pero en teoría enfocado a la ciudadanía y su participación. Hasta finales de la gestión 2000-2006 el programa informaba haber otorgado asesoría jurídica, apoyo psicológico, información sobre los servicios que ofrece la S.S.P., atención a quejas y denuncias relacionadas con la seguridad pública.

Se llevó a cabo la aplicación del uso del Formato Único de Respuesta Ciudadana Captada a través del centro con la finalidad de simplificar el proceso administrativo para la emisión de respuestas por escrito por parte de las Direcciones Territoriales y demás áreas competentes, con la finalidad de contar con una atención eficiente y oportuna de las denuncias ciudadanas.

Como resultado, en 2006 los números de atención del Centro eran:

Acción	2006
Recepción de solicitudes y denuncias	15,830
Sesiones de Apoyo Psicológico	2,460
Instalación de módulos itinerantes	62

Concepto	2006
Orientación al Público	5,521
Apoyo Administrativo	2,348
Asesoría Jurídica	1,739
Solicitud de Apoyo Psicológico	259
Solicitud de Vigilancia	2,701
Propuestas de Prevención del Delito	12
Incompetencia	54
Vialidad	1,210
Abuso de Autoridad	346
Puntos de Venta de Drogas	127

Otros	80
Incumplimiento en el Servicio	
Total	14,397

Fuente: Datos del Centro de Atención Ciudadana.

También se estableció el *Programa de Vinculación con Grupos Organizados*, con la finalidad de propiciar el acercamiento y participación de la ciudadanía en las actividades de la Secretaría de Seguridad Pública del D.F. a través de un sistema de vinculación que desarrolle actividades conjuntas, así como vincular a la Secretaría con las delegaciones políticas, las coordinaciones territoriales, las organizaciones vecinales y ciudadanas, para con su apoyo, controlar, detectar, prevenir y abatir deficiencias, corrupción, impunidad, con el fin de mejorar la seguridad pública.

Fue el único programa de los revisados que abandonó el concepto de ciudadanía en general y propuso un acercamiento con grupos específicos de la sociedad civil, a través de actividades conjuntas. Pretendía vincular las distintas instancias de gobierno y de seguridad pública con organizaciones vecinales y ciudadanas con el objetivo de mejorar la seguridad pública de la ciudad a través de un adecuado diagnóstico y prevención.

En enero de 2001 se anunció la realización del operativo *Protoescolar*, de vigilancia en las escuelas de nivel primaria y secundaria, a fin de garantizar la seguridad de los estudiantes y padres de familia, y agilizar la vialidad en las zonas escolares. Posteriormente se extenderían estos operativos a las escuelas del Instituto Politécnico Nacional. Como complemento, se realizaron operativos contra el narcomenudeo en escuelas de las zonas más peligrosas de la ciudad.

La Procuraduría General de la República por su parte, inició la *Cruzada de prevención integral del delito en el Distrito Federal*, en colaboración con las delegaciones políticas. Dicha cruzada pretendió evitar que los menores de edad puedan incorporarse a la comisión de actividades ilícitas.

En materia de Fomento a la denuncia la Secretaria de Seguridad Pública del Distrito Federal en forma conjunta con la Iniciativa Privada inició el *Programa de Recompensas a denuncias Ciudadanas*, con objeto de fomentar que los ciudadanos denunciaran a

secuestradores, homicidas, violadores y ladrones violentos. Las recompensas iban de los 500 a los 5 000 pesos de acuerdo a la denuncia, llegando a ofrecerse la cantidad de 100 000 pesos a quien proporcionara información acerca de alguno de los criminales incluidos en las listas de los más buscados por la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal. La financiación de dicho proyecto se realizó a partir del dinero recaudado de las infracciones de tránsito así como de aportaciones de la Iniciativa Privada, pues los comerciantes están muy interesados en la problemática de la inseguridad, además de que la conocen bien. Se garantizó que las denuncias serían de carácter anónimo con el fin de preservar la integridad de los denunciantes, que no necesitarían dar sus datos personales. Para ello, se le proporcionaría al denunciante una clave personal, con la que podría reclamar su recompensa, sin necesidad de visitar alguna oficina de la policía o Ministerio Público ni testificar en un proceso judicial. Dichas recompensas no serían otorgadas a las víctimas de delitos o a personas que se encuentren en proceso judicial. Además de que se sancionaría a las personas que dieran información falsa.

Dicho programa buscó más tener un impacto mediático de cara a la ciudadanía que resultados importantes, tomando en cuenta que en el fondo, lo que se buscaba era fomentar entre la ciudadanía una cultura de la denuncia. Uno de los casos con más resonancia relacionado con este programa fue la premiación al ciudadano que realizó la denuncia que llevó a la captura de la homicida serial de adultos mayores Juana Barraza Samperio, mejor conocida como 'La mataviejitas'. El programa sería relanzado por el gobierno del Distrito Federal en febrero de 2006, con magros resultados, tomando en cuenta las estadísticas de procuración de justicia y el número de denuncias realizadas.

Dentro del rubro de Colaboración con Autoridades uno de los principales programas fue el *Programa Policía de Barrio*. En un principio este programa fue llamado Policía Comunitaria y está basado en un programa japonés de policía llamado "*Koban*." En este programa la seguridad no se reparte por sectores o zonas de patrullaje, sino a través de *zonas de patrullaje vecinal*, a la que se asignan ciertos elementos de forma permanente que atienden las demandas de la gente de esa zona y deben realizar una vigilancia constante. El trabajo de los policías es evaluado por la gente de la comunidad, pues esta debe de conocer a los elementos que vigilan su comunidad. Con base en ello, los elementos son sancionados

o premiados. El objetivo del programa era acercar la policía a los ciudadanos para que estos sepan que es lo que hacen, y además, para que los policías se sientan respaldados en su trabajo por la ciudadanía. Otro de los objetivos es el de inhibir la comisión de delitos debido a la presencia permanente de los policías en cada comunidad.

La delegación Cuauhtémoc fue en una de las primeras zonas en llevarse a cabo este programa, con la finalidad de reforzar la seguridad de las colonias más conflictivas. Esa acción se llevó a cabo en enero de 2003 y para marzo del mismo año comenzó a ser aplicado en 74 zonas de 12 delegaciones. Posteriormente, la Secretaría de Seguridad Pública pasó a cerca de dos mil elementos de la Policía Auxiliar al programa para poder aplicarlo en las 16 delegaciones del Distrito Federal.

El Programa Policía de Barrio ya venía siendo aplicado desde gobiernos anteriores, aunque estaba funcionando bajo gobiernos no electos democráticamente, y se puede decir que anteriormente estaba funcionando de forma discrecional, planteando sólo una relación con la ciudadanía y no una participación de parte de esta en la aplicación del programa. En las nuevas condiciones democráticas, este programa buscaba un acercamiento a la ciudadanía, pero más importante aún, la participación de la ciudadanía en la evaluación del desempeño del programa.

Para 2006 el programa Policía de Barrio presentaba su más bajo rendimiento en materia de remisiones y detenidos ante el Ministerio Público y los Juzgados Cívicos. Hasta noviembre logró apenas mil 252 remisiones y la presentación de mil 687 presuntos delincuentes ante el Ministerio Público. Las cifras representan casi el 50 por ciento menos de las capturas registradas en 2004, cuando se hicieron 2 mil 537 remisiones y 3 mil 587 detenciones de supuestos criminales. Además, significan cerca del 30% de las reportadas en 2005, cuando acumuló 3 mil 651 remisiones y 5 mil 040 detenciones.

También disminuyeron los casos presentados ante los Juzgados Cívicos, según reporta el Informe Sexenal de Actividades 2006 de la S.S.P., presentó mil 514 puestas a disposición y a 2 mil 713 detenidos ante los Juzgados Cívicos, pero en 2004 reportó 8 mil 645 puestas a disposición y 11 mil 855 infractores detenidos, mientras que en 2005 reportó 2 mil 202 remisiones y a 3 mil 234 infractores capturados.

Para el final de la gestión 17 mil efectivos de la Policía de Barrio operaban en 13 de las 16 delegaciones políticas del DF, excepto Benito Juárez, Milpa Alta y Álvaro Obregón. La evaluación que dieron los comités de vigilancia organizados a través de la Dirección General de Participación Ciudadana del fue de 7.6 a su desempeño. A través de la Secretaría de Desarrollo Social, se aplicaron cerca de 25 mil encuestas donde los ciudadanos evaluaron el desempeño con un siete de los uniformados que vigilan sus calles.

Otro de los programas fue el *Programa de Acciones de la Unidad Anti – Grafiti*, creado como respuesta al fenómeno del grafiti y para lograr la detección de espacios – fachadas, edificios, monumentos y plazas –perjudicados por los estragos de éste para; en una acción conjunta con las respectivas Delegaciones Políticas, Instituciones académicas públicas y privadas, así como empresas benefactoras; emprender el rescate del área y entregarlo a la ciudadanía.

En 2004 se puso en marcha el *Programa de Colaboradores Ciudadanos Voluntarios*, conformado por ciudadanos que reportarían de forma discreta a las autoridades policíacas, cualquier ilícito de bandas criminales que operaran en sus comunidades. Cada uno de los ciudadanos contaría con una credencial con datos particulares y fotografía. Estos ciudadanos a su vez, buscarían promover entre sus vecinos el intercambio de ideas y propuestas con las autoridades de seguridad pública para atender de mejor manera sus necesidades y mejorar la seguridad. La idea a futuro sería la formación de *células comunitarias* compuestas por representantes de la comunidad, las iglesias, las escuelas y los comercios.

Adicionalmente se aceleró la ampliación del operativo *Mochila segura*, a raíz del caso de un escolar que baleó a una compañera de clases. El programa comenzó a aplicarse en todos los planteles de la ciudad enmarcado dentro del *Programa Comunidad Segura, Escuela Segura*. En ese mismo sentido, el secretario de Seguridad Pública ordenó una intensificación de la vigilancia de los planteles escolares ubicados en las zonas más peligrosas de la ciudad, para lo que se destinaron 800 elementos preventivos.

El 17 de junio de 2004 el Consejo Ciudadano de Seguridad Pública conjuntamente con otros organismos convocó a una marcha contra la delincuencia y la inseguridad. Posterior a ese hecho el gobierno del Distrito Federal permitió que organizaciones

ciudadanas pudieran auditar las cifras de índices delictivos que emitía la Secretaría de Seguridad Pública del Distrito Federal y la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal. Dichas organizaciones tendrían la posibilidad de realizar actividades de vigilancia, seguimiento y auditoría a las instituciones públicas encargadas de la seguridad pública.

Respecto de la Prevención y participación y colaboración de la ciudadanía en programas y medidas de prevención encontramos el *Programa de Coordinaciones Territoriales*, ya detallado anteriormente, así como el *Programa Escuela Segura - Sendero Seguro*, aplicado con el objetivo de constituir y mantener un ambiente de seguridad y convivencia dentro y fuera de las escuelas para garantizar el cumplimiento de los fines y propósitos educativos. En él debían involucrarse autoridades del sector educativo, reforzando la parte cultural y cívica de los alumnos; del sector delegacional, mejorando la infraestructura urbana cercana a las escuelas, clausurando negocios no apropiados; y de la Secretaría de Seguridad Pública del Distrito Federal, vigilando los horarios de entrada y salida de los estudiantes.

Este programa fue la continuación del programa de Sendero Seguro aplicado por el gobierno anterior y que involucró la participación de diversas autoridades gubernamentales, el sector escolar y la propia ciudadanía para su ejecución. El programa planteaba una estrategia integral para el combate a la inseguridad a nivel escolar al incorporar mejoras del equipamiento urbano y participación de los padres de familia en forma conjunta con la policía preventiva y que complementaría la simple vigilancia en los planteles escolares.

No obstante, este programa causó ciertas molestias, como la operación del *Operativo Mochila Segura* en las escuelas de las 16 delegaciones de la ciudad de México, a raíz de la muerte de una menor a causa de un balazo que le disparó un compañero de clases que acudía armado a la escuela. El programa recibió fuertes críticas en una primera fase por parte de los padres de familia, quienes se negaban a que las pertenencias de sus hijos fueran revisadas, aunque luego de algunos ajustes y de garantizar que los policías no supervisarían las mochilas sino los maestros, diversas instancias se sumaron al programa.

Otros programas aplicados y relacionados con la participación ciudadana fueron el *Programa Juvenil de Participación Ciudadana*, uno de los programas nodales de la Subsecretaría de Participación Ciudadana y Prevención del Delito, cuyo objetivo fue

promover la participación de niños y jóvenes en actividades comunitarias, deportivas, de autoprotección, prevención del delito y combate a las adicciones y lograr que de esta manera se identificaran con funciones sociales en su comunidad. Buscó incluir a los jóvenes y niños en actividades deportivas y culturales relacionadas de alguna forma con las actividades de la Secretaría de Seguridad Pública, pero más importante aún, buscando el desarrollo del aspecto cultural en ellos al fomentar valores relacionados con la cultura democrática y de la legalidad. Este era un programa con pretensiones de generar una nueva cultura respecto de la seguridad pública enfocado a un grupo específico de la ciudadanía, a través de valores cívicos como responsabilidad, solidaridad, urbanidad, integración, cooperación y trabajo en grupo.

El *Programa de Prevención de las Conductas Antisociales* tuvo como objetivo detectar los factores de riesgo de las conductas antisociales, particularmente de las pre – delictivas para poder actuar sobre dichos factores para disminuirlos, con la participación de la ciudadanía; favorecer la creación y el reforzamiento de una cultura que prevenga esas conductas y a ayudar eficazmente en la disminución de la incidencia delictiva con medidas de prevención. La estrategia principal sería la participación para iniciar un cambio en la cultura ciudadana. Este programa está relacionado con el anterior pues pretendía favorecer la participación juvenil en esta cultura de prevención.

Programa de Prevención de la Fármaco – Dependencia y de las Adicciones, que se planteó como objetivo la disminución del consumo de drogas en la Ciudad de México, además de reducir la oferta y distribución de estimulantes y drogas y actuar sobre los factores de riesgo que propician la fármaco – dependencia.

Estos programas de tipo preventivo que incluyeron el elemento de la participación ciudadana presentaron resultados poco visibles y no cuantificables. Uno de los aspectos más complicados en los procesos de democratización es el establecimiento de dinámicas de participación ciudadana, que ha sido lograda sólo a través de técnicas complejas y audaces donde los ciudadanos fueron concientizados de su función. Los resultados de las diversas estrategias mostraron lo complicado de generar participación ciudadana, incluso en una ciudad con el nivel de información y educación como lo es el D.F.

Las primeras acciones del G.D.F. y las más lógicas en materia de prevención fueron la realización de pláticas, talleres y terapias destinadas a los grupos vulnerables. Estas terapias tenían como objetivo servir de *contención* a la violencia en las zonas más peligrosas de la ciudad, justo los sitios donde se ubican estos grupos vulnerables. En dichas acciones participaron principalmente las Unidades de Atención a la Violencia Intrafamiliar y los Centros Integrales de Atención a la Mujer.

La estrategia de participación ciudadana iba a aplicarse a través de las unidades territoriales, con las Coordinaciones Territoriales como punta de lanza, pero uno de los primeros obstáculos a los que se enfrentó dicha estrategia fue que en la realidad los ciudadanos no se organizaron en el marco de las unidades propuestas, sino en unidades más pequeñas. Los ciudadanos se organizaron por colonias, si estas no eran muy grandes, por unidades habitacionales o pueblos. Así, las unidades territoriales en las que se basaba la estrategia resultaron ser muy grandes, abarcando varias colonias y unidades habitacionales, o una sola colonia, pero muy grande, lo que trajo como consecuencia una participación mínima y muy fragmentada.

Una de las acciones más importantes y resonadas fue el operativo del *Alcoholímetro*, iniciado en septiembre de 2003 y realizado con objeto de evitar que los conductores manejaran en estado de ebriedad. Para la realización de este operativo, agentes de tránsito, un doctor, policías preventivos y un representante de Derechos Humanos median el nivel de alcohol de conductores elegidos al azar en ciertos puntos estratégicos de la ciudad. También se realizaron operativos de vigilancia en bares y discotecas para revisar que cumplieran con los requisitos legales necesarios y aseguraran la seguridad de las personas que asisten a estos lugares.

En la delegación Gustavo A. Madero la Secretaria de Seguridad Pública del Distrito Federal inició un programa de retiro de vehículos chatarra llamado *Calidad de vida*, con el fin de evitar que sean posibles lugares propicios para la comisión de delitos. Entre otras actividades, este programa inició el retiro de cajas de tráiler estacionadas en la vía pública.

En este mismo rubro, la Secretaria de Seguridad Pública del Distrito Federal firmó un convenio con la Secretaría de Educación Pública para iniciar un programa conjunto de atención y prevención en el consumo de drogas en estudiantes de nivel medio y nivel medio

superior. Para marzo del año siguiente la Secretaría de Seguridad Pública inició en 196 secundarias un programa basado en la experiencia de Palermo, Italia. Con ayuda de la Secretaría de Educación Pública se impartió una materia donde se les enseñaría a los jóvenes lo que es la *Cultura de la Legalidad*, teniendo como resultado un cimiento para evitar una mayor incidencia delictiva. Para ello, se repartieron folletos que abordan temas como la violencia, drogas y el respeto a la ley.

Por su parte, la Secretaría de Desarrollo Social del Distrito Federal impulsó programas para la prevención de adicciones y la violencia intrafamiliar en las escuelas secundarias de la capital. Estas acciones fueron aunadas a los operativos realizados a las afueras de las escuelas como parte de las acciones de vigilancia por parte de la Secretaría de Seguridad Pública. En 2003, esta secretaría, en forma conjunta con la Secretaría de Seguridad Pública, la secretaría de Salud y la Consejería Jurídica establecerían las bases para la realización de un programa de *Prevención del Delito, la Violencia y las Adicciones*.

Otra de las acciones realizadas por la Secretaría de Seguridad Pública fue el programa *Unión*, que a través de la participación voluntaria de los habitantes de las cercanías y un dispositivo de vigilancia busca recuperar las áreas verdes de la ciudad y devolverle a la ciudadanía los espacios de esparcimiento que han sido tomados por la delincuencia para la realización de actividades ilícitas. Como apoyo a estas actividades se llevaron a cabo actividades recreativas de forma periódica para invitar a los ciudadanos a regresar a estos espacios. Entre otras actividades podemos mencionar los operativos de vialidad realizados por integrantes del Grupo Juvenil Escudo, tendientes a brindar recomendaciones a los automovilistas sobre la circulación vial y para evitar que sean víctimas de algún delito.

Adicionalmente, la Secretaría de Seguridad Pública del Distrito Federal emitió, como parte de su estrategia preventiva, recomendaciones a la ciudadanía para la Seguridad en la Comunidad, para Prevenir los Delitos en los Hogares, de Seguridad en el Transporte Público, para Prevenir el Delito en el Lugar de Trabajo, para Prevenir Delitos en Tiendas y Negocios, de Seguridad en los Bancos, de Seguridad en los Cajeros Automáticos, de Seguridad para los Peatones, de Seguridad para los Automovilistas, de Seguridad para Vacacionistas y de Seguridad en Tarjetas de Crédito.

Las principales acciones y programas del gobierno del Distrito Federal se difundieron a través de campañas preventivas en trípticos, carteles y capsulas de radio, así como de la difusión de medidas preventivas. Para buscar la participación de los jóvenes se aplicaron acciones conjuntas entre autoridades de seguridad pública y educación para emprender campañas de atención prevención en el consumo de drogas en estudiantes de nivel medio y nivel medio superior a través de asignaturas especiales, pláticas, talleres y terapias destinadas a la juventud en riesgo por factores que originan delincuencia. También se aplicaron operativos donde se pretendió la participación de jóvenes para concientizarlos acerca de la cultura democrática e involucrarlos en la difusión de estos valores para con los demás sectores de la ciudadanía. Adicionalmente, se siguieron aplicando estrategias como la de realización de un concurso de dibujo dirigido a niños con la finalidad de que a través de ellos hicieran alguna propuesta contra la delincuencia.

El principal elemento para argumentar contra los resultados de los programas de tipo preventivo fue el fenómeno de aumento de la delincuencia juvenil en la Ciudad de México. Una de las constantes en materia de procuración de justicia durante la gestión 2000-2006 fue un aumento en el número de remisiones de menores de edad, así como su participación en delitos violentos. Por otra parte, como se mencionó antes, hubo un incremento muy importante en el consumo de drogas, principalmente entre jóvenes. Es evidente que los programas de prevención y dirigidos a la juventud no estaban presentando ningún resultado.

4.2 ¿Qué dicen los números respecto de los resultados de un gobierno democrático?: Comportamiento de los índices delictivos entre 2000 y 2006.

La evaluación de la seguridad pública en el Distrito Federal se ha realizado en la mayoría de sus ocasiones únicamente a la luz de mecanismos cuantitativos, a saber, los comportamientos de los índices delictivos. Hacer esto implica usar un enfoque gerencialista, que evalúa sólo datos estadísticos y criterios de eficacia y eficiencia, sin tomar en cuenta otros elementos.

Para las instancias de seguridad pública el elemento cuantitativo a tomar en cuenta para hacer sus autoevaluaciones son los índices de denuncia. Eso puede significar dos cosas: que realmente se estén abatiendo los índices de comisión de delitos o que el número de denuncias ha disminuido porque la gente ha perdido confianza en los sistemas de procuración de justicia y opta por no denunciar. Las condiciones existentes de seguridad pública y la percepción de la ciudadanía acerca de los cuerpos de seguridad pública indican que es lo segundo.

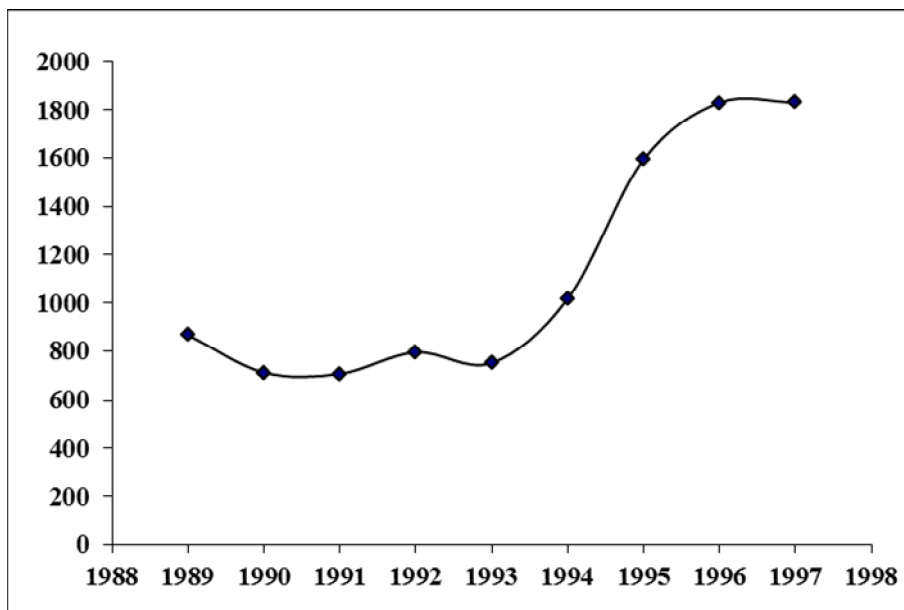
En mayo de 2006 la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal anunciaba que en 11 años había disminuido la cifra de denuncias presentadas, al pasar de 700 diarias en 1997 a 421 en el 2005. El homicidio doloso, considerado como uno de los delitos de mayor impacto, registró una disminución de 32%, al pasar de mil 204 homicidios en 1995 a 697 el año pasado, es decir, 507 casos menos. En cuanto al secuestro, el índice del 2005 es el más bajo desde 1999, según esta numeralia, en 1997 se registraron 202 secuestros, mientras que ese año se redujeron a 103. De acuerdo con la P.G.J.D.F., el 94% de las resoluciones de término constitucional, como son autos de formal prisión o de sujeción a proceso, habían sido favorables al Ministerio Público. El índice delictivo de los ilícitos que más afectan a la población registró un promedio diario de 202 denuncias, que representan una disminución de 7.9% respecto del año anterior, y una baja de 30% sobre las denuncias de 2000. A pesar del incremento en las remisiones de delincuentes relacionados con la distribución y venta de drogas, la autoridad local argumenta la responsabilidad del Ministerio Público Federal, al dejar en libertad a más de 90% de detenidos.⁹⁷

Si tomamos el delito más importante para la percepción de inseguridad pública, que es el robo, el comportamiento que describe este ilícito muestra algunas cosas interesantes. En este caso se va a tomar el caso del robo a nivel delegacional y de acuerdo con la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal encontramos que en 1989 y hasta aproximadamente 1993, el comportamiento delictivo era más bien uniforme. Es a partir de 1994 y coincidentemente con la crisis de ese año, que se dispara el índice delictivo aumentando de forma considerable hasta llegar a 1997, que es donde de acuerdo con el

⁹⁷ Periódico *El Universal*, 06 de mayo de 2006.

Gráfico 3, parece volver a normalizarse, aunque en un nivel mucho más alto que en los años previos.

Gráfico 3: Comportamiento de la incidencia del delito de robo por delegaciones durante el periodo comprendido entre 1989 y 1997.



Fuente: Elaboración propia con datos de Índices delictivos de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal.

La S.S.P. informaba que para 2006 el porcentaje de remisiones por robo era de 40.7% del total de remisiones realizadas por delitos, mientras que en 2002 era un 29.6%,⁹⁸ explicación de que la reorganización institucional y de recursos daba frutos en materia de combate a la delincuencia. El incremento entre 2002 y 2006 de remisiones se dio principalmente en el rubro de posesión de droga, cifra que tampoco dice mucho si tomamos en cuenta que un delito de carácter federal y que, en lo lógico que se planteó antes, es igual una remisión de un sujeto por portación de marihuana que la detención de un distribuidor de droga.

⁹⁸ Informe Sexenal de Actividades de la Secretaría de Seguridad Pública del Distrito Federal 2000-2006. (En línea) Dirección URL: <http://portal.ssp.df.gob.mx/NR/rdonlyres/643D93F2-B00E-4CDA-99C7-42C87A4B5370/2365/ISSSPDF0006.pdf> p. 16

Para 2004 la S.S.P. se puso como meta detener a 20 000 presuntos delincuentes. Habría que preguntarse cómo y por qué motivos se realizaron esas remisiones. Además, plantear que tras a remisión, viene un proceso en las instancias de procuración de justicia para determinar el delito y dar la sanción correspondiente. En 2005, de acuerdo con su propio diagnóstico, la S.S.P. logró aumentar las remisiones en 20% por principales delitos en comparación con 2004. Los ilícitos que arrojaron un mayor número de tenidos fueron robo a transeúntes, con 7 mil 821 casos; posesión de droga, con 7 mil 664, y robo de vehículo, con 2 mil 839.

No obstante, el aumento de remisiones tampoco es garantía de una real disminución de los índices de comisión de delitos. Una política meramente eficientista de aumento de remisiones trae como consecuencia que se busque remitir por las causas que sean, dando igual una remisión por un choque que una por robo con violencia o secuestro, por poner un ejemplo. La S.S.P. informaba al fin de la gestión 2000-2006⁹⁹ que del total de remisiones totales, un 30.3% correspondían a delitos cometidos, contra un 20% que existía al inicio de esa misma gestión.

Entre los delitos de más alto impacto y contra los que la S.S.P. enfocó sus acciones las denuncias por robo de vehículos disminuyeron un 40.7% comparando las cifras del año 2000 con las del 2006. En el caso específico de este delito, las cifras de denuncia sí tienen un valor literal, ya que de entre los delitos de robo, en el caso del robo de vehículos hay un 100% de denuncias realizadas. El detalle estriba en otra cifra: en 2006, aproximadamente sólo un 36.9% de los detenidos relacionados con robos de vehículos fueron consignados al reclusorio.¹⁰⁰ Fue uno de los rubros atípicos y uno de los logros que tuvo la administración 2000-2006.

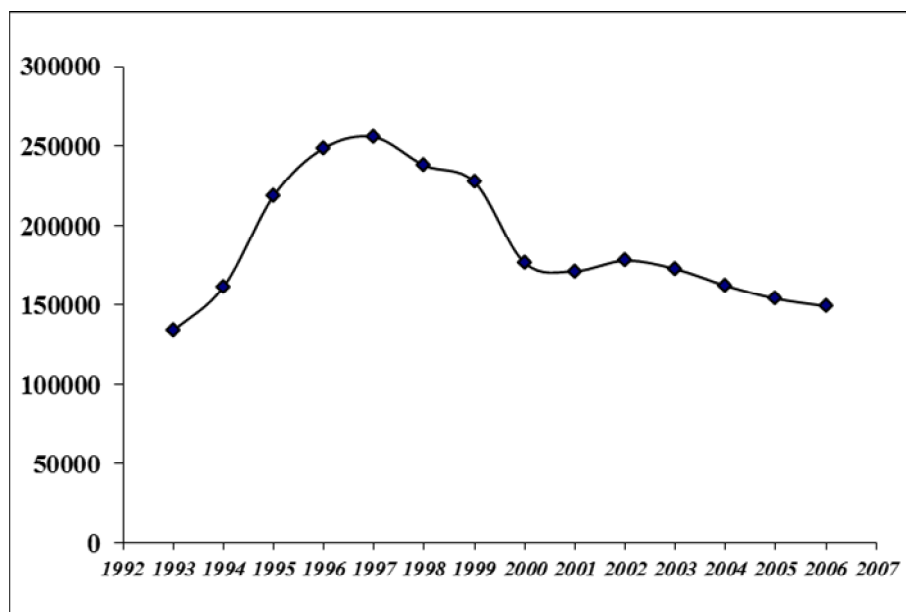
En el Gráfico 4 de acuerdo con datos del ICESI, la incidencia de denuncias a partir de 1997 y hasta 2000 fue disminuyendo de forma gradual, pero consistente, para estabilizarse desde el 2000 y hasta 2006. Esto podría traducirse, por un lado, como resultado de una disminución de los índices delictivos, aunque es más viable que se

⁹⁹ *Ibíd.*, p. 15

¹⁰⁰ *Ibíd.*, p. 15

entienda como una paulatina pérdida de confianza de la ciudadanía en sus autoridades, al dejar quejarse por no creer que se pudieran atender y resolver sus denuncias.

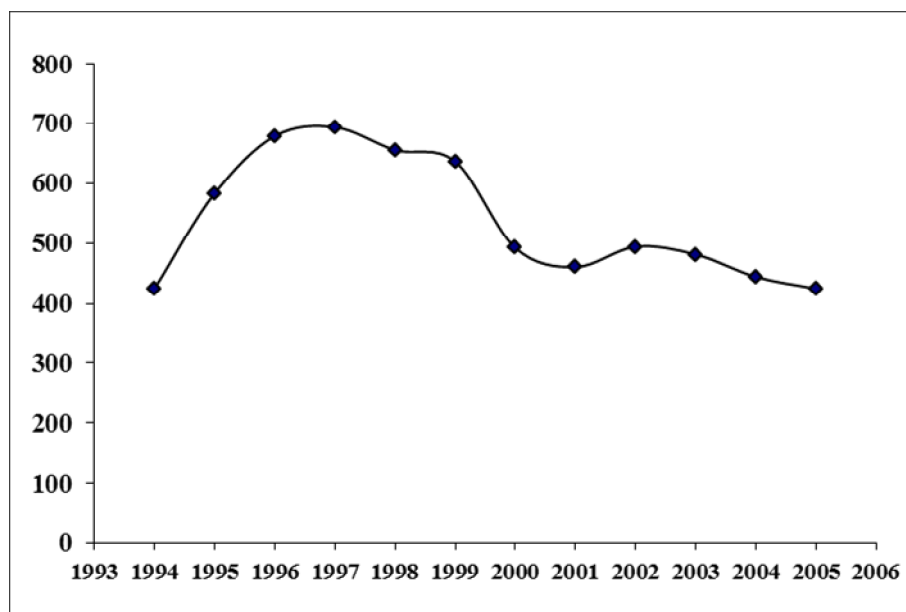
Gráfico 4. Tasa de incidencia de denuncias de acuerdo con datos del ICESI en el periodo comprendido entre 1997 y 2006.



Fuente: Elaboración propia con datos de Arturo Arango Durán y Cristina Lara Medina, México, Atlas delictivo del fueron común: 1997-2006, ICESI, México, 2008.

El Gráfico 5 muestra los datos de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal respecto a denuncias, aunque lo hacen en un periodo más largo, que va desde 1994 hasta el año 2005. Este gráfico corrobora lo que se había establecido previamente en los gráficos anteriores, un crecimiento de los índices de denuncia a partir de 1994 que llega a su límite en el Distrito Federal en el año de 1997, y donde comienza a descender hasta llegar al año 2000, a partir de donde podríamos decir que se normaliza y presenta un comportamiento lineal, acercándose mucho incluso a los índices existentes en 1994.

Gráfico 5. Índices de denuncias diarios de acuerdo con la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal en el periodo comprendido entre 1994 y 2005.



Fuente: Elaboración propia con datos de Índices delictivos de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal.

En 2004, en la ciudad de México, sólo cuatro de cada diez detenidos por la comisión de un delito llegaba ante un juez penal, de acuerdo con cifras de la Procuraduría capitalina. De las 54 mil personas que la policía del Distrito Federal puso a disposición de un Ministerio Público, durante 2004, más de la mitad quedaron en libertad pues tan sólo 39% fue consignada ante un juez y 11 por ciento fueron enviados al Consejo de Menores. De las averiguaciones previas consignadas poco más de la mitad (54.81%) de los detenidos alcanza la formal prisión y en las sentencias, 96.66% era favorable para el Ministerio Público.

A finales de la administración se reportaba que el Ministerio Público había iniciado 912 mil 250 averiguaciones previas, pero de ellas, sólo 80 mil 787 personas fueron sentenciadas por la comisión de algún delito.¹⁰¹ Una cifra escalofriante de 91% de casos en los que los delitos denunciados quedaron sin ser castigados, lo cual explica la disminución

¹⁰¹ Periódico *Reforma*, 29 de noviembre de 2006.

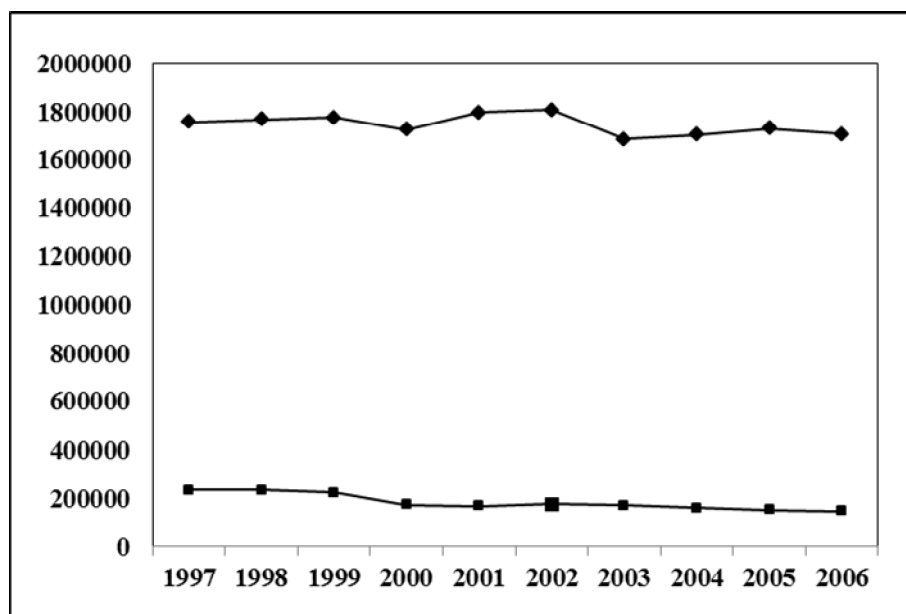
de 16% de número de denuncias en el periodo comprendido entre enero del 2001 a junio de 2006.

Para las autoridades la disminución en los índices de denuncia es muestra de avance y disminución de la inseguridad en la ciudad, pero si se asume que dicha disminución no corresponde a una baja en la incidencia delictiva sino a una disminución de la ciudadanía en la confianza hacía las instancias de seguridad pública y se comparan dichos datos con un estimado de los delitos totales cometidos en el Distrito Federal las cosas cambian de forma radical.

De acuerdo con la 3ª Encuesta Nacional sobre Inseguridad realizada por el ICESI¹⁰² un estimado del total de delitos cometidos en el Distrito Federal puede observarse en el Gráfico 6 en el periodo comprendido entre 1997 y 2006. Dicho gráfico además, muestra la relación de estos delitos con el número de denuncias realizadas según la P.G.J.D.F. La constante aunque mínima disminución del número de denuncias no implicó un comportamiento similar en el estimado de delitos cometidos en la ciudad, ni tampoco una disminución de la abismal diferencia entre ambos.

¹⁰² ICESI, *México: Atlas delictivo del fueron común: 1997-2006*. (En línea), Dirección URL: http://www.icesi.org.mx/documentos/propuestas/atlas_delictivo_1997_2006.pdf, México, 2008, pp. 19-34.

Gráfico 6. Número total de delitos cometidos en el D.F.* contra número de denuncias realizadas** en el periodo comprendido entre 1997 y 2006.

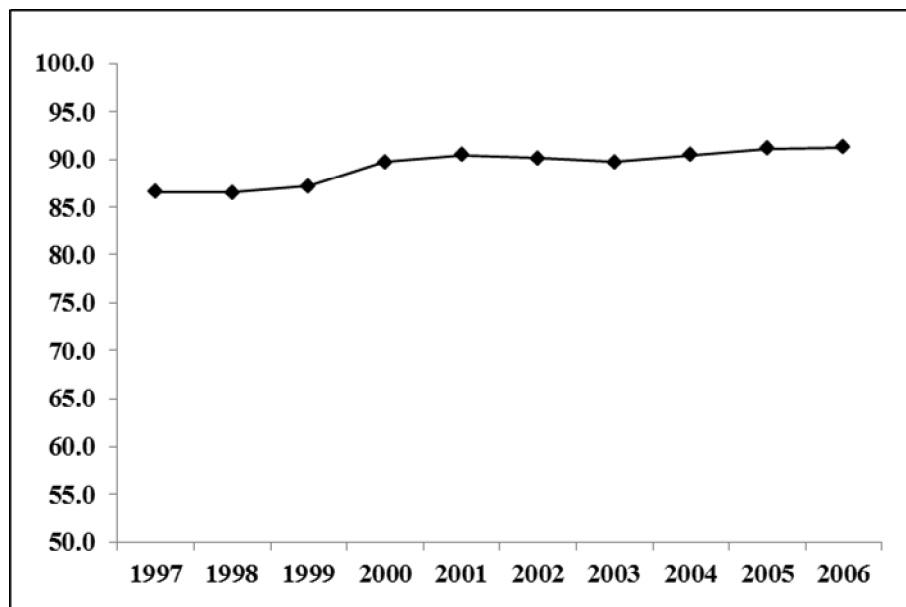


Fuente: Elaboración propia.

* Según datos del ICESI. ** Según datos de la P.G.J.D.F.

La llamada ‘cifra negra’, salvo en 2003, fue presentando un incremento mínimo, tal y como había venido disminuyendo el número de denuncias. Las acciones de fomento a la denuncia no estaban rindiendo los frutos esperados de acuerdo con las estadísticas, que por el contrario, reflejaban una disminución en la confianza de los ciudadanos en las instancias encargadas de la procuración de justicia. Importante acotar que ni la disminución del número de denuncias ni el aumento de la cifra negra de comisión de delitos, aumentaban de forma dramática, como lo podría sugerir la percepción ciudadana.

Gráfico 7. Cifra negra en el D.F. en el periodo comprendido entre 1997 y 2006.



Fuente: Elaboración propia.

4.3 Muchas intenciones, algunas acciones y pocos resultados: Lo que dejó en el D.F. la gestión de gobierno 2000-2006 en materia de seguridad pública

La situación de la seguridad pública en el Distrito Federal al finalizar la gestión de gobierno 2000-2006 arrojaba muchas similitudes con la existente antes de la llegada de un gobierno democrático a la ciudad. En junio de 2005 el titular de la P.G.J.D.F. declaraba que en el Distrito Federal operaban de 350 a 400 bandas dedicadas al crimen organizado y a la comisión de delitos de bajo impacto. Cerca del 50% de las bandas delictivas se dedican al secuestro, robo de vehículos, negocios y asalto a camiones repartidores. Detalló que 277 bandas se dedicaban al robo de vehículos, 96 privaban de la libertad, 86 robaban en negocios y 30 asaltaban camiones repartidores. Agregó que 131 bandas se dedicaban al robo de transporte y 112 de transeúnte. Por su parte, la Policía Judicial informó que en los cuatro años y medio que habían corrido hasta ese entonces de la administración, se habían desmembrado a 930 bandas.¹⁰³ La participación de niños y adolescentes en delitos como el robo a transeúntes y de vehículos, así como narcomenudeo, se había incrementado de forma

¹⁰³ Periódico *El Universal*, 24 de junio de 2005.

dramática y representaba ya el 15% de las remisiones de la Secretaría de Seguridad Pública del Distrito Federal ante el Ministerio Público.

Seguía existiendo una policía mal preparada, que cometía constantes errores en sus labores, lo que incide directamente en el desempeño de su trabajo. Un ejemplo rápido es que la mayoría de los policías no sabían mantener intacta una escena del crimen, y comúnmente la contaminan, entorpeciendo las investigaciones, tal como lo ejemplificaba Haydee Rosovsky, especialista en tratamientos de farmacodependencia, al referirse al problema del narcomenudeo: "Hay que decirlo, para atacar el narcomenudeo sus policías están impreparados, tienen salarios de miseria, deben cumplir una cuota de detenciones, usan chalecos antibala que parecen queso gruyere y viven en condiciones difíciles".¹⁰⁴

El hábito de comer diariamente tacos, tortas, harinas y todo tipo de carbohidratos, había propiciado que más de 20 mil policías de la Secretaría de Seguridad Pública capitalina padecieran obesidad. Aunque la Encuesta Nacional de Salud refería que es una enfermedad que padecen 24.2% de los mexicanos, la cifra entre los uniformados capitalinos era de 30% de exceso de peso. De acuerdo con la Dirección de Servicios Médicos y Asistenciales de la S.S.P., además de la obesidad, otras enfermedades comunes en los policías eran la hipertensión arterial, que afectaba a 12% de los policías y la diabetes *mellitus*, con 8.5% de los agentes. Respecto al alcoholismo, había poco menos 10% de policías con dicha problemática y se consideraba por tanto, que no era una problemática prioritaria.¹⁰⁵

Referente al aspecto de salud mental, en septiembre de 2006, 150 policías de un total de 30 mil 796 que fueron sometidos a examen psicológico, resultando con alteraciones. De ellos, 66 uniformados registraron posibles trastornos emocionales, mientras que ocho resultaron ser bipolares. Según un informe de la Secretaría de Seguridad Pública,¹⁰⁶ 35 elementos arrojaron rasgos suicidas y 41 características agresivas y violentas, por posible personalidad paranoide. De 358 evaluaciones a personal propuesto, 248 fueron efectuadas durante 2005 y 110 en el primer trimestre del 2006, el resultado final obtenido

¹⁰⁴ Dichas afirmaciones fueron expuestas en el Foro Internacional "Narcomenudeo: Acciones y Reflexiones", realizado por la Secretaría de Seguridad Pública del D.F. en junio de 2006.

¹⁰⁵ Periódico *El Universal*, 13 de junio de 2006.

¹⁰⁶ Informe presentado por la Secretaría de Seguridad Pública del D.F. en septiembre de 2006.

fue que de las 358 personas examinadas, 256 fueron calificados como recomendables para el cargo al que estaban propuestos y 102 no fueron recomendables.

Otro elemento que pervivió en las instituciones de seguridad pública fue el de la corrupción. En marzo de 2006, el titular de la Policía Judicial del D.F., reconocía que en algunas corporaciones subsistían vicios como la venta de plazas y la exigencia de cuotas por parte de mandos superiores. Reconoció también que a pesar de aspirar a policías de primer mundo se reclutaban aspirantes con escasa preparación, con sueldos que no satisfacen sus necesidades y no se les capacitaba sobre los alcances y límites de su actuación ni de las consecuencias que pueden traer los excesos.

Entre las principales prácticas de corrupción se encontraban el abuso de autoridad, extorsión y lesiones son los principales cometidos por policías preventivos, quienes solicitan dinero a cambio de no *sembrar* droga o de presentar a detenidos ante el Ministerio Público. Por ejemplo, en mayo de 2006, algunos elementos policiacos de la Secretaría de Seguridad Pública denunciaron ante la Comisión de Derechos Humanos del D.F. que con la finalidad de aumentar el número de remisiones de vendedores de drogas, sus jefes les ordenan *sembrar* enervantes a detenidos.

Durante la administración 2000-2006, los policías preventivos y los judiciales, así como los ministerios públicos de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal fueron quienes encabezaron la lista de servidores públicos consignados por actos de corrupción. En la Secretaría de Seguridad Pública, con una matrícula de 70 mil policías, se consignaron a 4 mil 816 elementos por actos que iban desde la clásica "mordida", hasta el intento de extorsión y el soborno.

Continuaban también las prácticas de tortura y violaciones a los derechos humanos. En junio de 2006 el presidente de la Comisión de Derechos Humanos, reconocía que los agentes de la Policía Judicial ocupaban el primer lugar de casos de tortura en el Distrito Federal al utilizar prácticas inhumanas para obtener confesiones y fabricar culpables. Por ejemplo, de enero a septiembre del 2006 se incrementaron en casi 60% las quejas presentadas ante la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal en contra la Secretaría de Seguridad Pública. Las detenciones arbitrarias sumaron 582 denuncias, mientras que el uso desproporcionado o indebido de la fuerza son referidas en 469

menciones. De las quejas interpuestas por ciudadanos contra servidores públicos de la Secretaría, 300 refirieron que faltó motivación o fundamentación para la realización de las intervenciones policiacas. Un total de 180 menciones hicieron mención a ataques contra la dignidad y la honra presuntamente cometidos por uniformados.

Por otra parte, durante los seis años de la administración de Andrés Manuel López Obrador y Alejandro Encinas al frente del gobierno capitalino, 100 policías perdieron la vida durante robos, balaceras y diversos episodios violentos ocurridos en el D.F. Del total de uniformados que perdieron la vida en el cumplimiento de su deber, al menos 91 forman parte de la Policía Preventiva de la Secretaría de Seguridad Pública del D.F. y nueve de la Policía Judicial.

Independientemente de las cifras sobre la situación que existía al inicio de esta administración, no hubo un cambio sustancial respecto de la procuración de justicia. Al final de la administración 2000 – 20006 persistían múltiples artificios que usan los agentes del Ministerio Público para inhibir las denuncias de la ciudadanía, tener menos trabajo y obtener dinero por medio de la corrupción. Persistían vicios recurrentes en los agentes del Ministerio Público, como integrar mal las averiguaciones previas; lo que propicia una serie de errores que a veces lleva tiempo aclarar. Situaciones que hicieron que los ciudadanos afectados por un delito desistieran y optaran por retirar su denuncia.

Respecto de la eficiencia en la procuración de justicia, Arturo Arango y Cristina Lara¹⁰⁷ señalaron que el nivel de efectividad del Gobierno del Distrito Federal en el combate a delitos era menor a 10%, pues en el D.F. sólo se castigaba a cuatro de cada 100 delincuentes denunciados. Las cifras de incidencia delictiva de las autoridades son engañosas si sólo se toman en cuenta las averiguaciones previas e ignoran todo aquel delito no denunciado, la cifra negra de la que se habló en un anterior apartado.

Sobre la percepción de la ciudadanía, una encuesta realizada en noviembre de 2006¹⁰⁸ revelaba que el 86% de los habitantes del D.F. creía que en las Agencias del Ministerio Público hay corrupción, el 58% tenía una opinión mala o muy mala de dichas agencias, la mayoría no sabía a cuál agencia acudir en caso de necesidad y no sabían dónde

¹⁰⁷ Arturo Arango y Cristina Lara, *Respuesta Gubernamental contra el Delito*, ICESI. México, 2006.

¹⁰⁸ Encuesta de Periódico *El Universal*, realizada los días 21 y 22 de octubre de 2006 en el Distrito Federal.

interponer una denuncia en caso de ser víctima de malos tratos en alguna de dichas agencias.

Se puede decir que el mal nombre de los ministerios públicos es en gran parte de percepción. En el D.F., 61% de los encuestados nunca había acudido a uno, pero del 37% que sí había acudido, 60% tenía alguna queja. Entre las principales anomalías se mencionaron una mala o nula atención, lentitud en el servicio, petición de dinero o sobornos, y que el personal no estaba capacitado para atender a la gente que acudía a interponer una denuncia. El 68% de los que acudieron consideró que el tiempo de espera fue excesivo y 24% afirmó que tuvo que dar una *mordida* para poder agilizar los trámites correspondientes. Lo preocupante fue que 55% declaró que asistir no sirvió de nada frente al 42% que consideró que sí sirvió.

La ciudadanía reflejaba una constante disminución en la confianza en las instancias de seguridad pública y sus resultados. La muestra más latente en la administración 2000-2006 fueron los intentos de linchamiento de presuntos delincuentes por parte de ciudadanos, sobre todo en lugares y poblados alejados del centro de la ciudad. Son ejemplos de casos en los que la ciudadanía busca tomar la justicia por sus propias manos al no confiar en las autoridades encargadas de su seguridad, en parte por la incapacidad de estas, pero también en parte por la percepción que tienen sobre seguridad pública.

El punto más recordado a este respecto fue lo sucedido el 23 de noviembre de 2004 en Tláhuac, donde dos agentes de la Policía Federal Preventiva murieron golpeados y quemados a manos de habitantes del pueblo de San Juan Ixtayopan y donde un tercer agente apenas logró ser rescatado que realizaban investigaciones contra el narcomenudeo en la zona, al ser confundidos con ladrones de niños. Como resultado del espectáculo mediático relativo a este suceso, el entonces secretario de seguridad pública del D.F., Marcelo Ebrard, fue destituido.

Tras el linchamiento de los policías federales en la delegación Tláhuac, el gobierno del Distrito Federal registró 23 actos violentos más, donde la ciudadanía trató de hacer justicia por su propia mano. Durante 2005 se registraron seis intentos de linchamiento en demarcaciones que se encuentran en la periferia de la ciudad, en Tlalpan, Magdalena Contreras y Cuajimalpa.

Seis de cada diez capitalinos tenían una mala opinión de la policía en el Distrito Federal. El 44% aseguró que le habían pedido una *mordida* o había sido extorsionado. Un 50% de ellos afirmó que nada ha mejorado en materia de seguridad pública y 40% aseguró que había aumentado la corrupción.

El trabajo de policía es considerado como de alto riesgo, y la ciudadanía lo mira con recelo ya que se percibe riesgo, que se debe tener vocación y ante todo, que es un empleo mal pagado. Se percibe que en los cuerpos policiacos impera la corrupción: 6.6 de cada 10 elementos de seguridad son considerados como corruptos. Se opina también que gran parte de los problemas en el área se deben a la falta de capacitación de los policías y a los bajos sueldos, pero que también hace falta mayor honestidad y vocación en los elementos. En la encuesta se preguntó finalmente a los entrevistados por el motivo que consideraban que provocaba la impunidad de los delincuentes, si la ineficiencia y corrupción de los policías o la de jueces y magistrados, 69% opinó que se trata de una responsabilidad de estos últimos.

El ICESI a este respecto es contundente: “el riesgo a ser víctima de la delincuencia es cuatro veces menor de lo que los capitalinos creen. Es decir, existe un claro distanciamiento entre percepción y criminalidad efectivamente ocurrida. En el diagnóstico, el ICESI concluye que por cada 100 delitos que se cometen, los ciudadanos piensan que se registraron 393.”¹⁰⁹

Respecto de la participación ciudadana, el gobierno del Distrito Federal planteó una línea que de alguna forma daba continuidad a la de la anterior gestión. Declaraba la continuación de la construcción de una ciudadanía democrática y participativa, a través de la aplicación de una política de participación ciudadana, pero sobre todo, a través de políticas de gobierno integrales que abarcaran ámbitos más allá de los tradicionalmente relacionados con la seguridad pública. Se proponía impulsar la democratización del Distrito Federal y la construcción de una ciudadanía mediante el desarrollo de políticas y la aplicación de acciones que produjeran una mayor integración de los diversos grupos de la sociedad a las acciones de gobierno.

¹⁰⁹ ICESI, *México: Atlas delictivo del fueron común: 1997-2006*. (En línea), Dirección URL: http://www.icesi.org.mx/documentos/propuestas/atlas_delictivo_1997_2006.pdf, México, 2008, p. 20.

No obstante, al momento de diseñar los programas y acciones la ciudadanía fue incluida pero de una forma casi superficial. A pesar de ser convocada, su participación fue limitada por cuestiones de tiempo o de real incidencia. Los foros regionales a través de los que se recogieron propuestas y se debatió sobre los temas y acciones a incluir en los programas fueron muy pocos, en ciertas zonas y con premura de tiempo. Al final, no quedó claro qué de todo eso que se debatió conformó el nuevo programa de seguridad pública para la ciudad, porque las distinciones entre programas no eran radicales.

Este programa continuó con el proceso de apertura de espacios institucionales de participación y colaboración ciudadana dentro de los programas y acciones de la Secretaría de Seguridad Pública. Las modalidades de participación establecidas de inicio fueron: consulta y colaboración en la elaboración de políticas, elaboración de propuestas, seguimiento y supervisión de acciones realizadas por el gobierno así como colaboración con las instancias de gobierno en ciertas áreas. A diferencia de la administración anterior, en esta estaban mejor definidas las formas de accionar de cada mecanismo, así como los actores implicados y sus figuras institucionales. El nivel de dialogo y relación entre ciudadanía y gobierno dejaría, en teoría, de llevarse a cabo sólo con altos funcionarios y se expandiría de forma paulatina a los niveles de medios y operativos de la administración.

Lo que es cierto es que se mejoró la relación entre organizaciones civiles y gobierno, acción que había iniciado el gobierno anterior y se avanzó en la creación de espacios para la deliberación de políticas de gobierno y el reconocimiento a los grupos civiles como actores fundamentales en la elaboración y aplicación de los programas y las políticas. Pero no parece un proceso netamente generado por el gobierno, sino empujado desde la sociedad civil y desde la propia ciudadanía por grupos que presionaban para hacer oír sus demandas.

La realidad es que en materia de seguridad pública el gobierno no le dio el valor que pregonó a la participación e inclusión de la ciudadanía al ocuparse en general de las acciones ortodoxas y generando las más de las veces políticas reactivas, que obedecían a criterios inmediatistas, como se mencionó antes, que no resuelven de raíz estas cuestiones y que van más acorde con una lógica de búsqueda de legitimación, pensando en intereses electorales a corto y mediano plazo. Se convocaba a los ciudadanos a ciertas actividades;

como remozar espacios públicos, por ejemplo; cuyos efectos publicitarios eran grandes, inmediatos y visibles, pero nada más.

Los mecanismos de participación establecidos en la Ley de Participación Ciudadana, como se anticipó, fueron casi nulamente usados. Tampoco era saludable que así fuera, no en materia de seguridad. Por otro lado, los comités vecinales, declarados como la unidad organizativa mediante la cual se trabajaría, hasta 2006 no habían sido renovados y la gran mayoría de ellos había abandonado sus actividades. La mayoría terminaron fungiendo como meros receptores de quejas, ya que las acciones “participativas” de los ciudadanos se resumían a la denuncia y presentación de quejas, mucho más a lo segundo que a lo primero. En otras ocasiones, los comités y ciudadanos que participaron corrían el riesgo de confundir sus actividades y funciones con las que cumplía la policía auxiliar.¹¹⁰

Se establecieron los mecanismos institucionales pero no se logró crear reales vínculos entre los ciudadanos y sus autoridades elemento esencial para poder hablar de participación ciudadana, y si los hubo, no llegaron a consolidarse. El ejemplo más palpable de esta situación es el uso de las marchas y bloqueos viales como método característico de los grupos sociales o de la ciudadanía de manifestarse y buscar incidir en el accionar gubernamental. Si realmente hubiera canales para la participación ciudadana viables de usar, éste no sería el mecanismo predilecto de manifestación.

La asignación del presupuesto a cada unidad territorial en 2001 fue un claro ejemplo de la inoperancia de los comités vecinales, que terminaron siendo meras asambleas ciudadanas que tomaron decisiones con los asistentes, pero que de ninguna manera representaron a los ciudadanos de dicha unidad territorial. En posteriores reuniones ni siquiera se lograba mantener el número de los asistentes a las primeras. La modificación en 2004 de la Ley de Participación Ciudadana estableció que en 2005 volverían a elegirse comités vecinales, cosa que tampoco se cumplió.

¹¹⁰ Es oportuno señalar que durante la gestión 2000-2006 se realizaron sólo 4 consultas ciudadanas. Pocas tomando en cuenta que se trató de un gobierno que en sus discursos iniciales reivindicó la participación ciudadana y el uso de sus mecanismos como bandera. La que tuvo mayor participación tuvo apenas un 10% del total del padrón y fue aquella en la que se sometió a consideración la permanencia del jefe de gobierno Andrés Manuel López Obrador, en su cargo. Las otras tuvieron que ver con el uso del horario de verano, incremento al precio del boleto de metro y la construcción de segundos pisos en Periférico y Viaducto.

Al igual que sucedió en administraciones anteriores, las medidas aplicadas no han tenido un efecto notable, lo que ha derivado en una situación crítica respecto a la percepción de seguridad pública de la ciudadanía, influida además por los medios de comunicación, que son en cierta medida, responsables de esta percepción. Se continuó con el proceso del gobierno anterior, el primero electo por los habitantes del Distrito Federal, de sentar las bases de una nueva forma de atender la función de seguridad pública, pero a pesar de los dichos y de las intenciones la realidad es que no hubo un aumento notable en la capacidad de gobernar.

La gestión de gobierno 2000-2006 no hizo todo lo que pudo ni todo lo que debió a este respecto, sobre todo si se toma en cuenta que usó como bandera el discurso de una forma democrática de gobernar. Pregonó una nueva forma de confrontar la inseguridad en la ciudad, pero el accionar no distó en resultados demasiado de gestiones anteriores.

Por otra parte, los cambios logrados no obedecieron siempre a una voluntad gubernamental, sino a la acción y presión de la sociedad civil y de la ciudadanía, así como a las coyunturas en muchos de los casos. El gobierno del D.F. no logró tomar la batuta a este respecto, ni ser el impulsor y coordinador del proceso. Las más de las veces dio la imagen ante los ciudadanos de ser rebasado por los problemas de seguridad a los que se enfrentaba.

La situación de inseguridad continuó agravándose justo igual que ya venía haciéndolo antes de este gobierno, pero no de la forma radical que lo percibía la ciudadanía. El fracaso de ésta gestión fue no haber logrado revertir dicha tendencia, ni generado un acercamiento de las instancias de seguridad pública a los ciudadanos e incluirlos en su política preventiva para que ésta tuviera éxito.

CONCLUSIONES

Hay una asociación positiva en automático con conceptos como democracia, justicia, derechos humanos, participación ciudadana y un amplio etcétera. De entre ellos, democracia es el favorito y es comentado, citado y anunciado en casi absolutamente todas las cuestiones relacionadas con los asuntos públicos. Todo es ampliamente mejor si es democrático, aunque no se tenga bien en claro lo que esto signifique.

Así, visualizamos a la democracia como un principio de mayoría representado por la imagen del ágora griego con los ciudadanos a mano alzada eligiendo acerca de los asuntos públicos, pero también lo asociamos a conceptos como realización de elecciones, transparencia o respeto y tolerancia. Se infiere que la simple caracterización de democracia hace a los gobiernos, por sí mismo, buenos. Esto ha traído como resultado que todos los gobiernos se autodenominen democráticos y apegados a derecho, aunque en la realidad no lo sean tanto.

Ningún gobierno dirá que no es democrático, ni dejará de mencionar a los ciudadanos como el núcleo y objetivo final de todas sus acciones. La forma de establecer si un gobierno es democrático o no, y en qué grado lo es, tendrá que pasar por hacer un análisis de las condiciones que dieron origen a su formación, pero principalmente del enfoque en los programas y acciones que lleva a cabo para atender sus funciones o para darle solución a los problemas que debe resolver, del cómo gobierna y de capacidad de gobernar.

Se entiende el concepto de democracia en dos esferas; en un ámbito descriptivo como un conjunto de condiciones, mecanismos y procedimientos específicos para la toma de decisiones, y en un ámbito prescriptivo como un conjunto de valores determinados. Es a partir de esta distinción que se está en condiciones de establecer el carácter democrático de un gobierno.

No tomar en cuenta la distinción entre ambas esferas del concepto da pie a confusiones y a tergiversaciones al respecto. Desde gobiernos que se legitiman con base en acciones autodenominadas democráticas hasta ciudadanos que ponen demasiadas expectativas en ellas y sus alcances y resultados.

Las condiciones necesarias para la existencia de un gobierno democrático no dan origen a uno forzosamente. La existencia de un gobierno proveniente de las condiciones propicias para un gobierno democrático tampoco garantiza que una vez en el poder dicho gobierno lo sea. La existencia de mecanismos propios de la democracia tampoco basta para decir que un gobierno es democrático.

Es todo eso junto, pero además, un enfoque que tome al ciudadano como destinatario de las acciones de gobierno y que lo integre dentro del proceso de atención y solución de sus funciones y problemas. Eso es algo que sólo puede lograrse a través de la participación ciudadana. Pero el concepto de participación ciudadana también es tergiversado y ello ha dado como resultado acciones donde los ciudadanos son *integrados* en el proceso de la aplicación de los programas de gobierno de forma equivocada y las más de las veces superflua. Una participación superficial que no involucra a los ciudadanos en la fase más importante de un programa de gobierno: su creación.

A la par del ansia de los gobiernos por denominarse y demostrarse democráticos, la solicitud de seguridad se encuentra como una de las demandas más encarecidas de la ciudadanía. Democracia y seguridad han terminado por encontrarse de forma irremediable, y lo hacen justo en un enfoque preventivo que maximice los resultados obtenidos. Es precisamente el tema de la seguridad uno donde el enfoque democrático tiene oportunidad de mostrarse de forma más visible que en otros rubros de gobierno.

Los gobiernos autoritarios promovieron una forma de atender la seguridad pública reactiva y punitiva, una al servicio del gobierno como instrumento para mantener el orden público, a costa incluso de los derechos e intereses de los propios ciudadanos, con una reacción drástica y contundente frente a un delito cometido. Para ello, se fortalecieron los sistemas legales y los cuerpos de policía.

La emergencia de gobiernos democráticos intentó cambiar de forma drástica el enfoque en la materia. Pasaría de un enfoque reactivo y punitivo, a uno preventivo, donde se mencionó a la participación ciudadana como el elemento que daría sentido a cada acción en materia de seguridad pública. Este enfoque requeriría nuevos mecanismos de participación y se centraría en acciones de tipo preventivo para resolver el problema creciente de inseguridad.

No puede excluirse alguno de los enfoques, y de hecho no se hace, tal y como lo planteara un enfoque garantista: un máximo de seguridad para la ciudadanía con un mínimo de fuerza contra aquellos que delinquen. La seguridad, tal como la democracia, estaría compuesta de dos ámbitos: uno formal con acciones netamente policiales, y otro como con una dinámica específica en la relación entre ciudadanos e instituciones de seguridad pública través de una política preventiva de seguridad.

Para hablar de seguridad en un gobierno democrático no bastaría con que se atendieran las acciones formales de seguridad, sino que sería fundamental la inclusión y participación ciudadana en la parte preventiva. Dicha participación existiría sólo en la medida en que los ciudadanos y grupos de la sociedad civil tuvieran la opción real de incidir para darle un enfoque y una dirección de acuerdo a sus necesidades e intereses.

La distinción entre un gobierno democrático y otro que no lo es no tiene que ver con redefiniciones institucionales radicales, con el aumento de recursos o con un automático incremento en la capacidad administrativa. La distinción viene de que un gobierno democrático reconoce que lo político va más allá de las instituciones de gobierno y que hay fuera de ellas actores directamente involucrados que están capacitados y/o con la información y conocimientos necesarios para colaborar en los problemas que enfrenta. Justo en materia de seguridad una política preventiva tiene como pilar fundamental la retroalimentación.

Pero no sólo lo reconoce, sino que se plantea como objetivo el integrar a esos actores y darles la importancia y el papel que pueden desarrollar dentro de sus programas o políticas. Para lograrlo, genera las dinámicas y mecanismos que acerquen ambos circuitos y que permitan un trabajo conjunto y por tanto más eficaz, que aumenten la capacidad que tiene de gobernar.

Esa es la expectativa acerca de un gobierno democrático, que de acuerdo a sus características está en mejores posibilidades de lograr ese acercamiento que otro tipo de gobiernos. No es que tenga más recursos o que los problemas disminuyan. Es la capacidad que tenga de dirigir y coordinar a todos los actores relacionados e involucrados para atender dicha cuestión de mejor forma.

En seguridad pública, a diferencia de otras actividades de gobierno, la participación ciudadana presenta un matiz. No es posible ni deseable que los ciudadanos deban participar en todas las acciones o programas. Algunas funciones son inherentes a las instancias de seguridad y sólo ellas tienen las facultades y capacidades para llevarlas a cabo. Es un papel que no puede ni deber ser delegado. Pero esa inclusión y participación sí que es fundamental en los programas y acciones de tipo preventivo. El gobierno entonces tendrá que ser eficaz tanto en las acciones que le competen directa y exclusivamente, como en aquellas que fomenten ese acercamiento a los ciudadanos y grupos de la sociedad civil.

Hasta antes de 1997, la ciudad de México era gobernada por un regente designado directamente por el Ejecutivo Federal que reproducía la forma de gobierno aplicada a nivel nacional. Los objetivos de esos gobiernos fueron orden y seguridad, lo que se tradujo en la directriz de mantener el orden y la tranquilidad pública, lo que sea que esto significara para el gobierno en turno. Así, la seguridad pública se vio como una actividad administrativa al servicio del gobierno, en pos del orden público y muy lejos de los ciudadanos, a los que no miraba como objeto de sus funciones.

Esta seguridad no democrática tampoco estaba muy cerca del marco legal democrático y paradójicamente, eran los cuerpos de policía los que más a menudo transgredían los derechos de los ciudadanos en aras de los objetivos de gobierno y del orden público. La corrupción y la ineficiencia comenzaron a ser los elementos caracterizadores de los cuerpos policiacos, además del autoritarismo.

Los procesos democratizadores en el país iniciados en la década de los setentas generaron un empuje que obligó a los gobiernos a ir abriendo espacios y modificando las dinámicas del ejercicio del poder de forma paulatina. No es que los gobiernos tomaran conciencia de pronto de la necesidad de ser democráticos, sino que se vieron en la necesidad de ir realizando modificaciones debido a las demandas de los ciudadanos y los grupos de la sociedad civil.

Se modificaron las reglas y se estableció que serían los propios habitantes del D.F. los que elegirían a quien los gobernara. Existían ya las condiciones y los mecanismos para un gobierno democrático en la ciudad, y esa fue la bandera con la que se manejó la primera

gestión de gobierno del D.F. Además, dicho gobierno provenía de un partido de izquierda, lo que reforzaba aún más la expectativa por un gobierno democrático.

Este primer gobierno debía iniciar un nuevo tipo de gestión, no sólo por las condiciones en las que se originó o los mecanismos a través de los cuales llegó al poder, sino porque desde un inicio, se autodenominó como democrático en clara contraposición con gobiernos anteriores. En materia de seguridad heredaba una situación crítica en la ciudad que amenazaba con agravarse: cuerpos policíacos lejanos de los ciudadanos, corruptos, mal preparados y mal equipados, así como un sistema de procuración de justicia también corrompido y que fomentaba más la impunidad que brindar justicia. Todo ello, aunado al aumento considerable de la criminalidad en la ciudad dejó un panorama complicado de atender.

Se esperaba que un gobierno democrático estuviera en mejores condiciones de afrontar un problema de seguridad como el que se vislumbraba en el D.F., comenzando desde la propia creación de programas. Pero: ¿había una distinción importante entre los programas de los gobiernos anteriores a 1997 con los posteriores? Muy pocas en realidad. Conceptos como democracia, ciudadanía y participación ciudadana se habían usado durante los gobiernos no democráticos de forma recurrente, lo cual no implicaba que se tomaran en cuenta en la realidad. En el caso específico de seguridad, conceptos como eficacia, profesionalización y participación de los ciudadanos en los programas ya se mencionaban mucho antes de que un gobierno electo democráticamente llegara a la ciudad, pero nada más.

Hasta antes de 1997 no se trató de ser democrático en realidad, sino sólo de parecerlo, pero los ciudadanos ya lo habían advertido y propugnaban por algo más que programas y discursos que no se plasmaban en acciones concretas en la realidad. Los gobiernos democráticos debieron ser democráticos en realidad y no sólo en imagen.

La primera gestión de gobierno electa democráticamente tuvo apenas tres años para comenzar a sentar las bases de una nueva forma de gobierno, distinta de gobiernos anteriores. Además del inconveniente del tiempo, habría que añadir la inexperiencia y las dinámicas autoritarias establecidas y fuertemente enraizadas. Pero la gestión de gobierno que inició en el año 2000 tuvo mejores condiciones para aplicar un enfoque democrático.

La comparación entre un programa de gobierno anterior a 1997 y el programa de gobierno de la gestión de 2000-2006 corrobora lo dicho anteriormente. Las distinciones entre los programas no fueron sustanciales. Mantenimiento de orden público, protección de la integridad de los ciudadanos, prevención y persecución de delincuentes fueron objetivos que se plantearon en materia de seguridad tanto los gobiernos democráticos como los autoritarios. El único matiz es que el programa de la gestión 2000-2006 se propuso como objetivo adicional combatir la impunidad y mejorar las condiciones de vida de los habitantes de la ciudad. Una pequeña inclinación más en el papel hacia el enfoque democrático de seguridad pública, nada más.

Las líneas de acción derivadas de los objetivos generales en ambos programas tampoco tuvieron una distinción notable. En ambos se menciona a la participación ciudadana como pilar de la gestión de gobierno, así como de la necesidad de profesionalizar los cuerpos policíacos. Acaso hay una diferencia entre el tipo de participación ciudadana al que alude cada uno. Mientras que los gobiernos anteriores a 1997 miran la participación como un acercamiento, quizá meramente contemplativo, la gestión 2000-2006 la entiende como un proceso de corresponsabilidad entre gobierno y ciudadanos donde los segundos debieran tener capacidad de incidencia en la toma de decisiones.

En términos programáticos, el paso de un programa a otro no representó un punto de ruptura para un nuevo rumbo, sino sólo la continuación de un proceso ya iniciado antes hacia un enfoque democrático en los programas de gobierno. La diferencia entre un gobierno y otro en este caso pasó no por una cuestión programática, sino por el cómo se realizaron los programas y las acciones, así como los resultados obtenidos. De nuevo, la capacidad de gobernar.

El gobierno autodenominado democrático debía distinguirse por incluir, de inicio, a los ciudadanos en la formulación de su programa de seguridad pública. Fue algo que hizo a través de foros, pero la inclusión fue improvisada, apresurada y muy acotada. Esa participación dio cierta legitimidad, pero no se considera como una práctica que hubiera buscado ser sistemática o que haya sido importante.

Fuera de ese espacio, no hubo algún otro esfuerzo relevante del G.D.F. por integrar a los ciudadanos en la etapa de creación de sus programas de seguridad pública. De ese

programa general de seguridad se desprendieron los principales programas y acciones que se llevaron a cabo durante la gestión. Este gobierno realizó algunos esfuerzos por generar participación ciudadana pero fueron poco incisivos.

En el ámbito de acciones de gobierno, se reconocen esfuerzos y avances en materia de capacitación y profesionalización a los cuerpos policíacos, pero en general no fueron acciones que permearan al grueso de las corporaciones. Además, es incongruente hablar de profesionalización cuando no se podían garantizar ni siquiera las condiciones mínimas para que los policías ejercieran sus labores, ya no hablar de mejorar sus condiciones de trabajo o aumentar sus salarios.

En materia de transparencia también debe reconocerse un avance importante que puede ser malinterpretado. El aumento de los reportes de corrupción policiaca, de delitos cometidos por policías o violaciones a los derechos humanos no implica que estos fenómenos aumentaran a últimas fechas, o que los policías anteriormente no participaran de ellos. El que todo esto se haga público implica que se han iniciado acciones para transparentar el accionar de los cuerpos policíacos, para combatir la corrupción y que su desempeño se realice dentro de un marco de respeto por las garantías de los ciudadanos a los que sirven.

En el caso de la participación ciudadana, los grandes desafíos a los que se enfrenta una política de este tipo son, por un lado, lograr un cambio en la dinámica de las relaciones entre gobierno y ciudadanía, de cultura política; por el otro, lo paulatino de los resultados. Un enfoque reactivo puede presentar resultados inmediatos y palpables, pero que no representen un cambio cualitativo en las condiciones de seguridad. Por otra parte, si los esfuerzos se inician, pero son dejados de lado en favor de acciones más visibles y con objetivos inmediatistas, dicho gobierno no puede denominarse democrático, por muchos intentos que inicie.

Un ejemplo del enfoque que privó en esta gestión de gobierno, a pesar de lo que se manifestaba, fue el intento de la aplicación en la ciudad de las estrategias de Giuliani en Nueva York, concepto mejor conocido bajo el nombre de Cero Tolerancia. Curiosamente, por esas fechas se encontraba en el país Leoluca Orlando explicando la estrategia usada en

la ciudad de Palermo para revertir la grave situación de inseguridad a través de una política de participación ciudadana.

Muchos programas y acciones en materia de prevención se echaron a andar al inicio de la gestión de gobierno. Los que no presentaron resultados concretos y de forma rápida fueron paulatinamente abandonados, mientras que otros fueron modificados a la luz de las exigencias coyunturales sin líneas generales que les dieran consistencia. Tomando de nuevo el ejemplo de Giuliani, el gobierno del D.F. anunció con bombos y platillos la aplicación de la estrategia como una fuerte medida de profesionalización de los cuerpos de seguridad pública. Posteriores evaluaciones revelaron que muchas de las recomendaciones no podían ser aplicadas en la ciudad y tras la salida de Marcelo Ebrard de la Secretaría de Seguridad Pública, el nuevo titular manifestó abiertamente que no era partidario de dicho programa y las recomendaciones quedaron en el olvido.

En lo general se concluye que el enfoque de este gobierno autodenominado democrático fue reactivo en lo general y que muchas de las acciones más visibles fueron resultado de la presión de los ciudadanos y de los grupos de la sociedad civil, pero especialmente de los medios de comunicación, que establecían la agenda a seguir en materia de seguridad pública en la ciudad.

Esas mismas presiones generaron que el gobierno echara mano de indicadores cuantitativos para justificar su trabajo y sus resultados. Así, se establecieron metas en materia de remisiones y de consignaciones, mostrando su aumento como signo de avance y mejores resultados. Dicha postura es incongruente, dado que un enfoque preventivo buscaría inhibir la comisión de delitos, lo que se traduciría en una disminución antes que en un aumento. Los aumentos en estas cifras en cierta forma, no hicieron sino hacer evidente los pocos resultados de la estrategia de participación ciudadana.

A través de las cifras de procuración de justicia se explicaban los avances, pero analizándolas, estas no mostraron un cambio sustancial en cuanto a resultados. El mejor indicador se tiene en los índices de denuncia, que si bien mostraban una tendencia a la baja, no era debido a una disminución de delitos cometidos, sino a una disminución de la confianza de los ciudadanos en las instancias encargadas de velar por su seguridad y por la impartición de justicia. Si el índice de denuncia, que podría considerarse el nivel más

básico de participación ciudadana, disminuyó de esa forma, es lógico imaginarse lo que sucedió con la participación en otras cuestiones.

Las acciones de este gobierno no tuvieron éxito en revertir de forma sustancial las condiciones existentes de seguridad pública. Al final, no significaron más que un intento por establecer una nueva forma de atender y resolver el problema de seguridad pública en el D.F. Pero no todo fue culpa de la cultura política de los ciudadanos.

La gestión de gobierno 2000-2006 no hizo todo lo que pudo en materia de acciones policiales, ni para establecer una estrategia de seguridad pública primordialmente preventiva, basada en el acercamiento e inclusión de la ciudadanía y los grupos de la sociedad civil. No se aprovecharon las posibilidades que se tenían para aumentar esa capacidad de gobernar. No basta con autodenominarse democrático, o tener las condiciones necesarias, para realmente lograrlo.

El rasgo distintivo de los gobiernos democráticos es justo el reconocimiento de que lo político no está circunscrito a las instituciones de gobierno o a los mecanismos de representación y los partidos políticos. Que en la ciudadanía y en la sociedad civil hay un archipiélago de actores políticos involucrados en sus funciones que debe atender, capaces de influir y colaborar en distintos niveles. Que dichos actores deben ser acercados e incluidos con la finalidad de aumentar la capacidad de gobernar. Esa es la mayor ventaja de los gobiernos democráticos, y a la vez, su mayor debilidad.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS Y HEMEROGRÁFICAS

Aguilar Villanueva, Luís, *Gobernanza y gestión pública*, México, FCE, 2006, pp. 500.

Anthony, Serge, Daniel Ripulli, *El combate contra el Crimen Organizado en Francia y en la Unión Europea*, México, Procuraduría General de la República, 1996 pp. 163.

Alvarado, Arturo, Sigrid Arzt, *El desafío democrático de México: seguridad y estado de derecho*, México, El Colegio de México, 2001.

Álvarez Luna, Lucia, *La sociedad civil ante la transición democrática*, México, Plaza y Valdés Editores, 2002, pp.191.

-----, *Participación y democracia en la Ciudad de México*, México, La Jornada Ediciones; Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades, UNAM, 1997, pp. 236.

Alvira, Rafael, Nicolás Grimaldi y Monserrat Herrera, *Sociedad Civil: la democracia y su destino*, España, Edit. Eunsa, 1999, pp. 520.

Anguiano, Arturo, Daniel Carlos Gutiérrez, *Fuerzas políticas y participación ciudadana en la coyuntura del 97*, México, Colegio de Sonora, Universidad de Sonora y Universidad Autónoma Metropolitana, 1997.

Arango Durán, Arturo, *Comentarios al Plan de Acciones de Seguridad, Procuración de Justicia y Gobierno 2004 – 2006 presentado por Andrés Manuel López Obrador el día 23 de febrero de 2004*, México, Instituto Ciudadano de Estudios sobre la Inseguridad A.C., 2004.

Arango Durán, Arturo, Cristina Lara Medina, “Indicadores de Eficiencia 1994- 2000” en *Sistema de Información Delictiva: La estadística de Seguridad Pública en México*, México, Instituto Nacional de Ciencias Penales, 2003.

Arditi, Benjamín, *¿Democracia Post-Liberal? El espacio político de las asociaciones*, Barcelona, Ed. Anthropos, 2005, pp. 269.

Barrón Cruz, Martín Gabriel, *Policía y seguridad pública en México*, México, Instituto Nacional de Ciencias Penales, 2005, pp. 451.

Bassols Batalla, Ángel, Gloria González Salazar (Coordinadores), *La zona metropolitana de la Ciudad de México. Complejo Geográfico, Socioeconómico y Político*, México, Departamento del Distrito Federal e Instituto de Investigaciones Económicas UNAM, 1993.

Becerra, Ricardo; Pedro Salazar y José WOLDENBERG, *La mecánica del cambio político en México. Elecciones, partidos y reformas*, México, Ediciones Cal y Arena, 2000, pp. 557.

Bergné Guerra, Alberto, *Democracia y control de constitucionalidad*, México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, pp. 49.

Bobbio, Norberto, Nicola Matteucci y Gianfranco Pasquino, *Diccionario de política*, México, Siglo XXI Editores, 2007, pp. 1697.

-----, *Estado, gobierno y sociedad: por una teoría general de la política*, México, Fondo de Cultura Económica, 1989, pp. 240.

----, *Teoría general de la política*, Torino, Edit. Trotta, 1999, pp.780.

Camou, Antonio, *Gobernabilidad y Democracia. Serie de Cuadernos de Divulgación de la Democracia*, México, Instituto Federal Electoral, 1995.

Carrancá y Rivas, Raúl, *Procuración e impartición de la justicia en México. Primer Congreso Mundial de Procuración, Impartición de Justicia y Ciencias Forenses*, México, Gobierno del Estado de Chihuahua / Procuraduría General de Justicia del Estado, 2004, (En línea). Dirección URL:
<http://www.derecho.unam.mx/papime/TemasSelectosdeDerechoPenalVol.III/tema3-1.htm>

Cárdenas De Ojeda, Olga, *Toxicomanía y narcotráfico. (Aspectos legales)*, México, Fondo de Cultura Económica, 1974.

Carranca y Trujillo, Raúl, *Principios de Sociología Criminal y de Derecho Penal*, México, Escuela Nacional de Ciencias Políticas y Sociales, 1995.

Carrillo Prieto, Ignacio, *Policía y estado democrático de Derecho*, México, Edit. Porrúa, 2004, pp. 257.

Carrión M. Fernando, Manuel DAMMERT (Compiladores), *Economía política de la seguridad ciudadana*, Ecuador, FLACSO, 2009, pp. 353.

Castillo Soberanis, Miguel Ángel, “El ministerio público en México: su pasado y su futuro”, en *Jurídica. Anuario del Departamento de Derecho de la Universidad Iberoamericana*, Número 26, México, Universidad Iberoamericana, 1996, pp. 243- 298.

Cerroni, Humberto, *Política. Métodos, teorías, procesos, sujetos, instituciones y categorías*, México, Siglo XXI Editores, 1992, pp. 191.

-----, *Reglas y valores de la democracia: Estado de Derecho, Estado Social y Estado de Cultura*, México, Edit. Alianza, 1991, pp. 217.

Cohen L., Jean, Andrew Arato, *Sociedad civil y teoría política*, Massachusetts, Fondo de Cultura Económica, 1992, pp. 703.

Colomer, José María, *Instituciones políticas*, Barcelona, Ariel Ciencia Política, 2001, pp. 284.

Córdova, Arnaldo, *Sociedad y estado en el mundo moderno*, México, Ed. Grijalbo, 1976, pp. 311.

De Humboldt, Guillermo, *Escritos políticos*, México, Fondo de Cultura Económica, 1983 pp. 274.

Dahl, Robert, *La democracia: una guía para los ciudadanos*, México, Edit. Taurus, 1999, pp. 246.

-----, *La poliarquía. Participación y oposición*, México, Red Editorial Iberoamericana, 1993, pp. 228.

Del Valle Martínez, Antonio, *La transición democrática en los cuerpos de Seguridad Pública. Participación Ciudadana y Derechos Humanos*, México, Edit. Gernika, 2004, pp. 337.

Esquivel, Edgar; Israel Covarrubias, *La sociedad civil en la encrucijada: Los retos de la ciudadanía en un contexto global*, México, Edit. Porrúa, TEC, 2005, pp. 371.

Favela, Alejandro; Miriam Carrillo y Pablo Martínez, *Las políticas de seguridad pública en el Distrito Federal: 1997 – 2002*, Polis, No. 02, México, Universidad Autónoma Metropolitana, 2002, pp. 69 – 138.

Gamboa De Buen, Jorge, *Ciudad de México: una visión*, México, Fondo de Cultura Económica, 1994, pp. 261.

García Ramírez, Sergio, *Delincuencia Organizada. Antecedentes y regulación penal en México*, México, Edit. Porrúa y UNAM, 1977, pp. 274.

González Ruiz, Samuel, Ernesto López Portillo y José Arturo Yáñez, *Seguridad Pública en México*, México, UNAM, 1994, pp. 192.

González Salazar, Gloria, *El distrito federal. Algunos problemas y su planeación*, México, Instituto de Investigaciones Económicas UNAM, 1990, pp. 158.

Gutiérrez Alviz-Conradi, Faustino, *La criminalidad organizada ante la justicia*, España, Secretariado de Publicaciones de la Universidad de Sevilla, 1966, pp. 238.

Herrera Pérez, Agustín, *La prevención de los delitos: elemento fundamental en la seguridad pública*, México, Revista de Administración Pública, 106, 2002, pp. 74 – 91.

Instituto Ciudadano de Estudios sobre la Inseguridad A.C., *Comparativo de recomendaciones contra la delincuencia en el Distrito Federal*, México, Instituto Ciudadano de Estudios sobre la Inseguridad A.C., 2003, pp. 15.

-----, *Para combatir la criminalidad en el D.F.*, México, Instituto Ciudadano de Estudios sobre la Inseguridad A.C., 2003, pp. 88.

Instituto Mexicano de Estudios del Crimen Organizado, A. C., *Todo lo que debería saber sobre el Crimen Organizado en México*, México, Edit. Océano, 1998, pp. 295.

Lefort, Claude, *Ensayos sobre lo político*, México, Ed. Universidad de Guadalajara, 1990, pp. 307.

Lozano, Rafael, *El crimen en la Ciudad de México: una aproximación epidemiológica en Reunión sobre "El desafío de la violencia criminal urbana."*, Río de Janeiro, Banco Interamericano de Desarrollo, 1997.

Lozano Gracia, Antonio, *La fuerza de las instituciones. Poder, justicia, y seguridad pública en México*, México, Edit. Ariel, 2001, pp. 273.

Lujambio, Alonso, *El poder compartido: Un ensayo sobre la democratización mexicana*, México, Edit. Océano, 2000, pp. 191.

Macintosh, Mary, *La organización del crimen*, México, Siglo XXI Editores, 1977, pp. 98.

Marcos, Patricio, *¿Qué es la democracia?*, México, Publicaciones Cruz, 1997, pp. 348.

Martínez Garnelo, Jesús, *Sistema nacional de seguridad pública*, México, Edit. Porrúa, 2005, pp. 1125.

Meny, Ives, Jean Claude Thoenig, *Las políticas públicas*, Barcelona, Edit. Ariel Ciencia Política, 1992, pp. 271.

Merino, Mauricio, *La participación ciudadana en el Democracia. Serie de Cuadernos de Divulgación de la Democracia*, México, Instituto Federal Electoral, 1995.

Olvera, Alberto, *La sociedad civil. De la teoría a la realidad*, México, El Colegio de México, 2001, pp. 362.

-----, *Sociedad Civil, Esfera Pública y Democratización en América Latina: México*, México, Universidad Veracruzana y Fondo de Cultura Económica, 2003, pp. 460.

Ortiz Ortiz, Serafín, *Función policial y seguridad pública*, México, Edit. Mc Graw Hill, 1998, pp. 114.

Pasquino, Gianfranco. (Compilador), *Manual de ciencia política*, Madrid, Alianza Universidad Textos, 1994, pp. 480.

Peñaloza, José Pedro, Mario A Garza Salinas, *Los desafíos de la Seguridad Pública en México*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM, 2002.

Phillips Shively, W, *Introducción a las ciencias políticas*, México, Ed. McGraw Hill, 1997, pp. 409.

Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, Instituto de Investigaciones Jurídicas, *El Ministerio Público en el Distrito Federal*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 1997, pp. 276.

Quiroga, Hugo; Susana Villavicencio y Patrice Vermeren, *Filosofías de la ciudadanía: Sujeto Político y Democracia*, Argentina, Homo Sapiens Ediciones, 2001, pp. 260.

Quiroz Cuarón, A.; Gómez Robledo y B. Arguelles, *Tendencia y ritmo de la criminalidad en México D.F.*, México, Instituto de Investigaciones Estadísticas, 1939, pp. 136.

Rico, José, *Crimen y Justicia en América Latina*, México, Siglo XXI Editores, 1977, pp. 318.

Rodríguez Zepeda, Jesús, *Estado de derecho y Democracia. Serie de Cuadernos de Divulgación de la Democracia*, México, Instituto Federal Electoral, 1996.

Rousseau, Jean-Jacques, *El contrato social. Discurso sobre las ciencias y las artes. Discurso sobre el origen y los fundamentos de la desigualdad entre los hombres*, Madrid, Edit. Alianza, 1981, pp. 340.

Suárez Íñiguez, Enrique (Coordinador), *Enfoques sobre la democracia*, México, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, 2003, pp. 175.

Tocqueville, Alexis de, *La democracia en América*, (En línea). Dirección URL: http://www.almendron.com/historia/contemporanea/isabel/pdf/democracia_esp.pdf, pp. .

Uriarte, Eburne, *Introducción a la Ciencia Política. La política en las sociedades democráticas*, Madrid, Edit. Tecnos, 2002, pp. 392.

Varios, *La investigación criminal*, México, Edit. Porrúa, 2000, pp. 355.

Varios, *Técnicas actuales de investigación documental*, México, Ed. Trillas, 1980, pp. 194.

Vázquez Nava, María Elena, *Participación Ciudadana y control social*, México, Edit. Miguel Ángel Porrúa, 1994, pp. 286.

Villa Aguilera, Manuel, *La institución presidencial. El poder de las instituciones y los espacios de la democracia*, México, Editorial Miguel Ángel Porrúa, 1987, pp. 150.

Yáñez Romero, José Arturo, *Policía mexicana: Cultura política, (In) seguridad y orden público en el Gobierno del Distrito Federal 1821-1876*, México, UAM- Plaza y Valdés Editores, 2001, pp. 294.

Ziccardi, Alicia, *Gobernabilidad y participación ciudadana en la ciudad capital*, México, Edit. Miguel Ángel Porrúa, 1998, pp. 237.

Zurita, Beatriz. (Coordinadora General), *Tendencias y causas del delito violento en el Distrito Federal*, México, Mexican Health Foundation y World Bank, 1999.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, (Versión en formato electrónico)
Dirección URL: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1.pdf>

Informe Sexenal de Actividades de la Secretaría de Seguridad Pública del Distrito Federal 2000-2006, México, Gobierno del Distrito Federal 2006 (En línea) Dirección URL: <http://portal.ssp.df.gob.mx/NR/rdonlyres/643D93F2-B00E-4CDA-99C7-42C87A4B5370/2365/ISSSPDF0006.pdf>

Ley General que Establece las bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública, México, Gobierno Federal, Octubre de 1995.

Ley Orgánica de la Secretaría de Seguridad Pública del Distrito Federal, México D.F., Gaceta Oficial del Distrito Federal, 20 de mayo de 2003.

Ley de Seguridad Pública del Distrito Federal, México, Diario Oficial de la Federación, 12 de julio de 1993.

Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal, México, Suprema Corte de Justicia de la Nación, 1996, pp. 239.

Memorias de Gestión de la Secretaría de Protección y Vialidad 1982 – 1994, México, Departamento del Distrito Federal, 1989.

Programa de Gobierno del Gobierno del Distrito Federal. 1995 – 2000, México, Gobierno del Distrito Federal, 1995. (En línea)
Dirección URL: <http://info4.juridicas.unam.mx/ijure/nrm/1/338/default.htm?s=iste>

Programa de Gobierno del Gobierno del Distrito Federal. 2000-2006, México, Gobierno del Distrito Federal, 2000.

Programa de Seguridad Pública del Gobierno del Distrito Federal. 2000-2006, México, Gobierno del Distrito Federal, 2000.

Una ciudad para todos. Otra forma de gobierno, Partido de la Revolución Democrática, México, 1997.

México: Atlas delictivo del fueron común: 1997-2006, México, ICESI, 2008. (En línea)
Dirección URL:

http://www.icesi.org.mx/documentos/propuestas/atlas_delictivo_1997_2006.pdf

El Universal en línea, México, Dirección URL: www.eluniversal.com.mx
Del periodo de diciembre de 2000 a diciembre del 2006.

Reforma en línea, México, Dirección URL:
Del periodo de diciembre de 2000 a diciembre del 2006.

La Crónica en línea, México, Dirección URL:
Del periodo de diciembre de 2000 a diciembre del 2006.

Milenio en línea, México, Dirección URL:
Del periodo de diciembre de 2000 a diciembre del 2006.