

**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO
PROGRAMA DE POSGRADO EN CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES
FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES
INSTITUTO DE INVESTIGACIONES SOCIALES
CENTRO DE INVESTIGACIONES SOBRE AMÉRICA DEL NORTE
CENTRO REGIONAL DE INVESTIGACIONES MULTIDISCIPLINARIAS
FACULTAD DE ESTUDIOS SUPERIORES ACATLÁN**

**DESARROLLO DE UN MODELO CONCEPTUAL PARA LAS INSTITUCIONES
LOCALES DE POLICÍA EN MÉXICO**

**Tesis para obtener el grado de Doctor en Ciencias Políticas y Sociales
con orientación en Ciencia Política**

Juan Salgado Ibarra

Comité tutorial

**Dr. René Jiménez Ornelas (tutor principal)
Dr. Javier Oliva Posada (miembro de comité)
Dr. Carlos Silva Forné (miembro de comité)
Dr. Mario Arroyo Juárez (evaluador)
Dr. Ricardo Méndez Silva (evaluador)**



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



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.

CONTENIDO

Índice de cuadros	2
Índice de gráficas	3
Agradecimientos	4
Resumen técnico	5
1. HERRAMIENTAS CONCEPTUALES PARA EL ANÁLISIS DE LAS POLÍTICAS DE SEGURIDAD PÚBLICA	6
1.1 Apuntes metodológicos	6
1.2 La evaluación de las políticas públicas y la especificidad de las políticas de seguridad	28
1.3 El uso de casos de estudio para evaluar experiencias de reforma policial	38
2. LA SEGURIDAD PÚBLICA Y LAS INSTITUCIONES LOCALES DE POLICÍA EN MÉXICO	41
2.1 La seguridad pública en México: actores y procesos	48
2.2 Características de las instituciones policiales mexicanas	50
2.3 Alcances y límites de las policías locales	57
2.4 Recursos financieros y presupuestarios	60
3. LOS MODELOS DE REFORMA POLICIAL DEMOCRÁTICA Y ALGUNAS EXPERIENCIAS INTERNACIONALES	66
3.1 El paradigma de la seguridad ciudadana	67
3.2 Los modelos de reforma policial	72
3.3 Los modelos en el ámbito práctico	89
3.4 Experiencias de reforma policial en América Latina	92
3.5 Experiencias de reforma policial en otras regiones	122
4. LA REFORMA POLICIAL EN EL ÁMBITO LOCAL EN MÉXICO: LOS CASOS DE ESTUDIO	145
4.1 La experiencia de las Unidades de Protección Ciudadana en la Secretaría de Seguridad Pública del Distrito Federal	145
4.2 El proceso de reforma policial en Chihuahua, Chihuahua.	179
4.3 El proceso de reforma policial en Guadalajara, Jalisco	218
4.4 El proceso de reforma policial en El Marqués, Querétaro y el proceso de reforma policial impulsado por la Secretaría de Seguridad Ciudadana del estado de Querétaro	241
5. DESARROLLO DE UNA PROPUESTA DE MODELO CONCEPTUAL PARA LA REFORMA DEMOCRÁTICA DE LAS INSTITUCIONES LOCALES DE POLICÍA EN MÉXICO	271
CONSIDERACIONES FINALES	281
Fuentes consultadas	285

ÍNDICE DE CUADROS

1. Características de las entidades consideradas en esta tesis	15
2. Grado de marginación urbana en las entidades seleccionadas	16
3. Clasificación de los cinco delitos con mayor incidencia en las entidades seleccionadas	18
4. Incidencia total en 2008 en seis tipos delictivos en las entidades seleccionadas	20
5. Estado de fuerza policial en las instituciones seleccionadas para esta tesis	25
6. Procesos de formulación de políticas públicas en los ámbitos local, nacional e internacional (Orhan Young)	31
7. La evaluación de la política regional a lo largo del tiempo (M. A. Díez)	33
8. Marco para el análisis de la discreción administrativa en los procesos de reforma policial (M. Brown)	37
9. Estado de fuerza policial en México	51
10. Indicadores delictivos básicos en Plataforma México	56
11. Gasto total ejercido del gobierno federal mexicano por sexenio, Ramo Seguridad Pública y Justicia 1977-2006 y gasto total programado por el gobierno federal por sector entre 2007 y 2010	61
12. Ranking de los 30 municipios con mejor información presupuestal en México	64
13. Principios del modelo de policía comunitaria y del modelo policial de orientación hacia la resolución de problemas	86
14. Estructura organizativa de la Australian Federal Police	127
15. Mecanismos civiles de supervisión policial en Australia	131
16. Plan Cuadrante de Chile y las UPC del Distrito Federal	148
17. Políticas de organización policial, operación táctica y participación ciudadana de las UPC	153
18. Las políticas de las UPC frente a las teorías de prevención del delito y de reforma policial democrática	154
19. Políticas de fenomenología delictiva en las UPC	156
20. Las políticas de fenomenología delictiva de las UPC frente a las teorías de prevención del delito y de reforma policial democrática	156
21. Políticas de evaluación, profesionalización y apoyo a policías	158
22. Las políticas de evaluación, profesionalización y apoyo a policías de las UPC frente a las teorías de prevención del delito y de reforma policial democrática	160
23. Remisiones al Ministerio Público en el DF 2000-2006	162
24. Incidencia delictiva en el DF durante la operación de las UPC	163
25. UPC con mandos femeninos en 2006, en la muestra estudiada por Fundar	168
26. Faltas con mayor incidencia. Municipio de Chihuahua. 2006-octubre de 2008	181
27. Cifras del Programa D.A.R.E., DSPM de Chihuahua	211
28. Opinión de la ciudadanía de Guadalajara sobre su policía municipal	235
29. Resultados y recomendaciones dirigidas a la Policía Municipal de Guadalajara en el Diagnóstico Ciudadano sobre la Seguridad	236
30. Acuerdos del Consejo de Honor y Justicia de la SSC de Querétaro en 2007	254
31. Eventos que detonan la intervención policial en Querétaro	257
32. Síntesis de las principales modificaciones normativas en los casos estudiados	272
33. Principales decisiones y actores en las entidades estudiadas	274
34. Buenas prácticas por entidad estudiada	279
35. Cambio político a partir de julio de 2009	284

ÍNDICE DE GRÁFICAS

1. Los diez municipios con incidencia más alta de homicidios	21
2. Los diez municipios con mayor incidencia de homicidios por 100,000 habitantes	22
3. Los diez municipios con incidencia más alta de robos	23
4. Los diez municipios con mayor incidencia de robos por 100,000 habitantes	24

Agradecimientos

En primer lugar quiero agradecer al tutor principal de esta tesis, el Dr. René Jiménez Ornelas, del Instituto de Investigaciones Sociales de la UNAM por su dirección, disponibilidad e invaluable asesoría. Asimismo, quiero agradecer todo el apoyo, consejos y recomendaciones que he recibido de los otros dos miembros de mi Comité Tutorial, el Dr. Javier Oliva Posada de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM y el Dr. Carlos Silva Forné, del Instituto de Investigaciones Sociales de la UNAM. Sin la dedicación y guía del equipo tutorial, esta tesis no habría sido posible. En la última etapa del desarrollo de esta investigación doctoral, los aportes y la revisión puntual del Dr. Ricardo Méndez Silva del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM y del Dr. Mario Arroyo Juárez han sido sustanciales para consolidar este esfuerzo. También quiero agradecer a la Dra. Judit Bokser y al equipo de la División de Estudios de Posgrado de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales por su valioso apoyo a lo largo de este proceso.

La investigación de campo para realizar esta tesis fue posible gracias a la colaboración de mandos superiores, mandos medios y elementos operativos de las instituciones de policía seleccionadas, ciudadanas/os involucrados en la supervisión civil de la policía en el ámbito local, especialistas académicos en el estudio de las policías en México y en otros lugares del mundo. En cuanto a las instituciones policiales agradezco a las siguientes autoridades por su espíritu de apertura, por la transparencia que mostraron en todo momento al colaborar en esta investigación y por sus comentarios. En la Dirección de Seguridad Pública Municipal de Chihuahua, al Arq. Lázaro Gaytán, ex Director. En la Secretaría de Seguridad Ciudadana de Querétaro al Ing. Edgar Mohar, ex Secretario, a la Lic. Martha Díaz y al Lic. José Colomo, actualmente colaborador de la Secretaría de Seguridad Ciudadana del Estado de Querétaro. En el Municipio de Guadalajara quiero agradecer la colaboración de la Dra. María Eugenia Suárez de Garay, ex Coordinadora del Consejo de Participación Ciudadana y al Lic. Carlos Mercado, ex Director Operativo de la Policía de Guadalajara.

Entre los especialistas académicos que han contribuido de distintas maneras al desarrollo de esta tesis quiero agradecer a Antia Mendoza, por sus valiosos comentarios, y a Esteban Arcos, quien colaboró conmigo en la realización de tres entrevistas a mandos medios y superiores en Guadalajara. El resto del trabajo documental y de campo ha sido realizado por mi propia cuenta.

También quiero agradecer y reconocer el apoyo de CONACYT a través de la beca que recibí para realizar mis estudios de doctorado, lo cual hizo posible esta investigación.

Otro agradecimiento personal y profesional muy especial lo dirijo al Dr. Francisco Peredo Castro de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM por su apoyo, por las revisiones que ha realizado a este texto y por sus aportaciones metodológicas. Finalmente, pero con todo mi cariño, me permito agradecer a mis padres y a mi hermano Manuel por su confianza, apoyo y paciencia.

Resumen técnico

Al final de esta tesis doctoral se propone un modelo conceptual para la reforma democrática de las instituciones locales de policía en México. El modelo conceptual consiste en una matriz de opciones de política pública que se pueden aplicar en instituciones de policía locales en México con distintas características demográficas y que responden a los diversos retos criminológicos y sociales de las sociedades en las que operan. El campo analítico y de instrumentación de la investigación realizada para esta tesis son las políticas de seguridad pública locales. Por tanto, el análisis se concentra en la gestión del poder Ejecutivo en los ámbitos municipal y estatal, considerando como unidades de análisis a las Direcciones de Seguridad Pública Municipal en tres municipios seleccionados, a la Secretaría de Seguridad Pública del Distrito Federal y a la Secretaría de Seguridad Ciudadana del estado de Querétaro.

Al inicio de los procesos de investigación documental y de campo para esta tesis, se tenía contemplado orientar la propuesta de modelo conceptual exclusivamente a las policías municipales mexicanas. Sin embargo, considerando que esta tesis se redacta en momentos de redefinición del modelo policial en México en los que se considera la desaparición o transformación estructural de las policías municipales, se incorporó a las Unidades de Protección Ciudadana del Distrito Federal, como referente en materia de reforma policial (las instituciones policiales del Distrito Federal comparten características estructurales y organizativas tanto de los municipios como de los estados mexicanos) y a la Secretaría de Seguridad Ciudadana del estado de Querétaro, que ha realizado el proceso de reforma policial más ambicioso e integral que ha tenido lugar en un gobierno estatal mexicano.

En el primer capítulo de la tesis se sintetizan las herramientas metodológicas para el análisis de las políticas públicas de seguridad y se justifica el uso de casos de estudio para analizar estas políticas en el ámbito local mexicano. En los siguientes dos capítulos se describen la estructura de la seguridad pública en México, los modelos conceptuales y operativos que caracterizan la gestión de una institución policial en una sociedad democrática y se describen algunas experiencias internacionales en la materia. Asimismo, se definen y justifican la metodología y los límites del presente estudio. Más adelante, en el cuarto capítulo, se analiza la experiencia de reforma policial que tuvo lugar en la Secretaría de Seguridad Pública del Distrito Federal entre 2002 y 2008 a través de la creación y operación de las Unidades de Protección Ciudadana, así como tres experiencias municipales en la Dirección de Seguridad Pública Municipal de Chihuahua (2002-2009), la Dirección de Seguridad Pública Municipal de Guadalajara (2006-2009), la Dirección de Seguridad Pública de El Marqués, Querétaro (2008-2009) en el marco de un proceso de reforma policial más amplio que tuvo lugar en la Policía Estatal de Querétaro, impulsado por la Secretaría de Seguridad Ciudadana de esa entidad, en el periodo 2003-2009.

Estas instituciones fueron seleccionadas por la diversidad que representan estas entidades mexicanas en términos demográficos y sociales. Sin embargo, es importante señalar que también han sido seleccionadas por la facilidad que ha experimentado el autor para tener acceso a información, a algunos registros administrativos, a la realización de entrevistas al personal operativo y mandos, así como a estudios previos realizados en estas entidades, a la observación de patrullaje y otros procesos de rutina policial. Si bien las experiencias de reforma policial estudiadas tienen características muy distintas, se busca identificar las lecciones y buenas prácticas que proporciona cada una, así como los obstáculos que se han enfrentado en su instrumentación. Asimismo, se busca identificar los procesos de reforma policial que son relevantes en estas experiencias tanto para las policías municipales, como para las estatales, considerando las propuestas actuales de reforma y unificación de mandos policiales.

En el último capítulo se presenta una matriz de opciones de política pública, que constituyen la propuesta de modelo conceptual para la reforma de las instituciones locales de policía en México. La construcción de este modelo parte del análisis de seis componentes que el autor considera esenciales en el desarrollo de estas experiencias: a) fortalecimiento de mecanismos internos y externos de control; b) redefinición de las relaciones entre la ciudadanía y la policía a partir de la participación ciudadana para la prevención del delito y un enfoque comunitario; c) incentivos institucionales que promuevan el respeto a los derechos civiles de la ciudadanía y la vigencia del Estado constitucional de derecho; d) redignificación del trabajo policial; e) la continuidad de estas experiencias por más de una administración local y f) la realización de reformas normativas para consolidar los procesos de reforma.

CAPÍTULO 1. HERRAMIENTAS CONCEPTUALES PARA EL ANÁLISIS DE LAS POLÍTICAS DE SEGURIDAD PÚBLICA

1.1 Apuntes metodológicos

¿Cuáles son los elementos que llevan al éxito de un proceso de reforma policial? La solución de los grandes problemas de seguridad pública requiere de acciones policiales y no policiales para desarrollar las capacidades institucionales y de la sociedad civil que generen comunidades más seguras. Si bien el autor de esta tesis reconoce las complejas y múltiples dimensiones que se pueden identificar como “causas raíz” de la inseguridad en México y en otras sociedades, esta investigación se concentra en identificar los elementos institucionales y estructurales que pueden llevar al éxito de algunos procesos locales de reforma policial en México entre los años 2000 y 2009. A partir del análisis de cuatro casos locales de reforma policial, el autor identifica una serie de buenas prácticas y genera una matriz de políticas públicas que presenta distintas opciones para desarrollar modelos de reforma policial en el ámbito local en México.

La reforma democrática de las instituciones policiales en México es una de las tareas más rezagadas en el ámbito de las reformas de Estado que se han impulsado en los últimos treinta años. Distintos niveles de avance pueden observarse en varias instituciones y procesos políticos en México durante este periodo. Sin embargo, las policías mexicanas continúan siendo instituciones altamente ineficientes, corruptas, violentas y con pocas capacidades gerenciales.

Con la excepción de la Policía Federal (que ha llevado a cabo un ambicioso proceso de reingeniería institucional), de la Policía Federal Ministerial (antes AFI, que ha tenido un proceso desigual de reforma, pero avances importantes en algunos rubros de su gestión, particularmente antes de 2006) y de algunas cuantas policías locales (no más de diez en un país con aproximadamente 2,000 instituciones locales de policía) la mayor parte de las instituciones policiales mexicanas no han logrado desarrollar un modelo de policía que responda a las exigencias de rendición de cuentas y respeto a los derechos humanos en una sociedad democrática, así como a las necesidades tácticas de reacción, prevención e investigación delictiva que requiere el combate efectivo a la delincuencia.

En esta tesis se analizan cinco procesos locales de reforma policial en México, que se caracterizan por ser iniciativas que son articuladas de “abajo hacia arriba” en un régimen federal y que han logrado consolidar de manera significativa varias transformaciones estructurales que han incidido en la democratización de sus procedimientos y en el desarrollo de estándares de calidad en el servicio. Asimismo, se analizan someramente los riesgos de continuidad que enfrentan estas experiencias ante los cambios políticos locales y algunos problemas endógenos en las instituciones policiales.

Al final de esta tesis doctoral se propone un modelo conceptual para la reforma democrática de las instituciones locales de policía en México. El modelo conceptual consiste en una matriz de opciones de política pública que se pueden aplicar en instituciones de policía locales en México con distintas características demográficas y que responden a los diversos retos criminológicos y sociales de las sociedades en las que operan. El campo analítico y de instrumentación de la investigación realizada para esta tesis son las políticas de seguridad pública locales. Por tanto, el análisis se concentra en la gestión del poder Ejecutivo en los ámbitos municipal y estatal, considerando como unidades de análisis a las Direcciones de Seguridad Pública Municipal en tres municipios seleccionados, a la Secretaría de Seguridad Pública del Distrito Federal y a la Secretaría de Seguridad Ciudadana del estado de Querétaro.

Es importante señalar que los métodos de investigación de campo y las herramientas metodológicas utilizadas para la elaboración de esta tesis doctoral no son necesariamente replicables en todas las instituciones policiales mexicanas o de otros países en la región, ya que su utilización requiere de amplia colaboración tanto de los mandos como de los elementos operativos de la institución que se estudia. El desarrollo del trabajo de campo y la obtención de información fue posible gracias a que las autoridades responsables de las instituciones seleccionadas en esta tesis permitieron al autor realizar las actividades de campo, lo cual facilitó en la mayoría de los casos el libre flujo de información y el acceso directo del autor a entrevistar al personal operativo y mandos, así como a tener acceso a registros administrativos e información pública y confidencial.

En cuanto a las técnicas de investigación documental cabe destacar el análisis normativo. El personal de las instituciones policiales estudiadas en esta tesis facilitó copias de los preceptos normativos internos y del ámbito municipal (del ámbito estatal, en el caso de Querétaro) que fueron necesarios. El análisis normativo permitió estudiar las bases legales de las políticas públicas y estrategias seguidas por los líderes de estas instituciones en cada proceso local de reforma policial.¹

El autor optó por basar su proceso de investigación en estudios de caso, siguiendo principalmente las pautas metodológicas de John Gerring, Alexander L. George y Andrew Bennett.² Más adelante, en el apartado 1.3 de este capítulo, se describen estas pautas. Otra herramienta de investigación de campo utilizada es la observación activa. El autor ha tenido la oportunidad de patrullar en tierra (en el Distrito Federal, Chihuahua y El Marqués, Querétaro) y aire (helicóptero, en Chihuahua); de presenciar operativos y programas; de visitar a grupos especiales de intervención policial; así como de observar y, en la mayoría de los casos, capacitar a sus agentes en las academias de policía locales.

A partir de la combinación de técnicas de investigación documental y de campo, así como la incorporación de distintas fuentes, el autor pretende lograr una aproximación amplia a los procesos de reforma policial considerados en esta tesis. También es necesario precisar que los cinco casos de estudio presentan distintos grados de profundidad e información, debido a la accesibilidad a datos de primera mano, a las oportunidades de realizar tareas específicas de investigación de campo y a la posibilidad de entrevistar a policías y evaluar sus procesos de gestión. Es importante señalar que esta tesis no busca documentar exhaustivamente los procesos de reforma en las instituciones policiales y periodos seleccionados, por lo tanto, varios proyectos e iniciativas que tuvieron lugar en estos casos no son analizados en esta tesis, ya que trascienden sus objetivos y límites conceptuales.

Los grupos de enfoque y las entrevistas a profundidad han sido las principales herramientas de investigación de campo. En los grupos de enfoque participaron principalmente elementos operativos y, en algunas ocasiones, mandos medios y ciudadanas/os. Se realizaron cuatro grupos de enfoque en la Dirección de Seguridad

¹ Cfr. Anexo 4 "Extractos de normatividad relevante".

² John Gerring, *Case Study Research: Principles and Practices*, Cambridge, Cambridge University Press, 2006, 278pp, Alexander L. George y Andrew Bennett, *Case Studies and Theory Development in the Social Sciences*, Boston, MIT Press, 2005, 256pp. [Belfer Center Studies on International Security].

Pública Municipal de Chihuahua entre septiembre y noviembre de 2008 (agentes de policía preventiva, agentes de grupos especiales, mandos medios y ciudadanas/os); en El Marqués, Querétaro se realizaron seis grupos de enfoque (tres grupos con el equipo de policía comunitaria, un grupo con jóvenes, otro grupo con ciudadanas/os y un grupo de enfoque final que reunió a policías comunitarias/os, ciudadanas/os y autoridades municipales); en Guadalajara se realizó sólo un grupo de enfoque con policías preventivos. Los grupos de enfoque tuvieron una duración aproximada de 60 a 90 minutos, en cada grupo participaron entre 7 y 12 personas (agentes, ciudadanas/os, autoridades), el audio de las sesiones se grabó digitalmente y se recuperaron notas relevantes. Por otra parte, en los tres municipios señalados anteriormente se aplicaron entrevistas a profundidad a mandos medios y superiores. En el Anexo 3 se resumen las entrevistas y grupos a profundidad realizados en cada uno de estos municipios. En el Distrito Federal y en Querétaro (policía estatal) no fue posible realizar grupos de enfoque y el análisis se basa principalmente en investigación documental.

Por otra parte, el autor realizó entrevistas a distintos a distintos actores relacionados con los procesos de reforma policial que analiza en esta tesis. En Montréal, Canadá, entrevistó a Edgar Mohar Kuri, ex Secretario de Seguridad Ciudadana del estado de Querétaro y a Luis González Placencia, Presidente de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal. Las aportaciones de González Placencia y Mohar se sintetizan en las secciones 4.1 y 4.4 correspondientes respectivamente a los casos de estudio del Distrito Federal y Querétaro.

Asimismo, en marzo de 2010, en la ciudad de Valletta, Malta, el autor realizó varias entrevistas a jefes de policía de distintos países y académicos especializ/os en reforma policial reunidas/os en el *International Police Executive Forum*. Las entrevistas a estas autoridades policiales y académicos siguieron un guión semi-estructurado y sus contenidos fueron utilizados para enriquecer la conceptualización de modelo policial en el capítulo 3. De las 17 entrevistas realizadas entre el 14 y el 23 de marzo de 2010, el autor seleccionó las entrevistas a Jean Étienne Élion, Coronel de las *Unités de Commande de Force*, de la Policía Nacional de Congo-Brazzaville; Zoltan Bolczik, General Brigadier de la Policía Municipal de Veszprem, Hungría; Minoru Yokoyama, Vicepresidente de la Universidad Kokugakuyi en Tokio, Japón; Branislav Simonovic, Profesor de Criminología

en la Universidad de Kraguevac, Serbia y a Henric Stenmark, de la Academia de Policía de Suecia.

El objetivo inicial de esta investigación fue estudiar los alcances y los límites de algunos procesos recientes de reforma policial en un grupo de municipios mexicanos, a partir de los cuales se buscaba identificar una serie de buenas prácticas y lecciones para generar un modelo de reforma policial en el ámbito municipal. Sin embargo, debido a las circunstancias políticas recientes que han llevado a la discusión política y legislativa sobre la unificación del mando de las instituciones policiales mexicanas y a la eventual concentración de este mando en las policías estatales, conduciendo a la desaparición o a una transformación radical de las policías municipales,³ el autor optó por la estrategia de incluir en esta tesis a dos entidades que no son municipios: el Distrito Federal y Querétaro.

El Distrito Federal es la sede de los poderes federales y de la capital mexicana, en el periodo 2002-2008 la administración local desarrolló un programa de reforma policial, denominado Unidades de Protección Ciudadana, que se llegó a consolidar como uno de los más ambiciosos en México, aunque su estructura y efectos no fueron integrales. El régimen jurídico del Distrito Federal genera peculiaridades administrativas y sus instituciones policiales son una clara muestra de esto.

Si bien Distrito Federal es una jurisdicción parecida a un estado, ya que las delegaciones políticas en las que se divide su administración local se parecen a los municipios en el resto de las entidades federativas, el mando de la policía preventiva es centralizado y, en este sentido, funciona de manera similar a los municipios. No obstante, las delegaciones políticas rentan los servicios de la policía Auxiliar de la Secretaría de Seguridad Pública del DF (SSPDF) y tienen un mando directo sobre su despliegue, pero no sobre su táctica, ya que estas policías siguen rindiendo cuentas a la SSPDF.

Asimismo, es importante considerar que uno de cada cinco policías mexicanos trabaja en la policía preventiva del Distrito Federal. Por lo tanto, en términos cuantitativos, los esfuerzos de reforma policial en esta entidad tienen un impacto considerable en la policía preventiva mexicana en general. La metodología que utiliza el autor para analizar

³ Véanse las secciones 2.1, 2.3 y las conclusiones de esta tesis para más detalles sobre estos procesos políticos.

el esfuerzo de reforma policial en el Distrito Federal entre 2002 y 2008 es distinta a la que se utiliza en los otros casos de estudio, porque se trata del análisis de un programa innovador y no de una serie de políticas enmarcadas en una estrategia de reforma más integral, como es el caso en los municipios estudiados y en el estado de Querétaro.

En el caso de Querétaro, en el periodo 2003-2009 se creó la primera Secretaría de Seguridad Ciudadana del país, reformando profundamente a la Policía Estatal y creando la primera secretaría de seguridad estatal en México que basa sus procesos operativos y despliegue policial en el paradigma de la seguridad ciudadana. La incorporación de estas dos últimas experiencias permite al autor analizar modelos de reforma policial en entidades federativas distintas a los municipios. A partir de la incertidumbre sobre la continuidad en la operación de las policías municipales mexicanas que se presenta en el escenario político actual, el autor ha optado por identificar lecciones aprendidas, buenas prácticas y obstáculos en las instituciones policiales municipales y estatales seleccionadas, para poder proponer al final un modelo que presente opciones de política pública para la reforma de instituciones locales de policía, ya sean municipales o estatales. Es decir, se recuperan aquellos lineamientos de política pública que son de utilidad para las policías locales, comprendiendo los dos tipos que actualmente contempla el modelo policial mexicano (municipales y estatales) para establecer una matriz de opciones de política pública que sean viables para cualquiera de los cambios que se consoliden en el poder Legislativo en el corto y mediano plazos.

Las experiencias de reforma policial que se presentan en esta tesis, a manera de casos de estudio, son revisadas bajo distintos parámetros y metodologías, ya que su análisis depende de la información disponible. Si bien, como se ha señalado anteriormente, se ha contado con la colaboración de las distintas instituciones policiales para obtener información que no siempre es pública, gracias a su política de 'puertas abiertas' con el autor, se debe subrayar el hecho de que no todas estas instituciones generan la misma información, ni la sistematizan de la manera similar.

Por lo tanto, los rubros analíticos en los casos de estudio varían. No obstante, como un piso mínimo, en cada caso se consideran las siguientes variables: a) el fortalecimiento de mecanismos internos y externos de control; b) la redefinición de las relaciones entre la ciudadanía y la policía a partir de la participación ciudadana para la

prevención del delito y un enfoque comunitario; c) incentivos institucionales que promuevan el respeto a los derechos civiles de la ciudadanía y la vigencia del Estado constitucional de derecho; d) redignificación del trabajo policial; e) la continuidad de estas experiencias por más de una administración local y f) la realización de reformas normativas para consolidar los procesos de reforma.

Uno de los temas más complicados en los procesos locales de reforma policial en México –y en el resto del mundo- es la perspectiva de género. La desigualdad de condiciones de trabajo entre mujeres y hombres policías en México continúa siendo grave, así como los casos de discriminación, acoso y abuso contra las mujeres que trabajan en estas instituciones. Esta información es difícil de obtener, por la sensibilidad de los problemas que incorpora. La debida recopilación y sistematización de información relacionada con las variables de desigualdad y violencia de género en las instituciones policiales mexicanas trasciende los límites de esta investigación, pero es importante señalar que el autor trata de recuperar algunas variables que se han podido identificar a través de la información obtenida. En Chihuahua y El Marqués, Querétaro fue posible obtener información sobre temas relacionados con inequidad de género, pero la mayor parte de esta información se omite en esta tesis por su carácter confidencial, por la sensibilidad de los temas y por la discreción que pidieron las oficiales de policía que tuvieron el valor de narrar sus historias.

Por otra parte, la selección de estos municipios y entidades federativas no responde a su representatividad en términos de la diversidad demográfica y regional mexicana, sino a la relevancia de sus experiencias de reforma policial. Chihuahua es un municipio del norte de México que es representativo de las condiciones socio-demográficas y de desarrollo de varios municipios similares en esa región (Hermosillo, Saltillo, etc). Por su parte, Guadalajara es un municipio representativo de las ciudades más pobladas de México, que forman parte de zonas metropolitanas (como Puebla, Monterrey, León y la Ciudad de México). El Marqués, Querétaro es uno de los municipios conurbados al área metropolitana de la ciudad de Santiago de Querétaro, la capital del estado. En este municipio se pueden identificar los retos criminológicos y de desplazamiento delictivo característicos de los municipios mexicanos que rodean a las ciudades capitales. Sin embargo, sólo una pequeña parte de la población de El Marqués

es urbana (aproximadamente 8 mil habitantes de un total de 79 mil habitan en La Cañada, la cabecera municipal).⁴

De acuerdo con el Consejo Nacional de Población, una zona metropolitana es '[el] conjunto de dos o más municipios donde se localiza una ciudad de 50 mil o más habitantes, cuya área urbana, funciones y actividades rebasan el límite del municipio que originalmente la contenía, incorporando como parte de sí misma o de su área de influencia directa a municipios vecinos, predominantemente urbanos, con los que mantiene un alto grado de integración socioeconómica; en esta definición se incluye además a aquellos municipios que por sus características particulares son relevantes para la planeación y política urbanas'.⁵ Las zonas metropolitanas son los espacios demográficos y territoriales que representan mayores retos para la coordinación inter-municipal en materia de seguridad pública y prevención del delito, así como las zonas que representan mayores conflictos en la coordinación estatal-municipal en materia de seguridad.

El autor de esta tesis empezó a especializarse en el estudio comparativo de procesos de reforma policial en el periodo 2003-4 gracias a una beca de un año otorgada por el *Open Society Institute-Soros Foundation*, que le permitió visitar a varias instituciones policiales, académicas, tanques de pensamiento y organizaciones no gubernamentales con experiencias exitosas de reforma policial y prevención del delito en distintos países. Asimismo, como consultor de la Fundación Ford, el autor tuvo la posibilidad de evaluar proyectos de reforma policial y derechos humanos en México y Centroamérica.

A partir de 2004-2005, el autor ha trabajado con más de 20 instituciones locales de policía en México y con el Sistema Nacional de Seguridad Pública, como consultor y capacitador, conociendo de cerca los procesos operativos en estas policías. Lamentablemente, en este periodo, el autor no ha podido identificar una experiencia de reforma policial local en el sur de México que cumpla con las seis características mínimas que se tomaron en cuenta para seleccionar los casos de estudio considerados en esta tesis, o por lo menos con las tres características más fundamentales: reforma normativa,

⁴ <http://www.e-local.gob.mx/work/templates/enciclo/queretaro/municipios/22011a.htm> consultada el 24 de noviembre de 2009.

⁵ Secretaría de Desarrollo Social, Consejo Nacional de Población, Instituto Nacional de Estadística y Geografía, *Delimitación de las zonas metropolitanas de México 2005*, México, CONAPO, p. 21.

continuidad por más de una administración y transformación en la participación ciudadana.

Esto es una carencia importante en la tesis, ya que las instituciones seleccionadas no representan la especificidad demográfica y criminológica del sur del país, que difiere considerablemente a las condiciones en las que operan las instituciones seleccionadas como casos de estudio para esta tesis (que se encuentran en el centro y el norte de México). A partir de consultas a especialistas en el Colegio de la Frontera Sur y en la Universidad de Quintana Roo, el autor visitó en 2006 (dos años antes del inicio de la investigación para esta tesis) algunas instituciones policiales en el sureste mexicano, pero las experiencias de reforma eran muy incipientes para poder considerarse como casos de éxito.

Asimismo, en el periodo 2006-2008, el autor participó en un proyecto que comprendía colaboración con la Policía Estatal de Guerrero y con policías municipales en las regiones de la Montaña (Tlapa, Metlatónoc) y en la Costa Chica. Durante ese periodo se experimentaron algunos cambios importantes en la Policía Estatal de Guerrero, pero no han podido consolidarse y por lo mismo no se consideró seleccionar a esa institución policial como caso de estudio para esta tesis. Por lo tanto, el modelo que se propone al final de esta tesis recupera las experiencias de instituciones locales de policía en el centro y norte de México y, a pesar de que el autor toma en cuenta la especificidad de las entidades del sur del país para que la matriz de políticas públicas que comprende este modelo sean también relevantes para esa región, no hay evidencia empírica para considerar que estas buenas prácticas y lecciones aprendidas puedan ser directamente relevantes para las instituciones policiales del sur de México.

En el siguiente cuadro se muestran las principales características demográficas de los municipios mexicanos seleccionados para esta tesis, así como del Distrito Federal y del estado de Querétaro, con la finalidad de presentar a las/os lectores un panorama de las demarcaciones locales que se estudian.

Cuadro 1. Características de las entidades consideradas en esta tesis.

Municipio / entidad	Población (miles de habitantes)				Tasa crecimiento medio anual (%)			Superficie (km ²)	Densidad (hab/Ha)
	1990	1995	2000	2005	90-95	95-00	00-05		
Distrito Federal	8,235	8,489	8,605	8,720	0.8	0.7	0.6	1,485	163
Chihuahua	530	627	671	758	3.0	1.6	2.2	8,384	69.9
Guadalajara	1,650	1,633	1,646	1,600	-0.2	0.2	-0.5	151	158.6
El Marqués, Qro			77	79	3.3		1.3	787	100.3
Querétaro (edo.)	1,051	1,250	1,404	1,598	3.1	2.7	2.3	11,769	13.9

Fuente: Elaborado por el autor con información de las zonas metropolitanas mexicanas sistematizada en el sitio de internet del Consejo Nacional de Población (CONAPO) <http://www.conapo.gob.mx>, los datos de El Marqués, Querétaro se obtuvieron principalmente en <http://www.e-local.gob.mx/work/templates/enciclo/queretaro/municipios/22011a.htm> y del Instituto Nacional de Geografía y Estadística (INEGI) www.inegi.gob.mx

A partir de la información en el cuadro anterior, se puede observar que la población de los municipios y entidades seleccionados oscila entre 79,000 y 8,605,000 habitantes. Guadalajara tiene una composición demográfica urbana casi en su totalidad, además de ser el municipio más poblado en el presente estudio, sólo superado por el Distrito Federal, que es una entidad federativa y no un municipio. Por su parte, Chihuahua es un municipio que cuenta con la mayor cantidad de su población en asentamientos urbanos, pero también tiene amplias zonas rurales e industriales.

El Distrito Federal tiene la mayor densidad de habitantes por kilómetro cuadrado y sumando la población de los municipios conurbados de la Zona Metropolitana de la Ciudad de México, la población asciende a casi 20 millones. Una gran parte de ellas/os entran y salen diariamente del Distrito Federal para realizar sus actividades productivas. La mayor parte de la población en el Distrito Federal es urbana, pero hay varias zonas rurales e industriales. Los datos demográficos de Querétaro no son comparables con los de los municipios, ya que se trata de un estado. Por eso algunos rubros como su densidad poblacional y su extensión territorial son muy distintos a los otros casos. Por otra parte, es importante destacar la amplia extensión territorial del Municipio de Chihuahua (más de 8mil km²), éste es el municipio con el territorio más grande de México, lo cual tiene serias implicaciones logísticas para su patrullaje y para su modelo de prevención del delito.

En el siguiente cuadro se presentan los Índices de Marginación Urbana en los municipios seleccionados y en el Distrito Federal y Querétaro. Como se puede observar,

estos municipios y entidades tienen grados 'muy altos' de marginación que se encuentran considerablemente por debajo del promedio nacional, lo cual significa que distan mucho de encontrarse entre los municipios y entidades más pobres de México. En esta tabla se comparan los datos de los municipios seleccionados con la información del municipio con más alto nivel de desarrollo humano del país (la Delegación Benito Juárez en el Distrito Federal) y del municipio mexicano con menor nivel de desarrollo humano (Metlatónoc, en el estado de Guerrero). Sin duda alguna, hay una relación directa entre la disponibilidad de recursos económicos y las capacidades para reformar las instituciones locales de policía, sobre todo, el avance en aspectos relacionados con inversión para modernizar equipo, tecnología y comunicaciones.

Cuadro 2. Grado de marginación urbana en las entidades seleccionadas (porcentaje de la población total).⁶

Municipio / entidad	Grado de marginación				
	Muy alto	Alto	Medio	Bajo	Muy bajo
Distrito Federal (DF)	0.54	5.96	21.73	48.78	22.99
Chihuahua	0.42	1.60	5.33	45.26	47.38
Guadalajara	0	0.22	13.68	64.21	21.90
El Marqués, Querétaro (promedio en zona urbana)	4.92	7.67	19.64	22.14	45.63
Querétaro (estado)	6.80	12.93	20.50	23.56	36.21
Metlatónoc, Guerrero (municipio más marginado)	100.00	0	0	0	0
Deleg. B. Juárez, DF (municipio menos marginado)	0	0	0	9.30	90.70
Promedio nacional	9.39	17.86	24.25	30.21	18.29

Fuente: elaborado por el autor con información de las bases de datos del Índice de Marginación Urbana 2005 del CONAPO <http://www.conapo.gob.mx>

Otro importante parámetro de comparación entre los municipios y entidades seleccionadas para esta tesis es su perfil criminológico y las tasas delictivas. Sin embargo, estos datos son difíciles de calcular con certeza y de comparar, ya que la medición de la incidencia delictiva en los municipios mexicanos es errática. Por una parte, esto obedece a problemas estructurales como la falta de homologación de tipologías

⁶ Los indicadores que forman el Índice de Marginación Urbana 2005 del CONAPO son los siguientes. Educación: porcentaje de la población de 6 a 14 años que no asiste a la escuela; porcentaje de la población mayor de 15 años que no tiene la secundaria terminada. Salud: porcentaje de población sin derechohabencia a los servicios de salud; porcentaje de hijos fallecidos de las mujeres de 15 a 49 años. Vivienda: porcentaje de viviendas particulares sin agua entubada dentro de la vivienda; porcentaje de viviendas particulares sin drenaje conectado a la red pública o fosa séptica; porcentaje de viviendas particulares sin WC con conexión de agua; porcentaje de viviendas particulares con piso de tierra.

delictivas en los Códigos Penales y Códigos de Procedimientos Penales. Debido a que México es una federación, cada estado tiene sus Códigos en la materia y las tipificaciones delictivas son distintas entre los estados y también con respecto a los Códigos federales. Por otra parte, la falta de información en este terreno se debe a las carencias estructurales de las policías locales y las procuradurías de justicia en los estados para generar, sistematizar y analizar esta información. En el capítulo 2 (sección 2.2) se discute este problema con mayor detenimiento.

Adicionalmente, las fuentes primarias de información delictiva en México (las Procuradurías Generales de Justicia en los estados y la Procuraduría General de la República) no son autónomas. El Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) sólo cuenta con series de tiempo de estadísticas judiciales en materia penal, sobre delitos del fuero federal (es decir, aquéllos tipificados en el Código Penal Federal). El nivel de agregación de las estadísticas judiciales del INEGI es en los estados, no en los municipios. El INEGI sólo ha empezado a levantar la Encuesta sobre Gobierno, Seguridad Pública y Justicia Municipal en 2009, por lo tanto, es muy limitada la información en la materia.

Por su parte, Plataforma México, administrada por la Secretaría de Seguridad Pública federal agrega bases de datos con información delictiva de los municipios, pero no es información pública. El Colectivo de Análisis de la Seguridad con Democracia (CASEDE), junto con varias organizaciones civiles mexicanas ha enfatizado la necesidad de auditar los sistemas de información delictiva y las plataformas tecnológicas que evalúan la acción policial.⁷ La respuesta a esta demanda ciudadana es una importante tarea pendiente de la Secretaría de Seguridad Pública federal. La fuente más accesible para esta información son las Procuradurías Generales de Justicia en los estados. Por lo tanto, a continuación sólo se hace una comparación elemental basada en la información mínima disponible en los municipios y entidades seleccionados. El Cuadro 3 se realizó con base en la información de las Procuradurías estatales correspondientes a los municipios seleccionados para esta tesis y destaca los delitos más recurrentes en cada municipio.

⁷ CASEDE, 'Problemática y propuesta sobre políticas públicas en materia de seguridad pública y nacional del proyecto Desarrollo de Agendas Ciudadanas', en Iniciativa Ciudadana y Desarrollo Social, Colectivo de Análisis de la Seguridad con Democracia y Sin Fronteras, *Agendas ciudadanas. Seguridad, derechos humanos, fortalecimiento de la sociedad civil, migración*, México, INCIDE-CASEDE-Sin Fronteras, 2007, p. 17.

Cuadro 3. Clasificación de los cinco delitos con mayor incidencia en las entidades seleccionadas. (1= delito de mayor incidencia; 5= delito de menor incidencia).⁸

Municipio/entidad	Delitos
Distrito Federal	<ol style="list-style-type: none"> 1. Robos. 2. Robo de vehículo automotor. 3. Lesiones. 4. Fraude. 5. Robo a transeúnte en vía pública.
Chihuahua	<ol style="list-style-type: none"> 1. Robo de vehículo. 2. Delitos cometidos por servidores públicos 3. Robo. 4. Violencia familiar. 5. Lesiones.
Guadalajara	<ol style="list-style-type: none"> 1. Fraude. 2. Robo de vehículos particulares. 3. Daño en las cosas. 4. Lesiones dolosas. 5. Robo a persona
El Marqués, Querétaro (datos de la Delegación El Colorado, basados en encuesta de victimización local levantada en 2008)	<ol style="list-style-type: none"> 1. Pandillerismo. 2. Robo de automóviles. 3. Robo a casa habitación. 4. Venta de drogas. 5. Robo a comercio.
Querétaro (estado)	<ol style="list-style-type: none"> 1. Robo de vehículo. 2. Robo en casa habitada. 3. Robo a vehículo. 4. Robo simple. 5. Robo a comercio

A partir de la información que presenta el cuadro anterior, se puede observar que el principal problema delictivo en los municipios seleccionados es el robo, en distintas modalidades. El robo es una de las actividades ilegales que más dependen de las oportunidades y de la falta de un 'guardián capaz', por lo que la policía preventiva municipal tiene un papel muy importante que desempeñar en la disminución de la incidencia de robo en estos lugares.

En el cuadro se puede también apreciar la diferencia de tipologías delictivas en cada entidad. El municipio que presenta tendencias delictivas más peculiares en el cuadro

⁸ Cuadro elaborado por el autor con datos de distintas Procuradurías. Fuentes. Chihuahua (julio-septiembre 2009): Procuraduría General de Justicia del Estado de Chihuahua, Subprocuraduría General de Justicia, Zona Centro, *Delitos por zona y municipio a nivel estatal 1 de julio – 30 de septiembre de 2009*, pp. 2 y 3. Guadalajara (16 al 30 de septiembre de 2009): Procuraduría General de Justicia del Estado de Jalisco, *Estadística quinquenal de averiguaciones previas registradas en la Procuraduría General de Justicia*, Guadalajara, PGJ, pp. 5-23. Distrito Federal (septiembre de 2009): Procuraduría General de Justicia del DF, *Informe estadístico delictivo en el Distrito Federal, en el mes de septiembre de 2009*, pp. 1 y 2. Querétaro (enero-noviembre de 2009): Procuraduría General de Justicia del Estado de Querétaro, *Incidencia delictiva en http://www.pgjqueretaro.gob.mx/archiIT/Transparencia_T.htm* Los datos de El Marqués, Querétaro se obtuvieron en Secretaría de Seguridad Ciudadana de Querétaro, *Informe del Estudio de Opinión en el Municipio de El Marqués, Querétaro*, SSC, febrero de 2009, p. 15.

anterior es El Marqués, Querétaro. Esto se debe, en parte, a la diversidad demográfica en esta demarcación, que comprende una parte urbana integrada a la Zona Metropolitana de la ciudad de Santiago de Querétaro y una parte rural compuesta por varias comunidades. Los datos de El Marqués reportados en el Cuadro 3 se obtuvieron de una encuesta de victimización levantada en hogar por la Secretaría de Seguridad Ciudadana del estado de Querétaro en la Delegación (comunidad) de El Colorado en el municipio de El Marqués. Las encuestas de victimización tienen la virtud de mostrar la incidencia de algunos fenómenos (como el 'pandillerismo') que no son registrados por las estadísticas oficiales, ya sea porque no son denunciados o porque la legislación local no los tipifica.

La calidad y cantidad de información delictiva en el ámbito municipal está cambiando de manera fundamental en México a partir de la publicación en septiembre de 2010 de los resultados de la Encuesta Nacional de Gobierno, Seguridad Pública y Justicia Municipal 2009, levantada en todo el país por el INEGI. El levantamiento de esta encuesta es un importante paso inicial en la conformación del Subsistema Nacional de Información de Gobierno, Seguridad Pública e Impartición de Justicia que en el 14 de octubre de 2010 presentó el INEGI a la comunidad académica y a la sociedad civil.

A partir de las reformas al artículo 26 constitucional en abril de 2006,⁹ se otorga plena autonomía "técnica y de gestión, personalidad jurídica y patrimonios propios" al INEGI, haciéndolo también "responsable de normar y coordinar" el Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica. La Ley reglamentaria que establece las bases de este sistema contempló originalmente sólo tres Subsistemas de Información (Demográfica y Social; Económica; Geográfica y de Medio Ambiente).¹⁰ No obstante, en diciembre de 2008, considerando la importancia de la información delictiva y de seguridad en México, el Consejo Constitutivo Nacional del Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica decidió crear el Subsistema Nacional de Información de Gobierno, Seguridad Pública e Impartición de Justicia, el cual ha sido responsable de diseñar y levantar la encuesta anteriormente señalada.

Como se puede observar en el Cuadro 4, a partir de los resultados de esta encuesta, es posible identificar información más precisa sobre las entidades estudiadas

⁹ Decreto por el que se declaran reformados los artículos 26 y 73 fracción XXIX-D de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, *Diario Oficial de la Federación*, 7 de abril de 2006, primera sección.

¹⁰ Artículo 17, Ley del Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica, *Diario Oficial de la Federación*, 16 de abril de 2008, segunda sección.

en esta tesis. Sin embargo, como se ha señalado anteriormente, es importante considerar que éste es el primer levantamiento de la Encuesta y que no es posible realizar series de tiempo todavía.

Cuadro 4. Incidencia total en 2008 en seis tipos delictivos en las entidades seleccionadas.

Municipio / entidad	Delitos	Golpes y lesiones	Robo a transeúnte	Violación	Robo autopartes	Violencia familiar	Daño bienes ajenos
Chihuahua		262	41	2	32	294	138
Guadalajara		154	200	1	139	42	152
El Marqués, Querétaro		No reporta	No reporta	No reporta	No reporta	No reporta	No reporta
Querétaro (estado)		1,310	187	20	254	577	1,498

Fuente: Elaborado por el autor a partir de la suma de datos de distintas variables para la pregunta 36, Base de datos 2 "Seguridad Pública" de la Encuesta Nacional de Gobierno, Seguridad Pública y Justicia Municipal 2009 del INEGI. No se incluye al DF en esta tabla, porque como no es un municipio, no respondió a estas preguntas en la Encuesta del INEGI. La base de datos con la que trabajó el autor incluye delitos remitidos por policías locales a los Ministerios Públicos, no son cifras de averiguaciones previas, como se reporta en la estadística delictiva ordinaria. El autor obtuvo los datos del estado de Querétaro sumando los resultados de todos sus municipios.

La misma encuesta proporciona datos de otros municipios que permiten ubicar a los municipios estudiados en esta tesis en el entorno delictivo nacional. A continuación se da cuenta de la incidencia de dos delitos de alta incidencia en el ámbito municipal (homicidio y robos totales) que fueron seleccionados de los resultados de la Encuesta Nacional de Gobierno, Seguridad Pública y Justicia Municipal por Miguel Quintana, Xiao Recio y Juan Salgado en un estudio del CIDE y el INEGI.¹¹ Las siguientes gráficas y mapas permiten analizar qué tanto las cinco entidades seleccionadas en esta tesis figuran o no entre los municipios con mayor incidencia en cada tipo delictivo.

En la gráfica 1 se muestran los diez municipios con mayor incidencia del delito de homicidio, en términos totales. De las entidades seleccionadas para esta tesis sólo el municipio de Chihuahua aparece en el lugar 5 dentro de esta selección.

¹¹ J. Salgado, M. Quintana y X. Recio, *Los retos en materia de seguridad pública en materia de gestión municipal en México*, México, CIDE-INEGI (en imprenta), pp. 15-30 y pp. 37-40.

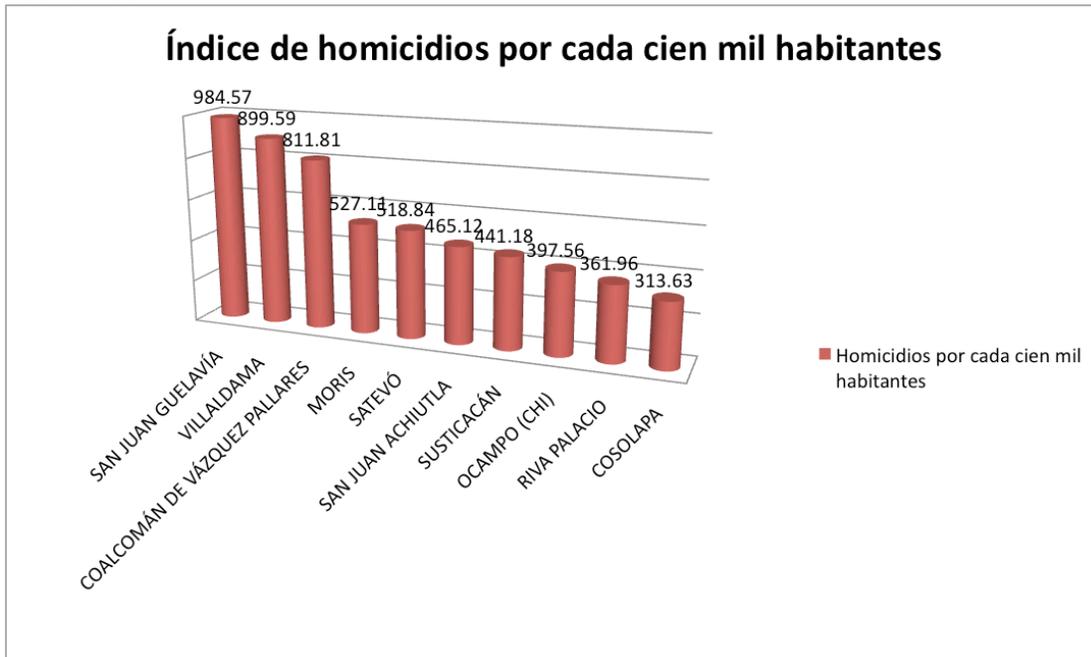
Gráfica 1. Los diez municipios con incidencia más alta de homicidios.



Fuente: elaborada con base en datos de la Sección II (seguridad pública) de la ENGSPJM09. Quintana, Miguel, Xiao Recio y Juan Salgado, "Los retos en materia de seguridad pública para la gestión municipal en México", en E. Cabrero y D. Arellano, *Los gobiernos municipales a debate. Un análisis de la institución municipal a través de la Encuesta INEGI 2009*, México, CIDE, 2011, p. 229.

Los sistemas estadísticos de todo el mundo evalúan la incidencia delictiva indexándola por 100,000 habitantes. En la gráfica 2 se muestra la incidencia del delito de homicidio por 100,000 habitantes y, al analiza los datos desde esta perspectiva, el municipio de Chihuahua ya no aparece entre los diez con incidencia más alta.

Gráfica 2. Los diez municipios con mayor incidencia de homicidios por 100,000 habitantes.

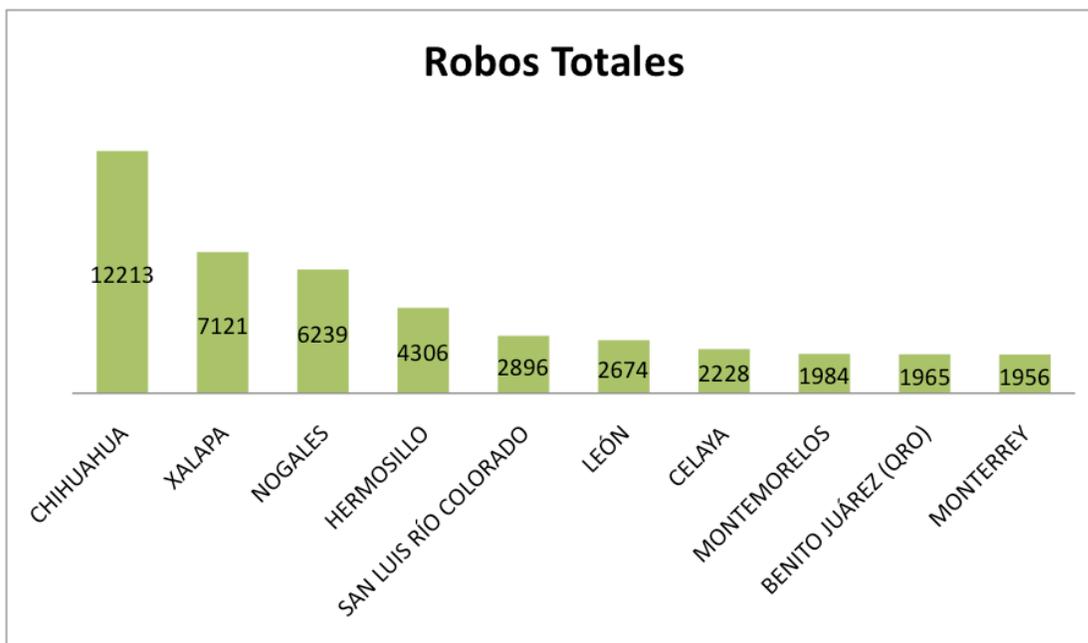


Fuente: elaborada con base en datos de la Sección II (seguridad pública) de la ENGSPJM09. Quintana, Miguel, Xiao Recio y Juan Salgado, "Los retos en materia de seguridad pública para la gestión municipal en México", en E. Cabrero y D. Arellano, *Los gobiernos municipales a debate. Un análisis de la institución municipal a través de la Encuesta INEGI 2009*, México, CIDE, 2011, p. 229.

Por otra parte, al agregar las siguientes modalidades del delito de robo reportadas en la Encuesta 2009 (robo a casa habitación, robo de vehículo automotriz y robo a transeúnte, robo cometido a partes de vehículo automotriz y otros robos), se puede observar en la gráfica 3 que su incidencia sigue la misma tendencia que el delito de homicidio.¹² En este apartado, nuevamente es sólo Chihuahua, dentro de los municipios seleccionados en esta tesis, el que aparece entre los diez con mayor incidencia.

¹² *Ibid.*, pp. 15-16.

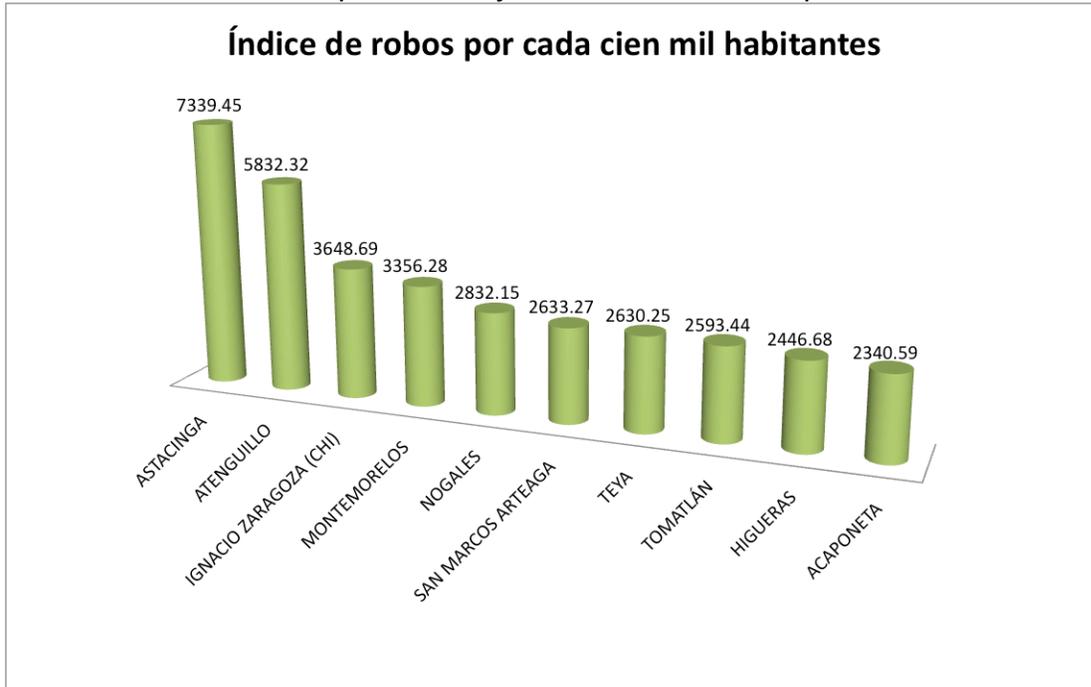
Gráfica 3. Los diez municipios con incidencia más alta de robos.



Fuente: elaborada con base en datos de la Sección II (seguridad pública) de la ENGSPJM09. Quintana, Miguel, Xiao Recio y Juan Salgado, "Los retos en materia de seguridad pública para la gestión municipal en México", en E. Cabrero y D. Arellano, *Los gobiernos municipales a debate. Un análisis de la institución municipal a través de la Encuesta INEGI 2009*, México, CIDE, 2011, p. 235.

En contraste, al indexar el total de robos en las cinco modalidades seleccionadas por cada 100 mil habitantes se produce una evolución similar a la observada en el delito de homicidio y Chihuahua desaparece de los primeros puestos. En la gráfica 4 se puede observar que en términos de incidencia de homicidio y robos totales por cada 100,000 habitantes, ninguno de los municipios seleccionados para esta tesis aparece entre los primeros diez con mayor incidencia del país.

Gráfica 4. Los diez municipios con mayor incidencia de robos por 100,000 habitantes.



Fuente: elaborada con base en datos de la Sección II (seguridad pública) de la ENGSPJM09. Quintana, Miguel, Xiao Recio y Juan Salgado, "Los retos en materia de seguridad pública para la gestión municipal en México", en E. Cabrero y D. Arellano, *Los gobiernos municipales a debate. Un análisis de la institución municipal a través de la Encuesta INEGI 2009*, México, CIDE, 2011, p. 237.

A continuación se muestra un cuadro con el número de policías que están en la nómina de cada una de las instituciones locales seleccionadas para esta investigación. De acuerdo con la Secretaría de Seguridad Pública federal, 1,060 instituciones policiales municipales en México (es decir, aproximadamente la mitad) cuentan con veinte elementos o menos.¹³ Por lo tanto, este cuadro muestra que las instituciones seleccionadas pertenecen a las que mayor número de elementos tienen. De hecho, el Municipio de Guadalajara cuenta con la tercera policía municipal más grande de México y el Distrito Federal administra a la institución de policía local más grande de México y América Latina.

¹³ Secretaría de Seguridad Pública, *Nuevo Modelo Policial*, México, SSP, 2009, p. 15.

Cuadro 5. Estado de fuerza policial en las instituciones seleccionadas para esta tesis

Municipio / entidad	Número total de policías	Número de policías por 10,000 habitantes
Distrito Federal. Secretaría de Seguridad Pública del DF	76,000	87
Chihuahua. Dirección de Seguridad Pública Municipal	993	12
Guadalajara. Dirección General de Seguridad Pública	2,855	18
El Marqués, Querétaro	161	19
Querétaro (estado). Secretaría de Seguridad Ciudadana	750	5
<i>Número de policías recomendado por cada 10,000 habitantes por el Sistema Nacional de Seguridad Pública</i>		10

Fuente: Elaborado por el autor con datos de las instituciones policiales correspondientes y de la Secretaría de Seguridad Pública Federal www.ssp.gob.mx

El Sistema Nacional de Seguridad Pública recomienda que las instituciones locales de policía en México tengan un ratio de 10 policías por cada 10,000 habitantes.¹⁴ Todas las instituciones policiales seleccionadas para esta tesis (con la excepción de Querétaro, que es una policía estatal) están por encima de esa tasa. El Marqués, Querétaro es el municipio con el menor número de policías, pero también con la menor población. El número de policías por 10,000 habitantes en este municipio es de 11, superior al promedio recomendado por el Sistema Nacional.

La documentación de los procesos de reforma policial en los casos de estudio seleccionados para esta tesis requirieron tres semestres de investigación documental y de campo (septiembre 2008 a noviembre de 2009) y otro periodo posterior de aproximadamente seis meses para su sistematización y redacción. Se ha requerido tiempo adicional para integrar la experiencia de reforma policial en el estado de Querétaro y para hacer ajustes a los estudios de caso, de acuerdo a los cambios políticos actuales que ponen el riesgo el futuro de las policías municipales. El tiempo total de la investigación y redacción de la tesis es de aproximadamente 26 meses. La presente tesis también se apoya en varias actividades de investigación documental y de campo realizadas previamente por el autor y de informes de investigación tomados de otras fuentes:

- La investigación de campo realizada por el autor como consultor del Instituto para la Seguridad y la Democracia y la Dirección de Seguridad Pública Municipal de

¹⁴ *Ibidem.*

Chihuahua. Se citan, por una parte, los resultados reportados en el informe de esa consultoría.¹⁵ Por otra parte, se utiliza investigación de campo original realizada en ese periodo, que no fue utilizada en ese informe. Adicionalmente, el autor realizó otras visitas de campo en noviembre de 2009 y enero de 2010 como parte de un proyecto de investigación de la División de Estudios Jurídicos del CIDE, en la que aprovechó la oportunidad para entrevistar a algunos operadores del sistema de seguridad pública municipal. Asimismo, el autor se benefició del encuentro con ex funcionarios de la policía municipal de Chihuahua durante otras actividades de investigación que realizó en Ciudad Juárez entre septiembre y noviembre de 2009.

- La investigación documental y de campo realizada por el autor y Ernesto Treviño en la Secretaría de Seguridad Pública del Distrito Federal, en el periodo 2005-2007, como parte de un proyecto de Fundar, Centro de Análisis e Investigación, financiado por el *Open Society Institute*, que consistió en evaluar los mecanismos de rendición de cuentas de 15 de las 36 Unidades de Protección Ciudadana de la Policía del Distrito Federal y concluyó en un informe cuyo contenido es la columna vertebral de la sección dedicada al Distrito Federal en esta tesis.¹⁶ Adicionalmente, para la realización de esta sección de la tesis se utilizaron una serie de documentos sobre la memoria institucional de la SSPDF y de las Unidades de Protección Ciudadana que fueron publicadas con posterioridad al informe de Fundar; así como los informes sobre violaciones a los derechos humanos durante el operativo '*News Divine*' redactados por la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal; un documento de trabajo preparado por el autor para el Woodrow Wilson Center en noviembre de 2009 sobre reforma policial en el DF ('Reforma policial en el DF: avances y regresión') y una entrevista realizada al Presidente de la Comisión de Derechos Humanos del DF, Luis González Placencia. El autor es miembro del Consejo Editorial de Justicia del periódico Reforma, a través de la colaboración con periodistas de este medio se ha allegado de información valiosa para documentar el caso de reforma policial en el Distrito Federal.
- El autor también cita en distintas partes de esta tesis otras dos publicaciones propias: 'Documento conceptual metodológico sobre políticas públicas de seguridad

¹⁵ J. Salgado y A. Mendoza, *Una visión del futuro ... hacia la seguridad ciudadana. La Policía Municipal de Chihuahua*, México, Secretaría de Gobernación, 365pp.

¹⁶ J Salgado y E Treviño, *Los retos para la reforma policial a nivel local en México: una evaluación de las Unidades de Protección Ciudadana del Distrito Federal*, México, Fundar, 2008, 104pp.

ciudadana, capacidades institucionales para medir su desempeño y bases para el desarrollo de indicadores en esta materia', publicado por el CIDE y el PNUD en 2010; y 'Evidencia empírica, prácticas promisorias y lecciones aprendidas en reforma policial' que realizó como informe de una consultoría para el Banco Interamericano de Desarrollo entre 2009 y 2010.

- También se utiliza alguna información recopilada durante la evaluación de la Policía Municipal de Guadalajara y Zapopan, cuando el autor formó parte del equipo de investigación de campo de la Semana Mundial de Visita a Estaciones de Policía 2007 de ALTUS, durante la visita realizada a la Dirección de Seguridad Pública del Municipio de Guadalajara en junio de 2009, como parte de la investigación para esta tesis y la información obtenida por el autor y por Esteban Arcos en la visita realizada a la esta misma institución en noviembre de 2009, con fondos del Banco Interamericano de Desarrollo.
- La información sobre el proceso de reforma policial en El Marqués, Querétaro – impulsado por la Secretaría de Seguridad Ciudadana de Querétaro se basa en la experiencia del autor como consultor y capacitador policial en esa institución, en varias fuentes documentales, en el documento sobre la experiencia del proyecto de Policía Comunitaria en el Municipio de El Marqués, Querétaro, que el autor está preparando para esta institución y en la entrevista realizada a Edgar Mohar, ex Secretario de Seguridad Ciudadana de Querétaro para esta investigación en diciembre de 2009.

1.2 La evaluación de las políticas públicas y la especificidad de las políticas de seguridad

“En el sentido original y primario de los conceptos de necesidad y carencia, los deseos tienden a estructurar la visión de las responsabilidades gubernamentales. La búsqueda de la seguridad –ya sea económica, física, psicológica o militar– agrega una sensación de urgencia a la política y es una de las más permanentes fuentes de pasión en las controversias sobre políticas públicas”.
Deborah Stone.¹⁷

¿Cómo se puede controlar efectivamente a las/os agentes de policía?, ¿qué medidas de reforma institucional de las policías se pueden instrumentar para prevenir los abusos de poder y obtener un control político sobre la discrecionalidad en el ejercicio de la función policial? A partir de estas dos preguntas, Michael K. Brown identifica lo que considera como elementos centrales para evaluación de las políticas públicas de seguridad.¹⁸ Brown considera que, además del análisis de la normatividad y de la estructura de las instituciones policiales, es necesario estudiar a profundidad las políticas públicas de seguridad que se encuentran detrás de un modelo policial.

En esta sección se describen inicialmente los fundamentos conceptuales que son relevantes para la evaluación de las políticas públicas, de acuerdo a los desarrollos teóricos de las metodologías para el análisis de políticas públicas (las que en inglés se llaman *policy sciences*). En particular, se recuperan dos metodologías de análisis:

- a) La metodología de Oran Young, que sirve como pauta para establecer los criterios de formulación del modelo conceptual para la reforma de instituciones policiales en el ámbito local en México, que se desarrolla al final de esta tesis;
- b) la metodología de María Ángeles Díez. Ésta, junto con algunos principios esenciales para el análisis de las políticas públicas de seguridad, que se subrayan más adelante en esta sección, forman la base para evaluar los procesos de reforma policial que se presentan en el capítulo 4 de esta tesis.

Finalmente se analizan algunos elementos esenciales de las políticas públicas orientadas hacia la generación de mayores condiciones de seguridad en la sociedad.

¹⁷ D. Stone, *Policy Paradox: The Art of Political Decision Making*, Nueva York, WW Norton, 3a ed., 2001, p. 86.

¹⁸ M. K. Brown, *Working the Street. Police Discretion and the Dilemmas of Reform*, Nueva York, Russel Sage, 1998, p. 10.

A partir de un análisis de los elementos racionales que deben intervenir en el proceso de toma de decisiones para la formulación de políticas públicas, Deborah Stone identifica una serie de elementos que deben estar presentes en un tipo ideal que ella denomina “modelo de razonamiento” (*model of reasoning*):

- Identificar los objetivos.
- Identificar pautas de acción alternativas para alcanzar los objetivos.
- Prevenir las posibles consecuencias para cada alternativa.
- Evaluar las posibles consecuencias de cada alternativa.
- Seleccionar la alternativa que maximiza el cumplimiento de los objetivos.¹⁹

El modelo de Stone presenta una ruta crítica para la toma de decisiones racionales en asuntos públicos que parece incuestionable. Sin embargo, en el ámbito de la seguridad pública, en particular en las políticas públicas para la reforma de las instituciones policiales, es difícil seguir estos pasos, ya que generalmente el proceso de toma de decisiones es generalmente reactivo y no necesariamente proactivo.

Tal vez la más importante especificidad de los casos que se estudian en el capítulo 4 de esta tesis es que las/os responsables de tomar decisiones sobre los procesos de reforma policial fueron proactivos y pudieron, en los términos de Deborah Stone, “identificar los objetivos” de sus respectivos procesos de reforma policial y “seleccionar la alternativa que maximiza el cumplimiento de los objetivos”. El enfoque de Deborah Stone se concentra en el análisis de los procesos de toma de decisiones y de las paradojas que enfrentan los administradores. Sin embargo, para estudiar los procesos de reforma policial es importante también considerar las variables institucionales y las características de las instituciones locales.

Oran R. Young señala que la mayor parte de la literatura sobre el análisis del diseño, la instrumentación y la evaluación de políticas públicas (el cuerpo de conocimiento de las *policy sciences*) se concentra en estudiar instituciones sociales en el ámbito nacional, utilizando dos aproximaciones: el análisis de asuntos particulares en los que se

¹⁹ D. Stone, *op. cit.*, p. 8.

deben tomar decisiones de política pública (por ejemplo, la escasez de agua), o el análisis de decisiones genéricas que se aplican sobre un universo relativamente bien definido de situaciones (por ejemplo, las reglas de utilización del fondo de desastres naturales).²⁰

Sin embargo, Young considera que un análisis integral de los entornos institucionales y de los procesos de toma de decisiones que yacen detrás de las políticas públicas requiere dirigir el análisis a un tipo de procesos de toma de decisiones distinto, en el ámbito local, y para esto es necesario comparar y contrastar procesos de política pública que ocurren en distintas instituciones sociales. En particular, Young se concentra en las decisiones de política pública que permiten la creación de sistemas de gobernabilidad o arreglos institucionales y enfatiza el valor agregado de estudiar las transformaciones locales a través de la comparación.²¹

En el cuadro 6 se muestran las características de los procesos de formulación de políticas públicas en los ámbitos local, nacional e internacional, de acuerdo a la tipología que establece Young. Es interesante observar que los acuerdos sociales y los líderes individuales tienen un papel fundamental en los procesos institucionales para la formulación de política pública en el ámbito local.

Las experiencias que se estudian en el capítulo 4 de esta tesis parten del análisis de los cambios normativos que sustentan a los procesos de reforma. Sin embargo, será importante tomar en cuenta que esos cambios en el ámbito local pueden no tener el mismo efecto sin los respectivos acuerdos sociales. Por otra parte, el papel de los “líderes individuales” que señala Young también es importante en el ámbito municipal mexicano, ya que son éstos quienes impulsan procesos locales de reforma policial y, al cambiar cada tres años, se corre el riesgo de que con el fin de su liderazgo termine también el esfuerzo de reforma. Varias de las experiencias estudiadas en esta tesis han logrado trascender una administración municipal de tres años, sin embargo, es importante destacar que algunos de los retrocesos y riesgos más grandes a estos procesos provienen de cambios en los liderazgos locales.

²⁰ O. R. Young, “Choosing Governance Systems: A Plea for Comparative Research”, en Moran, *et. al.* (eds.) *The Oxford Handbook of Public Policy*, Oxford, Oxford University Press, 2008, p. 844.

²¹ *Ibid.*, pp. 844, 845.

Cuadro 6. Procesos de formulación de políticas públicas en los ámbitos local, nacional e internacional (Orhan Young).²²

Procesos de política	Procesos institucionales		
	Local	Nacional	Internacional
Productos de política	Acuerdos sociales	Legislación / estatutos	Convenciones y tratados
Formación de agenda	Líderes individuales	Grupos de interés	Sociedad civil / actores no estatales
Conocimiento relevante	Conocimiento tradicional	Conocimiento científico	Conceptos globales
Proceso de toma de decisiones	Construcción de consensos	Negociación legislativa	Negociación internacional
Instrumentación	Por parte de los actores (involucrando a la sociedad civil)	Agencias gubernamentales	Procesos en varias etapas
Bases para el cumplimiento	Presión social	Sanciones	Administración
Interpretación	Tribunales ad hoc	Cortes / litigio	Procesos de ayuda mutua

En el cuadro 6 se señalan otros dos elementos que son importantes para los casos de reforma policial en los municipios que se estudian en esta tesis. De acuerdo con Young, el proceso de toma de decisiones en el ámbito local es basado en la construcción de consensos, más que en otro tipo de negociaciones más formales como las negociaciones legislativas e intergubernamentales en los ámbitos nacional e internacional. Será importante analizar hasta qué grado se llegó a un consenso con las distintas fuerzas sociales en el municipio para impulsar los procesos de reforma policial y qué tanto esto facilitó u obstaculizó su éxito.

Asimismo, Young señala otra variable importante para el análisis de los casos de esta tesis: las “bases para el cumplimiento” de las políticas públicas, en este caso, de las políticas de reforma policial. En el cuadro 6 se indica que las bases para el cumplimiento de las políticas públicas en el ámbito local es la presión social. A pesar de la poca movilización social y participación activa de la sociedad civil en las discusiones públicas en la mayoría de los municipios mexicanos, la inseguridad ha sido un tema que ha logrado movilizar a la sociedad y ha articulado demandas dirigidas a gobiernos en los tres niveles.

Los planteamientos de Young sobre la presión social se relacionan con la descentralización. De acuerdo con David Weimer y Aidan Vining, la descentralización

²² *Ibid.* p. 848.

administrativa, además de generar mejores sistemas de control sobre los distintos niveles de gobierno, es un fenómeno deseable “porque acerca a los ciudadanos a las decisiones públicas, usualmente haciendo más fácil que ejerzan su voz sobre las cantidades y calidades de los bienes públicos”.²³ En cuanto a la seguridad pública, concebida como un bien público, la descentralización permite a la ciudadanía ejercer un mayor escrutinio de las políticas y acciones que realiza el gobierno local en este sector. Sin embargo, Weimer y Vining también reconocen que la descentralización tiende a complicar la instrumentación de políticas públicas, ya que suscita externalidades fiscales relacionadas con la provisión de bienes públicos locales. Esto no es necesariamente aplicable al caso de México, ya que los municipios desarrollan la mayor parte de sus políticas de seguridad con fondos que provienen de subsidios estatales o federales.

La evaluación de las políticas públicas regionales ha sido objeto de una amplia producción literaria. En México, Mauricio Merino, Enrique Cabrero y David Arellano Gault destacan entre los principales académicos que han desarrollado estudios sobre políticas públicas municipales. Los estudios de estos autores analizan los retos de los municipios para desarrollar políticas públicas independientes que promuevan el desarrollo local.

Por otra parte, María Ángeles Díez, autora española, desarrolla varios elementos metodológicos para evaluar las políticas públicas municipales, llegando a un modelo de evaluación que ella denomina “pluralista”. Algunos de esos instrumentos son útiles para los fines de esta investigación. En el siguiente cuadro se presenta la aproximación a la evaluación de la política regional en una perspectiva histórica, de acuerdo al modelo de Díez.

²³ D. Weimer y A. Vining, *Policy Analysis. Concepts and Practice*, Upper Saddle River, Pearson-Prentice Hall, 4ª ed., 2005, p. 187.

Cuadro 7. La evaluación de la política regional a lo largo del tiempo (M. A. Díez).²⁴

Aproximación económica 1960 – 1985		Aproximación de auditoría A partir de 1990	
La evaluación: una disciplina en pleno crecimiento	Rápido declive de la evaluación: <ul style="list-style-type: none"> • Utilidad cuestionada; • Críticas metodológicas 	La evaluación: una actividad profesional ligada a la gestión pública.	Nuevas aproximaciones a la evaluación de la política regional.
Modelos macroeconómicos: <ul style="list-style-type: none"> • Análisis de varianza; • Modelos econométricos; • Modelos input-output 	Análisis costo-beneficio	Modelos microeconómicos Estudios value for Money (3 Es): economía, eficiencia, eficacia.	Se amplían los efectos: del análisis de los efectos económicos al análisis de los efectos sociales.
Estimación parcial del impacto de la política regional	Estimación global del impacto de la política regional	La ratio costo por empleo creado como criterio de eficacia	Se busca comprender los modelos de funcionamiento institucional.
No se podían determinar los efectos agregados de la política regional.		Eficiencia y eficacia. Hacia una evaluación pluralista.	

En el cuadro 7 se puede observar cómo María Ángeles Díez sintetiza la transición de los procesos de evaluación de políticas públicas en las últimas décadas. A partir de 1990 se añaden más variables sociales a las tradicionales variables económicas, asimismo, la evaluación de las políticas públicas también se propone explicar la gestión institucional. Este enfoque más institucional y social es el que se seguirá en el análisis de las experiencias municipales de reforma policial en el capítulo 4.

De acuerdo con Díez, hasta antes de 1990 el principal indicador de éxito de una política es igual al cumplimiento de objetivos de la forma más económica posible.²⁵ Esta puede ser una aproximación útil para evaluar ciertos aspectos de las políticas de seguridad pública, como, por ejemplo, su viabilidad financiera en un país con problemas de subdesarrollo, pero no necesariamente es la mejor aproximación para evaluar integralmente las políticas que sustentan los procesos locales de reforma policial en México.

²⁴ M. A. Díez, "La evaluación de la Política Regional: una revisión de enfoques y métodos", en: R. Bañón i Martínez, *La evaluación de la acción y de las políticas públicas*, Madrid, Díaz de Santos, 2003, p. 141.

²⁵ *Ibid.*, p. 149.

Al desarrollar el concepto de “evaluación pluralista” Díez señala que “ya hacia principios de los años 90, algunos evaluadores comenzaban a rechazar los estudios ‘*value for money*’ como modelo de evaluación y se pronunciaban a favor de evaluaciones más cualitativas y más políticas”.²⁶ Es precisamente este tipo de evaluación el que se busca desarrollar en el capítulo 4 de esta tesis al analizar los casos de estudio municipales. Además de enfatizar las ventajas que tiene este tipo de evaluación para las políticas públicas locales, Díez señala cinco retos de esta aproximación pluralista al análisis de las políticas públicas:

- La necesidad de introducir en la evaluación los efectos sociales y cualitativos de la política regional.
- La posibilidad de cuestionar los objetivos de los responsables de la política como criterios únicos de evaluación y la defensa del argumento de que los objetivos pueden ser criticados, revisados y valorados como parte de la evaluación.
- La dimensión política de la evaluación, un ejercicio que se desarrolla en un sistema de relaciones de poder al servicio de intereses y propósitos.
- La evaluación como una actividad subjetiva donde confluyen diferentes visiones y percepciones de la realidad social y que impiden que la evaluación sea un examen objetivo y neutral, introduciendo, por el contrario, la necesidad de producir conclusiones imparciales, equilibradas y creíbles.
- La apertura de la evaluación a los diferentes grupos y/o actores sociales implicados en la política evaluada.²⁷

Los retos anteriormente señalados son tomados en cuenta al evaluar cada uno de los casos de reforma policial en el capítulo 4. En la medida de los límites de esta investigación, se busca situar los procesos de reforma policial en el entorno social y político más amplio en las respectivas entidades. Por otra parte, se cuestiona la validez de los objetivos de esos procesos, sobre todo a la luz de sus resultados. Asimismo, se busca incorporar a la evaluación a policías, mandos y ciudadanos a través de grupos de enfoque realizados por el autor.

²⁶ *Ibid.*, p. 153.

²⁷ *Ibid.*, p. 154.

En cuanto a la evaluación de políticas públicas específicas para mejorar la seguridad pública en una sociedad, los autores especializados divergen en privilegiar distintos enfoques. Mientras algunas/os criminólogos y especialistas en seguridad pública privilegian la aplicación del derecho penal, otras/os hacen énfasis en la cultura de la legalidad y el estado de derecho, otras/os se concentran en las políticas de reducción del daño a la sociedad y a víctimas, otras/os analizan políticas regulatorias y de descriminalización y otras/os, que son de interés más relevante para esta tesis, se concentran en las políticas de prevención del delito.

Michael Tonry prioriza la importancia de la evaluación de las políticas de prevención del delito en el entorno más amplio de políticas de seguridad. Tonry señala la importancia de tres tipos de políticas de prevención del delito: las situacionales (cámaras de vigilancia, alumbrado público e iniciativas policiales y no policiales orientadas a desincentivar las oportunidades delictivas), sociales (políticas orientadas a identificar factores de riesgo en jóvenes y sus potenciales de cambio, buscando debilitar los primeros y fortalecer los segundos) y comunitarias (organización vecinal para prevenir el delito y diseño urbano orientado hacia la inhibición del delito).²⁸

Las experiencias de reforma policial que se analizan en el capítulo 4 de esta tesis se basan en la instrumentación de políticas públicas de prevención situacional del delito que se inscriben en una o más de las categorías señaladas por Michael Tonry. Adicionalmente, la participación ciudadana es un elemento central de los casos analizados en esta tesis y es uno de los indicadores más rigurosamente analizados por los académicos especializados. La *Home Office* del Reino Unido identifica tres “ingredientes cruciales” para lograr la colaboración entre autoridades de seguridad pública locales y la ciudadanía:

1. Ciudadanía activa. La ciudadanía debe tener oportunidades y apoyo para involucrarse activamente en la definición y resolución de problemas de sus comunidades y en el mejoramiento de su calidad de vida.
2. Fortalecimiento comunitario: las comunidades locales deben recibir asistencia para formar y sostener sus propias organizaciones, generando sinergia entre actores sociales para poder solventar sus problemas.

²⁸ Michael Tonry (ed.), *The Oxford Handbook of Crime and Public Policy*, Oxford, Oxford University Press, 2009, pp. 8-9.

3. Asociaciones para satisfacer las demandas públicas.²⁹

Karen Evans identifica cuatro preguntas esenciales que las autoridades municipales deben considerar para la inclusión de ciudadanas/os en los procesos de planeación e instrumentación de políticas de prevención del delito:

- ¿Cuáles son los objetivos en materia de prevención del delito y qué están preparados para hacer con el fin de alcanzarlos?
- ¿Por qué consideran importante consultar a la ciudadanía?
- ¿En qué etapa del proceso de política (planeación, instrumentación o evaluación) se busca incorporar a la ciudadanía?
- ¿Qué tan inclusivo es el proceso (quién participa y quién no)?
- ¿De qué manera se busca que participe la ciudadanía (métodos)?³⁰

Si bien las distintas experiencias de reforma policial que se analizan en esta tesis conciben e instrumentan de distinta manera sus políticas de participación ciudadana para la prevención del delito, estas preguntas son de suma utilidad para evaluar los esfuerzos logrados en este terreno en el último capítulo cuando se desarrolla la matriz de políticas para el modelo de reforma policial para las instituciones locales de policía en México.

Michael K. Brown señala que “el destino de la policía moderna es emblemático de una tendencia más amplia en las sociedades industriales: la burocratización de estas sociedades y la dependencia concomitante en el aparato administrativo para alcanzar las metas sociales deseadas. En un sentido muy real, la administración ha suplantado a la política. Con la expansión del aparato gubernamental, la centralidad de la burocracia para la política pública ha aumentado considerablemente y la arena política se transforma en una arena administrativa. Los principales asuntos políticos se resuelven menos a través de las deliberaciones entre funcionarios elegidos por voto que entre las rutinas de la administración”.³¹

Siguiendo el argumento de Brown, se puede observar que los procesos de reforma policial local en México se generan en una complicada yuxtaposición de factores políticos

²⁹ Home Office Communication Directorate (Reino Unido), *Active Citizens, Strong Communities: Progressing Civil Renewal*, Londres, UK Home Office, 2003, p. 38.

³⁰ Karen Evans, *Crime Prevention. A Critical Introduction*, Londres, SAGE, 2011, p. 62

³¹ Michael K. Brown, *Working the Street. Police Discretion and the Dilemmas of Reform*, Nueva York, SAGE, 1988, p. 21

y administrativos (que facilitan o complican estos procesos, como se verá en los casos de estudio en el capítulo 4 de esta tesis). A continuación se presenta el marco analítico desarrollado por Michael Brown para analizar los efectos de la discreción en las políticas públicas de reforma policial. Este marco analítico también servirá como guía para evaluar, en el capítulo 5 de esta tesis, los casos de estudio de instituciones policiales mexicanas que se revisan.

Cuadro 8. Marco para el análisis de la discreción administrativa en los procesos de reforma policial (M. Brown).³²

Ámbito de discreción	Tomadores de decisiones	Tipos de decisiones discrecionales
A. Limitaciones ambientales	A. Élités administrativas	A. Procedimentales
1. Políticas		1. Estructura organizativa
2. De entorno	B. Mandos medios y supervisores	2. Reglas programáticas
B. Limitaciones organizacionales		B. Sustantivas
1. Estructura administrativa	C. Policías a nivel de calle (<i>street-level</i>)	1. Distributivas
2. Controles organizacionales		2. Regulatorias

³² M. Brown, *op. cit.*, p. 30.

1.3 El uso de casos de estudio para evaluar experiencias de reforma policial

“Hay dos maneras para aprender a construir una casa.
Se puede estudiar el proceso de construcción de varias casas
- tal vez una amplia muestra de casas, incluso cientos de miles de casas.
O se puede estudiar la construcción de una casa en particular.
El primer método es longitudinal, el segundo método es un caso de estudio”.
John Gerring

Bob Hancké señala que la “investigación en las ciencias sociales [...] requiere tomar decisiones y en varias ocasiones no hay una clara guía sobre cómo tomarlas. En una gran medida, esto se debe a que las ciencias sociales exploran dimensiones de la vida política y social que son relativamente nuevas”.³³ Si bien en los últimos 40 años se ha producido una vasta literatura sobre reforma policial, el tema central de esta investigación implica el análisis de algunas variables locales que han sido poco exploradas, sobre todo en México y esto planteó un problema inicial para decidir sobre los métodos de investigación que pudieran ser óptimos para cumplir con los objetivos.

A diferencia de la cita de Gerring que aparece en el epígrafe anterior –que hace una analogía sobre el proceso de construcción de viviendas-, esta investigación versa sobre construcciones institucionales basadas en el desarrollo de modelos que transforman la gestión de algunas instituciones policiales locales en México, el cual sigue siendo un tema muy poco estudiado. La falta de información en la materia –y de su respectiva sistematización- fue uno de los principales motivos por el que se optó por el uso de casos de estudio, en lugar de un método de investigación longitudinal.

Asimismo, Michael Tonry, al igual que varios autores especializados en el estudio de la criminología y la seguridad pública, señalan que es necesario someter el análisis de políticas públicas a la evidencia (*evidence-based policy*).³⁴ Los casos de estudio son una herramienta fundamental para obtener este tipo de evidencia empírica. En esta sección se justifica, con base en elementos teóricos y conceptuales, por qué el autor decidió utilizar el método de estudio de casos para guiar la investigación de la presente tesis doctoral.

³³ Bob Hancké, “*The Challenge of Research Design*” en D. Marsh y G. Stoker (eds.), *Theory and Methods in Political Science*, Londres, Palgrave-MacMillan, 2010, p. 245.

³⁴ M. Tonry, *op. cit.* pp. 17-18.

Para iniciar la justificación de la elección de casos de estudio en esta investigación, el autor de esta tesis ha seleccionado dos conceptos entre los principales elementos meta-teóricos de las ciencias sociales: las estructuras y los agentes. Si bien distintos debates meta-teóricos se orientan hacia los alcances de lo material y lo ideológico para explicar la estabilidad y el cambio, dos conceptos fundamentales en la ciencia política, son las estructuras y los agentes quienes permiten –desde un punto de vista pragmático y de investigación aplicada- analizar un fenómeno social complejo como la reforma policial.

De acuerdo con David Marsh, las estructuras proporcionan el entorno en el cual los agentes actúan, pero los agentes interpretan las estructuras y al hacerlo las transforman, siendo estas “nuevas” estructuras el entorno real en el que actúan los agentes.³⁵ Así, los tomadores de decisiones responsables de los procesos de reforma policial transforman sus instituciones y buscan redimensionar sus relaciones laborales y jerárquicas en un entorno distinto al tradicional.

La especificidad de las relaciones entre “estructura” o institución policial y “agente” o tomador/a de decisiones en un entorno tan complejo y diverso como el mexicano, donde perviven (al menos hasta el momento de escribir esta tesis) más de 2,000 instituciones municipales de policía, hace que el estudio de situaciones genéricas o patrones sea complicado. El estudio de casos permite analizar la especificidad de cada experiencia y extraer las lecciones aprendidas y mejores prácticas que pueden servir para ser adaptadas en otras instituciones policiales.

John Gerring señala que “el análisis de los casos de estudio se enfoca en un pequeño número de casos que se espera que puedan aportar información valiosa sobre una relación causal a través de una población más amplia de casos”.³⁶ Esto sin duda, plantea al investigador la pregunta crucial sobre los casos que deben seleccionarse para estudio. A diferencia de la perspectiva de Gerring, y de la mayoría de las/os académicos que se dedican a teorizar el estudio de casos- en esta investigación no se busca necesariamente encontrar en los casos de estudio del capítulo 4 una relación causal que pueda ser extrapolada a los otros casos (o a las otras instituciones policiales del país). Debido a los motivos esgrimidos en el párrafo anterior, se busca identificar lecciones

³⁵ D. Marsh, “Meta-Theoretical Issues”, en: D. Marsh y G. Stoker (eds.), *op. cit.*, p. 213.

³⁶ J. Gerring, *Case Study Research. Principles and Practice*, Nueva York, Cambridge University Press, 2009, p. 86.

aprendidas y mejores prácticas que al final de la tesis puedan ser sintetizadas en una matriz de políticas públicas, que se esboza como una propuesta de modelo para la reforma policial democrática en México.

En cuanto al análisis de casos de estudio en la tesis, se utilizan dos herramientas metodológicas. La primera es lo que Alexander L. George y Andrew Bennett denominan el método de análisis “intra-caso” (*within-case analysis*), este método es empleado el capítulo 4 de esta tesis, cuando se estudian las particularidades de los procesos de reforma policial en cada una de las entidades seleccionadas (subcapítulos 4.1 a 4.4). Más adelante, en el capítulo 5, se utiliza la segunda herramienta metodológica, a saber, el método que George y Bennett denominan análisis “trans-caso” (*cross-case analysis*).

CAPÍTULO 2. LA SEGURIDAD PÚBLICA Y LAS INSTITUCIONES LOCALES DE POLICÍA EN MÉXICO

A partir de la década de 1990 han tenido lugar en México varios procesos de democratización y de reforma del Estado que han generado cambios importantes en materia de participación ciudadana, transparencia y acceso a la información, modernización de la gestión pública, competitividad de las instituciones estatales, mecanismos de rendición de cuentas y articulación entre los ámbitos federal, estatal y municipal.

Sin embargo, aún no ha tenido lugar un proceso de reforma integral y democratizador en las instituciones policiales mexicanas –tanto investigadoras como preventivas. El rediseño integral de estas instituciones sigue siendo una de las tareas más rezagadas en el entorno de las reformas de Estado en México. En el capítulo 3 de esta tesis se discuten los elementos conceptuales y operativos que el autor considera indispensables para un proceso de reforma integral y democrática de las instituciones de policía en México, así como algunas experiencias internacionales en esta materia.

El sistema policial mexicano está dividido funcionalmente en investigación delictiva y prevención del delito. Más adelante, en la sección 2.2, se explica la división estructural de la policía mexicana. A partir del trabajo de campo que se realizó para esta tesis, se documentan tres experiencias de reforma policial en los municipios de Chihuahua, Chihuahua, Guadalajara, Jalisco y El Marqués, Querétaro, así como los procesos de reforma policial en el Distrito Federal y en el estado de Querétaro.

Las instituciones policiales en los municipios son el primer eslabón en la cadena de justicia penal en México y sus agentes son quienes más contacto tienen con la ciudadanía. Asimismo, son las instituciones responsables de desarrollar políticas de seguridad ciudadana y proximidad policial. La reforma democrática de estas instituciones y la sostenibilidad de las políticas de seguridad ciudadana en el ámbito municipal en México enfrentan cinco riesgos principales:

a) la corta duración de las administraciones municipales (3 años) y la imposibilidad de reelección de Presidentes Municipales obstaculizan el seguimiento de políticas de largo plazo;³⁷

b) el incremento en la incidencia y peligrosidad de la delincuencia común y organizada en los últimos diez años en México propicia que los gobiernos locales y una gran parte de la sociedad civil apoyen políticas de 'mano dura' contra la delincuencia y la militarización de la seguridad;³⁸

c) la infiltración de la delincuencia organizada en instituciones policiales locales obstaculiza cualquier esfuerzo de reforma;³⁹

d) la mayoría de los modelos de control de confianza y disciplinarios para las policías mexicanas (tanto federales como locales) siguen basándose en procesos casuísticos, que persiguen elementos corruptos o indisciplinados, en lugar de atacar los problemas estructurales en las instituciones policiales que permiten la persistencia de esas conductas;

e) los incentivos federales (transferencias financieras de la federación a municipios etiquetadas para la seguridad pública) priorizan el equipamiento y, en el mejor de los casos, la capacitación policial, pero no están dirigidos a fomentar políticas de prevención del delito con base en la participación ciudadana, ni están etiquetadas para desarrollar modelos de policía comunitaria o de proximidad. Estas transferencias tampoco están atadas a requerimientos de reforma estructural de las instituciones locales de policía.

Adicionalmente, la estrategia mexicana de reforma policial federal, impulsada por la Secretaría de Seguridad Pública, privilegia el fortalecimiento de capacidades operativas y la infraestructura de las policías federales (aproximadamente 10 por ciento del total del

³⁷ Es pertinente señalar que el 15 de diciembre de 2009, el presidente Felipe Calderón Hinojosa presentó al Congreso federal una Iniciativa de Reforma Política que requiere la aprobación mayoritaria por parte de las/os legisladores de varias reformas constitucionales y de legislación secundaria que permitirían, en el ámbito de análisis de esta tesis [...] dejar en libertad a las legislaturas locales y a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal para poder establecer la elección consecutiva, hasta por un periodo de 12 años, de alcaldes y demás miembros de los ayuntamientos, así como de los jefes delegaciones'. <http://www.presidencia.gob.mx/prensa/?contenido=51465> consultada el 16 de diciembre de 2009. Sin embargo, la instrumentación de esta iniciativa dependerá de su aprobación por parte de las dos cámaras del Congreso federal, en el momento que se redacta esta tesis, la reelección municipal no es posible.

³⁸ Martín G. Barrón, *Militarización de la seguridad pública en México, ¿actualización o continuidad histórica?*, San Diego, Universidad de California en San Diego, 2003, p. 4.

³⁹ Secretaría de Seguridad Pública, *op. cit.*, p. 17

estado de fuerza policial del país),⁴⁰ y dedica, proporcionalmente, pocos recursos y apoyo técnico a las policías locales. La federación busca concentrar poder y capacidad operativa en las policías federales, a tal grado que el 24 de septiembre de 2009, el Secretario de Seguridad Pública planteó al Congreso federal la posibilidad de terminar con la administración municipal de las policías preventivas locales (actualmente hay en México aproximadamente 2,000 cuerpos de policía municipales), integrándolas a las 31 policías estatales para homologar su funcionamiento y operación.⁴¹

El debate sobre este tema ha continuado en los poderes Ejecutivo y Legislativo. El 6 de octubre de 2010, el Ejecutivo federal envió al Senado la Iniciativa de Mando Único Policial.⁴² Esta iniciativa recoge los tres principales planteamientos políticos al respecto: a) la propuesta de la Secretaría de Seguridad Pública federal, que contempla concentrar el mando policial en 32 fuerzas estatales, que dependan de la Policía Federal; b) la propuesta de la Conferencia Nacional de Gobernadores (CONAGO) que consiste en concentrar el mando policial en 32 fuerzas estatales, que sean independientes de la federación y que reciban los recursos financieros que actualmente se dirigen a los municipios como transferencias desde la federación; c) la propuesta del Sistema Nacional de Seguridad Pública, acompañada por la mayoría de las y los Presidentes Municipales del país, que se llama subsidiaria, por considerar la persistencia de una fuerza básica policial en los municipios (de convivencia, siguiendo bandos elementales) y contemplando la posibilidad de que algunos municipios con capacidades institucionales y recursos puedan continuar con policías municipales, siempre y cuando sean acreditadas por el Sistema Nacional de Seguridad Pública.

En su exposición de motivos, la iniciativa señala dos principios fundamentales para las reformas constitucionales que propone: la corresponsabilidad (que implica la obligación compartida que tienen las instituciones de seguridad pública de cumplir sus fines y el apoyo que deben brindarse las instituciones policiales entre sí) y la subsidiariedad (que implica que el orden de gobierno más amplio o mayor no debe hacer lo que el orden de gobierno más cercano a la ciudadanía puede hacer). Sin embargo, al tratar de incorporar las tres principales propuestas de reforma policial, la Iniciativa

⁴⁰ Cfr. Cuadro 5 "Estado de fuerza policial en las instituciones seleccionadas para esta tesis", p. 19, *infra*.

⁴¹ Verónica Sánchez y L. Brito, 'Pide SSP eliminar policías municipales', *Reforma*, 24 de septiembre de 2009, ver online <http://www.reforma.com/congreso/articulo/519/1037298/default.asp?PlazaConsulta=reforma&DirCobertura=&TipoCob=0> consultada el 15 de noviembre de 2009.

⁴² Cfr. Anexo 5. Iniciativa legislativa para la creación del Mando Único Policial, 6 octubre 2010.

contradice varios de los principios y genera un esquema de reformas a los artículos 21, 73, 115 y 116 de la Constitución federal.

La iniciativa establece, entre otras reformas, la atracción del mando de las policías estatales por la Policía Federal, cuando esto se considere pertinente por parte del Consejo Nacional de Seguridad Pública; asigna el mando al Gobernador de las policías municipales y crea la figura de las policías metropolitanas, que también están bajo el mando del Gobernador. Este esquema no genera incentivos para la acreditación y mejora de las policías municipales, ya que su mando no recae en la autoridad municipal.

Los principales argumentos para desaparecer la estructura de las policías municipales en México son la alta infiltración de la delincuencia organizada en estas instituciones, los problemas de coordinación entre un número tan elevado de cuerpos policiales, su falta de profesionalización y su ineficiencia. Estos problemas responden a debilidades estructurales de las policías municipales en México, sin embargo, es importante considerar que estas debilidades estructurales también están presentes en las instituciones policiales estatales e incluso federales. Asimismo, la centralización de la función policial no necesariamente termina con los riesgos de corrupción e infiltración de la delincuencia organizada.

Por otra parte, la desaparición de las policías municipales plantea obstáculos considerables para el desarrollo de políticas de seguridad ciudadana que busquen prevenir el delito de 'abajo hacia arriba', con sólida participación ciudadana y conocimiento contundente del terreno operativo. Si bien la iniciativa federal en la materia no propone una desaparición total de las fuerzas policiales en los municipios, el conocimiento del terreno y el potencial para establecer vínculos comunitarios es superior entre agentes de policía que provienen del mismo municipio, en contraste con las capacidades más limitadas en estas materias que tienen las/os agentes de policía estatales y federales.

Otros países con regímenes federales han logrado superar los problemas de coordinación y disciplina de las instituciones locales de policía a través de políticas sostenidas para estos fines. Por ejemplo, en Estados Unidos, a través del *Department of Justice* y de la recurrente acción de la Suprema Corte de Justicia han logrado establecer

sanciones judiciales y *consent decrees* que han regulado la actuación de policías locales y han logrado enfrentar problemas serios de corrupción policial, uso indebido de la fuerza y racismo, sin tener que violentar su orden federal y la autonomía municipal (de los condados en el caso de Estados Unidos).⁴³

Tanto la prevención del delito como la investigación delictiva en Estados Unidos se basan en el trabajo profesional y en la gestión responsable de instituciones policiales locales que han ganado gran respeto de la ciudadanía, como el caso de la Policía de Nueva York (NYPD), que pasó de ser una policía local represora con una relación muy tensa con la comunidad a la que sirve, a ser una policía de proximidad con mecanismos eficientes de rendición de cuentas. Si bien la tensión causada por las tareas operativas de la NYPD y distintos grupos étnicos y sociales en Nueva York persiste hasta la fecha, se han realizado avances considerables en los mecanismos de rendición de cuentas y de supervisión policial.

El mismo papel fundamental de las instituciones locales de policía puede observarse en Canadá, que cuenta con un modelo policial mixto compuesto por los *'mounties'* (la policía montada, federal), las policías locales y las policías indígenas, todas estas instituciones policiales gozan de amplia legitimidad frente a la sociedad canadiense. Otros países en los que se ha logrado un importante reconocimiento social a la policía son el Reino Unido con los *'bobbies'* (*Metropolitan London Police*) y Chile con los Carabineros.

El Congreso federal no dio seguimiento a la propuesta de desaparición de las policías municipales en México, formulada por la Secretaría de Seguridad Pública, la cual fue esbozada por el Secretario desde 2007, cuando tomó el cargo, pero fue formalizada ante el Congreso en 2009. Sin embargo, esta propuesta detonó un amplio debate entre distintos actores políticos entre 2007 y 2010.

La Conferencia Nacional de Gobernadores (CONAGO) se ha pronunciado por la creación de mandos únicos policiales en los estados, proponiendo la desaparición de las policías municipales. Por otra parte, el Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública ha propuesto iniciativas más conciliadoras, basadas en la subsidiariedad (es decir, que el orden superior de gobierno sólo actúe en materia de

⁴³ S Walker, *The New World of Police Accountability*, Thousand Oaks, SAGE, 2005, pp. 24-40.

seguridad pública cuando el orden más cercano a la ciudadanía –es decir, el municipal– esté rebasado) y corresponsabilidad (es decir, la obligatoriedad de que los distintos órdenes de gobierno en México concurren en las tareas de seguridad pública).

El poder Ejecutivo presentó al Legislativo (Senado) la Iniciativa Legislativa de Mando Único el 6 de octubre de 2010, proponiendo que se discutiera y aprobara en esa cámara en el periodo legislativo que termina en diciembre de 2010. La propuesta del Ejecutivo federal propone concentrar el mando policial en los gobernadores de los estados y mantener a las policías municipales que logren acreditarse, pero éstas también estarían sujetas al mando del Gobernador y no del Presidente Municipal. Al mismo tiempo que la iniciativa se basa en los principios de subsidiariedad y corresponsabilidad, es contradictoria al concentrar el mando policial en los gobernadores y retirar la función de seguridad pública del ámbito municipal.

Para estos fines, la iniciativa del Ejecutivo contempla reformas y adiciones a los artículos 21, 73, 115 y 116 constitucionales que implican una transformación fundamental del principio de Municipio Libre y la cesión de la función de seguridad pública de los municipios hacia los gobiernos estatales. Sin embargo, hasta el momento, es importante recalcar que con base en la normatividad vigente (la Constitución federal y la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública) la función de prevención del delito en México continúa siendo una responsabilidad eminentemente municipal y, por ende, es importante analizar las posibilidades de las autoridades locales para hacer frente a la incidencia delictiva y promover políticas de seguridad.

En este capítulo y el siguiente se analizan la estructura del modelo de seguridad pública mexicano, los retos para reformarlo, los requerimientos mínimos para establecer procesos sostenibles de reforma en las instituciones policiales mexicanas y el marco conceptual de esta tesis. En este capítulo se utiliza información de gestión pública y del entorno de las instituciones de seguridad en México. Más adelante, todavía en este capítulo, se analiza otro elemento esencial para hacer las políticas de seguridad en México: las variables presupuestales y los mecanismos presupuestarios de la seguridad pública. Por otra parte, en el tercer capítulo se discuten conceptos teóricos y se les contrasta con elementos prácticos de la actividad política en México.

Posteriormente, el cuarto capítulo sintetiza la experiencia de las Unidades de Protección Ciudadana en la Secretaría de Seguridad Pública del Distrito Federal, los tres casos de estudio municipales y el caso de la Secretaría de Seguridad Ciudadana de Querétaro. Asimismo, se hace énfasis en documentar los procesos importantes y sostenidos de reforma policial en estos casos. El autor utilizó seis criterios mínimos para seleccionar a estas instituciones policiales como casos de estudio para esta tesis:

- a) que hayan tenido modificaciones importantes a sus mecanismos internos y externos de control;
- b) que hayan logrado redefinir las relaciones entre la ciudadanía y la policía a partir de la participación ciudadana para la prevención del delito y un enfoque comunitario;
- c) que hayan desarrollado incentivos institucionales que promuevan el respeto a los derechos civiles de la ciudadanía y la vigencia del Estado constitucional de derecho;
- d) que hayan incursionado en políticas de redignificación policial.
- e) que los proyectos de reforma hayan durado por lo menos dos administraciones municipales (en los casos de municipios);
- f) que hayan realizado reformas normativas contundentes para respaldar esos procesos.

El capítulo quinto sintetiza, por una parte, las lecciones aprendidas y buenas prácticas identificadas en estos casos de estudio y, por otra, los riesgos de continuidad para proponer un modelo de reforma para las instituciones locales de policía en México, que consiste en una matriz de políticas públicas. Posteriormente se concluye el trabajo con reflexiones sobre las prácticas que han tenido más impacto en estas experiencias, los elementos que tienen potencial para ser replicados en otros municipios y estados en México y la región latinoamericana, así como con una revisión de los principales obstáculos que enfrentan estos procesos de reforma policial de 'abajo hacia arriba'. Es decir, procesos que provienen de los órdenes de gobierno locales y no de la federación.

2.1 La seguridad pública en México: actores y procesos

Los municipios, estados e instituciones federales en México tienen capacidades institucionales muy diversas en materia de generación, sistematización y utilización de información relacionada con las políticas de seguridad ciudadana (información sobre incidencia delictiva, victimización, violencia social, procuración y administración de justicia, táctica y operación policial). Las políticas de seguridad ciudadana forman parte de un conjunto de políticas públicas y procesos que se enmarcan en un sistema de justicia penal. El continuum de la justicia penal en México comprende las siguientes etapas consecutivas:

- La prevención del delito (ámbito de acción primordial de los gobiernos municipales, de sus policías preventivas y de tránsito que generalmente dependen de una Dirección – o Coordinación- General de Seguridad Pública; complementado con la tarea de las policías preventivas estatales, que son coordinadas por las Secretarías de Seguridad Pública estatales); las y los agentes de policía preventiva son responsables de las tareas ordinarias de patrullaje, la prevención y persecución del delito y de las detenciones en flagrancia;
- La procuración de justicia (a cargo de las Procuradurías Generales de Justicia de las entidades federativas), incluye la investigación policial (ministerial) a cargo de policías ministeriales, de investigación o judiciales, los servicios periciales y el Ministerio Público. Los delitos del fuero común son investigados por el Ministerio Público estatal y los delitos del fuero federal están bajo la jurisdicción del Ministerio Público federal, a cargo de la Procuraduría General de la República. A diferencia de los arreglos legislativos e institucionales en la mayoría de los regímenes democráticos –que establecen fiscalías autónomas-, las procuradurías estatales y la federal dependen de los respectivos poderes ejecutivos, sin gozar de autonomía.
- La administración de justicia está a cargo de los Poderes Judiciales estatales y del Poder Judicial federal, dependiendo también del tipo de delito. Los Poderes Judiciales estatales se organizan de acuerdo a lo estipulado en las constituciones estatales y el Poder Judicial federal comprende a la Suprema Corte de Justicia de la Nación (que cumple con funciones de última apelación y revisión constitucional), el Consejo de la

Judicatura Federal, el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, los Tribunales Colegiados y Unitarios de Circuito y los Juzgados de Distrito.

- La ejecución de sentencias (sistema penitenciario) continúa estando a cargo de los poderes Ejecutivos estatales y federal. Si bien está en marcha una reforma al sistema de justicia penal en México que desarrollará la figura de Juez de Ejecución de Sentencias y que busca garantizar el respeto a los derechos de las personas en reclusión, la administración de los centros penitenciarios y la política penitenciaria nacional sigue siendo responsabilidad del Ejecutivo, aunque cada vez con mayor escrutinio del Poder Judicial.⁴⁴

Si bien las políticas de reforma policial que corresponden a las instituciones locales que se estudian en esta tesis se circunscriben principalmente a la etapa de prevención del delito, es necesario tomar en cuenta el entorno más amplio del sistema de justicia penal y las etapas diferenciadas en este continuum, ya que si los actores en las distintas etapas del proceso penal no realizan adecuada y eficientemente su trabajo, generan incentivos negativos para que las policías preventivas e investigadoras (las/os protagonistas de la instrumentación de las políticas de seguridad pública) realicen adecuadamente su trabajo. Por ejemplo, si el Ministerio Público y la policía investigadora no realizan procesos integrales de investigación delictiva que permitan estructurar adecuadamente las consignaciones de las personas indiciadas, se genera un entorno de impunidad que no incentiva a la policía preventiva a cumplir cabalmente con sus respectivas tareas de patrullaje, detención, preservación de la escena del delito e investigación para la prevención del delito.

Las etapas del sistema de justicia penal mexicano constituyen un continuum no sólo por la concatenación de sus funciones, sino por la interdependencia que hay en las tareas de sus agencias. Consecuentemente, la evaluación de las políticas de seguridad pública y ciudadana no puede limitarse a las policías y requiere la consideración de los otros actores en este complejo sistema, que comprende la coordinación de distintos órdenes de gobierno (municipal, estatal y federal) y de los poderes Ejecutivo y Judicial estatales y federales.

⁴⁴ Juan Salgado, *Documento conceptual metodológico sobre políticas públicas de seguridad ciudadana, capacidades institucionales para medir su desempeño y bases para el desarrollo de indicadores en esta materia*, México, CIDE-PNUD, 2010, pp. 1-3.

Si bien esta tesis doctoral se concentra en las políticas públicas específicas para la reforma policial, al evaluar estas políticas en los municipios y estados mexicanos, es necesario considerar que en México se está instrumentando un proceso de reforma al sistema de justicia penal federal, que inició con la reforma legislativa en esta materia en junio de 2008, con un periodo de instrumentación (*vacatio legis*) de ocho años.

La reforma integral al sistema de justicia penal transformará la actuación de los distintos actores en los ámbitos de la prevención del delito, la procuración de justicia, la administración de justicia y la ejecución de sentencias, así como las capacidades de las instituciones involucradas en estos ámbitos. Esta reforma federal fue precedida por procesos estatales de reforma a los sistemas de justicia penal que han tenido distintos grados de avance en el ámbito local. Los estados que más han avanzado en este terreno son Chihuahua, Nuevo León, Zacatecas, Estado de México, Chiapas y Oaxaca. Estas reformas tienen implicaciones directas en las políticas de seguridad pública local y federal, por lo tanto, también implicarán cambios fundamentales en la manera de evaluar sus procesos operativos y el impacto de sus actividades.

Ante esta situación se deben establecer parámetros de evaluación para las policías municipales y estatales tomando en cuenta la diversidad de las capacidades institucionales locales y los distintos grados de avance de las reformas judiciales que han tenido lugar en las entidades federativas.

2.2 Características de las instituciones policiales mexicanas

Debido a que México es una federación, la normatividad en materia de seguridad pública (la Constitución federal, la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública, las Constituciones estatales, los Bandos de Policía y Buen Gobierno en los municipios, así como otras leyes secundarias) establece cuerpos de policía preventiva e investigativa cuyas jurisdicciones corresponden a los tres órdenes de gobierno: federal, estatal y municipal.

En el ámbito federal, la Policía Federal Ministerial (antes Agencia Federal de Investigaciones) está a cargo de la Procuraduría General de la República. Asimismo, la Policía Federal –una institución que inicialmente se concentraba en tareas preventivas y cada vez más se involucra en funciones investigativas y de inteligencia- está bajo el mando de la Secretaría de Seguridad Pública. Por otra parte, la Policía Migratoria es administrada por la Secretaría de Gobernación.

En el ámbito estatal, las policías preventivas se encuentran bajo el mando de las Secretarías de Seguridad Pública en cada entidad y la policía investigadora depende orgánicamente de las Procuradurías Generales de Justicia de los estados. En algunos estados que están en proceso de transformar sus sistemas de justicia penal, como Hidalgo, las Procuradurías locales han perdido el mando de la policía investigadora. Los municipios sólo cuentan (al menos hasta el momento de redactar esta tesis) con mando sobre sus policías preventivas, en ocasiones con funciones diferenciadas de prevención del delito y tránsito y vialidad, dependiendo del tamaño y los recursos de cada municipio.

En el territorio mexicano hay más de 2,000 instituciones locales de policía (municipales y estatales) que emplean a aproximadamente 350,000 de los más de 400,000 policías que trabajan en México. Más de 400 municipios mexicanos no cuentan con un cuerpo de seguridad propio.⁴⁵ Asimismo, el 88.5 por ciento de las instituciones municipales de policía del país cuenta con menos de 100 elementos.

Cuadro 9. Estado de fuerza policial en México.

Tipo de policía	Elementos operativos	Porcentaje
Policía Municipal	159,734	39.00
Policía Estatal	186,862	45.63
Policía investigadora estatal	26,329	6.43
Policía Federal Ministerial y Migratoria	4,347	1.06
Policía Federal	32,264	7.88
TOTAL	409,536	100.00

Fuente: Sistema Nacional de Seguridad Pública. Agosto de 2009.

La correcta generación, sistematización y análisis de información delictiva y de gestión policial son elementos cruciales para la planeación operativa y para el diseño de estrategias de prevención del delito que son fundamentales para la seguridad pública. De igual manera, estos elementos son indispensables para iniciar y eventualmente sostener

⁴⁵ Secretaría de Seguridad Pública, *op. cit.*, p. 14.

los proyectos de reforma policial y el proceso más amplio de reforma al sistema de justicia en el que México se encuentra actualmente inmerso.

Sin embargo, la consolidación de modelos eficientes de información policial es un reto mayor. Por una parte, es necesario generar mecanismos estandarizados de recolección de datos en el patrullaje y en la calle que permitan el flujo de información delictiva puntual hacia bases de datos centralizadas, donde ésta pueda ser sistematizada y analizada. Por otra, también es necesario recopilar, sistematizar y analizar información sobre la manera en que los elementos policiales operativos reaccionan frente a distintos escenarios delictivos, tanto en su gestión cotidiana como en situaciones de contingencia o crisis. Otro elemento de análisis fundamental es la operación de la cadena de mando.⁴⁶ Los problemas operativos e incluso la corrupción requieren de la identificación de problemas e irregularidades en las relaciones entre mandos superiores, mandos medios y elementos operativos.

El análisis conjunto y consistente de los datos delictivos, mediante el uso de herramientas estadísticas, permite planear y generar estrategias proactivas que respondan mejor a los problemas delictivos que enfrentan los municipios y estados en México.⁴⁷ De esta manera, es posible conocer frecuencias y tendencias de la actividad delictiva en distintas regiones de un estado particular. Esto permite que la policía se involucre en el mapeo de esas actividades región por región y así “adelantarse” a los fenómenos delictivos, evitando que estos sucedan o facilitando que se tomen medidas para que sus efectos sean menos perniciosos en la sociedad. Éste es el primer paso para generar información muy valiosa que conduce a procesos más complejos de inteligencia policial.

Los sistemas de registro policial han mejorado considerablemente en los últimos 15 años, a partir del funcionamiento del Sistema Nacional de Seguridad Pública. El progreso en materia de estadísticas policiales ha sido lento, pero actualmente se cuenta con un kárdex policial que contiene información actualizada sobre el número de elementos operativos en instituciones policiales federales, estatales y municipales, así

⁴⁶ El Manual de Policía de Blackstone define a la ‘cadena de mando’ como un vínculo que une a los elementos operativos o individuos con un jefe o autoridad. Entre más larga es esta cadena de mando, hay menos control por parte del jefe policial o autoridad –y, por lo tanto, hay menos posibilidad de ejercer los poderes que les otorga la ley. Sampson, Fraser, *General Police Duties*, Oxford, Oxford University Press, 2006, p. 77.

⁴⁷ En el sitio de internet del proyecto Geocrimen se puede encontrar uno de los esfuerzos más sólidos y sistemáticos de procesar información delictiva en México. <http://geocrimen.cide.edu/>

como altas y bajas, registros personalizados biométricos y registros de control de confianza. Esta información ha sido integrada en la Plataforma México administrada por la Secretaría de Seguridad Pública federal.

Otro importante avance es la creación del Sistema de Desarrollo Policial (SIDEPOL) en febrero de 2009, administrado por el Sistema Nacional de Seguridad Pública y la Conferencia Nacional de Secretarios de Seguridad Pública. SIDEPOL establece los criterios y protocolos para la planeación, reclutamiento, selección, formación, certificación, ingreso, permanencia, promoción, estímulos, reconocimientos, disciplina y justicia policial, así como la separación y retiro de la institución. En este marco, se ha desarrollado el Programa Rector de Profesionalización con planes y programas de estudio que buscan homologar las capacidades operativas y profesionales de las distintas instituciones policiales en México. El Sistema se integra por: carrera policial, esquemas de profesionalización, régimen disciplinario y sistema complementario de prestaciones.

El SIDEPOL cuenta con un Sistema Único de Información Criminal. Éste es un esfuerzo para integrar toda la información y registros de orden delictivo en el país a este sistema. Las secretarías de seguridad pública de las entidades federativas y federal aprobaron los protocolos de carga, análisis, consulta y explotación de información sustantiva. El sistema ya está operando en 24 estados y se encuentra en instrumentación en los otros ocho. Asimismo, ya está operando en todos los destacamentos de la Policía Federal a lo largo del país.⁴⁸

Por otra parte, para impulsar la capacidad de conducción policial se creó el Sistema de Gestión Operativa, que integra el estado de fuerza de cada institución policial estatal, armamento, equipo y vehículos. Este sistema integra el Informe Policial Homologado que permite el acceso a las bases de datos nacionales para la detección de cruces positivos de información sustantiva de orden policial. Además, este sistema permite georeferenciar las incidencias delictivas con el registro del modo de operación delictivo.

⁴⁸ Secretaría de Seguridad Pública, *Secretaría General, Sistema de Desarrollo Policial*, México, SSP, 2010, p. 12.

El Sistema de Gestión Operativa proporciona las herramientas para la planificación del despliegue operativo y la atención específica a puntos, zonas o áreas de mayor índice delictivo con información en línea para su combate. En suma, este sistema es la base para la generación de inteligencia operativa contra el delito.

Por otra parte, SIDEPOL cuenta con el registro de más de 190 mil elementos de policía de las secretarías de seguridad pública estatales, con un nivel de actualización de 83 por ciento del personal activo hasta fines de 2009. Asimismo, se han registrado aproximadamente 30 mil elementos de la Policía Federal hasta el momento. Considerando que, como se muestra en el Cuadro 6 (*supra*, p. 35) la población policial del país es superior a los 400 mil elementos, todavía es necesario que esa base de datos crezca e incorpore a las policías preventivas municipales, así como a los elementos de la Policía Federal Ministerial administrada por la PGR.

Sin embargo, a pesar de estos importantes avances que han logrado centralizar la información policial en bases de datos federales, todavía hay al menos dos retos importantes a cumplir en el corto plazo. En primer lugar, asegurar la confiabilidad de la información sistematizada a través de la instrumentación efectiva del Informe Policial Homologado, que permita a instituciones policiales de los tres ámbitos de gobierno informar bajo estándares homogéneos. El avance en la instrumentación del Informe Policial Homologado es parcial y es necesario que las policías locales capaciten a su personal para utilizarlo en cada detención.

En segundo lugar, es necesario permitir un flujo recíproco de información hacia los estados y municipios, así como un flujo transparente de información hacia la ciudadanía, sin que esto perjudique la inteligencia policial. Actualmente los municipios y estados destinan una importante cantidad de recursos económicos, humanos y materiales para sistematizar información que alimenta las bases de datos federales, pero esta información se almacena centralmente y no es compartida de manera cabal con las policías locales.

Los claroscuros en materia de estadística policial se complementan negativamente con la falta de solidez y fiabilidad de los sistemas oficiales de estadística delictiva. En principio hay serias contradicciones y disparidades entre las cifras y rubros analíticos que generan en el ámbito federal el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), la

Procuraduría General de la República, la Secretaría de Seguridad Pública Federal-Plataforma México, el Sistema Nacional de Seguridad Pública; en el ámbito estatal las Procuradurías Generales de Justicia, las Secretarías de Seguridad Pública estatales; y en el ámbito municipal las Policías Municipales. Por otra parte, la diversidad de tipologías delictivas en los 32 Códigos Penales y los 32 Códigos de Procedimientos Penales, que además contrastan con las tipologías en los Códigos federales, genera un entorno en el que la información delictiva es difícilmente sistematizable, estandarizada y comparable.

Adicionalmente, la falta de autonomía constitucional, administrativa y presupuestal de las Procuradurías estatales y federal, y de los servicios de medicina forense, hacen que la información delictiva que producen sea sujeta a cuestionamientos por el condicionamiento político de la generación y publicidad de esta sensible información.

Otro importante problema relacionado con la estadística delictiva en México es la falta de generación de información sobre victimización por parte de fuentes oficiales. A diferencia de la mayoría de los países desarrollados y de varios países de América Latina (Colombia, Chile, Perú), el INEGI en México no había realizado encuestas periódicas de victimización, ni incluye reactivos sobre victimización en otras encuestas. Sólo ha empezado a levantar estas encuestas y a desarrollar capacidades en la materia hasta 2009. Ante la falta de acción por parte del gobierno en este terreno, las universidades y organizaciones civiles han conducido estas encuestas de manera periódica. Por lo tanto, hay dos fuentes de información delictiva en el país que son complementarias, pero sólo la primera es generada por instituciones oficiales:

- a) Las estadísticas delictivas oficiales: INEGI (estadísticas judiciales en materia penal y los indicadores de violencia social), la Procuraduría General de la República, las Procuradurías Generales de Justicia en los estados, la Secretaría de Seguridad Pública federal (Plataforma México), el Sistema Nacional de Seguridad Pública, las Secretarías de Seguridad Pública estatales y las Policías Municipales.
- b) Encuestas de Victimización, Desempeño Institucional y Percepción: Programa de Estudios en Seguridad Pública y Estado de Derecho del CIDE <http://www.seguridadpublicacide.org.mx> <http://www.cide.edu> <http://geocrimen.cide.edu>, Instituto Ciudadano de Estudios sobre la Inseguridad (ICESI) <http://www.icesi.org.mx> y el Centro de Investigación para el Desarrollo en México (CIDAC) <http://www.cidac.org>

A continuación se muestran dos ejemplos de información disponible en México para medir el desempeño de las autoridades locales de seguridad y la delincuencia local. La información del INEGI está disponible por internet, pero la información de Plataforma México no es pública y requiere de acuerdos de colaboración entre los municipios, los estados y la SSP federal para hacer uso limitado de esas bases de datos.

Por otra parte, el Cuadro 9 muestra los indicadores que se generan con la información que concentra Plataforma México (Secretaría de Seguridad Pública federal) y su publicidad. Como se puede observar, la mayoría de los rubros comprendidos en estas bases de datos son información reservada. De acuerdo con Lucia Zedner, profesora de justicia penal en la Universidad de Oxford, la falta de disponibilidad de este tipo de información policial y delictiva es característica del paradigma de 'prevención radical'; es decir, cuando las autoridades gubernamentales intervienen ante una propensión hacia el riesgo o riesgo futuro, restringiendo sustancialmente las libertades de la población antes de que se genere algún daño. Los esquemas ordinarios de prevención del delito (situacional y social) sólo incurren en la privación de libertades ciudadanas cuando se intenta un daño a la sociedad o cuando este daño tiene posibilidades factibles de suceder.⁴⁹

Cuadro 10. Indicadores delictivos básicos en Plataforma México

Indicador	Desagregación	Publicidad
Estado de fuerza policial	Federación, estado, municipio.	Público
Nivel educativo de elementos policiales	Federación, estados, algunos municipios.	Público
Registro de armas (incluyendo armas aseguradas)	Federación, estados, algunos municipios.	Reservada
Tiempo promedio de entrenamiento formal de policías estatales y municipales	Federación, estados, algunos municipios.	Reservada
Registro de elementos policiales dados de baja por estar sujetos a proceso penal	Federación, estados, algunos municipios.	Reservada

⁴⁹ Lucia Zedner, 'Seeking Security by Eroding Rights: The Side-stepping of Due Process', en: B. J. Goold y L. Lazarus (eds.), *Security and Human Rights*, Oxford, Hart Publishing, 2007, p. 260.

Registro de población penitenciaria (internos del fuero común y federal).	Federación, estados	Reservada
Indicadores específicos para el delito de secuestro: mecánica operativa, registros de voz, lugares de rescate, fichas delincuenciales de personas y organizaciones, georeferenciación.	Federación, estados	Reservada

Finalmente, el Programa de Estudios de Seguridad Pública y Estado de Derecho del CIDE realiza un importante esfuerzo de sistematización de la información delictiva, policial y también hace públicas las bases de datos completas de las encuestas de victimización y centros penitenciarios que levanta periódicamente. Estas extensas bases de datos están disponibles en el sitio <http://www.seguridadpublicacide.org.mx> y en el portal del Banco de Información para la Investigación Aplicada en Ciencias Sociales (BIIACS) del CIDE <http://www.cide.edu>

2.3 Alcances y límites de las policías locales en México

En esta sección se plantean someramente los dos principales retos que enfrentan las instituciones locales de policía mexicanas en 2010, tanto en el terreno político como en el ámbito de las reformas legislativas. Como se ha señalado anteriormente, el incremento en la incidencia delictiva común y organizada en los últimos 15 años en México ha detonado una serie de respuestas poco articuladas que plantean, desde los ámbitos de los poderes Ejecutivo y Legislativo, la probable desaparición o transformación radical de las instituciones municipales de policía y proponen centralizar el mando policial en los gobiernos estatales.

2.3.1 Los retos políticos

El principal reto político y de despliegue operativo que enfrentan las instituciones municipales de policía en México actualmente proviene de la iniciativa legislativa que presentó el Ejecutivo federal al Senado el 6 de octubre de 2010. Esta iniciativa, como se señaló anteriormente, agrupa de manera contradictoria las propuestas de la Secretaría de Seguridad Pública federal (un modelo que concentra el mando policial en 32 policías

estatales y subordina a éstas a la federación); de la Conferencia Nacional de Gobernadores (que comprende también la concentración del mando policial en los gobiernos estatales, pero sin que éstos se subordinen a la federación en materia de seguridad pública) y la propuesta del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, que propone la subsidiariedad y corresponsabilidad como ejes de las funciones de seguridad pública de los tres órdenes de gobierno.⁵⁰

La iniciativa del Ejecutivo se basa en los elementos estructurales y temporales que han generado una crisis de legitimidad y probidad en las instituciones municipales de policía mexicanas. El principal problema que identifica la iniciativa es la infiltración de los grupos de la delincuencia organizada en el mando y operación de varias policías municipales.⁵¹ Este problema coyuntural se une al problema estructural de los malos sueldos y prestaciones laborales de las/os agentes de policía de todo el país. De acuerdo con datos de la Secretaría de Seguridad Pública federal, el 60.9 por ciento de las policías municipales gana sueldos menores a 5,000 pesos al mes.⁵² Esto las/os convierte en un blanco fácil para la delincuencia organizada, que puede cooptar a los elementos ofreciéndoles recursos económicos.

Por otra parte, la Secretaría de Seguridad Pública federal señala que los elementos de las policías municipales mexicanas son quienes cuentan con menor escolaridad, capacitación y habilidades para desarrollar su trabajo. El 1.9 por ciento de las/os policías municipales no han asistido a la escuela o son analfabetas; 68.3 por ciento de ellas/os sólo cuenta con educación básica y sólo 4.5 por ciento cuenta con educación superior.⁵³

Los problemas estructurales y coyunturales de las policías municipales mexicanas han sido cada vez más evidentes a través de reiterados escándalos de colaboración con la delincuencia organizada, ineficiencia, corrupción, uso indebido de la fuerza y falta de capacidad de respuesta. Sin embargo, la desaparición de estas instituciones, además de violentar el orden federal que establece responsabilidades municipales indelegables en esta materia (artículo 115, Constitución federal), puede poner en riesgo las políticas

⁵⁰ Presidencia de la República, *Iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforman diversos artículos de la Constitución Política Mexicana* (iniciativa de Mando Único Policial), 6 de octubre de 2010, p. 12.

⁵¹ *Ibid.*, p. 2.

⁵² Secretaría de Seguridad Pública, *op. cit.*, p. 18

⁵³ *Ibid.*, p. 21.

locales de seguridad ciudadana, que se basan en una sólida participación de las autoridades locales en la prevención del delito.

La política centralizadora que proponen las autoridades federales, tendría que garantizar la continuidad de estas políticas a través del despliegue de agentes con vínculos comunitarios sólidos en las zonas que patrullan. Es decir, se tendría que seguir reclutando a policías locales para resolver problemas comunitarios de seguridad. En el capítulo 3 se describen los modelos de reforma policial y se analiza el paradigma de seguridad ciudadana, como elementos para evaluar la relevancia de la permanencia de la policía municipal y el fortalecimiento de sus capacidades y controles, en lugar de su desaparición u absorción por instituciones policiales estatales o federales. Los casos de estudio en el capítulo 4 muestran las buenas prácticas en las entidades seleccionadas y los riesgos de regresión que son comunes a otras instituciones locales de policía en México.

2.3.2 Los retos legislativos

En los últimos 10 años el Ejecutivo federal ha propuesto reformas al sistema de seguridad pública y de procuración de justicia para fortalecer el aparato normativo y dotar a las corporaciones policiales y a las autoridades de instrumentos jurídicos modernos, que permitieran combatir con mayor eficacia la impunidad y castigar con mayor severidad a quienes delinquen. Entre las principales leyes aprobadas y publicadas en el Diario Oficial de la Federación se encuentran las reformas para la justicia penal mexicana, para que transite en un periodo de ocho años de un sistema mixto a un sistema acusatorio, adversarial y probatorio. Las policías preventivas municipales desempeñarán un papel central en este sistema, a través de funciones de preservación de la escena delictiva y la evidencia, así como generando valiosa información probatoria para los procesos judiciales y los juicios orales. Debido a la falta de preparación escolar de las y los policías municipales mexicanos, la capacitación y el consecuente desarrollo de habilidades en este terreno es un reto muy importante.

De manera paralela a la naturaleza garantista de esta reforma, se aprobaron una serie de reformas constitucionales que generan un régimen especial para la delincuencia organizada y limitan los derechos procesales de quienes se sospeche que participan en

estas actividades. Asimismo, estas reformas facultan con nuevas atribuciones a las policías municipales para actuar en este terreno, específicamente en materia de narcomenudeo.

2.4 Recursos financieros y presupuestarios

Las asignaciones federales para la seguridad pública, incluyendo las transferencias directas de la federación hacia los municipios y estados, han incrementado de manera considerable y consistente en las últimas tres décadas en México. El siguiente cuadro muestra la evolución en el gasto público etiquetado para las instituciones federales de seguridad en el periodo 1977-2006 agregado por sexenio (las administraciones federales y estatales en México duran seis años). Asimismo, muestra los incrementos en las asignaciones a cada rubro del sector seguridad (por año) entre 2007 y 2010, montos que corresponden a la administración federal actual. Los montos del periodo 1977-2006 están ponderados al valor del peso mexicano en 2006. Entre 2007 y 2010 el gasto total del sector seguridad en México ha aumentado 52%, siendo la Secretaría de Gobernación (con un aumento del 88%) y la Secretaría de Seguridad Pública federal las instituciones que mayores aumentos presupuestales han registrado en este periodo. En la tabla también se incluye el presupuesto del Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública y el Distrito Federal (FASP), que son transferencias directas de la federación hacia los estados para inversión en seguridad pública.

Cuadro 11. Gasto total ejercido del gobierno federal mexicano por sexenio, Ramo Seguridad Pública y Justicia 1977-2006 (millones de pesos corrientes a valor de 2006) y gasto total programado por el gobierno federal mexicano por sector entre 2007 y 2010, por año (millones de pesos corrientes a valor de cada año).

Sexenio	Poder Judicial	SEGOB*	Defensa	Marina/ Armada	PGR*	SSP*	FASP*	Total
77-82	7.50	29.70	97.70	31.40	7.70	(no existía)	(no existía)	174.00
83-88	413.20	584.20	3,035.10	1,107.40	207.00	-	-	5,346.90
89-94	4,837.70	6,525.50	25,818.00	8,091.37	4,584.20	-	-	49,856.80
95-00	28,299.80	33,197.60	86,576.10	32,745.30	19,086.70	-	9,928.90	209,484.40
01-06	112,011.60	31,924.30	144,936.10	54,881.80	43,666.10	39,885.70	25,229.40	717,717.30
Aumento porcentual 1977-2006	14,930%	1,070%	1,480%	1,750%	5,670%	-	-	4,124%
Año	Poder Judicial	SEGOB*	Defensa	Marina/ Armada	PGR*	SSP*	FASP*	Total
2007	25,229.51	5,083.25	32,200.89	10,951.32	9,216.53	13,664.68	5,000.00	101,364.18
2008	29,963.24	6,736.90	34,861.00	13,382.74	9,307.80	19,711.62	6,000.00	119,963.30
2009	32,539.82	9,594.00	43,623.32	16,059.28	12,309.85	32,916.83	6,916.80	153,959.90
2010	34,023.54	8,370.63	43,632.41	15,991.86	11,781.47	32,437.77	6,916.80	153,154.48
Aumento porcentual 2007-2010	35%	88%	35%	46%	33%	140%	38%	52%

*SEGOB: Secretaría de Gobernación (sólo con mando directo de la Policía Migratoria); PGR: Procuraduría General de la República; SSP: Secretaría de Seguridad Pública federal; FASP: Fondo de Asignaciones a la Seguridad Pública.

Fuente periodo 1977-2006: Ernesto Cárdenas, *Treinta años de estadísticas sobre seguridad pública en México. Indicadores seleccionados*, México, INSYDE, 2008, p. 8.

Fuente periodo 2007-2010, datos obtenidos por el autor a partir de los Presupuestos de Egresos de la Federación entre 2007 y 2010. Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2007 (*Diario Oficial de la Federación*, 17 enero 2007); Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2008 (*Diario Oficial de la Federación*, 13 diciembre 2007); Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2009 (*Diario Oficial de la Federación*, 29 noviembre 2008); Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2010 (*Diario Oficial de la Federación*, 7 diciembre 2009).

Una de las transformaciones más importantes en la asignación de recursos es la creación del Subsidio para la Seguridad Pública en los Municipios (SUBSEMUN), un fondo que establece un sistema de transferencias directas de la federación hacia los municipios (sin pasar por los gobiernos estatales) etiquetadas para gasto en seguridad pública. La Cámara de Diputados federal aprueba un monto anual total, de acuerdo a lo establecido en el artículo 10 del Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación de cada año.

Este monto se distribuye a municipios en todo el país y delegaciones políticas del Distrito Federal, siguiendo la fórmula de un Índice Compuesto de Criminalidad, que incorpora variables demográficas y delictivas. En 2008, se asignaron 3,590 millones de pesos (aproximadamente 280 millones de USD) a 135 municipios y 15 delegaciones políticas del Distrito Federal.⁵⁴ Para 2009 esta cantidad ascendió a 4,138 millones de

⁵⁴ Centro de Estudios de las Finanzas Públicas, Distribución de los Subsidios para la Seguridad Pública Municipal (SUBSEMUN), México, Cámara de Diputados, 28 de marzo de 2008, p. 1.

pesos (aproximadamente 320 millones de USD) y se distribuyó a 191 municipios y 15 delegaciones políticas del Distrito Federal.⁵⁵ Considerando que México está dividido en 2,439 municipios, los fondos de SUBSEMUN sólo están llegando a 8.44 por ciento de éstos. Basar la distribución de estos recursos económicos en el Índice de Criminalidad Agregada deja fuera de este esquema a municipios, como Tlapa de Comonfort y Pungarabato en Guerrero, que son regionalmente importantes y que tienen problemas delincuenciales serios, pero no cuentan con la suficiente población para calificar en la fórmula del Índice de SUBSEMUN.

Por primera vez en 2009, el Convenio que firman los municipios para recibir fondos de SUBSEMUN estipula la adopción del Servicio Profesional de Carrera Policial Municipal. Este programa es de carácter obligatorio y permanente, busca garantizar la igualdad de oportunidades en el ingreso de nuevo personal, en el desempeño del personal en activo y en la terminación de su servicio, de manera planificada y con sujeción a derecho con base en el mérito, la capacidad y la evaluación periódica y continua. Tiene por objeto profesionalizar a todos los integrantes de las instituciones de seguridad pública del país en los órdenes estatal, del Distrito Federal, de los municipios y homologar su carrera policial, estructura, integración y operación.

El Convenio y el artículo 10 del Presupuesto de Egresos de la Federación establecen con bastante precisión los rubros en los que se pueden ejercer los fondos: ‘ [...]la profesionalización de los cuerpos policiales municipales, el mejoramiento de la infraestructura de las corporaciones de seguridad pública y el equipamiento de los cuerpos de seguridad pública municipales, en el marco de las disposiciones legales aplicables y de los compromisos del Acuerdo Nacional por la Seguridad, la Justicia y la Legalidad y de la Estrategia Nacional de Prevención del Delito y Combate a la Delincuencia’.⁵⁶

Todos los municipios considerados en esta tesis, así como 15 de las 16 delegaciones políticas del Distrito Federal reciben fondos del SUBSEMUN, por lo tanto, están obligados a cumplir con el Servicio Profesional de Carrera Policial Municipal y a destinar los recursos a los rubros que se especifican en el párrafo anterior. Sin embargo,

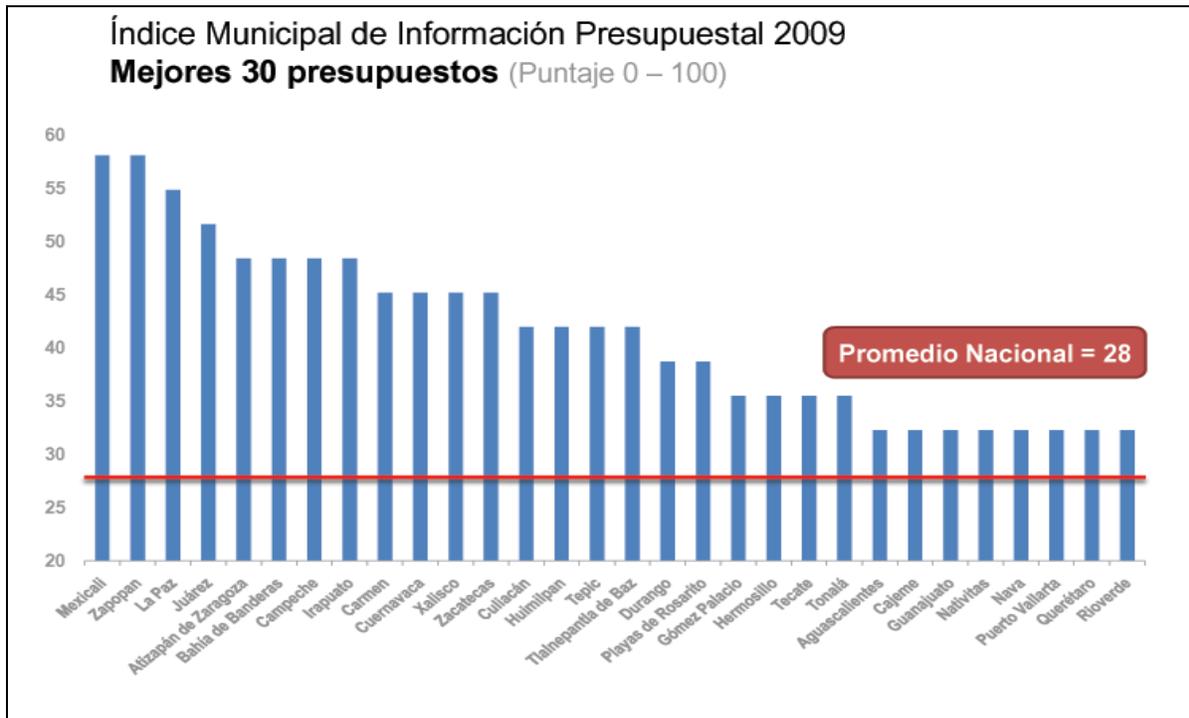
⁵⁵ Secretaría de Seguridad Pública, “ACUERDO por el que se dan a conocer las Reglas del Fondo de Subsidios a los Municipios y a las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal para la Seguridad Pública y el Modelo de Convenio de Adhesión que se deberá suscribir”, Acuerdo 01/2009, *Diario Oficial de la Federación*, viernes 30 de enero de 2009, p. 8.

⁵⁶ *Ibid.*, pp. 13-19. Cfr. Anexo 1.

las exigencias en la normatividad y los aumentos en los montos presupuestales, no han ido acompañados de mecanismos efectivos de fiscalización del ejercicio de esos recursos. Los presupuestos municipales en materia de seguridad siguen siendo agregados, mayoritariamente carecen de metas programáticas y especificidad en los objetivos de las partidas específicas.

En el cuadro 11 se muestran los resultados para 2009 del Índice Municipal de Información Presupuestal que elabora el Instituto Mexicano para la Competitividad (IMCO). Es importante señalar que los municipios con buenas prácticas de reforma policial que se estudian en esta tesis no figuran entre los primeros 30 municipios de este índice, es decir, no se encuentran entre las entidades que mejor satisfacen los requisitos que en materia de transparencia presupuestal establece el IMCO. Por una parte, esto puede señalar que los esfuerzos de reforma policial que se recuperan en esta tesis adolecen de transparencia presupuestaria o no tienen prácticas de transparencia idóneas. Por otra, esto también puede indicar que es posible desarrollar experiencias de reforma policial aun en municipios con una pobre tradición de transparencia presupuestal. Al terminar el cuadro 11 se presentan las preguntas que forman este Índice para considerar cuál puede ser la situación más plausible.

Cuadro 12. Ranking de los 30 municipios con mejor información presupuestal en México



Fuente: Instituto Mexicano para la Competitividad, Finanzas Públicas de México,
<http://www.imco.org.mx/finanzaspublicas/imip.html>

El Índice Municipal de Información Presupuestal se construye con base en la respuesta que dan las autoridades municipales a las siguientes preguntas:

1. ¿Desglosa el Presupuesto de acuerdo a los criterios del Instituto de Transparencia y Acceso a la Información u órgano equivalente?
2. ¿Desglosa gasto del Ayuntamiento por dependencia?
3. ¿Desglosa gasto del Ayuntamiento por programa?
4. ¿Desglosa deuda pública municipal?
5. ¿Desglosa deuda en pago de principal y servicio de intereses?
6. ¿Desglosa pago de ADEFAS?
7. ¿Establece el número de plazas de la Administración Pública Municipal?
8. ¿El tabulador de plazas distingue empleados de confianza y base?
9. ¿Establece el número de plazas de la policía?
10. ¿La policía está desglosada entre empleados de confianza y base?
11. ¿Desglosa criterios para incrementos salariales?
12. ¿Presenta un tabulador de salarios de mandos medios y superiores del gobierno?

13. ¿El presupuesto presenta un tabulador de salarios del personal de la policía?
14. ¿Desglosa gastos de comunicación social?
15. ¿El presupuesto está disponible en la página de internet del Ayuntamiento?
16. ¿Establece criterios para la reasignación de gasto público?
17. ¿La Ley de Ingresos está disponible en internet?
18. ¿El presupuesto incluye estimaciones y desgloses de los tres fondos que conforman el Ramo 33?
19. ¿Desglosa destinos de los fondos que conforman el Ramo 33?
20. ¿Desglosa transferencias a autoridades auxiliares municipales?
21. ¿Desglosa ingresos propios de transferencias federales?
22. ¿Presenta criterios para la administración y gasto de ingresos excedentes?
23. ¿Se define/utiliza un clasificador por objeto del gasto?
24. ¿Se desglosan los montos destinados a Fideicomisos Públicos?
25. ¿Se desglosan los destinatarios de subsidios?
26. ¿Tiene criterios para aprobar subsidios o fideicomisos?
27. ¿Tiene criterios para administrar ahorros?
28. ¿Se desglosan transferencias para organismos de la sociedad civil?
29. ¿Se desglosan transferencias y subsidios a rubros de la sociedad civil vinculados con desarrollo agrícola?
30. ¿Se establecen montos máximos para asignación directa, invitación y licitación pública?
31. ¿Desglosa por clasificación económica?

Dos de esas preguntas, las número 10 y 13 establecen requerimientos de transparencia específicos para las instituciones policiales en los municipios, pero otras 21 preguntas se refieren a criterios de transparencia que deben seguir las instituciones policiales como parte del gobierno municipal. La literatura internacional en la materia señala que tanto la transparencia como la efectiva rendición de cuentas son elementos indispensables de los procesos de reforma policial democrática. Por lo tanto, el hecho de que los tres municipios cuyas instituciones policiales son analizadas en capítulo 4 de esta tesis como buenas prácticas de reforma policial no aparezcan en los primeros lugares de este *rating*, muestra una evaluación poco alentadora, por lo menos en este importante terreno.

CAPÍTULO 3. LOS MODELOS DE REFORMA POLICIAL DEMOCRÁTICA Y ALGUNAS EXPERIENCIAS INTERNACIONALES

El objetivo de este capítulo es analizar una serie de elementos teóricos (estructurales) y de gestión (operativos) que el autor considera esenciales para la reforma democrática de las instituciones policiales en México. En ambas categorías de insumos para los procesos de reforma policial se plantean principios indispensables para las instituciones policiales federales y locales en México. Sin embargo, debido al perfil de esta tesis doctoral, se hace énfasis en los principios que son más relevantes para las instituciones locales de policía. A continuación se analizan el paradigma de seguridad ciudadana y tres modelos de reforma policial: policía comunitaria (o de proximidad), policía orientada a la resolución de problemas e inteligencia policial, como los elementos teóricos mínimos para la reforma democrática de las instituciones policiales locales en México. Más adelante, se analizan algunas experiencias de reforma policial en distintos países que aportan lecciones importantes para el análisis de las instituciones policiales mexicanas que se estudian en el capítulo 4. Finalmente, con base en la revisión de modelos y de las experiencias internacionales, se identifican los elementos centrales para evaluar las experiencias de reforma policial en las instituciones seleccionadas.

Antes de analizar las experiencias de reforma policial que se presentan en el cuarto capítulo de esta tesis, es necesario hacer algunas reflexiones sobre dos conceptos esenciales: seguridad ciudadana y reforma policial democrática desde las perspectivas teórica y práctica. Esta reflexión es importante en un momento en que, como se discutió en el apartado 2.3 (véase *supra* pp. 34-36), las autoridades federales responsables de la seguridad pública en México proponen la centralización del mando policial y la virtual desaparición o absorción de las policías municipales. Los siguientes conceptos proporcionan elementos sustantivos al debate en esta materia.

3.1 El paradigma de la seguridad ciudadana

La seguridad pública y la seguridad ciudadana son paradigmas de acción gubernamental y ciudadana para hacer frente a los problemas de delincuencia común y desorden público. Tanto el artículo 21 en la Constitución federal mexicana como diversos ordenamientos secundarios establecen que la seguridad pública es una función esencial del Estado mexicano. Desde una perspectiva política, también se concibe a la preservación de la seguridad pública como una de las principales funciones de las instituciones estatales.

El paradigma de la seguridad pública es fundamentalmente estadocéntrico, concibiendo a las instituciones estatales como responsables directas de la seguridad. Es un paradigma que funciona tanto en regímenes autoritarios como democráticos y que centra sus acciones en el mantenimiento de la paz y el orden públicos y en la prevención situacional del delito. La mayor parte de sus políticas se dirigen a la preservación de la gobernabilidad y la operación de las instituciones estatales. De acuerdo con Fernando Carrión, el paradigma de seguridad pública define a la violencia como un problema de orden público, que erosiona las instituciones estatales y que estos problemas son causados por un enemigo interno. El esquema de la seguridad pública se define, por tanto, por la trilogía seguridad-justicia-cárcel.⁵⁷

Este paradigma ha sido el predominante en América Latina hasta la década de 1980, cuando distintos países de la región se involucraron en procesos integrales de reforma policial que siguieron las líneas filosóficas y operativas de la seguridad ciudadana. Los ejemplos más destacados son Chile (con la reforma de los carabineros) y Colombia (con la reforma de la Policía Nacional de Colombia, acompañada de programas locales integrales de seguridad ciudadana).

En contraste con la seguridad pública, el paradigma de la seguridad ciudadana se basa en una perspectiva antropocéntrica. Es decir, ubica a la ciudadanía en el centro de las políticas de seguridad y adopta una visión transversal de derechos humanos que concibe a la seguridad como un derecho inalienable. Por lo tanto, este paradigma involucra activamente a la ciudadanía en la búsqueda de soluciones para ejercer ese

⁵⁷ F. Carrión, "La seguridad ciudadana en América Latina y Europa", *Quórum. Revista Iberoamericana de Ciencias Sociales*, núm. 12, otoño de 2005, p. 26.

derecho y a las instituciones estatales para garantizarlo. Asimismo, el paradigma de seguridad ciudadana abandona la visión estadocéntrica de la seguridad pública y la seguridad nacional, en la que las instituciones estatales son las únicas responsables de las políticas de seguridad, y adopta estrategias que corresponsabilizan a la ciudadanía para participar en el diseño, instrumentación y evaluación de estas políticas.

El paradigma de seguridad ciudadana parte de una visión integral de la convivencia ciudadana como motor de la reconstrucción del tejido social en municipios y estados, elemento indispensable para prevenir los delitos y para generar entornos más seguros. La doctrina latinoamericana de la seguridad ciudadana, desarrollada ampliamente en Chile, Brasil (Sao Paulo, Belo Horizonte) y Colombia (Bogotá, Cali y Medellín), comprende una serie de políticas públicas policiales y no policiales para recuperar espacios públicos, la confianza ciudadana y la civilidad.

Fernando Carrión sintetiza la necesidad de desarrollar políticas de seguridad ciudadana de la siguiente manera: '[s]i la violencia es plural, multiforme y polisémica, las políticas públicas no deben escapar a esta realidad. La uniformidad de las estrategias (generalización), el traslado de una situación a otra (casos exitosos), el enfrentar una como si fuera otra (pandillas como guerrillas) o combatir la violencia desde concepciones represivas cuando se requieren políticas económicas, llevan a la situación actual: beneficiar intereses de unos países y de unos grupos sociales por encima de otros y, lo que es más grave, que la violencia, el control social y el temor se apoderen de la sociedad. Por eso para replantear las estrategias de seguridad ciudadana es necesario producir un conocimiento sobre las múltiples dimensiones de las violencias, como objeto de conocimiento y de políticas'.⁵⁸ Esta perspectiva de comprensión diagnóstica de la violencia social y de sus 'causas raíz' (*root causes*) es un elemento fundamental del paradigma de la seguridad ciudadana, en contraste con el enfoque de control social en el que se basa el paradigma de seguridad pública.

El término *seguridad comunitaria* es más propio del ámbito anglosajón, pero es la base conceptual y la inspiración de los proyectos que han mejorado la seguridad y la percepción de seguridad en distintas ciudades latinoamericanas, principalmente en Bogotá. El concepto de seguridad comunitaria describe una asociación de distintos

⁵⁸ F. Carrión, *120 estrategias y 36 experiencias de seguridad ciudadana*, Quito, FLACSO Ecuador, 2009, p. 10.

sectores en el ámbito local para lograr una reducción en la incidencia delictiva y el desorden. Los proyectos de seguridad comunitaria también comprenden esfuerzos para reducir el temor al delito (percepción delictiva) entre la población local, así como la promoción y el eventual logro de sociedades más seguras basadas en la recuperación del espacio público y la el mejoramiento de las condiciones de convivencia ciudadana.

La conceptualización latinoamericana de la seguridad ciudadana también se centra en la promoción de la convivencia, varios autores de la región priorizan este rubro como eje fundamental de la seguridad ciudadana. De acuerdo con Fernando Carrión, '[l]a noción del Gobierno de la Seguridad Ciudadana hace referencia a las regulaciones, garantías y actividades que el Estado –mediante acciones de política pública- debe construir para la convivencia interpersonal, que como derecho le asiste a la ciudadanía y tiene que ver con los actores institucionales (Policía, Justicia, Municipio) y sociales (medios de comunicación, universidades), con las políticas aplicadas (sociales, económicas) y con las normas legales diseñadas (leyes, ordenanzas) en al perspectiva de contar con una política de largo plazo [...] nacida y asumida por el colectivo social y político (consenso social)'.⁵⁹

A continuación se agrupan las principales políticas públicas que comprende el paradigma de la seguridad ciudadana, especialmente en los ejes temáticos que conciernen a las áreas prioritarias de reforma policial.

Combate efectivo a la delincuencia: cooperación institucional en los tres órdenes de gobierno mediante mecanismos robustos, un Plan de Coordinación Interinstitucional y sistemas homogéneos de información policial (empezando por la utilización generalizada del Informe Policial Homologado por parte de las policías locales mexicanas). Simon Byrne y Ken Pease analizan las políticas exitosas que han conducido a la reducción sistemática del delito en Inglaterra y Gales en los últimos cinco años. Estos autores consideran una amplia gama de intervenciones gubernamentales (policiales y no policiales) que construyen políticas integrales. Entre las áreas centrales de intervención policial, estos autores consideran la disminución de los índices delictivos mediante el incremento de la vigilancia y prevención, la instrumentación de operativos conjuntos y el incremento en el número de elementos policiales destinados a la vigilancia y protección

⁵⁹ *Ibid.*, p. 13.

de los ámbitos locales,⁶⁰ en el caso mexicano los municipios y estados. La estrategia federal para el combate a la delincuencia que coordinan la Secretaría de Seguridad Pública federal y el Sistema Nacional de Seguridad Pública retoman varios de estas políticas públicas. Sin embargo, el énfasis de la estrategia federal es el combate a la delincuencia organizada y la reforma de las policías federales. No se le puede considerar una estrategia de seguridad ciudadana, ya que al privilegiar el combate a la delincuencia organizada, no logra atender eficientemente los problemas de delincuencia común, ni la reforma integral de las policías locales.

Convivencia para la prevención: recuperación de espacios de interacción social mediante la creación de entornos seguros de convivencia familiar, incremento de la capacidad de los mecanismos electrónicos de vigilancia, cobertura de seguridad en los espacios escolares y focalización del patrullaje en regiones con mayores índices delictivos. Contribución en la construcción de una ciudadanía informada para la prevención de adicciones, mediante la generación y consolidación de programas enfocados en la intervención temprana, la rehabilitación de jóvenes y la prevención dirigida a menores en riesgo. Estos esquemas de convivencia implican la combinación de estrategias de prevención situacional (respondiendo a riesgos de lugares, actores y oportunidades delictivas) y de prevención social (respondiendo a las causas estructurales de desigualdad que generan la incidencia delictiva).⁶¹

Mejora de equipo e infraestructura: procurar la eficacia en la prestación del servicio de seguridad y protección ciudadana por medio del incremento y renovación de tecnología y equipo de protección. Las innovaciones tecnológicas deben ir acompañadas de estrategias para su uso inteligente, como los atlas de riesgos y los diagnósticos que permitan concentrar recursos policiales y no policiales en áreas de intervención que tengan incidencia contundente en la prevención y disminución de la actividad delictiva.

Profesionalización, certificación y dignificación de los cuerpos policiales: desarrollo profesional y humano de los cuerpos policiales a través de la instrumentación de sistemas transparentes y confiables de reclutamiento y formación integral, además del establecimiento de incentivos para la formación profesional. Otro tipo de políticas públicas

⁶⁰ S. Byrne y K. Pease, 'Crime Reduction and Community Safety' en T. Newburn (ed.), *Handbook of Policing*, Cullompton UK, Willan Publishing, 2a ed. 2008, pp. 341 y ss.

⁶¹ A. Crawford 'Situating Crime Prevention Policies in Comparative Perspective' en Adam Crawford (ed.), *Crime Prevention Policies in Comparative Perspective*, Cullompton UK, Willan Publishing, 2009, pp. 30-31.

en este rubro están dirigidas a la consolidación de la institucionalidad y la calidad por medio de la certificación de los procesos operativos en las policías estatales y municipales. En México, las policías estatales y municipales están sujetas a los mecanismos de control de confianza del Sistema Nacional de Seguridad Pública. Sin embargo, este enfoque sigue siendo limitado y se base en la responsabilización individual de los elementos que son calificados como no íntegros, pero no en la identificación de problemas estructurales en las instituciones y en la cadena de mando. Haciendo la analogía de una institución policial con un barril de manzanas, el actual sistema de control de confianza se concentra en las 'manzanas podridas', en lugar de analizar la condición del barril que permite que esas manzanas se pudran.

Participación ciudadana: políticas públicas para fomentar la participación de la ciudadanía en la prevención situacional y social del delito, así como los procesos de apropiación de la ciudadanía de aspectos culturales de seguridad y de la cultura de la legalidad.

Políticas de información. El paradigma de seguridad ciudadana se basa en la generación, sistematización y utilización inteligente de la información delincencial y de gestión policial. De acuerdo con Jeffrey Noble y Geoffrey Alpert, la credibilidad de las políticas de información depende de la calidad con la que una institución policial produce sus informes públicos, lo cual requiere un equipo especializado y profesional.⁶² Tanto la federación, como el Distrito Federal, varios estados y municipios en México han realizado inversiones cuantiosas para modernizar sus sistemas informáticos, comprando en muchos casos la licencia del sistema COMPSTAT (Computerized Statistics) originado en la Policía de Nueva York y los requerimientos tecnológicos para su operación. Sin embargo, aún es necesario generar y homologar estándares e indicadores para que la información sea comparable entre entidades e instituciones (policías preventivas vs. Ministerio Público, por ejemplo). Asimismo, es necesario formar esos equipos especializados y profesionales a cargo de la interpretación de la información, a los que se refieren Noble y Alpert, este mismo equipo debe responsabilizarse y de la publicidad de esta información. El artículo 2(4) del Código Europeo de Ética Policial, emitido por el Consejo de Europa subraya la importancia de la publicidad de la información policial.⁶³ Plataforma México, administrada por la Secretaría de Seguridad Pública federal, busca integrar la información delictiva en

⁶² J. Noble y G. Alpert, *Managing Accountability Systems for Police Conduct. Internal Affairs and External Oversight*, Long Grove IL, 2009, p. 284.

⁶³ Council of Europe, *European Code of Police Ethics*, Estrasburgo, 2002, Council of Europe, p. 32.

los tres ámbitos de gobierno y estandarizar los sistemas de registro y reporte de información delictiva, pero todavía no lo ha logrado.

Integridad policial. Las políticas públicas de seguridad ciudadana requieren de mecanismos y procesos institucionales que garanticen la integridad policial. Más allá de los controles de confianza, que son limitados por ser procesos individuales, la literatura internacional en la materia. El artículo 7 Código de Conducta para Oficiales Responsables de la Aplicación de la Ley de la ONU (*UN Code of Conduct for Law Enforcement Officers*) hace referencia explícita a la prohibición de que las/os agentes de policía incurran en actos de corrupción y la importancia de que los prevengan y denuncien.⁶⁴ Por su parte, Trevor Jones, profesor de criminología y justicia penal en la Universidad de Cardiff, hace énfasis en el carácter técnico de los mecanismos de rendición de cuentas relacionados con la integridad policial y la necesidad de despolitizarlos.⁶⁵

3.2 Los modelos de reforma policial

La literatura especializada en el análisis de los orígenes e impactos de los procesos de reforma policial y de control del abuso policial en América Latina hace un énfasis especial en la importancia de los mecanismos de rendición de cuentas. Niels Uildriks señala cinco dimensiones esenciales para la rendición de cuentas policial en una sociedad democrática: vertical (realizada por electores con base en las expectativas que genera la oposición); social (realizada por organizaciones civiles y movimientos sociales), horizontal (entre instituciones estatales), externa (realizada por instituciones independientes a la policía), interna (mecanismos de supervisión, disciplina y formación dentro de las instituciones policiales).⁶⁶

Los procesos de reforma policial democrática se desarrollan con base en lineamientos y políticas que han trascendido las disyuntivas sobre el papel represivo, de control social y de utilización política de la policía como “brazo duro” del Estado y buscan analizar el papel de la policía como generadora de confianza en la legalidad dentro del

⁶⁴ UN General Assembly, *Code of Conduct for Law Enforcement Officers*, Nueva York, 1979, p. 3. [UNGA Resolution 34/169 del 17 de diciembre de 1979].

⁶⁵ T. Jones, 'The Accountability of Policing', en T. Newburn (ed.), *Handbook ...*, p. 693.

⁶⁶ N. Uildriks y N. Tello, *Mexico's Unrule of Law. Implementing Human Rights in Police and Judicial Reform under Democratization*, Lanham MY, Lexington Books, 2010, pp. 13-16.

marco de un Estado constitucional de derecho. Sin embargo, como se podrá observar en distintos ejemplos en el capítulo 4 y en las consideraciones finales de esta tesis, varios esfuerzos de reforma policial en México no han tenido lugar en entornos institucionales que hayan dejado de considerar a las policías como un elemento represor.

Es importante señalar que la mayoría de las instituciones de policía preventiva en el entorno local mexicano todavía no superan la perspectiva de control social. La importancia de los ejemplos de reforma policial en el ámbito local que se estudian en el capítulo 4 son aún más encomiables cuando se considera que la mayoría de las corporaciones policiales mexicanas en los tres ámbitos de gobierno han pasado por procesos de militarización en los últimos quince años.⁶⁷

Asimismo, otro parámetro de éxito de un proceso de reforma policial democratizador es el diseño de políticas que busquen obtener la libertad ordenada, es decir, que logren alcanzar el sensible equilibrio que debe prevalecer entre el respeto a las libertades y derechos humanos de la población y el mantenimiento de la paz y el orden sociales. Este equilibrio es aún más difícil de mantener en sociedades que transitan hacia la democracia y frente a los retos particulares que imponen las amenazas de la delincuencia organizada en México contemporáneo y varios países de la región.

Los procesos de reforma en las instituciones de policía local que se estudian en esta tesis se han basado en el desarrollo de políticas integrales y multidimensionales, fundadas en preceptos normativos coherentes con una visión preventiva y no punitiva a ultranza.⁶⁸ Como se ha señalado anteriormente, las estrategias integrales de seguridad ciudadana requieren de una serie de políticas públicas policiales y no policiales para generar entornos comunitarios más seguros, basadas en la convivencia ciudadana y el respeto a la cultura de la legalidad. Es decir, buscan romper el tradicional binomio de 'policías contra ladrones' que caracteriza las perspectivas más conservadoras de seguridad pública.

⁶⁷ Además de la creciente participación de las Fuerzas Armadas en tareas de seguridad pública desde fines de la década de 1990, cada vez más cuerpos de policía mexicanos en los tres ámbitos de gobierno cuentan con militares entre sus mandos medios y superiores, lo cual genera una inercia hacia la visión castrense en la gestión de estas instituciones. En 2006 Marcos Pablo Moloeznik advirtió este fenómeno en su artículo sobre reforma policial en México. M. P. Moloeznik, "Public Security and Police Reform in Mexico", en J. D. Bailey y L. Dammert, *Public Security and Police Reform in the Americas*, Pittsburgh, University of Pittsburgh Press, 2006, pp. 169-186.

⁶⁸ En el texto de Lucía Dammert y David Bailey sobre reforma policial en las Américas se puede encontrar una discusión importante sobre este tema, comparando distintas experiencias latinoamericanas. Cfr. J. D. Bailey y L. Dammert, *op. cit.*, pp. 14 y ss.

Sin embargo, la presión que ha ejercido el incremento cuantitativo en la actividad delictiva y la transformación cualitativa en la naturaleza de los delitos de alto impacto que han aumentado su frecuencia en los últimos 15 años en México, ha llevado a municipios, estados y la federación a priorizar las acciones de respuesta policial a los problemas de inseguridad. Es importante señalar que estos esfuerzos no siempre siguen modelos acordes con el paradigma de la seguridad ciudadana.

En particular, la creciente militarización de la seguridad pública es contradictoria con este paradigma.⁶⁹ Actualmente, se instrumentan dos grandes líneas de política pública que fomentan la militarización de la seguridad pública. Por una parte –como se destaca ampliamente en medios de comunicación masiva- el gobierno federal sigue una política de participación del Ejército y la Armada en operativos conjuntos con las policías federales para combatir frontalmente a las organizaciones de la delincuencia organizada, principalmente al narcotráfico. Por otra, hay una línea de política pública menos visible, pero con mayor efecto en el largo plazo, que consiste en la creciente participación de elementos militares como mandos medios y superiores en instituciones policiales municipales, estatales y federales. Esta última línea de política ha tenido un efecto contundente en la generación de programas de formación policial diseñados bajo una visión castrense, en el diseño e instrumentación de políticas dirigidas a ‘eliminar enemigos’, dejando de lado la prevención del delito y el restablecimiento del tejido social.

Las políticas públicas que han permitido la militarización de la seguridad pública en México tienen varias consecuencias para la gobernabilidad democrática. En primer lugar, violentan la relación cívico-militar en tiempos de paz. Al no tener una temporalidad clara, ni una estrategia de ‘salida’ del Ejército y la Armada, no hay incentivos ni calendarios claros para reformar y democratizar a las fuerzas policiales en el país. En segundo lugar, se genera un entorno de mayor opacidad y menores oportunidades para una efectiva rendición de cuentas, ya que las/os elementos militares son aún menos proclives a rendir cuentas de sus acciones que las/os elementos policiales. En tercer lugar, la falta de formación del Ejército y la Armada para tratar problemas de seguridad pública/ciudadana

⁶⁹ Roderic Ai Camp analiza el efecto pernicioso que ha tenido en las relaciones civiles-militares la incursión de las fuerzas armadas en lo que denomina ‘civilian missions’ (misiones civiles) que cada vez han sido más recurrentes en México como estrategia de seguridad pública y seguridad nacional. Roderic Ai Camp, *Mexico’s Military on the Democratic Stage*, Westport CT, Praeger Security International, 2005, p. 99.

han generado recurrentes violaciones a los derechos humanos, que han sido documentadas por instituciones nacionales y extranjeras.

A continuación se describen brevemente tres modelos de reforma policial democrática que pueden servir como referente para los casos de reforma policial que se analizan en el capítulo 4. Los modelos de reforma policial congruentes con el paradigma de seguridad ciudadana se basan en el desarrollo de políticas integrales y multidimensionales, fundadas en preceptos normativos coherentes con una visión preventiva y no punitiva a ultranza.⁷⁰ Los distintos elementos no policiales de las estrategias integrales de seguridad ciudadana (convivencia ciudadana, recuperación del tejido social, trabajo preventivo con jóvenes y grupos vulnerables, políticas de comunicación y desarrollo social) trascienden los límites de esta tesis.

Por lo tanto, en esta sección sólo se presentan los elementos policiales que contribuyen al desarrollo de estas estrategias integrales. Considerando la generación de este tipo de políticas, Geoff Dean prioriza los siguientes elementos para reformar a las instituciones policiales, desarrollando sus capacidades democráticas:

- a) Adoptar medidas concretas para avanzar sistemáticamente hacia la prevención del delito. Es decir, desarrollar estrategias proactivas que trasciendan la práctica de sólo arrestar en flagrancia.
- b) Que las detenciones de la policía preventiva generen información para poder mejorar las capacidades de la policía a cargo de la investigación delictiva.
- c) Triangular la información sobre patrullaje (informes de parte) para posteriormente convertirla en inteligencia y evidencia delictiva.
- d) Identificar patrones delincuenciales y desarrollar una serie de metas proactivas para evitar la repetición de esos delitos.⁷¹

Como se puede apreciar en la lista anterior, Dean parte de la premisa de que las reformas policiales que no reestructuran a fondo la operación táctica del policía en la calle son iniciativas poco sostenibles. Varios de los procesos de reforma policial reseñados en el capítulo 4 de esta tesis han logrado tener éxito –aunque sea limitado– por haber

⁷⁰ Lucía Dammert y John Bailey desarrollan una interesante discusión sobre este tema, comparando distintas experiencias latinoamericanas. J. D. Bailey y L. Dammert, *Public Security and Police Reform in the Americas*, Pittsburg, University of Pittsburg Press, 2006, pp. 14 y ss.

⁷¹ G. Dean, "Police Reform: Rethinking Operational Policing", *Journal of Criminal Justice*, vol. 23, núm. 4., p. 340.

replanteado funciones importantes en la rutina policial en la calle y así han impactado en la dimensión táctica de su trabajo.

Las instituciones policiales y de justicia en los estados y municipios mexicanos enfrentan una severa crisis de legitimidad y confianza. Sin embargo, este problema no es exclusivo de México. A lo largo del siglo pasado, las instituciones policiales de varios países desarrollados enfrentaron también crisis de confianza y muchas de ellas siguen siendo cuestionadas por la sociedad civil. Las iniciativas de reforma policial en la mayoría de los países desarrollados responden a demandas sociales para mejorar el servicio de policía y para ciudadanizar las políticas de seguridad, basándose en mecanismos formales de rendición de cuentas.

La relación entre los mecanismos de rendición de cuentas establecidos en la legislación y la práctica policial es bastante compleja. Robert Reiner señala que el papel de las reglas y los mecanismos de rendición de cuentas formales en la regulación del trabajo policial es indirecta y sutil. Este autor distingue cuatro papeles de estos mecanismos:

El papel constitucional. Reglas y estructuras de rendición de cuentas que desempeñan un papel simbólico en promover la idea de la subordinación de las instituciones policiales a la democracia y al Estado de derecho. Expresan valores y normas que son defendibles con respecto a los principios del debido proceso y la legalidad.

El papel de cooptación. Las reglas formales sólo se hacen efectivas en la rutina policial si se cooptan efectivamente en los valores informales de la subcultura policial. Debido a esto, las reglas no deben expresarse de manera purista u hostil, de tal manera que provoquen un cierre de filas defensivo por parte de los rangos policiales.

El papel de comunicación. Es necesario tener mecanismos de alerta que demuestren la necesidad de cambio para iniciar procesos de reforma interna, esta es una tarea frecuentemente realizada por los 'escándalos' policiales, en ausencia de canales adecuados de comunicación rutinaria de problemas y sistemas de quejas efectivos.

El papel de control. Las conductas desviadas que son visibles y demostrables deben ser sancionadas efectivamente. Sin embargo, es necesario ser cuidadoso con este mecanismo, porque varias de las denuncias de mal comportamiento policial no pueden ser sustentadas.⁷²

⁷² Robert Reiner, *The Politics of the Police*, Oxford, Oxford University Press, 3ª ed., 2000, pp. 175-176.

Otro importante reto en este terreno es la socialización, legitimidad y aceptación de los mecanismos de rendición de cuentas y de los procesos de reforma policial, en general. Elena Azaola especifica tres condiciones mínimas para la reforma de las policías locales en México: 'a) cualquier proyecto de reforma policial que aspire a producir cambios de fondo, requiere que los policías lo conozcan y estén dispuestos a llevarlo a cabo; b) para que dicho proyecto cuente con la aprobación de los policías, se requiere que éste tome en cuenta sus necesidades y ofrezca respuestas a sus problemas; c) para conocer y entender los problemas que para los policías son más significativos, se requiere aproximarse a ellos y escuchar sus puntos de vista'.⁷³

Estas condiciones son pasadas por alto en varios estudios internacionales sobre reforma policial, porque las estructuras policiales en otros países sistemáticamente evalúan las necesidades y la opinión de su fuerza operativa. Asimismo, en otros países las/os oficiales de policía tienen sindicatos y organizaciones laborales que representan efectivamente sus intereses. En México normalmente no se evalúan las necesidades de las/os oficiales de policía al elaborar proyectos de reforma policial y tampoco hay sindicatos u organizaciones laborales que defiendan los intereses y derechos de las/os policías. Por lo tanto, las premisas señaladas por Elena Azaola son fundamentales para evaluar los procesos de reforma policial que se sintetizan más adelante, en el capítulo 4 de esta tesis.

3.2.1 El modelo de policía comunitaria o de proximidad

La respuesta más frecuente a estos retos ha sido la generación de esquemas de policía comunitaria, o policía de proximidad, es decir, transformar los modelos de patrullaje y prevención del delito para que la gestión de las/os agentes policiales sea más cercana a la ciudadanía. La mayoría de los modelos de policía de proximidad alrededor del mundo se basan en mejorar la calidad de los contactos entre policías y ciudadanas/os; en generar canales de comunicación amplios y directos para fomentar la denuncia del delito por parte de la ciudadanía, así como lograr que la policía produzca mejor información y propiciar condiciones de transparencia por parte de las/os agentes policiales.⁷⁴

⁷³ E. Azaola, *Crimen, castigo y violencias en México*, México, CIESAS-FLACSO Ecuador, 2ª ed., 2009, p. 53.

⁷⁴ A. Mendoza y J. Salgado, *Una visión del futuro. Hacia la seguridad ciudadana. La policía municipal de Chihuahua*, México, Secretaría de Gobernación, 2010, p. 60.

Tres de los académicos especializados en estudios de reforma policial más reconocidos en el ámbito internacional –Jerome Skolnick, David Bayley y Mark Ungar-, consideran que el modelo de policía comunitaria se basa en los siguientes principios:

- a) Iniciativas de prevención social del delito.
- b) Actividades de prevención basadas en el trabajo comunitario.
- c) Reorientación de las actividades de patrullaje y descentralización geográfica del despliegue operativo.
- d) Programas de formación y educación continua dirigidas a las/os agentes de policía.
- e) Reestructura policial que asigna mayor autonomía de los mandos medios.
- f) Consulta de las políticas públicas de seguridad local con la ciudadanía.
- g) Participación de la ciudadanía en labores concretas de prevención.
- h) Coordinación con procesos más amplios de reformas procesales penales.
- i) Mejora en los mecanismos de acceso a la información.
- j) Proactividad en la actividad policial.
- k) Redefinición de los mecanismos de rendición de cuentas.⁷⁵

Varias iniciativas de acercamiento entre policías y ciudadanas/os se han desarrollado en distintas partes del mundo, incluyendo América Latina (Bogotá, Lima, Santiago de Chile) y México (Chihuahua, Guadalajara, Distrito Federal, Naucalpan, Cd. Nezahualcóyotl, Querétaro). Sin embargo, los modelos de policía comunitaria no sólo implican mayor cercanía entre policías y ciudadanas/os, sino una transformación radical en los procesos de toma de decisiones en las instituciones policiales: requieren que la mayor parte de las decisiones en materia de gestión operativa y despliegue táctico se tomen por las/os oficiales de menor jerarquía en consulta con la ciudadanía, de tal manera que los mandos medios y superiores sólo sirven como mecanismos para llevar a cabo esas decisiones institucionalmente. Uno de los elementos más revolucionarios y difíciles de instrumentar del modelo de policía comunitaria es que los mandos medios dejen de tomar decisiones, y que permitan que los elementos operativos tomen esas decisiones en conjunto con la ciudadanía.⁷⁶

⁷⁵ J. H. Skolnick y D. H. Bailey, M. Ungar, *The Current State of Community Policing in Latin America*, Washington DC, Latin American Development Bank, pp. 1, 2.

⁷⁶ J. Salgado, *Documento conceptual-metodológico sobre políticas públicas de seguridad ciudadana, capacidades institucionales para medir su desempeño y bases para el desarrollo de indicadores en esta materia*, México, CIDE-PNUD, 2010, pp. 13, 14.

A partir de una amplia investigación comparativa de prácticas policiales en distintos países, David Bayley concluye que en Australia, Canadá, Estados Unidos, Japón y el Reino Unido la mayor parte del trabajo cotidiano policial responde a las necesidades de las/os ciudadanos y no de sus mandos.⁷⁷ Es decir, que las instituciones policiales de esos países han logrado alcanzar dos importantes objetivos del modelo de policía de proximidad: la respuesta a las necesidades de la ciudadanía y la descentralización del mando.

No obstante, los únicos dos países donde se han instrumentado de manera completa y radical los esquemas de policía comunitaria son Japón y Singapur. En ambas sociedades se ha invertido la pirámide de toma de decisiones, permitiendo que sean la ciudadanía y las/os policías de menor jerarquía quienes tomen decisiones operativas y estratégicas para la prevención del delito, dejando a los mandos medios y superiores un papel de facilitadores para llevar a la práctica esas decisiones.⁷⁸

A manera de ejemplo, Branislav Simonovic, Profesor de Criminología en la Universidad de Kraguevac, Serbia considera que las experiencias de policía comunitaria en Serbia –y en la región de los Balcanes- han tenido poco éxito por las dificultades para poder convencer a policías de la necesidad de cambiar la estructura de sus cadenas de mando. Las instituciones de cooperación internacional en Serbia apoyaron proyectos de policía comunitaria, pero no lograron consolidar el apoyo de mandos medios y superiores para este fin. La falta de transformaciones profundas en las estructuras institucionales de las policías en Serbia han conducido al fracaso de los experimentos de policía comunitaria.⁷⁹

⁷⁷ David Bayley señala que tanto en el Reino Unido como en Estados Unidos, los tres grandes programas de prevención comunitaria del delito (*Neighborhood Watch*, Operación ID y las encuestas sobre inseguridad) no han producido resultados contundentes o claros en su principal objetivo: la disminución de robos y asaltos, a pesar de los grandes esfuerzos que han realizado varias policías locales en ambos países para desarrollar programas de policía de proximidad y prevención comunitaria del delito. De acuerdo con Bayley, los programas de policía comunitaria tienen un alto costo y requieren de una fuerte voluntad para convencer a los elementos operativos y a los mandos, ya que estos programas van contra la lógica rutinaria de las instituciones policiales comunes. Sin embargo, enfatiza que “sólo en Japón y Singapur la policía comunitaria ha sido institucionalizada por completo, ya que al ser orgánica su estructura no depende de la aquiescencia de los mandos en una administración para que funcione”. (D. Bayley, *Police for the Future*, Oxford, Oxford University Press, 1994, Edición Kindle, locs. 1716-1757).

⁷⁸ *Ibidem*.

⁷⁹ Simonovic, Branislav, *Profesor de Criminología en la Universidad de Kraguevac, Serbia*, entrevista realizada en Valleta, Malta el 18 de marzo de 2010 por Juan Salgado.

Por supuesto, la transformación institucional que requieren esos modelos necesita romper las inercias de poder y los patrones de relación en las cadenas de mando policiales, y en el mediano plazo no tiene posibilidades realistas de aplicación en la mayor parte de México. El modelo de policía de proximidad o comunitaria, en su concepción como tipo ideal, encuentra serios obstáculos en el hecho de que la labor policial se desarrolla en un entorno político que no puede abstraerse de luchas de poder y la complejidad del fenómeno delictivo en México. Consecuentemente, es necesario tomar en cuenta las variables políticas y los entornos de conflictividad en que se instrumentan.

Michael Kempa considera que una condición inicial para reformar democráticamente a las instituciones de policía es la generación de entornos institucionales ampliamente deliberativos que permitan el intercambio de opiniones verdaderas por grupos de poder. La diversidad de opiniones debe gestionarse a partir de negociaciones sobre el tipo de policía que se quiera desarrollar con base en las convergencias que hay entre estos grupos las cuales, en última instancia, son coincidencias sobre el modelo de sociedad democrática que buscan.⁸⁰

A diferencia de otros modelos teóricos de policía comunitaria, la posición de Kempa no obvia las tensiones implícitas en las relaciones de poder a partir de la formulación de políticas de seguridad y propone una alternativa conciliadora entre los intereses de quienes formulan las políticas y los grupos excluidos. En cierta medida, el Sistema Nacional de Seguridad Pública en México ha contribuido a generar un mayor diálogo en este terreno entre gobiernos municipales, estatales y el gobierno federal; sin embargo, aún es necesario ampliar este espacio de tal manera que sea más abierto y representativo de los distintos gobiernos locales.

Por su parte, Alice Hills reconoce que el motor de estos procesos es la voluntad política y la ganancia concreta que pueda representar la reforma policial para un grupo en el poder. La mayoría de las iniciativas retóricas de reforma policial tienden a enfatizar los puntos más populares para el electorado y la parte técnica de la reforma policial, minimizando los elementos de conflictividad que se necesitan para su instrumentación.

⁸⁰ M. Kempa, "Tracing the Diffusion of Policing Governance Models from the British Isles and Back Again: Some Directions for Democratic Reform in Troubled Times", *Police Practice and Research*, vol. 8, núm. 2, mayo de 2007, p. 108.

Por lo tanto, se requiere un liderazgo político efectivo y certero que enfrente los riesgos y conflictos que conllevan las reformas.⁸¹

El liderazgo político al que se refiere Hills ha sido reconocido por varios expertos en la materia como una condición indispensable para lograr la colaboración inter-institucional que es esencial para los proyectos de policía de proximidad. Incluso un autor conservador, George Kelling, el postulante inicial de la doctrina de *Broken Windows* que inspiró las políticas de cero tolerancia instrumentadas en Nueva York y varias ciudades estadounidenses, considera que el liderazgo político es fundamental para la resolución de problemas comunitarios, porque puede abrir la puerta a la colaboración inter-institucional y a que lo que denomina '*no agency could own the problem*'.⁸² Es decir, que al no adjudicarse el problema delictivo exclusivamente a una sola agencia (típicamente a la policía), se genera un entorno de colaboración inter-institucional que promueve respuestas más integrales al fenómeno delictivo. Si bien esta doctrina fue utilizada para políticas públicas conservadoras basadas principalmente en el control social, los principios de colaboración inter-institucional son igualmente válidos para el modelo de policía comunitaria.

Hugo Acero también coincide en la importancia del liderazgo cuando afirma que uno de los elementos de éxito de la reforma policial en Bogotá fue el compromiso del más alto nivel de gobierno (el alcalde o jefe de gobierno en el ámbito local) con la transformación de la policía.⁸³ El modelo de policía tiene un impacto directo en los equilibrios de poder en una sociedad y representa la soberanía e identidad cultural de un régimen.⁸⁴ Por lo tanto, las iniciativas de reforma policial también dependen del entorno ideológico y pragmático de la política partidista.

Ante la complejidad de los problemas políticos que se deben sobrellevar para que una reforma policial sea exitosa, Samuel Walker parte de una posición pesimista al preguntarse: ¿podrán alguna vez en realidad cambiar las instituciones policiales?, es decir, ¿tienen remedio? Walker procede a responder con una serie de principios operativos necesarios para la reforma democrática de la policía: cambio organizacional;

⁸¹ A. Hills, *Police Reform in Post-Colonial Societies*, Ginebra, Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces, 2001, p. 4.

⁸² G. L. Kelling, *Community Crime Reduction: Activating Formal and Informal Control*, en Nick Tilley (ed.), *Handbook of Crime Prevention and Community Safety*, Cullompton UK, Willan Publishing, 2007, pp. 107-108.

⁸³ H. Acero, *Los gobiernos locales y la seguridad ciudadana*, Bogotá, Policía Nacional de Colombia, 2005, p. 65.

⁸⁴ M. Kempa, *op. cit.*, p. 111.

control de las actividades de las/os policías en la calle (el mayor reto para cualquier institución policial); recolección sistemática y análisis de información; combinación de mecanismos internos y externos de rendición de cuentas.⁸⁵

Las estrategias policiales de proximidad con la ciudadanía generalmente surgen como una respuesta a la creciente desconfianza que sienten las/os ciudadanas/os ante la actuación de las fuerzas responsables de la seguridad. La mayoría de los proyectos de policía de proximidad en el mundo se instrumentan una vez que la sociedad civil reclama transformaciones sustanciales en las policías locales como consecuencia de graves abusos o violaciones a los derechos humanos. De esta manera, las experiencias de policía de proximidad en Río de Janeiro (reformas a la Policía Militar), Los Ángeles (creación de instancias de supervisión civil y controles internos para LAPD), Nueva York (purga y reforma integral del NYPD) y el Distrito Federal (creación de las Unidades de Protección Ciudadana de la SSPDF), buscan legitimar la acción de instituciones policiales de las que la población local no sólo desconfía, sino a las que incluso teme.

Uno de los esfuerzos académicos que más profundamente ha analizado el modelo de policía comunitaria en la teoría y la práctica es el libro llamado *The New Blue Line* (“La nueva línea azul”, 1986) de Jerome Skolnick y David Bayley. Ambos autores acuñan en este libro la frase “reciprocidad policía-comunidad”. Esta frase, como es utilizada por tales autores, tiene implicaciones prácticas, de actitud y organizativas.⁸⁶ En su dimensión práctica, la reciprocidad significa que la policía debe involucrar a la comunidad en el cumplimiento de su misión. De esta manera, la reciprocidad tiene lugar cuando se conjuntan las perspectivas policial y ciudadana para enfrentar el fenómeno delictivo y los problemas de inseguridad que más preocupan a la comunidad.

En términos de actitud, la reciprocidad significa que las y los agentes de policía deben tener un genuino convencimiento de que la ciudadanía desempeña un papel central en la prevención del delito. Para llevar a la práctica esta nueva actitud se necesitan dos acciones paralelas: por una parte, se debe formar a las/os agentes para que desarrollen esta sensibilidad y, por otra, se deben establecer las políticas de comunicación adecuadas para que la ciudadanía pueda identificar este cambio de actitud.

⁸⁵ S. Walker, *The New World of Police Accountability*, Thousand Oaks, SAGE, 2005, pp. 14-16.

⁸⁶ Jerome H. Skolnick y David H. Bayley, *The New Blue Line: Police Innovation in Six American Cities*, Nueva York, Free Press, pp. 211 y 212, cit. por Carl B. Klockars, “The rhetoric of community policing” en T. Newburn, *Policing. Key Readings*, Devon, Willan Publishing, 2006, p. 449.

Finalmente, en el ámbito organizacional la “reciprocidad policía-comunidad” implica que tanto policías como ciudadanas y ciudadanos co-participen en el diseño de políticas de prevención del delito. En contraste con la visión tradicional y más legalista de la función policial, el modelo de policía comunitaria implica que en términos organizativos la policía pueda aprender de la comunidad, al tiempo que le rinde cuentas.

De acuerdo con Wes Skogan y Susan Hartnett, el modelo de policía comunitaria es un proceso más que un producto.⁸⁷ En este mismo tenor, Hugo Frühling considera que “los cambios organizativos asociados a la policía comunitaria buscan promover ejecutivos que tomen riesgos, que tengan calidades empresariales y que puedan incentivar a los policías a perfeccionarse y a actuar innovadoramente”.⁸⁸

La actuación innovadora por parte de los policías depende del margen de maniobra para tomar decisiones que tienen en su operación cotidiana. Henric Stenmark, profesor de la Academia de Policía de Suecia, considera que entre mayor sea la capacidad de oficiales locales para tomar decisiones, mejor será su capacidad para innovar en estrategias de relación con la comunidad y en sus capacidades para prevenir el delito.⁸⁹

Finalmente, Robert Trojanowicz y Bonnie Bucqueroux, académicos estadounidenses pioneros en la investigación sobre policía comunitaria, establecen un listado de elementos que se deben verificar en las instituciones policiales que están instrumentando un modelo comunitario, para medir su avance.⁹⁰ La mayoría de los elementos que se incluyen en ese listado ya han sido tratados en los párrafos anteriores, y sólo resta hacer mención al código de ética. Éste debe hacer referencia a los fundamentos ontológicos en los que se basa el modelo de policía comunitaria.⁹¹

⁸⁷ W. Skogan y S. Hartnett, “Community Policing in Chicago”, en *ibid.*, p. 428.

⁸⁸ H. Frühling, *Policía comunitaria y reforma policial en América Latina, ¿cuál es su impacto?*, Santiago de Chile, CESC, 2003, p. 11.

⁸⁹ Henric Stenmark, Profesor de la Academia de Policía de Suecia, entrevistado en Valleta, Malta el 18 de marzo de 2010, por Juan Salgado.

⁹⁰ R. Trojanowicz y B. Bucqueroux, *Community Policing: How to Get Started*, Cincinnati, Anderson Publishing, 2a ed. 1998, p. 1.

⁹¹ *Loc. cit.* 16.

3.2.2 Modelo policial de orientación hacia la resolución de problemas (*problem-oriented policing*)

El modelo policial de orientación hacia la solución de problemas comprende el desarrollo de estrategias para un amplio rango de actividades delincuenciales y no delincuenciales que son parte de las tareas de la policía. Este modelo se cimienta en una aproximación crítica, analítica y basada en evidencia a la clasificación de problemas específicos, a la identificación de las condiciones que producen y reproducen esos problemas y a la selección de soluciones éticas que puedan ser instrumentadas por la policía o por otros actores para mitigar o eliminar esos problemas.⁹²

El modelo policial de orientación hacia la solución de problemas (*problem-oriented policing*) fue concebido por Herman Goldstein, un académico estadounidense que fue asesor del Departamento de Policía de Chicago. Goldstein empezó a desarrollar estas ideas en 1979, aunque la evolución hacia un modelo policial más definido tuvo lugar hacia 1990. De acuerdo con este autor, la policía debe concentrar sus esfuerzos en los problemas que la ciudadanía espera que le resuelva esta instancia o el gobierno local. Por lo tanto, este modelo parte del supuesto de que la policía se debe involucrar en asuntos tan diversos como la búsqueda de menores desaparecidos, falsas alarmas y problemas de convivencia urbana.⁹³

En 1993, el entonces Primer Ministro británico Tony Blair acuñó una expresión que sintetiza el espíritu del *problem-oriented policing*: '*tough on crime, tough on the causes of crime*' (mano dura para el delito y para las causas del delito). Si bien algunos autores como Chris Hale enmarcan esta expresión en lo que denominan '*punitive populism*' (populismo punitivo),⁹⁴ es importante reconocer que la expresión de Tony Blair añade el elemento de búsqueda de los problemas que generan los fenómenos delictivos, algo que la mayor parte de los políticos pasan por alto.

Las respuestas a estos problemas en muchas ocasiones requieren la transferencia de responsabilidad a otra agencia municipal o estatal (instituciones sociales, bomberos, etc.), pero en primer lugar son las/os agentes de policía quienes identifican el problema,

⁹² T. Newburn y P. Neyroud, *Dictionary of Policing*, Devon, Willan Publishing, 2008, p. 225.

⁹³ H. Goldstein, *Improving policing: a problem-oriented approach*, en T. Newburn, *Policing...*, pp. 392 y 393.

⁹⁴ Chris Hale, 'The Politics of Law and Order', en C. Hale, K. Hayward, A. Wahidin y E. Wincup (eds.), *Criminology*, Oxford, Oxford University Press, 2005, p. 427.

tienen contacto regular con la ciudadanía y canalizan sus preocupaciones hacia quienes las pueden resolver.

Para Goldstein, la aplicación de la ley es un medio para alcanzar la misión policial, pero considera que en la mayoría de las agencias se le confunde con un fin. Este autor prioriza la solución de problemas sobre la aplicación de la ley, basándose en un enfoque preventivo que debe tener efectos de disuasión delictiva en el mediano y largo plazo. La consulta a la ciudadanía y la colaboración interinstitucional que requiere la solución de un problema en el ámbito municipal generan un campo de aprendizaje muy amplio para la policía y favorecen la formación de sinergias para construir comunidades más seguras.

En el sitio de Internet del Centro para la Policía Orientada a Resolver Problemas (*Center for Problem-Oriented Policing*) de Estados Unidos se definen los siguientes principios de este modelo:

- a) Los problemas son la unidad básica de trabajo policial, en lugar de un delito, un caso, llamadas telefónicas o incidentes.
- b) Un problema es algo que preocupa o causa daño a los ciudadanos, no sólo a la policía.
- c) Enfrentar problemas significa más que encontrarles soluciones rápidas: requiere tratar las condiciones que generan esos problemas.
- d) Los agentes de policía deben sistemática y rutinariamente analizar problemas antes de tratar de resolverlos. La institución también debe desarrollar rutinas para analizar problemas.
- e) El análisis de los problemas debe ser integral, aunque no necesariamente debe ser complejo.
- f) Los problemas se deben describir de manera precisa y se deben desagregar en sus distintos componentes, ya que los problemas no siempre son lo que parecen al principio.
- g) Se debe comprender que hay varios intereses en riesgo detrás de un problema. Hay personas y grupos de personas que son afectados de manera diferenciada por un problema específico y que tienen ideas distintas de cómo solucionarlo.

- h) Se debe comprender la manera en que el problema está siendo tratado y se deben admitir abiertamente los límites de esas soluciones para poder proporcionar una mejor respuesta.
- i) Inicialmente se deben considerar todas las posibles respuestas a un problema, con el fin de no coartar ninguna que tenga potencial de ser efectiva. Las respuestas que se sugieran deberán proceder del análisis de la situación. Estas respuestas no se deben limitar al arresto, aunque tampoco deben descartarlo.
- j) La policía debe tratar de resolver problemas de manera proactiva en lugar de sólo reaccionar a sus consecuencias dañinas.
- k) El departamento de policía debe incrementar la libertad de los agentes de policía para tomar decisiones importantes. Al mismo tiempo, éstos deben rendir cuentas de sus decisiones.
- l) La efectividad de las nuevas respuestas debe ser evaluada, para que sus resultados puedan ser compartidos con otros agentes de policía y personal de la corporación, de tal manera que se comparta sistemáticamente información sobre lo que funciona y lo que no.⁹⁵

Los dos modelos reseñados anteriormente (el de policía comunitaria y el modelo policial de orientación hacia la resolución de problemas) presentan varias similitudes en sus planteamientos teóricos y en su aplicación operativa. El siguiente cuadro, tomado del libro de Victor E. Kappeler y Larry K. Gaines, sintetiza varias características específicas que diferencian a ambos modelos.

Cuadro 13. Principios del modelo de policía comunitaria y del modelo policial de orientación hacia la resolución de problemas.

Principio	Policía orientada hacia la resolución de problemas	Policía comunitaria
Énfasis principal	Los problemas sociales sustantivos forman parte concreta del mandato policial.	Involucrar a la comunidad en el proceso policial.
Colaboración entre la policía y la comunidad	Determinada con base en cada uno de los problemas que analiza la policía.	Siempre o casi siempre.
Énfasis en el análisis de problemas	Se asignan prioridades a partir del análisis.	Se fomenta, pero es mucho más importante la colaboración con la comunidad.

⁹⁵ www.popcenter.org

Preferencia sobre el tipo de respuestas	Se explora y se da una preferencia prioritaria a las alternativas a la justicia penal.	Se asigna prioridad a las respuestas colaborativas con la comunidad.
Papel de la policía en la organización y movilización de la comunidad	Se promueve sólo si es relevante en el entorno del problema que es atendido.	Enfatiza un papel primordial para la policía en este terreno.
Importancia de la descentralización geográfica de la policía y continuidad en la asignación de oficiales a la comunidad	Se prefiere, pero no es esencial	Esencial.
Grado en que la policía comparte poder de toma de decisiones y autoridad con la ciudadanía	Fomenta activamente la retroalimentación de la comunidad, pero mantiene el proceso de toma de decisiones como un elemento de autoridad en la policía.	Enfatiza compartir tanto la toma de decisiones como la autoridad con la comunidad.
Énfasis en las habilidades de las/os oficiales	Enfatiza las habilidades intelectuales y analíticas.	Enfatiza las habilidades interpersonales.
Visión del papel o el mandato de la policía	Fomenta un amplio, pero no ilimitado, papel de la policía, enfatiza las limitadas capacidades de la policía y los guardias para evitar generar expectativas no realistas sobre la acción policial.	Fomenta un papel expansivo de la policía para alcanzar objetivos sociales ambiciosos.

Fuente: M. Scott, *Problem-Oriented Policing: Reflections on the First 20 Years*, Washington, Office of Community-Oriented Policing Services, US Department of Justice, 2000, p. 99, cit. por V. Kappeler y L. Gaines, *Community Policing. A Contemporary Perspective*, Newark, Lexis Nexis, 5ª ed. 2009, Edición Kindle, locs. 742-749.

Como se puede observar en el cuadro anterior, el modelo policial orientado hacia la solución de problemas desarrolla más capacidades de generación y análisis de inteligencia entre sus oficiales de policía, mientras que el modelo de policía de proximidad o comunitaria privilegia el desarrollo de capacidades de gestión social y de habilidades interpersonales.

3.2.3 El modelo de inteligencia policial (*intelligence-led policing*)

La inteligencia para la prevención es un concepto que ha sido priorizado por la Policía Federal en México y por varias instituciones en el ámbito local. Es un concepto que redefine la función policial en torno a la búsqueda de información para la inteligencia pero

no en su uso tradicional, sino que busca analizar y procesar esta información para fines específicos del ciclo de prevención del delito y la violencia. El modelo de inteligencia busca reducir el delito a través del uso de información por parte de las agencias policiales. La información se recaba de distintas fuentes y se utiliza para generar inteligencia que las instituciones policiales emplean para disuadir, inhibir o terminar con el comportamiento delictivo.

La corporación policial pionera en generar un modelo de inteligencia policial en el ámbito preventivo es el Departamento de Policía de Kent en el Reino Unido, a principios de la década de 1990. Sir David Phillips, quien estaba al frente de esa corporación, basó su modelo de inteligencia en la lógica de generar un esquema proactivo de operación policial. Su primera acción fue administrativa, moviendo elementos de unidades reactivas hacia tareas proactivas. El carácter proactivo de su estrategia se basó en el hecho de que utilizó información de análisis de inteligencia delictiva para aplicarla a actividades preventivas. Por lo tanto, su siguiente acción fue desarrollar las capacidades para que sus policías pudieran generar y analizar la información delictiva en su localidad. Esta estrategia informática se concentró principalmente en las actividades de delincuentes activos y prolíficos, rastreando sus patrones de conducta.⁹⁶

El éxito de este experimento inicial en Kent inspiró al Servicio de Inteligencia Criminal Nacional de la *Home Office* británica para la creación del Modelo de Inteligencia Nacional del Reino Unido (*National Intelligence Model*). En el diseño de este modelo participaron tanto agentes de policía (operativos) como expertas y expertos en inteligencia delictiva de todo el Reino Unido. El Modelo de Inteligencia Nacional ha generado estándares y procesos para asegurar que toda la información de inteligencia es fidedignamente obtenida y acuciosamente sistematizada y analizada, de tal manera que pueda servir como una referencia sólida para las decisiones estratégicas policiales y para el manejo de riesgos.⁹⁷

Si bien las labores de inteligencia han sido tarea primordial de las Fuerzas Armadas y de la policía judicial o ministerial en México, las policías preventivas desempeñan un papel cada vez más importante en la conservación de la escena delictiva y la generación de evidencia, de acuerdo con lo que establece la normatividad que

⁹⁶ J. Ratcliffe, *Intelligence-Led Policing*, Willan Publishing, Devon, 2008, p. 6.

⁹⁷ UK National Criminal Intelligence Service, *National Intelligence Model*, Londres, NCIS, 2000, 12 pp.

reforma el sistema de justicia penal federal y los procesos locales en varios estados. Estas reformas normativas generan una serie de cambios operativos en la técnica policial de los elementos de las Direcciones de Seguridad Pública estatales, pero no necesariamente en su táctica, que ya se ha consolidado desde hace muchos años.

La táctica policial es el conjunto de técnicas que permiten aplicar la fuerza policial en la medida requerida para alcanzar un objetivo. Dentro de ese gran conjunto de técnicas, sólo algunas están cambiando a partir de la entrada en vigor del nuevo sistema de justicia penal acusatorio en varios estados, y son las técnicas más relacionadas con el trabajo de inteligencia e investigación delictiva. La policía preventiva desempeña ya un papel más protagónico en este ámbito y para ello se debe capacitar a las policías estatales.

La técnica policial es el conjunto de principios y reglas que permiten acciones policiales organizadas y sistemáticas. Además de las técnicas de defensa policial (técnicas de golpeo y bloqueo) hay una serie de técnicas de carácter específicamente preventivo, que se llevan a cabo en las distintas policías estatales mexicanas, que vale la pena resaltar en este apartado por su relación tan cercana con las tareas de inteligencia.

3.3 Los modelos en el ámbito práctico

Es importante señalar que los modelos teóricos descritos anteriormente no se presentan en la realidad operativa de las policías como tipos ideales y, por lo tanto, no es posible identificar experiencias en el terreno que reproduzcan exactamente los postulados anteriores. Cada experiencia de reforma policial local retoma elementos que son relevantes para atender los problemas delincuenciales y de relación con la ciudadanía que distinguen a cada localidad.

Además de la detección de problemas comunitarios y de los elementos de inteligencia señalados anteriormente, un modelo integral de reforma policial debe considerar la identificación y corrección de problemas en la gestión policial. De acuerdo con Samuel Walker, es necesario desarrollar sistemas de Intervención Temprana (IT) para identificar en los elementos policiales problemas de conducta y de gestión que tienen

potencial de crecer y generar conflictos mayores. Walker afirma que los sistemas de IT surgieron de la necesidad de apoyar a las áreas de quejas o atención ciudadana, ya que en la mayoría de las corporaciones policiales estas áreas tienen poco personal o un solo agente a su cargo. Esta posición en inglés se conoce como el '*problem officer*' o el agente que se encarga de lidiar con los problemas de quejas.⁹⁸

El sistema de IT es una herramienta para la utilización de bases de datos que está diseñada para identificar a oficiales cuya actuación se muestra problemática para decidir sobre la pertinencia de una intervención, que generalmente consiste en asesoría o capacitación con el objeto de corregir su actuación. La IT emerge como un mecanismo para asegurar la adecuada rendición de cuentas.⁹⁹

El sistema de la IT es "temprana", ya que permite identificar problemas de actuación policial que sugieren que un agente está enfrentando problemas con la ciudadanía. La mayor contribución del sistema IT es su capacidad para identificar patrones de actuación o comportamiento y para intervenir antes de que los problemas resulten en incidentes graves, como demandas, quejas de la ciudadanía sobre el excesivo uso de la fuerza o alguna otra crisis pública que involucre a la institución policial. El sistema IT advierte al/la policía enviándole un mensaje informal, aunque muy claro, de que su actuación requiere mejorar.

Los mecanismos de intervención temprana están oficialmente separados del sistema formal de disciplina, ya que están diseñados para mejorar la actuación del oficial a través de asesoría, capacitación o *coaching*. Estos mecanismos no registran la participación en el archivo personal del/la agente, aunque sí se llevan un registro de participación por separado por parte de la unidad de Asuntos internos o por la unidad de estándares profesionales.¹⁰⁰

Por lo tanto, el sistema de IT constituye una valiosa herramienta para generar mecanismos eficientes de rendición de cuentas, principalmente por su capacidad para monitorear una gran variedad de actividades policiales y para identificar los problemas de actuación en una etapa temprana.

⁹⁸ S. Walker, *op. cit.*, p. 106.

⁹⁹ S. Walker, *Early Intervention Systems for Law Enforcement Agencies: A Planning and Management Guide*, US Department of Justice - Office of Police Oriented Services, pp. 3 y 4.

¹⁰⁰ *Ibidem*.

En este sentido, el sistema IT es consistente con los objetivos del modelo de policía comunitaria y del modelo de policía orientada a la solución de problemas. Estos modelos complementarios generan propuestas para responder a los residentes de la comunidad y al mismo tiempo retoman nuevas medidas para la actuación policial. El sistema IT permite documentar rápidamente la actuación policial de aquellos que no estén sirviendo a la comunidad efectivamente y provee las bases para ofrecer remedios.

La intervención temprana se basa en el sistema SARA:

- S** – Scanning (escaneo): revisión de información en la base de datos del sistema IT
- A** – Análisis: identificación y selección de posibles agentes con problemas de comportamiento
- R** – Respuesta: intervención con los agentes seleccionados
- A** – Aproximación/valoración: revisión postintervención del desempeño del agente

Los elementos teóricos resumidos en este capítulo sirven como referencia para analizar las experiencias de reforma policial en México que se presentan a continuación. En cada municipio o entidad se combinan una serie de principios y elementos que responden a las condiciones locales.

3.4 Experiencias de reforma policial en América Latina

Si bien las experiencias de reforma policial en otras regiones del mundo que se revisarán en el siguiente apartado proporcionan elementos conceptuales y técnicos cruciales para la reforma policial en México, las experiencias latinoamericanas son aún más relevantes, ya que se han llevado a cabo en países cuyas condiciones políticas, sociales y culturales son más similares a las de México.

A continuación se señalan los fenómenos relacionados con la inseguridad y la criminalidad que el autor ha identificado como las referencias más recurrentes en los países latinoamericanos, tanto por la literatura especializada como por la creciente comunidad que se dedica a atender problemas de inseguridad en la región, desde la teoría y la práctica:

- *Incremento de la violencia y la delincuencia relacionado con la descomposición del tejido social y el deterioro de la situación económica.*

Varios países en la región (aunque es importante señalar que no todos) han reportado incrementos considerables en materia de violencia social y delincuencia (común y organizada) en los últimos 30 años. La relación directamente proporcional entre pobreza y delincuencia que es difícil de probar por parte de las/os especialistas en criminología y fenomenología del delito en todo el mundo, es aún más compleja de dilucidar en América Latina, ya que las tensiones sociales responden además a condiciones étnicas, culturales e históricas que han asimismo generado patrones de marginación y exclusión que volatilizan la convivencia cotidiana. En este entorno, los Estados latinoamericanos han recurrido al uso político de las policías como mecanismos de control y orden social.

- *Alta percepción de inseguridad.*

Las encuestas de percepción y victimización muestran altos índices de temor al delito aun en países con tasas delincuenciales bajas, como Chile, Uruguay y Costa Rica. El temor subjetivo al delito genera un ambiente social adverso a los esfuerzos de democratizar la

gestión policial, ya que la percepción de inseguridad conduce a la exigencia de medidas de “mano dura” para combatir la delincuencia, o las amenazas que se perciben.

- *Debilidad o ausencia del Estado en zonas pobres, en particular, ausencia alternada con brutalidad policial.*

Los patrones de marginación y exclusión tienen una fuerte incidencia sobre los recursos y las estrategias de acción policial que se dirigen a zonas pobres y ricas en América Latina. Si bien en varios países como Brasil, Chile y Perú se han desarrollado proyectos piloto de policía de proximidad en zonas marginadas con importantes logros, estos casos son notoriamente excepcionales. Por lo general, las zonas pobres latinoamericanas carecen de servicios policiales eficientes y patrullaje regular y han sido escenario de las más violentas manifestaciones de brutalidad policial (por ejemplo, los casos de Texcoco y San Salvador Atenco en 2006 en México, las favelas de Rio de Janeiro y Sao Paulo entre 2003 y 2006 en Brasil, la comuna de La Pintana en los años 90 en Chile, el barrio de El Cartucho en Bogotá en los años 90).

- *Concepciones en pugna sobre las estrategias para enfrentar los fenómenos delictivos.*

La complejidad de la naturaleza de los fenómenos delictivos contemporáneos en América Latina demanda respuestas integrales que combinen políticas en distintos ámbitos. Debido a que la delincuencia organizada se puede concebir como un fenómeno interméstico (es decir, un fenómeno que combina las características de conflictos internacionales y domésticos) se requieren estrategias que combinen políticas de seguridad nacional, seguridad ciudadana, prevención del delito y acción represiva contra las organizaciones delincuenciales. En la mayoría de los países latinoamericanos (prescindiendo de la alineación política del régimen en el gobierno), impera el paradigma represivo, estadocéntrico, a partir de las políticas de seguridad de los gobiernos nacionales. Esto se puede observar en la actualidad tanto en regímenes de izquierda (Venezuela), centro-izquierda (Chile), como de centro-derecha (Colombia). Sin embargo, las estrategias represivas nacionales contrastan y llegan a chocar con estrategias preventivas antropocéntricas que se desarrollan en el ámbito local, basadas en el respeto a los derechos fundamentales de la ciudadanía, que colocan a las/os ciudadanas/os en el

centro de la formulación de políticas de seguridad y que constituyen lo que en esta tesis se denomina reforma policial “de abajo hacia arriba”. La pugna entre estos paradigmas es uno de los elementos más representativos de las políticas de seguridad en la región.¹⁰¹

Los países latinoamericanos han iniciado procesos de reforma policial a partir de los años ochenta, como consecuencia del fin de las dictaduras militares en Sudamérica y de los procesos de pacificación en Centroamérica. Por lo tanto, en estos países hay una experiencia acumulada de casi treinta años en la materia. La mayor parte de los procesos de reforma policial en Sudamérica han respondido a las necesidades de profesionalizar a estos cuerpos, legitimar la imagen social de las policías (que fueron protagonistas en la sistemática violación de los derechos civiles y políticos de amplios sectores de la población local) y “civilizarlas”, es decir, transformarlas en instituciones civiles.

Los dos ejemplos más exitosos y sobresalientes de reforma policial en Sudamérica son los Carabineros de Chile y la Policía Nacional de Colombia. Si bien ambas instituciones tienen un certero origen castrense y aún en la actualidad pertenecen orgánicamente a los Ministerios de Defensa en sus respectivos países, estas dos instituciones han sido reformadas estructuralmente y se ha replanteado su funcionamiento a partir del paradigma de seguridad ciudadana.

Por otra parte, el caso de Brasil es particularmente relevante para México, ya que se trata de una federación. Los procesos de reforma de la Policía Militar de Brasil, la formulación de un Programa Nacional de Seguridad Pública que coordina efectivamente las acciones municipales con las estatales y federales representan importantes pasos que México puede seguir. Asimismo, las experiencias de reforma policial “de abajo hacia arriba” en el ámbito municipal brasileño son sumamente valiosas para los fines de esta investigación.

En Centroamérica, los procesos de reforma policial han sido auspiciados y asesorados por la ONU como parte de los acuerdos de paz, principalmente en El Salvador y Guatemala. Después de varios años de inversión y esfuerzo por parte de la ONU, la comunidad internacional y la sociedad civil de esos dos países, sus modelos policiales han sufrido drásticos retrocesos ante el recrudecimiento de la reacción estatal

¹⁰¹ E. López-Portillo Vargas y H. Frühling (eds.), *Responsabilidad policial en democracia. Una propuesta para América Latina*, México, INSYDE-CESC, 2008, p. 32.

frente a la violencia generada por las maras y la delincuencia organizada, que ha conducido las políticas locales de combate a la delincuencia hacia la represión. Otro ejemplo destacado de reforma policial en el entorno centroamericano es el de Nicaragua. La Policía Nacional de Nicaragua tiene la mejor aceptación por parte de la ciudadanía en la región, ya que ha logrado modernizarse y democratizar sus procesos estructurales. Por razones de espacio en la tesis, se ha optado por analizar brevemente la experiencia salvadoreña y nicaragüense.

En los últimos 20 años se ha desarrollado una escuela sudamericana de seguridad ciudadana y reforma policial que adapta los desarrollos conceptuales anglosajones y de otras regiones del mundo al entorno local. Hugo Frühling, Azun Candina, Alejandra Mohor, Decio Mettifogo y Fernando Martínez del Instituto de Asuntos Públicos de la Universidad de Chile han desarrollado proyectos de investigación empírica y documental sobre seguridad ciudadana y reforma policial en Chile y América Latina, han generando modelos de evaluación policial que responden a las especificidades de los fenómenos delictivos regionales e indicadores para medir el progreso e impacto de las políticas de seguridad en estos países.

Lucía Dammert, Lisa Zúñiga y Alejandra Lunecke de FLACSO Chile han realizado investigación documental y de campo sobre seguridad ciudadana en varios países de la región y han coordinado diversos proyectos regionales de investigación sobre policía y fuerzas armadas. Claudio Beato, Paulo Mesquita, Julita Lemgruber y Oscar Villena Vieira han desarrollado esquemas de investigación aplicada que han tenido un importante impacto en Brasil.

Asimismo, Gino Costa y Carlos Basombrío de Perú han tenido la oportunidad de transitar entre la academia y el Ministerio del Interior, donde han tenido a su cargo la dirección de la Policía Nacional, desarrollando un innovador modelo de reforma policial en su país. Hugo Acero y Antanas Mockus también dejaron el ámbito académico para impulsar desde la Alcaldía de Bogotá las políticas de seguridad ciudadana que disminuyeron dramáticamente los índices delictivos e incrementaron la confianza ciudadana en esa ciudad. Un elemento de valor agregado de este proyecto de investigación es la sistematización de las aportaciones teóricas y prácticas de los

académicos latinoamericanos dedicados a este tema, considerándola como una nueva escuela de pensamiento.

Estudiar a profundidad las diversas buenas prácticas en materia de reforma policial y seguridad ciudadana en América Latina y en otras regiones del mundo trasciende los límites de esta tesis. Estas buenas prácticas están conformadas por un cúmulo de acciones policiales y no policiales, siendo las primeras las más relevantes para esta tesis. Por lo tanto, esta sección y la siguiente se avocan a analizar cómo una serie de experiencias latinoamericanas (sección 3.5) y en otras regiones (sección 3.6) han respondido a los desafíos para lograr lo que el autor ha identificado como los cinco ejes mínimos de reforma policial democrática, que se describen y justifican con detalle en los apuntes metodológicos, al inicio de esta tesis:

- A. Desarrollo de mecanismos internos y externos de control en las instituciones policiales.
- B. Redefinición de las relaciones ciudadanía-policías a partir de la participación ciudadana y un enfoque comunitario.
- C. Incentivos institucionales que promuevan el respeto a los derechos fundamentales de la ciudadanía y la vigencia del Estado constitucional de derecho.
- D. Redignificación del trabajo policial.
- E. Mecanismos eficientes de rendición de cuentas.

En las siguientes páginas se resumen los aspectos más relevantes de una experiencia latinoamericana por cada uno de estos ejes y en la siguiente sección se resumen experiencias de reforma policial en otras regiones del mundo, también siguiendo estos ejes.

A. Desarrollo de mecanismos internos y externos de control en las instituciones policiales.

Experiencias: El Salvador, Nicaragua y Colombia

El Salvador

En el entorno del conflicto armado que sufrió El Salvador en la década de 1980, el concepto de seguridad pública estuvo permanentemente fundido y confundido con el de defensa nacional, ya que ambas funciones estaban bajo la responsabilidad directa de la Fuerza Armada de El Salvador. En ese sentido, la seguridad pública salvadoreña se conducía fundamentalmente desde los principios de la doctrina de la seguridad nacional, por lo que el diseño y la ejecución de la política delictiva estaban a cargo, en la práctica, del Ministerio de Defensa. Ello, inevitablemente, retrasó el desarrollo de la seguridad pública y la gestión policial en El Salvador, tanto desde el punto de vista doctrinal como desde el metodológico y técnico, y lo desplazó para tiempos de posguerra.

Una vez terminado el conflicto, El Salvador se vio inmerso, como parte de la democratización, en un proceso caracterizado por la desintegración de antiguas instituciones a cargo de la seguridad interior y el surgimiento de otras nuevas tales como la Policía Nacional Civil, la Academia Nacional de Seguridad Pública y la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos, entre otras.¹⁰²

Como resultado directo de la firma de los Acuerdos de Paz, con la disolución de los antiguos cuerpos de seguridad (Policía Nacional, Policía de Hacienda y Guardia Nacional), dependientes de la Fuerza Armada y altamente militarizados, y con la simultánea creación de la Policía Nacional Civil, de inmediato surgió la necesidad de contar con personal especializado en materia de seguridad pública, con formación específica sobre ella, con miras a convertirla en responsabilidad formal del poder civil y retirarla de su tradicional dependencia del poder militar.¹⁰³

Para este fin se realizaron enmiendas a la Constitución que redefinieron las funciones de defensa nacional y de seguridad pública quedaron adscritas a ministerios diferentes, y la segunda, desde entonces, ha sido una responsabilidad directa de la nueva policía, la Policía Nacional. El artículo 159 de la Constitución salvadoreña, una vez reformado, establece una de las definiciones más progresistas de la función policial en el ámbito constitucional latinoamericano:

¹⁰² Cfr. Consejo Nacional de Seguridad Pública, *Elementos Básicos para una Estrategia de Seguridad Pública*, San Salvador, [s/e], 2006.

¹⁰³ F. Carrión, *op. cit.*, p. 31.

“[...] La Defensa Nacional y la Seguridad Pública estarán adscritas a Ministerios diferentes. La Seguridad Pública estará a cargo de la Policía Nacional Civil, que será un cuerpo profesional, independiente de la Fuerza Armada y ajeno a toda actividad partidista. La Policía Nacional Civil tendrá a su cargo las funciones de policía urbana y policía rural que garanticen el orden, la seguridad y la tranquilidad pública, con apego a la ley y el estricto respeto a los Derechos Humanos”.

El Consejo Nacional de Seguridad Pública de El Salvador estableció una serie de lineamientos de evaluación de la gestión policial (tanto en el interior de la Policía Nacional Civil como externos), que permiten tomar medidas correccionales y preventivas en casos de abuso policial.¹⁰⁴ En términos de controles internos, el Consejo General de Inspección Policial vigila y fiscaliza la actuación de la Policía Nacional Civil y la Fiscalía. De este consejo dependen las Unidades de Asuntos Internos, de Investigación Disciplinaria, de Control Interno y de Derechos Humanos.

Por otra parte, la Defensoría de los Derechos Humanos (el *ombudsman*) está facultada para funcionar como un efectivo control externo. Otras funciones de control no jurisdiccional las realiza el Consejo Nacional de Seguridad Pública con la asesoría de la Fundación de Estudios para la Aplicación del Derecho, el Instituto de Estudios Jurídicos de El Salvador y el Departamento de Estudios Legales de la Fundación Salvadoreña para el Desarrollo Económico y Social.

No obstante, Gino Costa (ex Ministro del Interior de Perú, creador del *ombudsman* policial en ese país y consultor de la ONU en El Salvador) señala que el desarrollo de controles internos y externos de la Policía Nacional de El Salvador, que constituyeron un pilar del proceso de reforma policial, siempre fue limitado por la debilidad del liderazgo civil.¹⁰⁵ Costa afirma que si bien desde la firma de los acuerdos de paz, los cargos de responsabilidad política más altos en el ámbito de la seguridad han estado en manos de civiles, esto no ha garantizado que la reforma y esto tampoco significa que “la seguridad pública se haya manejado de manera diametralmente opuesta a como la manejaron los militares. Es obvio que el país cambió mucho con el advenimiento de la paz, y que la policía no puede comportarse como lo hacían los cuerpos de seguridad. Sin embargo, los

¹⁰⁴ *Ibid.*, p. 10.

¹⁰⁵ G. Costa, *La Policía Nacional Civil de El Salvador (1990-1997)*, San Salvador, UCA, p. 217.

conceptos sobre cómo entender el trabajo policial y qué uso hacer de la policía no han cambiado con la misma velocidad”.¹⁰⁶

Gino Costa también documenta las tendencias regresivas que en 1994 siguieron los altos mandos de la Policía Nacional con el objetivo de regresar al modelo de operación de los antiguos cuerpos de seguridad, en particular, de la Guardia Nacional, argumentando que la nueva administración civil de la seguridad era responsable de la creciente violencia en el país. Entre ellos, cabe destacar la creación de una especie de policía rural y un intento por revivir las organizaciones paramilitares a través de juntas de vecinos en cada municipalidad. Aunque las juntas eran controladas por civiles, su función era idéntica a las de las organizaciones paramilitares en el anterior régimen. La nostalgia del modelo castrense para mantener el orden público fue uno de los elementos más nocivos para el proceso de reforma policial en El Salvador.

Sin embargo, la nostalgia del modelo castrense no fue el único obstáculo que ha enfrentado el proceso de reforma policial en El Salvador. En fechas más recientes, las medidas para combatir la violencia generada por grupos juveniles organizados han limitado el efecto de los controles internos y externos sobre el uso de la fuerza policial y han generado políticas represivas en las que nuevamente interviene el ejército. En 2003, el entonces presidente Francisco Flores anunció la instrumentación del “Plan Mano Dura”, que consistía en un despliegue de equipos de patrullaje con la participación conjunta de la Policía Nacional Civil y la Fuerza Armada, con miras a reducir la delincuencia juvenil a través de la desarticulación de las maras o pandillas.

Como mecanismo legal temporal para combatir a estas agrupaciones, se aprobó en octubre de 2003 la Ley Antimaras por un período de seis meses. Una vez que ésta caducó, el 1 de abril de 2004, la Corte Suprema de Justicia de El Salvador concluyó que todos los artículos de la Ley Antimaras infringían la Constitución, puesto que violaban principios fundamentales de igualdad ante la ley. Posteriormente, el presidente Elías Antonio Saca impulsó el llamado “Plan Súper Mano Dura”, como continuidad del plan del presidente Flores a partir de agosto de 2004, y dio seguimiento a los operativos combinados de la Policía Nacional Civil y el Ejército, tanto en las zonas rurales como urbanas, con ciertas variantes, centrándose en la captura de los cabecillas o jefes de las

¹⁰⁶ *Ibid.*, pp. 217, 218.

maras o pandillas. La experiencia salvadoreña, al igual que la mexicana, muestran la facilidad con que el Ejército puede volver a la calle ante situaciones delincuenciales que trascienden las capacidades de las fuerzas policiales.

B. Redefinición de las relaciones ciudadanía-policías a partir de la participación ciudadana y un enfoque comunitario.**Experiencia: Bogotá, Colombia****La Policía Nacional de Colombia y su proceso de reforma**

De acuerdo con la Ley 62 de 1993, el Presidente de la República es la máxima autoridad de la Policía Nacional de Colombia (PNC).¹⁰⁷ Ésta es la única corporación de seguridad pública en ese país, adscrita al Ministerio de Defensa desde 1953. Su cercanía al ejército se debe no sólo a su estructura, sino también a que enfrenta a la delincuencia organizada.

El Director General de la PNC es nombrado por el Presidente de la República, y su cargo es de exclusiva confianza de éste último, si bien actúa administrativamente bajo el Ministro de Defensa, rinde cuentas directamente al Presidente. Los requisitos para ejercer este cargo son: “ser Oficial de la Policía Nacional en servicio activo, poseer alguna de las especialidades de Policía Urbana, Policía Rural o Policía Judicial”,¹⁰⁸ y ser aprobado en los procesos de consulta y evaluación de los candidatos realizados por el Ministro de Defensa Nacional. El periodo máximo al mando de la institución policial es de cuatro años, pero debido a la discrecionalidad del cargo, el Presidente puede pedir la renuncia si lo considera necesario.¹⁰⁹ La remoción del cargo es facultad exclusiva del Presidente y en su carácter discrecional no necesita hacer referencia a causales explícitas. Asimismo, la Ley especifica causales que definen la salida, tales como: los años de servicio, cumplir la edad máxima para ejercer el cargo o invalidez, entre otras.

La PNC tiene dos objetivos institucionales: garantizar el ejercicio de las libertades públicas y derechos; y auxiliar en la aplicación de las leyes y otros procedimientos judiciales y administrativos. De ello se derivan una serie de funciones de la PNC: (i) policía judicial para investigar los delitos, (ii) educativa para la orientación a la comunidad respecto a la ley, (iii) preventiva para la comisión de hechos punibles, (iv) solidaria entre la policía y la comunidad, (v) atención al menor, (vi) vigilancia urbana, rural y cívica, (vii)

¹⁰⁷ Ley Núm. 62 del 12 de agosto de 1993 Por la cual se expiden normas sobre la Policía Nacional, se crea un establecimiento público de seguridad social y bienestar para la Policía Nacional, se crea la Superintendencia de Vigilancia y Seguridad Privada y se reviste de facultades extraordinarias al Presidente de la República.

¹⁰⁸ Art. 11, *Ibid.*

¹⁰⁹ *Ibidem.*

coordinación penitenciaria y (viii) vigilancia y protección de los recursos naturales.¹¹⁰

Varias decisiones estratégicas y tácticas, así como las relacionadas con la operación de la Policía Nacional de Colombia son tomadas por el Director de la Policía en consulta con autoridades superiores. De este modo la distribución territorial de la fuerza policial es un aspecto que vincula al Presidente, al Ministerio de Defensa, a las autoridades locales y al Director de la Policía. La situación es similar en lo que respecta a los ascensos y bajas de la institución, donde los principales responsables son las máximas autoridades del Ministerio de Defensa y de la Policía Nacional. Por otro lado, las funciones operativa y logística, la adquisición de infraestructura, la elaboración de la doctrina institucional, la formación y capacitación del personal y la gestión de los recursos humanos sólo le competen a la Policía Nacional.

La PNC se despliega territorialmente según la división geográfica del territorio colombiano. Esta institución policial cuenta con ocho Comandos Regionales de Policía; un Comando de Departamento de Policía en cada departamento (34); y las siete ciudades más grandes del país tienen un Comando de Policía Metropolitana: Bogotá, Medellín, Cali, Bucaramanga, Cartagena, Barranquilla y Cúcuta. Los Comandos de Departamento de Policía dependen administrativamente de las Regiones de Policía y éstas a su vez de la Dirección de Seguridad Ciudadana. Su organización y atribuciones se sustentan en las normas siguientes: artículo 2º, 216 y 218 de la Constitución de 1991, Decreto 1355 de 1970 y Ley 62 de 1993.

La estructura orgánica de la PNC se regula por el Decreto No. 4222 de 2006. El Director General, quien es nombrado por el Presidente de la República, encabeza la estructura. La Dirección General está dividida en seis direcciones de apoyo al servicio (administrativas), ocho direcciones operativas y cinco oficinas asesoras.

La Dirección General de la PNC tiene las siguientes funciones: "(i) participar en la formulación de la política en materia de seguridad pública y de las demás que el gobierno le asigne, (ii) diseñar y direccionar el desarrollo de las estrategias de su ámbito de gestión, (iii) gerenciar los procesos del servicio de Policía, la investigación, la tecnología y los recursos, (iv) liderar la formulación corporativa de las metas y objetivos de la

¹¹⁰ *Ibid.*, art. 19.

organización, concertando el Plan Estratégico Institucional para el cumplimiento de la misión y alcance de la visión, (v) propiciar alianzas estratégicas y adelantar ejercicios de referenciación competitiva, (vi) adoptar sistemas de gestión, de información y de medición de procesos para garantizar el logro de las metas propuestas, (vii) expedir las resoluciones, manuales y demás actos administrativos necesarios para administrar la institución, (viii) ejercer las facultades constitucionales, legales, estatutarias y reglamentarias inherentes a la visión y misión policial, entre otros”.¹¹¹

Por su parte, la Subdirección General es el segundo nivel de alto mando en la institución y las funciones que debe ejercer son: “(i) dinamizar el desarrollo y cumplimiento del Plan Estratégico Institucional, a través del acompañamiento de los procesos en todos los niveles de gestión, (ii) analizar la información que proviene de los diferentes niveles de la organización para el mejoramiento de los procesos, (iii) promover la sinergia institucional a través del trabajo corporativo entre las áreas y grupos para la coherencia e interacción en la ejecución de los planes de acción”.¹¹²

La estructura de la PNC comprende otras instancias que cumplen funciones de asesoría y apoyo a la gestión institucional: (i) Inspección General, cuyas principales funciones apuntan a revisar el grado de implementación del Plan Estratégico Institucional, promover la cultura de formulación y evaluación de procesos institucionales, asesorar a las distintas unidades en materia de planificación y evaluación, además de ejercer funciones disciplinarias institucionales, entre otras. La (ii) Secretaría General que tiene como principal tarea producir y recopilar la doctrina jurídica institucional y representar a la institución en los aspectos judiciales y administrativos. La (iii) Oficina de Gestión Institucional que es responsable del diseño de los Planes de Desarrollo y Estratégicos de la PNC, en complemento de lo cual apoya las tareas de planeación y gerenciamiento a las distintas unidades de la policía. La última dependencia es la (iv) Oficina de Telemática, que dentro de sus funciones es la unidad que se encarga de los aspectos relativos a las tecnologías de información y telecomunicaciones, tanto en asesoría como en diseño.

El despliegue policial en el territorio colombiano se coordina a partir de distintas oficinas: la (i) Dirección Operativa, cuya misión es contribuir a una cultura de convivencia

¹¹¹ Artículo 35, Decreto 1512 de 2000, por el cual se modifica la estructura del Ministerio de Defensa Nacional y se dictan otras disposiciones.

¹¹² *Ibid.*, p. 36.

y seguridad ciudadana a través del direccionamiento estratégico en las distintas unidades territoriales. Dentro de ella se destacan los grupos especiales encargados de tareas específicas, como son: el Comando de Operaciones Especiales (COPES), la Policía de Carreteras (POLCA), los Escuadrones Móviles Antidisturbios (ESMAD) y los Escuadrones Móviles de Carabineros (EMCAR). La (ii) Dirección Central de Policía Judicial tiene por función coordinar las entidades estatales del Estado en la materia, diseñar la política criminal y establecer procedimientos judiciales, criminalísticos y criminológicos. Por su parte, la (iii) Dirección Central de Inteligencia es una unidad especializada de la Policía Nacional que realiza la recolección de información y producción de inteligencia en relación a los actores y factores de perturbación del orden público, defensa y seguridad nacional. La (iv) Dirección Antinarcoóticos es la instancia responsable del control, erradicación y prevención de aspectos ligados al narcotráfico y al uso de drogas. La (v) Dirección de Servicios Especializados es la unidad que debe coordinar el servicio policial especializado de protección a personas, seguridad, instalaciones, menores, medio ambiente, turismo, entre otros, orientado a facilitar una cultura de la seguridad, la (vi) Dirección Antisecuestro y Extorsión debe desarrollar acciones integrales para prevenir, investigar, neutralizar y reducir este tipo de delitos en el país. Asimismo, la (vii) Dirección Escuela Nacional de Policía “General Santander” cumple con admitir, formar, capacitar y especializar integralmente a los profesionales de policía que se necesitan para cumplir con las necesidades de seguridad y convivencia ciudadana.

Por otra parte, para el apoyo a la gestión, la PNC cuenta con la (viii) Dirección Administrativa y Financiera, que cumple con la misión de administrar los recursos económicos, financieros, logísticos y técnicos para responder a las necesidades de apoyo a los servicios que presta la institución, la (ix) Dirección de Sanidad, que contribuye a la calidad de vida de los usuarios al satisfacer las necesidades de salud a través de la administración y prestación de los servicios requeridos, la (x) Dirección de Bienestar Social, que vela por crear, mantener y mejorar las condiciones que favorecen el desarrollo integral de la comunidad policial y su calidad de vida, que a su vez orientan sus acciones a incrementar los niveles de satisfacción e identificación con el trabajo desempeñado, y finalmente está la (xi) Dirección de Recursos Humanos.¹¹³

¹¹³ Estructura de la Policía Nacional de Colombia en <http://www.policia.gov.co/>, consultada el 20 de agosto de 2010.

Adicionalmente, la PNC cuenta con un extenso catálogo de lineamientos generales y específicos que sustentan su actuación en materia de combate y prevención de la delincuencia. A partir de una Política de Consolidación de la Seguridad Democrática (PCSD) surgen documentos como la “Política Estratégica Operacional y del Servicio de Policía” y la “Política de Integridad Policial y de Seguridad Operacional”.¹¹⁴ Algunos de los protocolos que norman la actuación de la Policía Nacional de Colombia están contenidos en la Ley 1798 de 2000 “Normas de Disciplina y Ética para la Policía Nacional” y en la Ley 522 de 1999 “Código Penal Militar”, toda vez que la PNC depende del Ministerio de Defensa.

La PNC también tiene normas muy específicas para el uso de la fuerza en las “Reglas de enfrentamiento”, que conciernen a la PNC como parte de la llamada Fuerza Pública del Estado Colombiano. Se trata de dos tipos de reglas para dar certidumbre a la acción militar y policial: 1) de enfrentamiento, para situaciones de combate, y 2) de uso de la fuerza para operaciones de mantenimiento de la seguridad pública.

Este esfuerzo en materia de regulación del uso de la fuerza se suma a una trayectoria que inició en 1991 con la reforma policial y la modificación constitucional que estableció que la actuación de la Fuerzas Públicas debía guiarse por el respeto a los derechos humanos, la observación de los procedimientos legales y el estricto cumplimiento del deber. Otro de los mayores logros institucionales de la PNC es haber recibido, de parte del Instituto Colombiano de Normas Técnicas y Certificación, las certificaciones NTCGP 1000:2004 e ISO 9001:2008 para la totalidad de los procesos, procedimientos, productos y servicios que presta a la comunidad.¹¹⁵

Además de la responsabilidad primaria de la Policía Nacional de prevenir y combatir la delincuencia común, esta corporación también tiene jurisdicción sobre el decomiso de narcóticos, tareas de contrainsurgencia, actividades civiles en áreas rurales y tareas de control de disturbios en centros urbanos, regulación de tráfico, supervisión de zonas de recreación, servicios de seguridad en minas de oro y esmeraldas, protección en el transporte de valores entre bancos gubernamentales y en los ferrocarriles nacionales y administración y suministro de guardias para el sistema penitenciario.

¹¹⁴ <http://www.policia.gov.co/portal/page/portal/HOME/Lineamientos>

¹¹⁵ Oscar J. Guerrero Peralta, “El caso Colombia”, en K. Ambos, *et al.*, *La policía en los estados de derecho latinoamericanos*, Bogotá, Instituto Max Plank para el Derecho Penal Extranjero e Internacional, 2003, p. 206.

La reacción de parte de las fuerzas armadas que suscita el conflicto interno colombiano no permite una distinción muy precisa entre las jurisdicciones operativas del Sector Defensa y el Sector Seguridad Pública. Tanto la respuesta armada al conflicto como las decisiones políticas en esta materia atraviesan por ambos sectores. La PNC forma parte del Sistema de Seguridad y Defensa Nacional, por lo que depende para efectos de dirección y mando del Ministerio de Defensa Nacional, igual que las fuerzas armadas.¹¹⁶

De acuerdo con María Victoria Llorente, el proceso de reforma en la Policía Nacional de Colombia ha sido impulsado en tres momentos desde que se promulgó la Constitución de 1991: las reformas de 1993, las contrarreformas durante el gobierno de Ernesto Samper (1994-1998), el mando del Gral. Serrano y el proceso de 2003.¹¹⁷

La primera ola de reforma a la que se refiere Llorente remite al proceso realizado en 1993 -durante el mandato del presidente Gaviria-, que contempló medidas para acentuar el carácter civil de la institución (como lo establece la Constitución de 1991) con la finalidad de paulatinamente quitar el legado militar (proceso que no ha llegado a una conclusión satisfactoria hasta la actualidad). La segunda ola consistió en una reorganización estructural tendiente a definir de mejor manera el perfil urbano y rural del personal, que llevó a definir competencias distintas. El primero se definió como de carácter más civil y vinculado con tareas de seguridad ciudadana, mientras que el segundo se orientó a tareas de control de la insurgencia. La tercera ola corresponde a la introducción de un nuevo nivel en la jerarquía policial –el Ejecutivo- cuyo objetivo original era incorporar al rango medio y a los agentes con el fin de construir una nueva estructura de mando menos piramidal y militar, al consolidar una carrera profesional destinada a los Oficiales –con grados militares- y al personal subalterno.¹¹⁸

Es importante señalar el conjunto de reformas o contrarreformas en la Policía Nacional que se llevó a cabo durante el Gobierno del Presidente Samper y bajo el mando del Director General Gral. Rosso José Serrano, siendo los principales objetivos el control del narcotráfico -una de las más fuertes demandas de Estados Unidos, la corrupción

¹¹⁶ Felipe Salazar Tobar, *Reporte del Sector Seguridad en América Latina y el Caribe 2006. Informe Nacional de Nicaragua*, Santiago de Chile, FLACSO, 2006, p. 29.

¹¹⁷ María V. Llorente, "Demilitarization in Times of War? Police Reform in Colombia", en J. Bailey y L. Dammert (eds.), *op. cit.*, p. 204.

¹¹⁸ *Ibid.*, p. 205.

policial interna y la propia reforma institucional. Es así como se llevo a cabo un proceso de depuración interna –mediante una facultad discrecional del Ministro de Defensa- a partir del cual salieron de la institución cerca de 8,500 oficiales de diversos rangos de la institución entre 1995 y 2001, además se instrumentó el plan de Transformación Cultural que apuntó nuevamente al fortalecimiento del carácter civil de la institución al modernizar la gestión institucional y la proximidad con la ciudadanía.¹¹⁹

Durante 2002 salieron a la luz nuevos casos de corrupción policial que fueron síntoma de las fallas en los mecanismos de control interno instrumentados durante los procesos anteriores; estos causaron tensiones entre el Ministerio de Defensa y el Alto Mando Institucional, ante lo cual el Gobierno decidió conformar una misión integrada por civiles para tratar el problema del control interno. Las propuestas finales apuntaron a afinar los mecanismos de control disciplinario, separar los aspectos administrativos de los operativos e incrementar el proceso de profesionalización del personal de la institución. Más adelante se detallan algunos aspectos relevantes de la nueva Área de Control Interno de la PNC.

Otro elemento esencial de la adaptación del modelo de policía colombiano a las necesidades locales es su flexibilidad en cuanto a las políticas locales de seguridad. En los ámbitos departamental y local, el Gobernador y el Alcalde son las primeras autoridades de la Policía, así la coordinación del mando, funciones y tareas para proveer seguridad a las comunidades debe ser realizada en conjunto con las autoridades de los gobiernos locales, en correlación con las directrices establecidas a nivel nacional. Los elementos policiales rinden cuentas a un mando nacional centralizado, pero participan activamente en programas locales de seguridad, incluyendo mecanismos de policía comunitaria en Bogotá, Medellín y Cali. En estas tres ciudades se han desarrollado proyectos integrales para mejorar la percepción ciudadana de la policía, incrementar el respeto a la legalidad, recuperar espacios públicos y fomentar la convivencia pacífica entre la ciudadanía, como medida de prevención del delito.

Otra institución vinculada al sector es el Consejo Nacional de Policía y Seguridad Ciudadana, que está integrado por: el Presidente de la República, el Ministro de Gobierno,

¹¹⁹ *Ibid.*, p. 208.

el Ministro de Defensa, el Ministro de Justicia, el Director General de la Policía Nacional, un gobernador y un alcalde.

Las funciones del Consejo son: (i) recomendar las políticas de Estado en materia de la seguridad de la comunidad, estableciendo planes y responsabilidades entre las diferentes entidades comprometidas, (ii) adoptar y disponer medidas tendientes a satisfacer las necesidades de la Policía Nacional para el eficaz cumplimiento de su misión, (iii) establecer y adoptar mecanismos de revisión interna, tendientes a evaluar, controlar y mejorar la prestación del servicio policial, (iv) coordinar y hacer seguimiento del desarrollo de las diferentes acciones interinstitucionales, en función de las políticas establecidas en materia de policía y seguridad ciudadana, (v) regular de manera equilibrada la doble función que desarrolla la PNC en los aspectos de prevención y control de delitos y desorden público, así como formular recomendaciones relacionadas con el servicio de policía y la seguridad en general, (vi) recomendar políticas y normas técnicas que garanticen el manejo transparente, eficiente y oportuno de la información de que dispone, de acuerdo a las normas legales, (vii) solicitar y atender los informes que presente el Director General de la Policía Nacional formulando recomendaciones sobre los mismos, y (ix) velar para que la institución policial –como organización de naturaleza civil- cumpla con su fin primordial de mantener las condiciones necesarias para el ejercicio de los derechos y libertades públicas.

El marco legal que regula el funcionamiento de la PNC es de aprobación muy reciente, por lo tanto las leyes, decretos y códigos tratan de manera muy actual los asuntos relacionados con la misión, estructura orgánica y control. El marco legal fundamental se establece en la Constitución Política de 1991, en cuyo artículo 271 se expresa que la PNC es “un cuerpo armado de naturaleza permanente, a cargo de la nación, cuyo fin primordial es el mantenimiento de las condiciones necesarias para el ejercicio de los derechos y libertades públicas, y para asegurar que los habitantes de Colombia convivan en paz”. A lo anterior se suman el Código Nacional de Policía, el Código de la Policía de Bogotá, la Ley 62 de 1993, el Decreto 1791 de 2000 que regula aspectos del personal de la PNC y el Decreto 1798 de 2000 sobre las normas de disciplina y ética para la institución, entre otras.

Si bien las políticas de convivencia y seguridad ciudadana en Bogotá en los últimos 15 años han tenido un alcance limitado, la experiencia colombiana muestra que es posible desarrollar iniciativas de proximidad aun en condiciones extremas de violencia social y que se puede obtener éxito a partir de una acción local que se cimiente en el participación ciudadana. Asimismo, demuestra que incluso en un sistema policial altamente centralizado y dependiente del Ministerio de Defensa es posible desarrollar políticas de seguridad ciudadana y proximidad policial. El siguiente caso, el chileno, también contribuye a reforzar este planteamiento.

Redefinición de las relaciones ciudadanía-policías a partir de la participación ciudadana y un enfoque comunitario.

Uno de los programas públicos más efectivos para enfrentar la inseguridad, la desconfianza ciudadana en las fuerzas de seguridad y la violencia social fue instrumentado en Bogotá, Colombia en los años 90 y continúa siendo aplicado, aunque no de manera integral. Antanas Mockus, entonces alcalde de Bogotá, emprendió una serie de políticas públicas integrales y visionarias para superar “el divorcio entre ley, moral y cultura que caracteriza a la sociedad colombiana”.¹²⁰

El programa Cultura Ciudadana de Mockus promovió activamente la convivencia ciudadana a través de la recuperación de espacios públicos; actividades para incorporar a la ciudadanía en la prevención del delito; iniciativas de educación vial y cívica; proyectos para mejorar la comunicación e interacción entre vecinos; un esquema de reforma policial orientado a mejorar el trato a la ciudadanía y la imagen de los policías; e inversión en infraestructura urbana.

La estrategia de Mockus combinó reformas legales con acciones integrales de prevención del delito y tuvo un impacto contundente en la reducción de la tasa de homicidio en Bogotá, en una mejor percepción de seguridad por parte de las/os ciudadanas/os, mayor participación social, reordenamiento urbano y recuperación de espacios públicos, disminución dramática de las muertes por accidentes relacionados con el consumo de alcohol y un amplio esquema de desarme voluntario. Hay dos elementos

¹²⁰ H. Acero, *Cultura ciudadana, la convivencia y la seguridad ciudadana*, [s/f], [s/e], p. 1.

clave en el éxito de esta estrategia: en primer lugar, que fue la máxima autoridad local, el Alcalde, quien asumió como prioridad trabajar en el mejoramiento de la seguridad ciudadana y la reforma policial; en segundo lugar, la continuidad de estas estrategias a través de varias administraciones locales (hasta la fecha) que han estado a cargo de políticos provenientes de distintos partidos.

Uno de los principales éxitos de Bogotá en materia de reforma policial fue su enfoque comunitario. El modelo de policía comunitaria o policía de proximidad —definido brevemente como el despliegue de agentes dedicadas/os a patrullar diariamente un barrio y establecer una relación estrecha con sus residentes— es todavía un concepto insipiente en América Latina. La mayor parte de los países de la región tienen sistemas de policía nacional dependientes de la burocracia central. Una consecuencia de esta situación es que la policía no responde al control de gobiernos locales o municipales y, por lo tanto, carece de incentivos para desarrollar buenas relaciones con los residentes. Los 1,000 policías comunitarios de Bogotá, que patrullan en parejas cubriendo vecindarios de 2,000 a 4,000 residentes, representan una ruptura importante con la tradición. Son el aspecto más visible del esfuerzo integral que en la última década ha realizado Bogotá por replantearse todo lo relacionado con la seguridad.

Según el Observatorio de la Violencia de la Secretaría de Gobierno, el número anual de muertes violentas en Bogotá (por homicidio, accidente de tráfico y otros) descendió de 7,144 en 1993 a 3,194 en el año 2002. Hoy la tasa de homicidios por 100,000 habitantes en Bogotá es la más baja entre las grandes ciudades de Colombia. En una encuesta de 1983, el 73 por ciento de las/os bogotanos entrevistados declaraba tener una imagen negativa de la policía. Pero en 2002 otra encuesta, esta vez realizada por la Universidad Javeriana, indicó que 85 por ciento de las/os bogotanos entrevistados tenía una percepción positiva de la policía comunitaria. El 86.3 por ciento aseguró que había dado respuesta a sus demandas y quejas. El 99 por ciento dijo que su trato era amable, y 86.5 por ciento dijo que había mejorado su desempeño.

Estos resultados son todavía más sorprendentes si se comparan a la mala reputación de la Policía Nacional Colombiana hace tan sólo unos años. Según Estela Baracaldo, una experta colombiana en programas de capacitación policial, la policía en Bogotá empezó la década de los años noventa con un deterioro institucional importante.

El fenómeno de la corrupción y de los vínculos con el narcotráfico se daba a todos los niveles. Por encima de todo, la percepción era que la policía sólo reaccionaba a una espiral de violencia e impunidad delincriminal fuera de control. No había difusión del concepto de prevenir el delito y de colaborar con los residentes locales para eliminar las causas del desorden.

Según Baracaldo, al inicio de su primer mandato en 1995 el alcalde Antanas Mockus decidió romper con muchos esquemas. A pesar de no poder alterar el hecho de que la policía de la ciudad sea parte del sistema nacional, con presupuesto centralizado, buscó estrategias alternativas para integrarla a los servicios municipales de Bogotá.

Su primera medida fue facilitar fondos municipales para la capacitación de la policía. “Los presupuestos municipales incluyeron por primera vez una partida para la policía,” explicó Baracaldo. “Su objetivo era generar un proceso educativo que sacó a miles de policías de la institución a capacitarse en las universidades”.

Mockus trabajó también para conseguir parte de los fondos de un crédito del Banco Interamericano de Desarrollo por 57 millones de dólares para el Programa Apoyo a la Convivencia y Seguridad Ciudadana.

El nuevo modelo de capacitación prepara a las/os policías para infiltrarse día a día en la base de una comunidad que genera graves problemas de seguridad para su entorno y desentrañar lo que ocurre dentro. En una zona con un alto porcentaje de desplazados por el conflicto armado y por la crisis económica, también se busca que las/os policías comunitarios ayuden a coordinar a este segmento de población flotante con las instituciones locales de servicios sociales.

Desde su creación en 1997–98, la policía comunitaria se ha convertido en un medio de acción preventiva que está evitando que mucha gente salga a delinquir. El policía comunitario invierte sus horas de servicio visitando a las/os vecinos, asistiendo a reuniones, conversando con gente de la comunidad en las esquinas, atendiendo las llamadas que llegan por su teléfono celular o su radio. Estudia el barrio, observa y reconoce factores de riesgo como viviendas y áreas abandonadas propicias a narcotráfico o violaciones, obras peligrosas, lugares sin iluminar, acumulación de basuras, cruces

inseguros, asentamientos nuevos, cortes de energía o agua, situaciones insalubres para niños y adultos.

Los horarios de cada patrulla dependen de las necesidades de cada barrio. Se procura que estén presentes al comenzar y terminar las escuelas, o cuando abre el comercio y, en los barrios de vida nocturna, siguiendo el horario de los locales.

Las buenas experiencias y buena imagen que las/os policías comunitarios han aportado a la Policía Nacional de Colombia están propiciando un cambio notable al interior de la institución. La gerencia de la Policía Nacional ha expresado su propósito de que la policía comunitaria crezca a medida que lo permitan los recursos. Actualmente se realizan esfuerzos para capacitar al resto de los 11.000 agentes de la Policía de Vigilancia de Bogotá aplicando los principios “comunitarios” de sensibilización, acercamiento y servicio al ciudadano aunque su misión siga siendo más reactiva.

La policía de Bogotá ha mejorado también su atención a la ciudadanía con nuevas instalaciones para denuncias adecuadas para atender delitos de violencia intrafamiliar y sexual con privacidad, 21 comisarías de familia y una red de puntos CAI (Centro de Atención Inmediata) situados estratégicamente en la ciudad para coordinar la respuesta inmediata ante cualquier emergencia.

Es importante señalar que este destacado esfuerzo de proximidad de una pequeña parte de la Policía Nacional de Colombia (1,000 elementos) a la ciudadanía se realizó de manera simultánea a una política nacional represiva contra las guerrillas y la delincuencia organizada. El programa de Policía Comunitaria en Bogotá junto con la siguiente experiencia representan dos casos aislados en un entorno de políticas altamente represivas que forman parte de una estrategia de mano dura que es parte de las acciones del Plan Colombia.

Es importante señalar que el éxito relativo de la experiencia de convivencia y seguridad ciudadana en Bogotá en el periodo señalado anteriormente, se debe ponderar ante la persistencia de un modelo de seguridad represivo, cuyas políticas no han tenido un efecto contundente en el tráfico de drogas de ese país, ni en la disminución de la

violencia. A continuación se presentan algunos elementos centrales de la reforma a la Policía Nacional de Colombia que son relevantes para el caso mexicano.

C. Incentivos institucionales que promueven el respeto a los derechos fundamentales de la ciudadanía y la vigencia del Estado constitucional de derecho.

Experiencia: Chile (Carabineros).

El proceso de reforma policial de Carabineros

La transición hacia la democracia en Chile, al igual que en otros países latinoamericanos, planteó el reto de transformar la función policial en una actividad civil, después de varios años de control militar de las policías. Chile cuenta con dos instituciones policiales de cobertura nacional: La Policía de Investigaciones, dedicada a la investigación delictiva, y Carabineros de Chile, encargados de la prevención y control del orden público, aunque de acuerdo con las recientes reformas al sistema de justicia penal, las/os Carabineros también tienen funciones investigativas.

Carabineros se caracteriza por ser un órgano policial centralizado, de acción nacional y con una organización de carácter militarizada, jerárquica y de bastante autonomía con respecto del gobierno. Durante el periodo de transición uno de los principales incentivos para mejorar el desempeño policial y evitar la corrupción que podría tener la pérdida del control militar fue la inversión en buenos sueldos para los elementos policiales. Por lo tanto, el gasto público en ambas policías creció notablemente; así por ejemplo Carabineros pasó de tener un presupuesto de 238 millones de dólares en 1992 a 313 millones de dólares en 1997.¹²¹

El Ministerio de Defensa Nacional de Chile, además de controlar al Ejército, Armada y Fuerza Aérea, centraliza el mando de las Fuerzas de Seguridad y Orden. Estas fuerzas se dividen en dos corporaciones policiales de jurisdicción nacional: Carabineros y

¹²¹ L. Dammert, "De la seguridad nacional a la seguridad ciudadana. Chile: 1973-2003", en L. Dammert y J. Bailey (coords.), *Seguridad y reforma policial en las Américas. Experiencias y desafíos*, Buenos Aires, Siglo XXI, p. 132.

Policía de Investigaciones.¹²² Los comandantes en Jefe del Ejército, la Armada, la Fuerza Aérea y el General Director de Carabineros son designados por el Presidente de la República, seleccionados entre los cinco oficiales generales de mayor antigüedad.

Los Carabineros son un cuerpo de carácter militar y preponderantemente preventivo (aunque también tiene funciones de investigación delictiva) y la Policía de Investigaciones es un cuerpo de carácter civil, preponderantemente dedicado a la investigación penal (o de naturaleza “represiva”) como se dice en el léxico legal-policial chileno.¹²³ Claudio Díaz Uribe, jurista y profesor de la universidad Diego Portales, coincide en señalar junto con la mayoría de los expertos en temas policiales en Chile, que la duplicidad de funciones de las dos policías nacionales genera conflictos severos en su relación:

“Si bien cada una de ellas [Carabineros e Investigaciones] tiene un rol preponderantemente en la prevención y otra en la represión, tanto a nivel legal como práctico, ambas pueden realizar las dos funciones. Esto puede acarrear problemas graves, tratándose de las actividades de represión por cuanto ha ocurrido, en diversos hechos punibles, conocidos ampliamente por la opinión pública, que ambas policías emitan informes contradictorios sobre la investigación de un mismo hecho [...] Otro aspecto en el que se vincula la labor de ambas policías, también en el ámbito preventivo, dice relación con recoger y conservar los primeros elementos probatorios de un delito que se acaba de cometer. Lo anterior se produce por la sencilla razón de que muchas veces es Carabineros quien llega primero al sitio del suceso. En consecuencia, es deseable en ese ámbito una adecuada coordinación, a fin de que la investigación tenga éxito ya que, como es sabido, los primeros instantes de un hecho punible son fundamentales para esclarecerlo”.

Cada división de las Fuerzas Armadas tiene su respectiva Policía Militar, pero las funciones de éstas se limitan a la jurisdicción de cada institución. Por ejemplo, la Policía Militar de la Armada vigila el cumplimiento de normas de navegación y la Policía Militar adscrita al Ejército se encarga de vigilar la tenencia de armas por parte de particulares. En algunos casos, las Policías Militares tienen facultades para sancionar a quienes infrinjan esas normas.

El Estatuto Orgánico del Ministerio de Defensa Nacional, establece que éste es el órgano superior de colaboración del Presidente de la República en las funciones de

¹²² Artículos 18 y 24, *Ley Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado* [chileno], Ley Núm. 18,575.

¹²³ Claudio Díaz Uribe, “La policía en el Estado de derecho latinoamericano: el caso Chile”, en K. Ambos, *et al.*, *op. cit.*, p. 165.

gobierno y administración de la Defensa Nacional.¹²⁴ En cuanto a las funciones del Ministerio del Interior, el respaldo normativo está en la Ley Orgánica de Ministerios de 1927 (D.F.L. 7,912), aún en vigor y la Ley 18,700 Orgánica Constitucional de Votaciones Populares y Escrutinios. Si bien el Ministerio de Defensa Nacional es responsable orgánicamente de las dos policías nacionales, el Ministerio del Interior es responsable de desarrollar las políticas de seguridad ciudadana en las que se inscribe la labor preventiva de ambas policías y el Ministerio Público y los Tribunales instruyen las tareas de investigación delictiva.

En el Ministerio del Interior se creó la División de Seguridad Pública como espacio de diseño e instrumentación de las políticas de seguridad y para establecer responsabilidades políticas con respecto al impacto de las iniciativas. Asimismo, el Decreto 594, otorgó al Ministerio del Interior, la facultad de creación del Comité Interministerial de Seguridad Ciudadana y del Comité Policial. La División de Seguridad Pública, ejerce la coordinación intersectorial en los distintos niveles territoriales (local, regional, nacional).

El Informe de Gestión 2005 del Ministerio del Interior prioriza los siguientes puntos como fundamentos de su actuación en materia de seguridad pública y mando policial:

1. Fortalecer la coordinación entre las fuerzas policiales, los servicios públicos y la comunidad, para mejorar la seguridad de la población.
2. Mejorar los sistemas de prevención y de gestión de eventos que puedan alterar el orden y la seguridad públicos.
3. Aportar sectorialmente a las medidas de reducción de la inseguridad asociada, en comunas y barrios del territorio nacional.
4. Orientar los programas de acción social del Ministerio hacia proyectos que contribuyan a elevar la seguridad, protección y amparo de la población.
5. Desarrollar y promover en todo el territorio nacional -a través de las intendencias y gobernaciones-, la seguridad de las personas y de sus bienes, a través de la coordinación de los servicios públicos y policiales, para efectuar tareas de prevención social, policial, y situacional del delito, incluyendo la presentación de querrelas en los casos de mayor connotación pública.

La Estrategia Nacional de Seguridad Pública (ENSP),¹²⁵ materializa la Política Nacional de Seguridad Ciudadana y establece metas en materia de servicios, ministerios, y policías que realizan un trabajo mancomunado, para permitir complementariedad y coherencia en las medidas impulsadas por cada institución. Para cumplir con su objetivo,

¹²⁴ <http://www.bcn.cl/histley/historias-de-la-ley-ordenadas-por-materia?cate=13>, consultada el 24 de agosto de 2010.

¹²⁵ <http://www.seguridadpublica.gov.cl/antecedentes.html>, consultada el 24 de agosto de 2010.

organiza y articula acciones programáticas para los actores del Estado, buscando transversalizar las políticas de seguridad y de abordar el fenómeno en todas sus dimensiones mediante la coordinación intersectorial.

En la presente administración la ENSP se concretó en el Plan Nacional de Seguridad Pública 2010-2014 “Chile Seguro”, también formulado por el Ministerio del Interior. El Plan parte de un diagnóstico sólido que identifica las principales causas de la delincuencia en los ámbitos urbanos y rurales chilenos. A partir del diagnóstico se elaboran una serie de metas concretas y un modelo estratégico. Con base en estos principios, se proponen las siguientes líneas de acción: prevención del delito, protección, sanción, apoyo social y rehabilitación. Cada línea de acción tiene varios programas específicos que contribuyen a lograr las metas y se basan en los principios metodológicos del modelo estratégico.

El modelo estratégico es muy sencillo y plantea que “[l]as cinco áreas de intervención [...] que sustentan el Plan han sido plasmados en un modelo estratégico, cuyo propósito es enfocar los esfuerzos en los factores y delitos que más impactan o más daño causan a la población, en todas las fases del ciclo delictivo: desde conductas antisociales y delitos recurrentes, hasta crímenes violentos y crimen organizado”.¹²⁶

Por otra parte, el Plan también comprende cuatro ejes transversales: el Centro Estratégico de Análisis del Delito (que administra un Banco Central de Datos Criminales y Observatorio Nacional de Seguridad Pública); el programa Barrio en Paz; el Fondo Nacional de Seguridad Pública y una Estrategia de Formación Profesional.¹²⁷

Finalmente, en el ámbito de la seguridad local, los Carabineros se coordinan, para el control del orden público, con el Ministerio del Interior por intermediación de delegados regionales (Intendentes y Gobernadores).¹²⁸ Se relacionan con los Ministerios, Intendencias, Gobernaciones y demás autoridades regionales, provinciales o comunales por medio de la Dirección General, Altas Reparticiones (Direcciones y Jefaturas de Zona),

¹²⁶ Ministerio del Interior de Chile, *Chile Seguro. Plan Nacional de Seguridad Pública 2010-2014*, Santiago, Ministerio del Interior, 2010, p. 20.

¹²⁷ *Ibid.*, p. 10.

¹²⁸ Ley 18,961, *Ley Orgánica Constitucional de Carabineros*, febrero de 1990.

Reparticiones (Prefecturas, Departamentos y Escuelas) y Unidades (Comisarías, Grupos y Secciones), según corresponda.¹²⁹

Es importante notar que algunos municipios que cuentan con recursos para implementar políticas independientes de seguridad llevan a cabo políticas de Seguridad Ciudadana, creando cuerpos de policía civil independientes de Carabineros e Investigaciones, y que cuentan con atribuciones especiales para combatir la delincuencia ordinaria. Algunas comunidades mantienen sus propios sistemas de vigilancia preventiva (“patrullando juntos”, “seguridad vecinal”, “protección ciudadana”, etc). Utilizan vehículos municipales que recorren el territorio de la comuna, llevando a bordo funcionarios del municipio y carabineros.

Incentivos institucionales que promueven el respeto a los derechos fundamentales de la ciudadanía y la vigencia del Estado constitucional de derecho.

Azun Candina documenta el complejo tránsito hacia la civilidad de Carabineros en el gobierno de Concertación chileno, tras la dictadura militar. Un primer conflicto fue tratar de subordinar a Carabineros del Ministerio del Interior, pero esto lo impedía una ley heredada de la dictadura que dejaba, y deja hasta la fecha, a los Carabineros como dependencia del Ministerio de Defensa. La inteligencia de la reforma de Carabineros ha radicado en saber democratizar a esta institución aún estando orgánicamente dentro del Ministerio de Defensa.¹³⁰

Candina identifica tres procesos centrales en la reforma de Carabineros: la modernización de la gestión, basada en sistemas de incentivos y recompensas por acciones de seguridad ciudadana y respeto a los derechos humanos; la transformación de la capacitación policial y la modificación de su estructura operativa. Un eje transversal para estos tres procesos fue la concepción de seguridad como un elemento central en la calidad de vida de las/os ciudadanas/os de Chile y aproximarse al tema desde una perspectiva de derechos humanos.

¹²⁹ *Ibidem.*

¹³⁰ A. Candina, “Carabineros de Chile: una mirada histórica a la identidad institucional”, en L. Dammert y J. Bailey, *op. cit.*, p.159.

La participación de organizaciones civiles como Paz Ciudadana y de instancias académicas como la Universidad de Chile en la formación de nuevos cuadros de Carabineros y en la actualización de las/os Carabineros en activo fue un elemento central del éxito de este proceso. Por una parte, la capacitación acercó a las/os Carabineros a la comunidad, pero también les sirvió para democratizar internamente sus procedimientos, ya que por medio de un servicio profesional de carrera, la formación técnica y profesional se convirtió en el principal motor de movilidad en la jerarquía interna. El sistema meritocrático aunado a la reforma curricular basada en derechos humanos generó incentivos para mejorar el desempeño policial.

D. Redignificación del trabajo policial.

Experiencia: Belo Horizonte, Brasil

El programa de control de homicidios “Fica vivo” (“permanece vivo” en portugués) ha sido instrumentado en Belo Horizonte, la capital del estado de Minas Gerais en Brasil por CRISP, un centro de investigación aplicada en seguridad pública de la Universidad Federal de Minas Gerais a partir de 2002. El programa inició en la favela Morro das Pedras, la más peligrosa y con más alto índice de homicidios de Belo Horizonte. El mayor número de homicidios en esa favela era relacionado con violencia juvenil. Las relaciones entre ciudadanía y policía en esa favela eran muy violentas a partir de la incursión violenta de agentes policiales para hacer operativos contra la delincuencia organizada y para realizar acciones de “castigo ejemplar” contra las/os jóvenes (detenciones masivas, arbitrarias, cateos ilegales, saqueos).

Fica Vivo inició como un programa piloto que buscaba integrar una estrategia de redignificación de la función policial (mejorar sus uniformes, sueldos, patrullas e incrementar su presencia) con una estrategia de prevención social del delito que consistía en generar empleos para jóvenes y construir espacios de convivencia en los que las/os policías pudieran convivir con jóvenes y miembros de la comunidad. La Fundación Ford, la Universidad Federal de Minas Gerais y la Secretaría Estatal de Defensa Social financiaron un ambicioso programa que mejoró las condiciones de vida de las/os policías que trabajan en esa favela y que logró importantes acercamientos con la población local en menos de un año.

Se crearon centros deportivos y de convivencia social, asimismo, con la participación de empresarios locales, se generaron empleos para jóvenes. Esto redujo el serio problema de violencia juvenil en la favela. Posteriormente, se integró a la misma policía, pero mejor capacitada, con mejores sueldos, prestaciones (becas para sus hijas/os, horarios de trabajo reducidos, mejores uniformes y patrullas) bajo un esquema de policía de proximidad. Las/os policías dedican varias horas de su trabajo a realizar actividades en los centros comunitarios con las/os jóvenes, donde organizan talleres de música, baile, deportes, etc.

Después del primer año de intervención se registró una caída de 50% en la tasa de homicidios y de 30% en los asaltos en la favela. Estas tasas han seguido a la baja desde el 2002 y no se han registrado nuevas incidencias de violencia entre policías y ciudadanas/os. El modelo ha sido evaluado como una de las mejores prácticas en este terreno por diversos organismos internacionales, incluyendo ILANUD y es actualmente replicado en otras favelas de Belo Horizonte.

Es importante señalar, que al igual que en el caso de Colombia, esta experiencia exitosa se llevó a cabo en un entorno nacional que privilegia la reacción represiva contra la delincuencia organizada, por parte de las policías federales en Brasil.

<i>E. Mecanismos eficientes de rendición de cuentas.</i>

<i>Experiencia: Chile.</i>

Como se ha señalado anteriormente las/os Carabineros son el cuerpo de policía nacional preventiva e investigadora en Chile. El Plan Cuadrante de Seguridad Preventiva, instrumentado por Carabineros, es uno de los programas más avanzados de policía de proximidad en América Latina y uno de los mejores ejemplos de rendición de cuentas policial.

Este innovador sistema de vigilancia inició en 1998 como plan piloto en una prefectura (equivalente a un Sector Territorial en el DF). Sus buenos resultados llevaron a extenderlo, primero, a toda la Región Metropolitana de Santiago de Chile y, posteriormente, al resto de ese país. Hacia fines de 2006, el 65 por ciento del territorio chileno, donde residen más de 9 millones de personas (la población total de Chile es de aproximadamente 16 millones), ya estaba vigilado por esquemas de Plan Cuadrante.¹³¹ Su eficiencia ha hecho que cada vez más comunas (municipios) y prefecturas soliciten este servicio.

La estrategia central del Plan Cuadrante busca mejorar los niveles de vigilancia, presencia policial y la relación de éstas/os con la comunidad. Es importante señalar que este programa se basa en la amplia legitimidad social que tienen las/os Carabineros en el ámbito comunitario y esto facilita el acercamiento a la sociedad. La tarea inicial es la definición de un sistema de vigilancia por sectores (cuadrantes) que corresponden a un número específico de manzanas.

Los cuadrantes se definen de acuerdo a los resultados de estudios de fenomenología delictiva realizados por Carabineros. Cada cuadrante se fija por “variables cuantitativas y cualitativas expresadas de acuerdo a estudios sociológicos y culturales que permiten inferir la problemática (*sic*) delictual de que es objeto. Es decir, comprende desde el diseño urbanístico del sector (características geográficas, densidad poblacional), hasta índices que expresen las actividades económicas y sociales realizadas en dicha área”.¹³²

Además de la cercanía de los Carabineros a la comunidad, el Plan Cuadrante busca mejorar los mecanismos de rendición de cuentas de Carabineros. El programa Plan Cuadrante rinde cuentas públicas dos veces al año, mostrando el desempeño de cada comisaría de policía donde se instrumenta este programa. Estos informes describen los problemas y avances en cada comuna, y son presentados ante miembros de la comunidad que discuten los resultados y expresan sus preocupaciones.

¹³¹ <http://www.subsecar.cl/ComunidadPrevencion/cuadrante.php>.

¹³² L. Dammert y A. Lunecke, *La prevención del delito en Chile. Una visión desde la comunidad*, Santiago, Centro de Estudios en Seguridad Ciudadana – Universidad de Chile, pp. 42, 43.

Uno de los principales planteamientos críticos que hacen Lucía Dammert y Alejandra Lunecke sobre la evaluación operativa del Plan Cuadrante es que si bien hay avances muy importantes en materia de rendición de cuentas en este Plan, Carabineros no ha hecho pública la evaluación de la instrumentación de la primera fase de este programa.¹³³ La administración pública chilena ha hablado mucho del éxito del programa y hay también una amplia aceptación pública del Plan Cuadrante entre la población, pero hacen falta más estudios empíricos que evalúen su impacto y eficiencia.

Conclusiones y buenas prácticas

Las lecciones aprendidas y las mejores prácticas en materia de reforma policial democrática en América Latina deben tomarse con reservas importantes para poder ser adaptadas e instrumentadas en el ámbito de las policías locales mexicanas. En principio, México enfrenta el reto de tener un amplio número de instituciones locales de policía con su respectiva diversidad de jurisdicciones, mandatos, culturas organizativas y vicios.

A manera de conclusión de esta sección se sintetizan algunas lecciones que son especialmente relevantes para las policías mexicanas.

- La experiencia en El Salvador demuestra que un esfuerzo sólido de reforma normativa y de políticas públicas que permitió la creación de la Policía Nacional Civil y una estructura progresista de controles, puede ser contrarrestado por contrarreformas que responden a contingencias delincuenciales.
- Las experiencias de Bogotá y Belo Horizonte muestran que es posible emprender con éxito iniciativas novedosas de reforma policial con orientación democrática en el ámbito local, aún en entornos nacionales donde predomina una visión represiva y estadocéntrica de la seguridad.
- La mayoría de las experiencias reseñadas muestran un sólido compromiso de la sociedad civil en el monitoreo de la actividad policial y en materia de participación para la prevención del delito.

¹³³ *Ibidem.*

- Es posible ver en la experiencia de Bogotá que el éxito ha sido posible gracias a que la Alcaldía (el nivel local más alto de gobierno) ha tomado como prioridad el tema de seguridad y se ha involucrado en la reforma policial, aún cuando las/os policías que patrullan Bogotá dependen del gobierno central y no del gobierno municipal. Han tomado riesgos capacitándolas/os y generando programas que pueden ser (y han sido) violentados por la Policía Nacional que mueve elementos y sabotea algunas iniciativas. Sin embargo, la aceptación social de estas iniciativas ha hecho que la Policía Nacional no incurra más en esas acciones de sabotaje.
- La experiencia de los Carabineros en Chile muestra que es posible reformar una institución con perfil castrense y transitar de la cultura del “código del silencio” a la cultura de rendición de cuentas.

3.5 Experiencias de reforma policial en otras regiones del mundo

En esta sección se analizan los modelos policiales en Australia, Francia y Japón, para considerar cómo se han desarrollado políticas de proximidad social en estos países, a pesar de la centralización en el mando policial en estos tres modelos. En cada caso se analizan los siguientes rubros:

- a) El modelo policial;
- b) la adaptación del modelo policial a las necesidades locales;
- c) los mecanismos internos de control;
- d) los mecanismos externos de control de las instituciones policiales.

Los cuatro rubros son también analizados en los casos de policías locales mexicanas que se estudian en el siguiente capítulo de esta tesis. El caso de Australia muestra cómo una policía centralizada desarrolla sus funciones en una federación, de tal manera que logra establecer programas urbanos de proximidad policial. Por otra parte, en el caso francés, es posible observar cómo una policía nacional puede desarrollar políticas de prevención social del delito, colaborando con otras instancias gubernamentales. Finalmente, el caso japonés muestra cómo aun en una monarquía con una policía

altamente centralizada, es posible desarrollar programas de proximidad entre policías y la ciudadanía. La revisión de estos casos es muy importante para el sistema policial mexicano, en el entorno actual de búsqueda de centralización del mando.

Colaboración de una policía centralizada con policías estatales en una federación.

Experiencia: Australia.

El Modelo policial

Mark Finnane define a la *Australian Federal Police* (AFP) como una institución policial altamente centralizada en su mando y con un alto nivel de organización burocrática y sustancialmente autónoma del control político.¹³⁴ La autonomía de la policía australiana contrasta fuertemente con la compleja dependencia de las instituciones policiales locales mexicanas con respecto a los poderes políticos locales. Es interesante revisar la experiencia australiana considerando su independencia como una lección importante, pero es necesario también tomar en cuenta que la policía australiana cuenta con márgenes de autonomía que no son posibles para las policías mexicanas que se analizan en el siguiente capítulo de esta tesis.

El Ministerio de Asuntos Interiores federal (del *Commonwealth* australiano) tiene mando único sobre la AFP. El Comisionado de la AFP es nombrado directamente por el Ministro. La misión de la AFP es aplicar la legislación penal de la Mancomunidad de Australia y proteger los intereses nacionales de la incidencia delictiva del fuero federal en Australia y de las amenazas delictivas internacionales.¹³⁵ La AFP es la agencia que representa a Australia en mecanismos legales y policiales internacionales, así como la principal asesora del gobierno australiano en asuntos policiales y de seguridad.

La AFP no sólo es una institución policial preventiva, ya que también incorpora estructuralmente servicios anti-terroristas y de seguridad nacional a través de varias agencias especializadas. Por una parte, el liderazgo de la AFP siempre ha estudiado con

¹³⁴ M. Finnane, "A New Police in Australia", en T. Newburn, *Policing. Key Readings*, Cullompton, Willan Publishing, 2006, p. 48.

¹³⁵ Artículo 4AA, *Australian Federal Police Act 1979*. Act No. 58 of 1979 as amended in 2009.

cuidado los eventos terroristas que han tenido lugar en la región, especialmente los eventos relacionados con distintas reivindicaciones islamistas, territoriales y sociales en Timor Oriental, Bali e Indonesia entre 1999 y 2005.¹³⁶ Asimismo, el terrorismo interno también ha ocupado un lugar prioritario en las políticas de seguridad australianas en los últimos treinta años. Por otra parte, desde 2001, la AFP ha innovado con la creación de la Agenda Nacional de E-Seguridad (*E-Security National Agenda*), orientada a establecer mecanismos punitivos para la ciber-delincuencia. Los primeros arrestos realizados por la AFP por delitos relacionados con pornografía infantil en internet fueron realizados en 2005.¹³⁷

La centralización de servicios de inteligencia, contra-terrorismo y lucha contra la delincuencia organizada en la AFP ha permitido generar una estrategia de minimización de daños (*harm minimisation*) basada en un modelo de identificación de riesgos (*risk-based model*),¹³⁸ que contrasta con las estrategias de combate frontal que se desarrollan en otros países del mundo, incluyendo a México. La estrategia de la AFP no sólo se basa en técnicas específicas de identificación de riesgos, tales como los controles anti-doping, sino en concebir al riesgo como un elemento estratégico. Es decir, sus objetivos de largo plazo y el modelo general de operación son definidos para localizar y minimizar los riesgos.¹³⁹

Más adelante, en 2009, el Ministerio del Interior australiano comisionó a Roger Beagle para dirigir una exhaustiva investigación que identificó las áreas de intervención policial en las que debía involucrarse la AFP para responder a las amenazas emergentes de la delincuencia organizada transnacional, así como a los retos criminológicos que afectan a la sociedad australiana contemporánea. Una de las recomendaciones de este informe fue crear el Mando Policial Unificado de la AFP en materia de Aviación. La AFP adquirió el mando de ocho agencias policiales responsables de la seguridad aeroportuaria, que anteriormente eran gestionadas por distintas divisiones administrativas

¹³⁶ <http://www.afp.gov.au/>, consultada el 20 de agosto de 2010.

¹³⁷ Australian Government, *E-Security National Agenda Review*, Canberra, [s/e], 2007, p. 3.

¹³⁸ Pat O'Malley, 'Globalising Risk? Distinguishing Styles of 'Neoliberal' Criminal Justice in Australia and the US', en T. Newburn y R. Sparks, *Criminal Justice and Political Cultures. National and International Dimensions of Crime Control*, Cullompton, Willan Publishing, 2004, p. 39.

¹³⁹ *Ibid.*, p. 40.

del Ministerio del Interior, de la Administración de Aduanas, del Control Fronterizo o de los estados dónde se localizan los aeropuertos.¹⁴⁰

A partir de la recomendación del informe de Beagle de crear un *Unified Policing Model*, el gobierno federal australiano desarrolló un modelo 'All-In' (integral). Hasta la fecha, este modelo ha generado estándares homogéneos de seguridad en los once principales aeropuertos de Australia; un compromiso presupuestario y de gestión del gobierno federal (del *Commonwealth*) para mantener al personal policial en los aeropuertos y se integró la función de 'primer respondiente' en materia contra-terrorista al nuevo modelo de vigilancia policial y seguridad aeroportuaria.¹⁴¹ El gobierno federal estableció un periodo de transición de tres a cinco años para que elementos de la AFP suplían paulatinamente a los elementos de las policías estatales y territoriales. Esto muestra la necesidad de planear la transformación institucional que requiere la centralización del mando policial, aún en áreas de acción policial acotadas, como la aeroportuaria.

Adaptación a las necesidades locales (cambio organizacional)

La creación de la AFP y la concentración del mando de las agencias policiales federales en esta institución respondió a una situación delictiva particular: el ataque terrorista perpetrado frente al hotel Hilton en Sydney el 13 de febrero de 1978. Ese día, una bomba colocada en un bote de basura en la entrada del hotel explotó, cobrando la vida de un policía y dos empleados de limpieza, además de haber dejado a varias personas heridas. En esa fecha se celebraba en el hotel Hilton la reunión bienal de jefes de Estado de la *Commonwealth*.¹⁴² Las investigaciones criminales nunca encontraron culpables de este atentado. Ante la evidencia de participación de policías en el atentado, el parlamento de *New South Wales* ordenó realizar dos investigaciones intensivas en 1991 y 1995.¹⁴³ El

¹⁴⁰ Estas agencias son: *Airport Police Commanders, Airport Uniform Police, Airport Security Officers, Counter-Terrorist First Response, Joint Airport Intelligence Group, Joint Airport Investigation Team, Police Aviation Liaison Officers y Regional Rapid Development Teams*. Ver <http://www.afp.gov.au/policing/aviation.aspx>, consultada el 20 de agosto de 2010.

¹⁴¹ <http://www.afp.gov.au/policing/aviation.aspx>, consultada el 20 de agosto de 2010.

¹⁴² "Terrorist Attacks Remain a Mystery 30 Years On", Canberra, Australian Associated Press, en [news.com.au http://www.news.com.au/terror-attacks-remain-a-mystery-30-years-on/story-e6frfkp9-111115225275](http://www.news.com.au/terror-attacks-remain-a-mystery-30-years-on/story-e6frfkp9-111115225275), consultada el 20 de agosto de 2010.

¹⁴³ Cfr. "Parliament Hansard, Hilton Hotel Bombing" (First motion for an inquiry), 9 diciembre 1991, en <http://www.parliament.nsw.gov.au/prod/parliament/hansart.nsf/V3Key/LA19911209005>, consultada el 20 de agosto de 2010 y "Parliament Hansard, Hilton Hotel Bombing" (A second motion for an inquiry), en <http://www.parliament.nsw.gov.au/prod/parliament/hansart.nsf/V3Key/LA19950921010>, consultada el 20 de agosto de 2010.

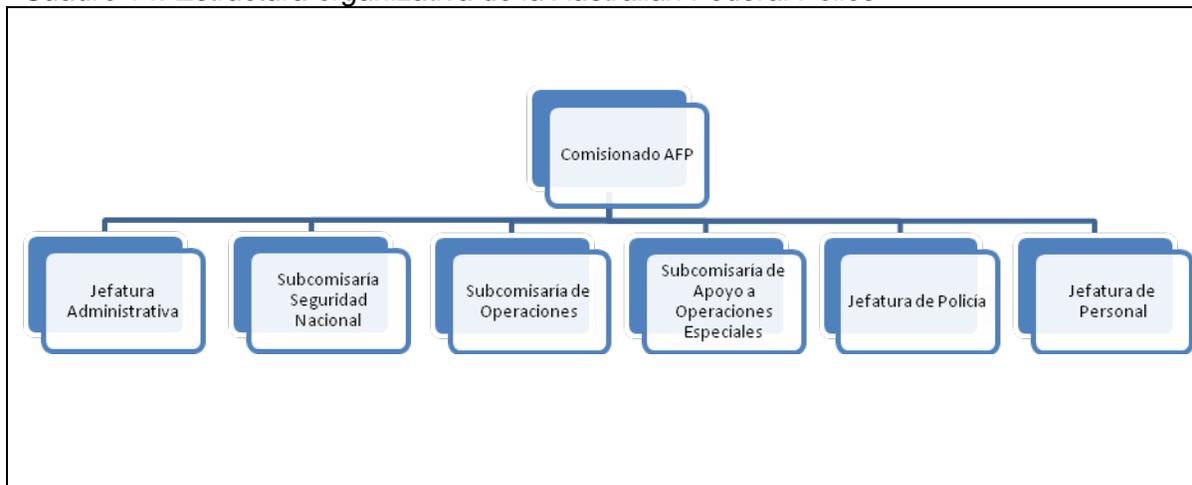
gobierno federal australiano vetó ambas resoluciones, no se llevaron a cabo las investigaciones y no se responsabilizó formalmente a policías.

A partir de 1979, con la promulgación de la Ley de la Policía Federal Australiana (*Australian Federal Police Act*),¹⁴⁴ las agencias federales de policía en Australia dejaron de ser administradas por el Ministerio de Justicia y por el Fiscal de la Nación, para integrarse al Ministerio de Asuntos Interiores. Como reacción al impacto del ataque terrorista en Sydney un año antes, la creación de la AFP concentró las actividades de prevención y combate al delito que eran realizadas por tres distintas instituciones policiales (la *Commonwealth Police*, la *Australian Capital Territory Police* y el *Federal Bureau of Narcotics*). La primera etapa de la transformación institucional consistió en fusionar a la *Commonwealth Police* y a la *Australian Capital Territory Police*, posteriormente, también en 1979, la *Australian Federal Police Act* fue enmendada para incorporar a la Oficina Federal de Narcóticos (*Federal Bureau of Narcotics*), que dependía de la Aduana.

Posteriormente, se dotó de capacidades institucionales a la AFP para tener capacidades efectivas en la prevención y combate de cinco delitos federales (tipificados en la ley penal australiana como '*crimes against the Commonwealth of Australia*'): fraude agravado (contra la federación); importación y tráfico de drogas; tráfico de personas; delincuencia electrónica (*e-crime*) y delitos ambientales. La Ley de la AFP, además de concentrar las funciones anteriormente señaladas en esta agencia, también generó una profunda reforma estructural que refundó su sistema administrativo.

¹⁴⁴ *Australian Federal Police Act 1979. Act No. 58 of 1979 as amended in 2009* (última modificación en 2009).

Cuadro 14. Estructura organizativa de la Australian Federal Police



Fuente: elaborada por el autor con datos de <http://www.afp.gov.au/about-the-afp/executive-structure.aspx>, consultada el 20 de agosto de 2010 y de la *Australian Federal Police Act 1979, Act No. 58 of 1979 as amended in 2009*.

En el cuadro anterior se puede observar la estructura organizativa de la AFP a partir de la Ley de 1979. La oficina del Comisionado concentra las mayores atribuciones de toma de decisión, coordina y dirige el funcionamiento de seis áreas que dividen su gestión en tareas administrativas y operativas. Esta oficina también es la última responsable de rendir cuentas sobre el desempeño de la AFP frente a las autoridades parlamentarias y ejecutivas australianas.

La Jefatura Administrativa, a partir de su oficina de Política y Gobernabilidad, desarrolla las políticas internas, los procesos de planeación estratégica y las auditorías internas de la AFP. En el terreno de los recursos humanos, cuenta con una oficina especializada que establece los estándares de servicio para las distintas divisiones policiales; coordina la estrategia de formación policial (formación inicial y re-capacitación); dirige el Instituto Australiano de Administración Policial, que forma a los mandos medios y tiene una oficina de mediación de conflictos internos. Asimismo, la Jefatura Administrativa cuenta con unidades especializadas en la comunicación interna y en asuntos financieros.

Por otra parte, la Subcomisaría de Seguridad Nacional tiene una oficina anti-terrorismo que a su vez dirige las divisiones nacional e internacional, para responder al distinto tipo de amenazas en esta materia y la División de Aviación. En esta misma

Subcomisaría, se encuentra la División de Protección que desarrolla estrategias transversales y focalizadas de protección a distintas comunidades y bienes nacionales. Finalmente, la División Internacional se encarga de planear y coordinar las misiones de la policía australiana en operaciones de paz en el extranjero (principalmente colaborando con la ONU) y coordina el apoyo logístico a operaciones de inteligencia en el extranjero.

La Subcomisaría de Operaciones comprende una División de Delincuencia Seria y Organizada, que se encarga de investigar estos delitos en el ámbito nacional, tiene una subdivisión internacional y otras dos subdivisiones especializadas en delitos procedentes de China e Indonesia respectivamente. La División de Operativos contra la Delincuencia es una de las oficinas más descentralizadas de la AFP, ya que cuenta con oficinas regionales que se encargan de recabar inteligencia y apoyar en el despliegue local para operativos.

Adicionalmente, la Subcomisaría de Apoyo a Operaciones Especiales es responsable de la administración de cuatro divisiones: Respaldo (responsable de la comunicación institucional al público y a otras instancias gubernamentales y del Programa de Inteligencia Estratégica); Inteligencia, responsable de servicios de obtención de información y de operaciones; Centro de Información Delictiva y Forense; y la División de Operaciones contra la Delincuencia de Alta Tecnología.

La Jefatura de Policía, por su parte, administra dos direcciones corporativas de las principales fuerzas policiales en la AFP: una de investigación delictiva y otra de prevención del delito. Asimismo, comprende una dirección corporativa de servicios, la cual presta servicios de policía preventiva a Canberra, la capital australiana y su zona metropolitana (*Australian Capital Territory* o ACT).

Mecanismos internos de control

Los mecanismos internos de rendición de cuentas de la AFP se encuentran establecidos en dos documentos legales: la *Australian Federal Police Act* y las *Australian Federal Police Regulations* (AFPR), ambos preceptos de 1979, reformados sucesivamente. Los artículos 4 y 5 de los AFPR establecen con precisión los requisitos de ingreso,

atribuciones, funciones y responsabilidades de los agentes de policía australianos y concentra en la oficina del Comisionado la prerrogativa de remover a policías por las causales especificadas en el artículo 5, previo proceso probatorio (que incluyen una lista amplia de faltas y delitos que comprenden la corrupción, el sabotaje de operaciones, uso de sustancia prohibidas, el uso o comunicación indebida de información policial, entre otros). A diferencia de muchas otras instituciones policiales en distintos lugares del mundo, la supervisión de pruebas de control de confianza está a cargo de la oficina del Comisionado y no de un órgano colegiado. Es importante señalar que esta función se encuentra altamente centralizada y que los cargos por procesos judiciales son automáticamente descontados de la nómina del agente de policía (artículo 13.1 AFPR). Las fracciones 13.A hasta 13.W establecen los mecanismos de control de confianza y centralizan la supervisión de éstos en la figura del Comisionado.¹⁴⁵

Si bien los procedimientos frente a irregularidades en la actuación policial son centralizados en el Comisionado, los casos de indisciplina no serios son dirimidos desde una perspectiva integral y preventiva, se busca identificar los problemas estructurales en la institución que generan conductas desviadas y resolverlos a partir de la información que pueden proporcionar los agentes de policía. La AFP sigue un esquema moderno de administración pública que es equilibrado, pero que no está libre de riesgos de eficiencia generados por procesos burocráticos.¹⁴⁶

Los derechos de los policías en los procesos internos, en asuntos laborales y en varios asuntos civiles y penales frente a la ciudadanía son defendidos por su sindicato, la *Australian Federal Police Association*. El sindicato asesora a sus afiliados en problemas, faltas y delitos dirimidos como asuntos internos, en investigaciones iniciadas por el *ombudsman* y también brinda servicios de representación legal en casos civiles y penales.¹⁴⁷

Mecanismos externos de control

¹⁴⁵ *Australian Federal Police Regulations. Statutory Rules 1979, Núm. 210*, reformado el 1 de octubre de 2008.

¹⁴⁶ M. H. Vickers y A. Kouzmin "New Managerialism and Australian Police Organizations: A Cautionary Research Note", *International Journal of Public Sector Management*, vol. 14, núm. 1, 2000, p. 9.

¹⁴⁷ Cfr. <http://www.afpa.org.au/services.html>

Los lineamientos de gasto y los mecanismos de rendición de cuentas de la AFP son establecidos por la Fiscalía de la Nación (*Attorney-General*). En 2003, la Fiscalía dividió las prioridades presupuestarias de la AFP en torno a dos grandes objetivos: a) la investigación y prevención del delito contra la *Commonwealth* (federación) y la protección de los intereses de la Commonwealth en Australia y el extranjero; b) el desarrollo de modelos de policía comunitaria en el área de la capital australiana (*Australian Capital Territory* o ACT).¹⁴⁸ Es importante destacar que la AFP tiene un programa de policía de proximidad o comunitaria en Canberra y su zona metropolitana (ACT). Si bien es una institución policial altamente centralizada, tiene la capacidad de desarrollar un programa de policía comunitaria que está focalizado en Canberra.

Otro mecanismo externo de rendición de cuentas es la oficina del *ombudsman* (*Commonwealth Law Enforcement Ombudsman*). Además de recibir e investigar quejas presentadas directamente por la ciudadanía, el *ombudsman* australiano tiene facultades para supervisar de oficio las investigaciones internas que realiza la AFP sobre quejas ciudadanas dirigidas directamente a la institución policial y su equipo puede profundizar en estas investigaciones cuando lo considera necesario.¹⁴⁹ Los artículos 13 y 14 del *Ombudsman Act* facultan a los investigadores del *ombudsman* a interrogar testigos y algunos *ombudsman* estatales pueden realizar revisiones físicas de instalaciones (cateos) en procesos judiciales, previa autorización del Poder Judicial.¹⁵⁰

Además de la figura de *ombudsman*, en Australia hay mecanismos civiles de supervisión policial. Desde la creación de la AFP en 1979, la *Law Reform Commission* de Australia ha emitido informes en los que señala la necesidad de que se establecieran estos mecanismos.¹⁵¹ Como se puede observar en el cuadro 12, para 1985 la AFP y todos los servicios estatales de policía ya contaban con un mecanismo de supervisión civil. En el mismo cuadro se sintetizan los amplios poderes investigativos que tienen estos mecanismos.

¹⁴⁸ Australian Attorney-General's Department, *Agency Budget Statements – Australian Federal Police*, Canberra, AG, 2004, p. 3.

¹⁴⁹ <http://www.ombudsman.gov.au/>, consultada el 20 de agosto de 2010.

¹⁵⁰ Arts. 13 y 14 *Ombudsman Act of 1976, No. 181*, as amended on 7 June 2010.

¹⁵¹ C. Lewis y T. Prenzler, "Civilian Oversight of Police in Australia", *Trends and Issues in Criminal Justice*, núm. 141, Canberra, Australian Institute of Criminology, diciembre de 1999, p. 2.

Cuadro 15. Mecanismos civiles de supervisión policial en Australia.

<i>Estado</i>	<i>Mecanismo</i>	<i>Fecha de jurisdicción sobre policía</i>	<i>Agencia a la que rinde cuentas</i>	<i>Facultades de investigación de oficio</i>	<i>Facultades de cateo</i>	<i>Facultad interv. com.</i>
New South Wales	<i>Ombudsman</i>	1979	Comité parlamentario	Sí	Sólo a instituciones públicas	No
	Police Integrity Commission	1996	Comité parlamentario	Sí	Sí	Sí
Victoria	Deputy Ombudsman for Police Complaints	1988	Parlamento	No	Sí	No
Queensland	Criminal Justice Commission	1989	Comité parlamentario	Sí	Sólo a instituciones públicas (sin autorización judicial)	No
Western Australia	Parliamentary Commissioners for Administrative Investigations	1985	Parlamento	Sí	Sólo a instituciones policiales	No
	Anti-Corruption Commission	1996	Parlamento	Sí	Sólo a instituciones públicas	Sí
South Australia	Police Complaints Authority	1985	Parlamento	Sí	Sólo a instituciones policiales	No
Tasmania	<i>Ombudsman</i>	1978	Parlamento	Sí	Sí	No
Northern Territory	<i>Ombudsman</i>	1978	Parlamento	No	Sí	No
Com'wealth (federal)	<i>Ombudsman</i>	1981	Parlamento	Sí	Sólo a instituciones policiales	No

Fuente: cuadro construido por el autor con información de M. H. Vickers y A. Kouzmin (*op. cit.*)

Desarrollo de políticas de prevención social del delito con un modelo policial de mando centralizado.

Experiencia: Francia.

Modelo policial

El mando de la policía francesa está centralizado en el Ministerio del Interior, el cual coordina y supervisa a dos agencias nacionales de policía, cada una con diferente jurisdicción: la *Police*

Nationale, que trabaja en las ciudades y la *Gendarmerie Nationale*, responsable de la seguridad pública en pueblos y pequeñas ciudades.

Estas agencias de policía, a su vez, se componen de dos divisiones de acuerdo a sus funciones: la *police administrative*, que es una fuerza esencialmente preventiva, realiza tareas regulares de patrullaje y regulación de tráfico, con atribuciones limitadas para realizar detenciones y la *police judiciaire*, que realiza tareas de aplicación de la ley e investigación delictiva, con atribuciones más amplias en materia de detenciones.

El Director de la Policía Nacional es nombrado por el Consejo de Ministros y tiene a su cargo una serie de oficinas, cuya gestión es estratégica para la seguridad en Francia: la Misión de Lucha Anti-Droga (MILAD), la Unidad de Coordinación de la Lucha Antiterrorista, el Servicio de Seguridad del Ministerio del Interior

Por otra parte, los municipios franceses tienen la posibilidad de estructurar pequeñas fuerzas de policía local, que son llamadas *police municipale*, *garde municipale* o *garde champêtre*, con atribuciones restringidas: sólo pueden hacer cumplir las normas municipales. Las policías locales principalmente se dedican a la regulación del tránsito vehicular y a participar en acciones preventivas (peritajes, evacuación de edificios, protección civil). El personal de estas policías locales puede o no portar armas de fuego.

La legislación francesa establece tres actividades esenciales para la *Police Nationale* y para la *Gendarmerie*:

- El mantenimiento de la seguridad y la paz públicos, que consiste en trabajar por la aplicación de las leyes, asegurar la protección de las personas y sus bienes, prevenir los problemas que afecten el orden y la tranquilidad públicos, así como la delincuencia.¹⁵²
- La investigación policial [policía judicial], que tiene como objeto –bajo la dirección, el control y la vigilancia de la autoridad judicial- investigar y constatar las infracciones penales, recopilar evidencia, perseguir a los autores del delito y sus cómplices, detenerlos y presentarlos a las autoridades judiciales competentes.¹⁵³
- Recopilar y sistematizar los datos y la inteligencia que permitan asegurar la información que debe estar en manos de las autoridades gubernamentales para prevenir y perseguir el delito y

¹⁵² Artículo 4, *Loi No. 95-73* del 21 de enero de 1995. "*Loi d'orientation et de programmation relative à la sécurité*".

¹⁵³ *Ibid.*, art. 23.

toda amenaza susceptible a atentar contra el orden público, las instituciones, los intereses fundamentales de la Nación o la soberanía nacional.¹⁵⁴

La Police Nationale y la Gendarmerie tienen jurisdicciones territoriales diferenciadas, pero articulan su acción en torno a cinco “ejes de sinergia”:

- a) Asegurar la seguridad de las personas, de los bienes y de las instituciones.
- b) Regular los flujos migratorios y luchar contra la inmigración ilegal.
- c) Luchar contra la delincuencia organizada, la delincuencia en gran escala y el tráfico de drogas.
- d) Proteger a Francia contra amenazas exteriores y el terrorismo.
- e) Mantener el orden público.

Se puede observar que ambas policías comparten funciones que son competencia del ámbito de la seguridad nacional, como la lucha contra la delincuencia organizada, las amenazas al Estado francés por parte de agentes externos y del terrorismo, junto con funciones policiales tradicionales, como el mantenimiento del orden público. Esta duplicidad de funciones es paradigmática de sistemas policiales con mando único. Sin embargo, como se describe en las siguientes páginas, el modelo policial francés no sólo responde a las necesidades de salvaguarda de la seguridad nacional y de la soberanía francesa, así como de grandes principios rectores de la seguridad interior, también tiene una gran flexibilidad para responder a las necesidades locales de seguridad y convivencia, a través de la incorporación de las tareas policiales a planes locales de seguridad y prevención del delito.

Adaptación a las necesidades locales (cambio organizacional)

Las distintas fuerzas políticas francesas mantienen un debate polarizado sobre la seguridad pública. La represión estudiantil de 1968 dejó una profunda huella en la sociedad francesa y llevó a la vigilancia, sobre todo mediática, de la actuación de la policía y las fuerzas del orden. A partir de las décadas de 1970 y 1980 el gobierno socialista incursionó en una serie de políticas de prevención social del delito, que incorporaron una amplia gama de acciones policiales y no

¹⁵⁴ Artículo 1, Loi No. 2002-1094 del 29 de agosto de 2002, “Loi d'orientation et de programmation pour la sécurité intérieure”.

policiales para atacar las raíces de los problemas que generan el delito local. Este modelo ha sido replicado en varios países europeos.¹⁵⁵

Estas políticas fueron ampliamente criticadas en las décadas posteriores, principalmente por parte de los grupos políticos de derecha y extrema derecha, haciendo énfasis en sus altos costos y en la indefinición que conlleva la inversión social en términos de resultados concretos en el corto plazo. Esto condujo al recrudecimiento de medidas coercitivas en la década de 1990 y a la exacerbación de la represión policial frente a los disturbios (principalmente protagonizados por jóvenes de minorías étnicas) que han tenido lugar en las afueras de varias metrópolis francesas en los últimos diez años.

Debido a que el modelo francés de prevención del delito, plenamente instrumentado desde los principios de la década de 1980 –llamado modelo *Bonnemaison* por los estudiosos locales- se ha enfocado fuertemente en la prevención social del delito, el estudio de la policía francesa requiere comprenderla como un actor en un entorno más amplio de políticas preventivas. De hecho, Anne Wyvekens considera que se debe considerar a la policía francesa como un elemento más de la “*politique de la ville*”, es decir, de la política local o municipal. Si bien el sistema policial francés tiene un mando único que depende del Ministerio del Interior, la actuación cotidiana de los agentes de policía se enmarca en una compleja serie de políticas sociales y situacionales de prevención del delito, que son dirigidas localmente.

A partir de 1997, esta compleja colaboración se lleva a cabo a través de los *Contrats Locales de Sécurité* (CLS) que son firmados por autoridades municipales y por el Ministerio del Interior.¹⁵⁶ Los CLS han sido objeto de estudio de criminólogos y especialistas en rendición de cuentas policial, porque marcan la transición de un modelo integral de prevención social del delito en Francia hacia un modelo más represivo orientado a mantener la seguridad antes que prevenir sus causas sociales. El resultado ha sido un sistema mixto, que tiene fuertes elementos de reacción y represión, aunados a políticas y programas sociales más amplios. El criminólogo griego Nikos Koulouris, considera esta etapa como un “abandono de las políticas de prevención social del delito y una adopción paulatina de estrategias judiciales y administrativas para enfrentar una situación de creciente criminalidad”.¹⁵⁷

Si bien Koulouris señala críticamente que los CLS generan políticas de combate al delito que responden a paradigmas modernos de seguridad pública, no necesariamente a modelos más integrales de seguridad ciudadana, priorizando el orden y marginando la prevención, es importante

¹⁵⁵ P. Knepper, “How Situational Prevention Contributes to Social Welfare”, *Liverpool Law Review*, vol. 30, núm. 1, p. 61.

¹⁵⁶ A. Wyvekens, “The Evolving Story of Crime Prevention in France”, en A. Crawford (ed.), *Crime Prevention Policies in Comparative Perspective*, Cullompton, Willan, 2009, p. 118

¹⁵⁷ N. Koulouris, “Crime Prevention Dreams and Nightmares in Risk Societies”, *Intellectum*, vol. 5, 2008, p. 47.

destacar que los CLS comprenden tres lineamientos de políticas públicas que corresponden al paradigma de la seguridad ciudadana: a) la prevención del delito; b) policía de proximidad o comunitaria; c) solidaridad social. De hecho, el desarrollo de esas tres políticas ha requerido la formación de los Consejos Locales de Seguridad y Prevención del Delito, que desde 2002 integran a autoridades municipales y organizaciones civiles locales que colaboran con las policías nacionales en la prevención situacional del delito y en iniciativas de recuperación de espacios públicos y desarrollo urbano.

Mecanismos internos de control

Los mandos medios y superiores tienen funciones de supervisión de la gestión de los elementos corporativos en ambas instituciones policiales. Adicionalmente, la IGPN (*Inspection Générale de la Police Nationale*) es la oficina responsable del control interno de la Policía Nacional. Esta instancia vigila tanto a las áreas operativas como a las de formación profesional. La IGPN realiza tres tipos de control interno:

- Auditorías puntuales a servicios específicos de ambas policías y, desde 2007, tiene facultades para realizar controles con recomendaciones no vinculatorias sobre temas de interés público, como la policía comunitaria.
- Estudios y recomendaciones dirigidas a mejorar el funcionamiento de los servicios policiales.
- Investigaciones sobre irregularidades en la conducta policial, solicitadas por autoridades administrativas y judiciales.

Por otra parte, la IGPN administra tres oficinas regionales: la Inspección de Servicios Generales, que supervisa la actuación de la prefectura de policía que corresponde a París y a los tres departamentos conurbados (lo que en francés se conoce como *la petite couronne de Paris*) y dos Delegaciones Regionales de Disciplina Policial en Marsella (responsable de las regiones Provence, Alpes, Côte d'Azur y Languedoc-Rousillon) y en Lyon (responsable de las regiones Rhône-Alpes y Auvergne).

Mecanismos externos de control

Las leyes 1995-73 y 2002-1094, citadas anteriormente, establecen las obligaciones vinculatorias a las que están sujetos los miembros de la *Police Nationale* y de la *Gendarmerie*. En ellas se establecen los grandes principios disciplinarios que rigen a las policías francesas y en los

reglamentos de cada institución se detallan los procedimientos específicos de sanciones en caso de faltas. Adicionalmente, el Código de Ética (*Code Déontologique*) común a ambas instituciones policiales, establece parámetros y lineamientos relacionados con el honor y el servicio. Los policías franceses cuentan con un sindicato y un servicio de protección jurídica que los defiende cuando son víctimas de procesos mal fundamentados.

Entre las instancias externas que controlan la probidad y el respeto a la ley por parte de las policías francesas se encuentran:

- La Inspección General de la Administración Pública, que puede efectuar auditorías relacionada con los servicios de policía y emite recomendaciones no vinculatorias.
- El sistema de justicia, que controla los procedimientos en los que se encuentran involucrados miembros de ambas policías y ejerce sanciones penales ante la comisión de infracciones que así lo ameriten.
- La Comisión Nacional de Informática y Libertades, que determina el acceso público a información que generan y gestionan ambas policías, así como también determina cuando las policías deben producir información con la que no cuentan.
- La Comisión Nacional de "Intercepciones de Seguridad". Esta comisión plural es responsable de verificar la legalidad de las decisiones y los procedimientos para interceptar comunicaciones por parte de ambas policías, principalmente a líneas telefónicas.
- La Comisión Nacional de Deontología de la Seguridad, que vigila el respeto del Código de Ética de ambas policías.
- El Parlamento francés, que envía solicitudes de información escritas y solicita comparencias orales de funcionarios de ambas instituciones policiales. El Parlamento elabora un informe de sanciones emitidas contra funcionarios policiales que se hace público cada año.¹⁵⁸

¹⁵⁸ http://www.interieur.gouv.fr/sections/a_1_interieur/la_police_nationale/deontologie, consultada el 20 de agosto de 2010.

Policía de proximidad en un modelo de seguridad monárquico.***Experiencia: Japón.******Modelo policial***

De acuerdo con Minoru Yokoyama, Vicepresidente de la Universidad Kokugakuyi en Tokio, Japón, el éxito del modelo policial japonés se fundamenta en su orientación comunitaria, tanto en las comunidades pequeñas como en las grandes ciudades. La fuerte relación de la policía japonesa con las comunidades locales permite que las políticas de prevención del delito se fundamenten en la participación ciudadana y facilitan la denuncia de actividades irregulares y delictivas.¹⁵⁹

Dos peculiaridades de la Constitución japonesa se reflejan en la organización de su policía: la orientación de la democracia japonesa hacia el pacifismo y un sólido eje garantista. A diferencia de Chile y Colombia, Japón es un país sin ejército y, por lo tanto, sus policías son instituciones completamente civiles. Asimismo, como consecuencia de la fundamentación garantista de la legislación japonesa, la Ley de Policía explícitamente limita las tareas de preservación de la seguridad y el orden públicos a la protección de los derechos y libertades individuales.¹⁶⁰

El Jefe de Estado en Japón es el Emperador y el Primer Ministro es el Jefe de Gobierno. El Primer Ministro dirige directamente la Comisión Nacional de Seguridad Pública. Esta Comisión desarrolla las políticas nacionales de seguridad pública y prevención del delito, y también es responsable de la administración de la *National Police Agency* (NPA). En este último ámbito, la Comisión es responsable de la formación policial, de los sistemas de comunicación internos, de los procesos de análisis delictivo con el apoyo de la tecnología de la información, del rastreo de delincuentes, de la estadística delictiva, del equipamiento policial y de supervisar la gestión y administración institucional de la NPA. El hecho de que sea el Primer Ministro quien está al frente de la Comisión Nacional de Seguridad Pública hace que el modelo policial japonés sea uno de los más

¹⁵⁹ Entrevista a Minoru Yokoyama por Juan Salgado. Valleta, Malta, 18 de marzo de 2010.

¹⁶⁰ Arts. 1 y 2, *The Police Law*, Law No. 162 – 8 de junio de 1954, última modificación por la Law No. 22 –31 de marzo de 2007.

centralizados del mundo y uno de los más directamente vigilados por el Jefe de Gobierno nacional.

Japón tiene el índice delictivo más bajo entre los países altamente industrializados y sistemáticamente reporta cifras delictivas decrecientes desde 1955. Varios académicos que han estudiado el modelo policial japonés se preguntan si esto se debe al modelo policial de proximidad que han adoptado o si bien han podido experimentar con la proximidad social a partir de la baja incidencia delictiva, que puede tener su origen en otras importantes variables no policiales, como las de cohesión social y de acceso al empleo.

Sin embargo, es importante señalar que la baja incidencia delictiva en Japón también coincide con una serie de políticas públicas proactivas que contrastan con las políticas exclusivamente reactivas de la mayoría de las instituciones policiales en el mundo. En 2002, frente a la crisis financiera que tuvo lugar en Japón, la NPA asumió el liderazgo de la Estrategia Nacional para la Prevención del Delito, que se concentró en dos patrones delictivos detectados a tiempo por encuestas y estudios de georeferenciación: los asaltos a transeúntes y el robo a casa-habitación. A partir de 2003, las agencias policiales de la NPA en las prefecturas orientaron sus estrategias y operativos hacia este tipo de delitos y hacia comunidades especialmente vulnerables, logrando mantener los índices delictivos a la baja, incluso en momentos de crisis económica.¹⁶¹ Este tipo de acciones refleja no sólo la ventaja de un mando único, sino del desarrollo de estrategias proactivas contra la delincuencia.

La NPA tiene una organización administrativa muy sencilla, se compone estructuralmente por: la Oficina del Comisionado General, la Oficina de Asuntos Internacionales, la Oficina de Seguridad Comunitaria, la Oficina de Seguridad Delictiva, el Departamento de Control de la Delincuencia Organizada, el Departamento de Control de Tráfico, la Oficina de Seguridad y la Oficina de Información. La NPA tiene tres agencias subsidiarias: la Academia Nacional de Policía, el Instituto Nacional de Investigaciones de

¹⁶¹ T. Kanayama y A. Eguchi, *Japan's Challenge on the Increase of Crime in the New Century*, Tokio, Police Policy Research Center, 2005, p. 5.

Ciencias Policiales y la Guardia Imperial. El mando es único nacional y el despliegue se divide en regional y prefectural.¹⁶²

Adaptación a las necesidades locales (cambio organizacional)

La transversalización del modelo de policía de proximidad o policía comunitaria en la estructura de la *National Police Agency* japonesa es uno de los procesos de cambio organizacional más destacados en el estudio comparado de las instituciones policiales. Como se señaló anteriormente, Japón cuenta con una policía nacional altamente centralizada que fundamenta su operación en un modelo de policía de proximidad para adaptarse a las necesidades de la población local y a las características criminológicas de cada prefectura. Como se señaló en el capítulo 3 de esta tesis, de acuerdo con David Bayley, Japón y Singapur son los únicos dos países en que la policía comunitaria es el paradigma operativo para todo el sistema policial.¹⁶³

El modelo de policía de proximidad japonesa se adapta a los dos principales espacios sociales: rural y urbano. La división policial conocida como *Chuzai* es responsable de las políticas de acercamiento a las comunidades rurales y la división policial *Koban* desarrolla las políticas de acercamiento a las comunidades urbanas.

Walter Ames, un académico de la Universidad de California que ha realizado extensas investigaciones de campo con la policía japonesa, hace énfasis en los desafíos que significa patrullar las zonas rurales bajo un modelo de policía de proximidad y destaca los principales procesos de adaptación a circunstancias locales que llevó a cabo la NPA para poder desarrollar el modelo de policía de proximidad en el ámbito rural. En primer lugar, cada destacamento prefectural de la NPA debió adaptarse a las características topográficas de su demarcación y tomar decisiones para generar un servicio de policía con suficiente capacidad de respuesta a los problemas delictivos en zonas aisladas y de

¹⁶² Magno Manalo, *The Present Police Organizations of Japan and the Philippines. An Administrative Point of View*, Tokio, Police Policy Research Center, 2003, 33pp.

¹⁶³ David Bayley señala que tanto en el Reino Unido como en Estados Unidos, los tres grandes programas de prevención comunitaria del delito (*Neighborhood Watch*, Operación ID y las encuestas sobre inseguridad) no han producido resultados contundentes o claros en su principal objetivo: la disminución de robos y asaltos, a pesar de los grandes esfuerzos que han realizado varias policías locales en ambos países para desarrollar programas de policía de proximidad y prevención comunitaria del delito. De acuerdo con Bayley, los programas de policía comunitaria tienen un alto costo y requieren de una fuerte voluntad para convencer a los elementos operativos y a los mandos, ya que estos programas van contra la lógica rutinaria de las instituciones policiales comunes. Sin embargo, enfatiza que "sólo en Japón y Singapur la policía comunitaria ha sido institucionalizada por completo, ya que al ser orgánica su estructura no depende de la aquiescencia de los mandos en una administración para que funcione". (D. Bayley, *Police for the Future*, Oxford, Oxford University Press, 1994, Edición Kindle, locs. 1716-1757).

difícil acceso. Además, la NPA tuvo que adaptar su gestión a los patrones de organización social y a las tradiciones de distintas zonas rurales en las prefecturas japonesas. El despliegue policial en el ámbito rural japonés se basa en las *Chuzai-sho*, que son unidades policiales que comprenden una pequeña comandancia de policía unida a una casa habitación donde el oficial (generalmente hombre) vive con su familia.¹⁶⁴

El despliegue es muy amplio y comprende a decenas de miles de *Chuzai-sho* ubicadas en distintas localidades rurales a lo largo de Japón. El *Chuzai-san* es el oficial de policía literalmente comunitario que se encuentra desplegado en el ámbito rural. De acuerdo con la NPA, el *Chuzai-san* es una de las tres principales autoridades comunitarias, junto con el líder comunitario (*soncho*) y el director de la escuela primaria comunitaria (*kocho*). El *Chuzai-san* y el *kocho* son nombrados por instituciones del gobierno central japonés, no pertenecen a la comunidad para la que trabajan. La autoridad del *Chuzai-san* sobre la comunidad proviene de los amplios poderes que tenía esta figura antes de la Segunda Guerra Mundial, cuando además de policía era el máximo representante del Ministerio del Interior y desempeñaba todas las tareas de regulación del Ministerio en el ámbito rural (económicas, de salud y administrativas), pero su legitimidad ha sido ganada a partir de las tareas de acercamiento a la comunidad y de su capacidad para resolver problemas cotidianos.¹⁶⁵

El patrullaje de un *Chuzai-san* no difiere mucho de los patrones de patrullaje que siguen los policías regulares en Japón, salvo en dos puntos. En primer lugar, realizan patrullaje en moto, llegando a las aldeas y puntos más aislados de su demarcación siete veces al mes y a las zonas centrales diario. En segundo lugar, no cumplen con los registros formales de rutina policial que llevan a cabo el resto de los agentes de policía japoneses.¹⁶⁶ Ames reporta que la aplicación de la ley, especialmente de sanciones, por parte de los *Chuzai-san* no está libre de tensiones. La generación de fuertes vínculos con la comunidad y la cercanía con sus habitantes hacen que las funciones de autoridad conlleven problemas de actitud de ciertas partes de la comunidad, pero si estas funciones se realizan con imparcialidad, se logra alcanzar un equilibrio que legitima la función de este policía comunitario.¹⁶⁷

¹⁶⁴ W. L. Ames, *Police and Community in Japan*, Berkely, California University Press, 1984, p. 17.

¹⁶⁵ <http://www.npa.go.jp/english/seisaku1/>, consultada el 20 de agosto de 2010.

¹⁶⁶ W. L. Ames, *op. cit.*, p. 27.

¹⁶⁷ *Ibid.*, p. 28.

Como se señaló anteriormente, el modelo de policía de proximidad en el ámbito urbano japonés es desarrollado a través de la figura de *Koban*. A pesar de que se suele considerar a la sociedad japonesa como bastante homogénea, sus ciudades tienen una composición diversa, con cada vez mayores grupos de migrantes (coreanos, filipinos, chinos y brasileños, principalmente) y sectores sociales con distintas culturas de participación política, esquemas organizativos y voluntad para contribuir con la prevención del delito y el trabajo policial.¹⁶⁸

El modelo de *Chuzai-sho* –con un policía y su familia viviendo en la comunidad y atendiendo sus problemas- es inviable en el ámbito urbano; por lo tanto, en los barrios japoneses se organizan células policiales que distribuyen su carga de trabajo en turnos. El despliegue operativo de los agentes de *Koban* es eminentemente a través del patrullaje a pie, a tal grado que los vecinos los llaman coloquialmente *Mawari-san* (señor caminante).¹⁶⁹ Los *Mawari-san* son el pilar del modelo policial del NPA y los principales responsables de la prevención del delito y de los accidentes de tráfico, ya que tienen una función primordial como primeros respondientes en problemas delictivos y de tráfico, antes de que otras unidades especializadas de la NPA se ocupen de los respectivos asuntos. Todos los egresados de las academias policiales en Japón desempeñan funciones en el *Koban* por varios años, antes de ser transferidos a unidades especializadas.¹⁷⁰

El sistema *Koban* tiene una larga tradición en Japón y fue inicialmente desarrollado en el siglo XIX durante la dinastía Meiji. Los oficiales *Koban* normalmente desarrollan actividades de servicio en las mañanas y tardes: visitan casas en el barrio, patrullan, orientan a viajeros y devuelven objetos extraviados. El periodo de mayor intensidad en su rutina es entre las 22 horas y la madrugada, cuando se encargan de problemas relacionados con el consumo de alcohol y el orden público.¹⁷¹

Otra función importante de los oficiales *Koban* es fungir como el primer eslabón en la cadena del sistema de información delictiva. Además de realizar informes diarios de patrullaje y de incidentes, los *Koban* aplican encuestas periódicas a la población local sobre victimización, sensación de inseguridad y satisfacción con el servicio policial. Los

¹⁶⁸ National Police Agency (Japón), *Japanese Community Police and Police Box System*, Tokio, NPA, 2005, p. 6.

¹⁶⁹ W. L. Ames, *op. cit.*, p. 34.

¹⁷⁰ <http://www.npa.go.jp/english/seisaku1/>, consultada el 20 de agosto de 2010.

¹⁷¹ L. C. Parker, *op. cit.*, p. 207.

oficiales *Koban* deben visitar dos veces al año todas las familias y negocios que se encuentran en su demarcación. Por lo tanto, las comandancias de *Koban* tienen amplias bases de datos en las que concentran los nombres, fechas de nacimiento, ocupación, lugar de empleo y nombre del empleador de todas las personas de una familia, incluso si no habitan en el mismo lugar. Estas bases de datos se han desarrollado desde 1874. Esto hace que la policía local sea la fuente de información más importante para fines estadísticos y de protección civil, ya que tienen datos, por ejemplo, sobre los contactos de emergencia para cada familia y negocio.¹⁷²

La NPA señala que de los aproximadamente 250 mil elementos policiales japoneses, 88 mil son clasificados como policías comunitarios (es decir, cerca del 36 por ciento de los elementos activos). De éstos, 45,000 oficiales se desempeñan como *Koban* (en el ámbito urbano) y aproximadamente 8,000 como *Chuzai-sho* (en el ámbito rural).¹⁷³ Si bien la NPA reconoce la diferencia en los modelos de policía rural y urbano, también identifica cuatro obligaciones que considera genéricas para la policía comunitaria en los dos ámbitos: a) conocimiento profundo de los problemas delictivos y sociales de la comunidad que atienden; b) el patrullaje como centro del modelo; c) ser los primeros respondientes a llamadas de emergencia y situaciones delictivas; d) sujetarse a los códigos disciplinarios de la institución.

Si bien la policía de proximidad, en sus versiones rural y urbana, son el pilar de la actuación y del despliegue policial en Japón, es importante señalar que las tareas de investigación contra la delincuencia organizada (*yakuza* y otros grupos) se realiza por detectives altamente especializados, así como el trabajo con jóvenes y las labores de atención a víctimas también cuentan con policías especializados en esas áreas. La transversalización del modelo de policía de proximidad en Japón no ha implicado un detrimento en las capacidades de investigación o de generación de inteligencia de la policía.

Mecanismos internos de control

¹⁷² *Ibid.*

¹⁷³ National Police Agency (Japón), *op. cit.*, pp. 3-4.

Un mando centralizado con un amplio despliegue policial descentralizado como el de Japón implica grandes retos para los mandos medios y superiores en materia de supervisión. El principal desafío es la supervisión del personal de policía comunitaria, que pasa la mayor parte del tiempo en tareas de patrullaje. Por lo tanto, la policía japonesa depende en buena medida de sistemas de *peer-review* (supervisión horizontal entre pares). Los jefes de célula policial son esenciales para sistematizar y reportar problemas de conducta a los responsables de las agencias prefecturales.

Los mandos medios cuentan con mecanismos de localización por GPS para conocer la trayectoria que siguen los policías comunitarios en sus rutinas de patrullaje y también reciben quejas ciudadanas. Sin embargo, la mayoría de las quejas que recibe son por problemas de capacidad de respuesta, más que por abuso de autoridad o uso indebido de la fuerza. El despliegue que requiere el modelo de policía comunitaria es altamente intensivo en recursos humanos y la NPA tiene problemas de bajo ratio de policías por habitante en las zonas más densamente pobladas de Japón.

Mecanismos externos de control

La Comisión Nacional de Seguridad Pública es responsable de la supervisión de los siguientes rubros administrativos de la *National Police Agency*:

- Asuntos relacionados con la planeación y la investigación de las instituciones y procesos relacionados con la policía.
- El uso de los recursos presupuestales nacionales etiquetados para tareas policiales.
- Evaluación de los resultados de la política delictiva.
- Asuntos de la operación de policial que conciernen aspectos que afectan la seguridad nacional, como: desastres naturales de amplia magnitud que puedan causar un malestar generalizado; disturbios que afecten la estabilidad provincial; casos que impliquen secuestro, coerción a rehenes, posesión de explosivos y otros delitos similares que puedan seriamente afectar las relaciones internacionales o los intereses de Japón;

-
- Casos relacionados con la preparación y ejecución de planes en el marco de la declaración de estado de emergencia nacional (art. 7.1 constitucional);
 - Asuntos relacionados con la garantía de la presencia policial en materia de delincuencia organizada; control del tráfico en autopistas nacionales;
 - Recolección, sistematización y análisis de información en procedimientos penales y la transmisión de esta información a las organizaciones relevantes;
 - Enlaces con la Organización Policial para Delitos Internacionales, con policías de otros países y organizaciones internacionales para la aplicación de la ley.
 - Todos los asuntos relacionados con la rendición de cuentas del personal de la *National Police Agency*.
 - Coordinarse operativamente con las Comisiones Provinciales de Seguridad Pública.¹⁷⁴

Una vez que la Comisión Nacional de Seguridad Pública recibe un caso de irregularidades en la *National Police Agency*, lo investiga y dictamina. La Comisión tiene también facultades legales para dar seguimiento al cumplimiento de su dictamen en la NPA, a través de agentes de investigación especializados en cuestiones disciplinarias, en varios de los Comités que forman a la Comisión.¹⁷⁵

¹⁷⁴ Art. 5, *The Police Law ...*

¹⁷⁵ *Ibid.*, Art. 12(2).

4. LA REFORMA POLICIAL EN EL ÁMBITO LOCAL EN MÉXICO: LOS CASOS DE ESTUDIO

Los mandos policiales son parte de un grupo de poder, de la llamada Hermandad corrupta que no deja que los jóvenes con preparación académica puedan ocupar los puestos de mando, pues a ellos no sólo les ha costado años de servicio, sino también dinero y no les parece que uno ascienda sin haber pagado el precio. Son dueños de esta Secretaría y entre ellos se van rolando los sectores con la ayuda de un padrino (Jefe Halcón). Ha [sic] habido jefes de sector que han sido removidos por corruptos, pero en lugar de sancionarlos, sólo los cambian de sector.¹⁷⁶

4.1 LA EXPERIENCIA DE LAS UNIDADES DE PROTECCIÓN CIUDADANA EN LA SECRETARÍA DE SEGURIDAD PÚBLICA DEL DISTRITO FEDERAL

<i>Estado de fuerza operativo en 2010.</i>	
<i>Secretaría de Seguridad Pública del Distrito Federal.</i>	
<i>Rango</i>	<i>Número de personas</i>
Total de agentes de policía (todos los rangos)	76,000
Plazas de estructura (administrativas)	1,396
Total de personal	77,396
Número de policías por 10,000 hab.	87

Fuentes: Secretaría de Seguridad Pública federal <http://www.ssp.gob.mx> y Secretaría de Seguridad Pública del Distrito Federal, Portal de Transparencia <http://portal.ssp.df.gob.mx/Portal/Transparencia/PreguntasdeDEDOA.htm>

En esta sección de la tesis se analiza el proceso de reforma policial que tuvo lugar en la Ciudad de México entre 2002 y 2008, considerando sus principales logros y sus actuales riesgos de regresión. La Ciudad de México es regida por el Gobierno del Distrito Federal, que no es una administración municipal, pero tampoco una administración estatal. El DF tiene un estatuto especial, como sede de los poderes federales y su administración se divide en 16 delegaciones políticas, que no tienen el rango constitucional de municipios y, por lo tanto, los Jefes Delegacionales no tienen mando sobre las fuerzas policiales que

¹⁷⁶ Entrevista realizada por Elena Azaola a un policía preventivo del Distrito Federal, en E. Azaola, *Crimen, castigo y violencias en México*, México, CIESAS-FLACSO Ecuador, 2ª ed., 2009, p.68.

operan en su demarcación. La administración policial en esta entidad federativa está centralizada en la Secretaría de Seguridad Pública del Distrito Federal (SSPDF).¹⁷⁷

Los dos principales instrumentos normativos de la Policía Preventiva del Distrito Federal, en los que se sustenta el proyecto de reforma policial que tuvo lugar entre 2002 y 2008, son el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal (1994),¹⁷⁸ que brindó autonomía al Gobierno del DF del Gobierno Federal, aunque sólo brinda autonomía parcial en materia del mando sobre las fuerzas del orden público, del cual el Presidente de la República continúa siendo el titular; y la Ley Orgánica de la SSPDF (2003), que señala que la Secretaría cuenta con las Unidades policiales, técnicas y administrativas que se determinen en el Reglamento.¹⁷⁹ La flexibilidad normativa es un facilitador para la reforma policial en el ámbito local.

La naturaleza de las Unidades de Protección Ciudadana

En noviembre de 2002 entró en operación la primera Unidad de Protección Ciudadana (UPC) como parte de una estrategia de la SSPDF para hacer más eficiente, modernizar y democratizar la gestión de la policía preventiva del Distrito Federal. El área metropolitana de la Ciudad de México actualmente ocupa un espacio urbano que comprende al Distrito Federal y a varios municipios conurbados. El Distrito Federal es una entidad federativa que comprende aproximadamente 9 millones de habitantes que habitan en la Ciudad de México, en los municipios conurbados habitan aproximadamente 11 millones de

¹⁷⁷ 'El gobierno del Distrito Federal está a cargo de los Poderes Federales, y de los órganos Ejecutivo, Legislativo y Judicial de carácter local, de acuerdo con lo establecido por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el presente Estatuto y las demás disposiciones legales vigentes [...]' (Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, *Estatuto de Gobierno del Distrito Federal*, México, 26 de julio de 1994 [Última Reforma DOF 28/04/2008], artículo 7). 'Las autoridades locales de gobierno del Distrito Federal son: I. La Asamblea Legislativa del Distrito Federal; II. El Jefe de Gobierno del Distrito Federal; y III. El Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal'. (*Estatuto de Gobierno del Distrito Federal*, artículo 8). 'Corresponde al Presidente de la República el mando de la fuerza pública en el Distrito Federal y la designación del servidor público que la tenga a su cargo, a propuesta del Jefe de Gobierno del Distrito Federal. El servidor público que tenga el mando directo de la fuerza pública en el Distrito Federal podrá ser removido libremente por el Presidente de la República o a solicitud del Jefe de Gobierno del Distrito Federal' [...](*Estatuto de Gobierno del Distrito Federal*, artículo 34). 'El Presidente de la República será informado permanentemente por el Jefe de Gobierno del Distrito Federal respecto de la situación que guarda la fuerza pública en la Ciudad, sin perjuicio de: I. Para mantener el orden público y garantizar la seguridad de las personas y sus bienes, podrá instruir al Jefe de Gobierno del Distrito Federal sobre: a) La disposición de la fuerza pública; y b) El ejercicio de funciones de seguridad pública. En el caso de que el Jefe de Gobierno se abstenga, incumpla, contravenga o no acate las instrucciones del Presidente de la República, éste podrá instruir directamente a los cuerpos de seguridad pública; II. Solicitar al servidor público que ejerza el mando directo de la fuerza pública y al Procurador General de Justicia del Distrito Federal, información sobre la situación que guarde la fuerza pública a su cargo; y III. Ejercer las demás facultades que le corresponden como titular del mando de la fuerza pública que le otorga la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos'. (*Estatuto de Gobierno del Distrito Federal*, artículo 35).

¹⁷⁸ Cfr. nota al pie 69, *supra*.

¹⁷⁹ Asamblea Legislativa del Distrito Federal, IV Legislatura, *Ley Orgánica de la Secretaría de Seguridad Pública del Distrito Federal*, México, 20 de mayo de 2003, art. 5.

personas.¹⁸⁰ Después de siete años del inicio de este programa se han instalado 36 UPC, incorporando a prácticamente la mitad de las/os policías preventivos que trabajan en el DF.

En esta sección se evalúa el diseño y la instrumentación de las UPC bajo el marco conceptual de la reforma democrática de las policías que se desarrolló en el tercer capítulo de esta tesis (secciones 3.1 a 3.4), considerando los peculiares retos que implica reformar a esta corporación policial en un entorno político convulsionado y de contradictorias respuestas institucionales para combatir a la delincuencia. El objetivo de esta evaluación es identificar las principales lecciones aprendidas (obstáculos) y las mejores prácticas (facilitadores) en materia de reforma policial y prevención del delito desarrolladas por los mandos y los elementos operativos de las UPC, para poder compararlas con las prácticas documentadas en las otras instituciones policiales que se analizan más adelante en esta tesis.

El programa que establece y mantiene las Unidades de Protección Ciudadana en la SSPDF es uno de los pocos ejemplos en que coinciden las agendas de la sociedad civil organizada y del gobierno del DF en materia policial. En el entorno de recrudescimiento de políticas punitivas para combatir la delincuencia en el Distrito Federal y en otras partes de México, las UPC representan uno de los más sobresalientes modelos de modernización de la operación policial en el ámbito local mexicano, sobre todo en términos de acercamiento de la policía a la ciudadanía.¹⁸¹

Por otra parte, es importante destacar la trascendencia de una iniciativa tan visionaria de reforma policial en el DF, ya que en esta ciudad se encuentra el cuerpo de policía local más grande de México y América Latina. Cualquier programa de reforma en la policía del DF tiene un fuerte impacto en el modelo policial mexicano: en el ámbito cuantitativo, por el vasto número de elementos policiales que operan en esta ciudad (uno de cada cinco policías del país trabaja en la SSPDF),¹⁸² y en el ámbito cualitativo, por la trascendencia que tiene la función de esta corporación policial como responsable de la seguridad en la capital del país.

¹⁸⁰ Instituto Nacional de Estadística y Geografía, México, *Conteo de Población y Vivienda 2005*, México, INEGI, 2006.

¹⁸¹ J Salgado y E Treviño, *op. cit.*, p. 11.

¹⁸² Cfr. Cuadro 4, p. 14, *supra*.

Las Unidades de Protección Ciudadana se inspiraron en el Plan Cuadrante de los Carabineros de Chile (presentado en la sección 3.5 –*supra*- de esta tesis). A continuación se comparan las principales características del Plan Cuadrante y de las UPC.

Cuadro 16. Plan Cuadrante de Chile y las UPC del Distrito Federal

Rubro	Plan Cuadrante Carabineros de Chile	Unidades de Protección Ciudadana SSPDF
Inicio de operaciones	1998	2002
Cobertura	Nacional, en expansión	Local (DF), en expansión hasta 2008, el programa
Mecanismos de rendición de cuentas	Carabineros presenta un “Informe de Cuentas Públicas” dos veces al año ante la ciudadanía. Este informe es independiente del Informe Anual de Carabineros.	La SSPDF reporta las actividades de las UPC de manera agregada en el Informe Anual de Actividades y en los Informes Sexenales.
	Los informes semestrales se discuten en cada una de las comisarías que están adscritas al Plan Cuadrante con vecinos de la zona. En el informe se analizan obstáculos y avances.	Los informes de la SSPDF son públicos, pero no se someten a discusión ciudadana.
		La mayor parte de la información que emite la SSPDF sobre la gestión de las UPC se encuentra en Comunicados y no en informes especializados.
Proximidad con la ciudadanía	Su operación se basa en la formación y mantenimiento de “redes de colaboración” con la ciudadanía. ¹⁸³	Las reuniones vecinales no son directamente gestionadas por las UPC, sino por las Coordinaciones Territoriales. No hay una clara estrategia de acercamiento a la ciudadanía.
	La aprobación ciudadana del Plan Cuadrante se mide a través de encuestas regulares que son sistematizadas y forman	No hay mecanismos formales para medir la aceptación de las UPC entre los habitantes de la Ciudad de México.

¹⁸³ A través de estas redes se logra un principio fundamental de la policía de proximidad: invertir el proceso de toma de decisiones de tal manera que sean los agentes operativos quienes toman decisiones en consulta con la comunidad y los Mandos funcionan como facilitadores. El Plan Cuadrante es el programa latinoamericano que más se ha acercado a la meta de invertir la cadena de mando policial en la toma de decisiones para alcanzar el paradigma de policía comunitaria (de proximidad) como tipo ideal que describe David Bayley. Los ejemplos más desarrollados de este esquema se encuentran en Singapur y Japón. Se puede encontrar un muy buen análisis comparado de experiencias de policía de proximidad en D.H. Bayley, *Police for the Future*, Nueva York, Oxford University Press, 1994, pp. 117-120.

	series de tiempo.	
Estudios sobre fenomenología del delito	El Plan Cuadrante se respalda en amplia información delictiva sistematizada desde hace varios años.	El SIP es un buen comienzo para estudiar los fenómenos criminológicos en el DF y realizar mapeos para actuar en consecuencia. Sin embargo, es necesario operarlo eficientemente.
Infraestructura	Asignaciones con base en estudio de necesidades valoradas por UVE (ver <i>supra</i> pp. 17, 18)	No hay un sistema equivalente a las UVE para asignar recursos en las UPC
Despliegue táctico	Adaptativo, responde a necesidades.	Adaptativo, responde a necesidades.
	Con base en estudios de fenomenología del delito.	Con base en resultados de SIP y mapeo delictivo.

Análisis de los entornos político, jurídico y administrativo de la reforma policial en el Distrito Federal

Las iniciativas de reforma policial dependen de acuerdos políticos y de procesos de negociación. Aun cuando los esfuerzos de reforma policial en el DF se han logrado con poca intervención del Legislativo en cuestiones sustantivas de seguridad ciudadana, esta experiencia ha tenido que resistir varios embates políticos. La situación del DF es particularmente sensible, ya que en los últimos siete años ha sido gobernado por el Partido de la Revolución Democrática (PRD), un partido de oposición con respecto al partido que gobierna en el ámbito federal desde el año 2000.

Un ejemplo positivo en este terreno es la presentación que hizo el Secretario de Seguridad Pública del DF de una iniciativa sobre la regulación del uso de la fuerza por parte de las policías preventivas a su cargo ante la Asamblea Legislativa del DF en octubre de 2006, que culminó con la aprobación de la Ley sobre el Uso de la Fuerza en 2008. El Secretario pudo haber optado por emitir Acuerdos al respecto y evitar la vía legislativa (que en el DF no es tan complicada como en el entorno federal). Sin embargo, buscando la trascendencia de su iniciativa, la presentó a los diputados locales.

Lamentablemente, un año más tarde, la iniciativa sigue congelada, obstaculizando uno de los puntos más importantes para la democratización de la policía en el DF.

En 2006, el grupo parlamentario del Partido Acción Nacional (PAN) en la Cámara de Diputados (federal) propuso una serie de iniciativas orientadas a fraccionar la SSPDF en 16 corporaciones delegacionales. Asimismo, discutió, con el apoyo de miembros del Ejecutivo, la creación de una policía Metropolitana bajo el mando de autoridades federales para prevenir el delito en el Distrito Federal y los municipios conurbados del Estado de México. Esta policía sustituiría a la SSPDF y a las Direcciones Generales de Seguridad Pública en esos municipios.

Prescindiendo de los méritos técnicos que pudieron haber tenido esas propuestas, el debate se politizó de manera inmediata, tanto en los medios de comunicación como en foros y plataformas de discusión donde se encontraban funcionarios públicos locales y federales, y los diputados del PAN.

De parte del gobierno federal, el Director General de la Agencia Federal de Investigaciones (ahora llamada Policía Ministerial Investigadora) y el Secretario Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, defendían la posición de centralizar el mando policial en la federación para evitar la dispersión actual en más de 2,000 corporaciones policiales (este tema ya se ha discutido en la nota metodológica y en el capítulo 2 de esta tesis). En esta lógica, defendían las propuestas legislativas anteriormente señaladas.

Por su parte, Joel Ortega, el entonces Secretario de Seguridad Pública del DF, defendía la autonomía del Distrito Federal y la necesidad de continuar con sus políticas de combate a la delincuencia y reforma policial. La discusión tuvo como marco el debate añejo por la reforma política del Distrito Federal. De acuerdo con Ortega, ambos procesos entrarían en inercia regresiva si se dividiera a la policía del DF en 16 fuerzas delegacionales. Este episodio es una breve muestra del constante proceso de enfrentamiento político que se lleva a cabo para promover un ejercicio de reforma policial.

No obstante, la reforma democrática de la policía en el DF no sólo enfrenta amenazas políticas de grupos antagónicos a quienes gobiernan esta ciudad. Algunos de los principales obstáculos a la democratización de la actuación policial provienen del

mismo grupo en el poder local. El anterior Secretario de Seguridad Pública, Marcelo Ebrard, contrató al Grupo Giuliani en octubre de 2003, con el apoyo de empresarios basados en el DF, para realizar una consultoría que estableciera las bases de un mecanismo de reforma policial.

El Grupo Giuliani emitió 146 recomendaciones a la SSPDF, las cuales fueron aceptadas y han sido instrumentadas paulatinamente a partir de 2004.¹⁸⁴ Las recomendaciones del Grupo Giuliani se enmarcan en un esquema de reformas de “mano dura” al estilo de las políticas que Rudolph Giuliani instrumentó en los años 90 durante su gestión como alcalde de Nueva York. Estas medidas se alejan de la naturaleza democrática de reforma policial que ha tenido lugar en otros países, como Colombia o Chile. El éxito de las políticas de Giuliani para disminuir los índices delictivos en Nueva York se basó en que la modernización tecnológica a través del sistema COMPSTAT facilitó la rendición de cuentas al hacer pública información detallada sobre el combate al delito cuadra por cuadra en Nueva York. La SSPDF ha adquirido el sistema COMPSTAT y, con base en ese modelo, ha desarrollado el Sistema de Información Policial (SIP). Sin embargo, al no hacer pública la información de este sistema, no se generan los mecanismos de rendición de cuentas que permiten a la ciudadanía evaluar la eficacia del trabajo de la policía.

Rudolph Giuliani, como alcalde de Nueva York, supo promover un modelo de Cero Tolerancia con altos costos sociales a cambio de mejoras en los mecanismos de rendición de cuentas de la policía y reformas internas para terminar con la corrupción y la ineficiencia policiales. En ese sentido, las políticas de Cero Tolerancia de Giuliani en Nueva York fueron hacia los delincuentes e infractores, pero también hacia el interior de la policía.

Por otra parte, el esquema de Giuliani ha sido pensado para la policía de Nueva York, una corporación policial que tiene grandes diferencias con la SSPDF. Las recomendaciones del Grupo Giuliani requieren, en todo caso, de un proceso amplio de adaptación y prueba para poder aplicarse en el DF. Asimismo, deben completarse con mecanismos efectivos de rendición de cuentas y supervisión policial.

¹⁸⁴ ‘Según reporte oficial, por el cese de Ebrard quedaron al 70 por ciento las 146 recomendaciones emitidas por el ex Alcalde de Nueva York al Gobierno del Distrito Federal’. Icela Lagunas, “Se trunca el Plan Giuliani”, *El Universal*, 11 de diciembre de 2004.

A pesar de las diferencias entre las policías de Nueva York y el DF, las 146 Recomendaciones que contiene el Informe Giuliani para la SSPDF reproducen el modelo de Cero Tolerancia de Nueva York sin tomar en cuenta la complejidad del entorno en el que operan las policías de la SSPDF. Varias de esas recomendaciones se han traducido en políticas públicas en el DF entre 2004 y 2007: los retenes a automovilistas; operativos de “limpieza” en Tepito (colonia Morelos) e Iztapalapa; operativos en el transporte público y muchas otras medidas acompañadas de algunas reformas legislativas para respaldarlas (no tantas como se necesitaría).

La CDHDF y varias organizaciones no gubernamentales han denunciado reiteradamente los efectos negativos de estos operativos y de las reformas normativas en el respeto a los derechos civiles de la población. Estas políticas y sus contrapartes legislativas, como la Ley de Cultura Cívica del Distrito Federal que entró en vigor el 31 de mayo de 2004, han traído una consecuente saturación de los centros penitenciarios locales.

Más allá de las recomendaciones de Giuliani, las administraciones de Marcelo Ebrard y Joel Ortega al frente de la SSPDF han dado continuidad a la política de fijar metas anuales de detención y consignación ante el MP. Esto genera un ambiente en el que las policías preventivas salen a la calle en busca de personas para detener, ya que reciben estímulos a cambio de cada consignación.¹⁸⁵ Estas estrategias malentienden la lógica del combate al delito y son contrarias a los paradigmas proactivos de prevención del delito que forman parte de las más avanzadas reformas de democratización policial.

A diferencia de las reformas democratizadoras que han tenido lugar en Bogotá, en el DF no ha sido posible generar estrategias transversales que logren alinear las políticas públicas con los desarrollos normativos de una manera integral y coherente. En el DF los esfuerzos como las UPC, que tienden a acercar a la policía con la ciudadanía y re-dignificar el trabajo policial, se encuentran inmersos en un entorno de políticas y

¹⁸⁵ En 2005 se fijó una meta de 20 mil presuntos responsables detenidos por cometer alguno de los principales ilícitos. El objetivo fue rebasado. Para 2006 la meta fue de 23 mil 700 asegurados. Es importante destacar que estas metas se refieren a presuntos delincuentes, es decir, la SSPDF no está midiendo su eficiencia en términos de la calidad de las consignaciones que hacen al MP sus policías, sino simplemente toma en cuenta el número de personas que llevan ante el MP, inocentes o culpables. Por encima de eso, están premiando a los oficiales por el número de consignaciones.

legislaciones contradictorias, que en varios casos son regresivas en términos del respeto a los derechos humanos.

Es importante señalar que a diferencia de lo que sucede en otros países, las experiencias de reforma policial más relevantes en la historia contemporánea de México (la unificación de policías federales bajo un mismo mando y la operación de las Unidades de Protección Ciudadana en el DF) se han desarrollado principalmente por los poderes Ejecutivos federal y local, con poca intervención del Legislativo en los aspectos policiales de las reformas.¹⁸⁶ Cabe también precisar que los procesos separados y contradictorios de desarrollo normativo y formulación de políticas públicas obstaculizan los procesos de reforma y ponen en riesgo su carácter integral.

Cuadro 17. Políticas de organización policial, operación táctica y participación ciudadana de las UPC.

<i>Descripción de las políticas públicas</i>
<p><i>Política 1 (P1) – Sistema de organización cuaternaria.</i></p> <p>Cada UPC está integrada por 400 elementos que se dividen en cuatro grupos operativos. Cada uno de estos grupos operativos (de 100 elementos), a su vez, se divide en cuatro conjuntos de 25 elementos. La organización cuaternaria permite dividir la rutina policial en turnos de menor duración.</p> <p><i>P2 – Establecimiento de unidades especiales.</i></p> <p>Cuatro unidades tienen una especialización temática: Servicio a Embajadas; Unidad de Reordenamiento Vial (Centro Histórico, aplicación de inmovilizadores); Unidad en patines (operan en plazas y parques) y la Unidad de Supervisión (grupo entrenado para revisar el funcionamiento de las UPC). La especialización de estas unidades evita que los policías en otras UPC tengan que ocuparse de esos asuntos y que se concentren en tareas preventivas y de acercamiento a la ciudadanía.</p> <p><i>P3 – La célula policial como base del despliegue táctico.</i></p> <p>Los elementos de las UPC actúan siempre en pareja (célula policial). Con base en la experiencia operativa de la SSPDF –que indica que la actuación individual pone en más riesgo a los policías frente a los delincuentes- se decidió instrumentar la actuación en</p>

¹⁸⁶ Una excepción destacada a este patrón es la reforma de la Policía Estatal de Querétaro, a cargo de la Secretaría de Seguridad Ciudadana de Querétaro, la primera secretaría estatal en la materia que enfrenta el problema de la inseguridad desde una amplia perspectiva ciudadana. Las importantes reformas estructurales en las áreas de Asuntos Internos, Estadísticas, Participación Ciudadana y Operación Táctica en Querétaro han sido respaldadas, legitimadas y consolidadas a partir de la aprobación de la nueva Ley de Seguridad Pública, diseñada por el Congreso estatal en colaboración con autoridades de la Secretaría de Seguridad Ciudadana y aprobada en 2006. Más información en <http://seguridad.queretaro.gob.mx/ssc/>

célula tanto en los patrullajes a pie (pie a tierra), en motocicleta o en automóvil.

P4 – Vinculación Ciudadana.

El modelo de las UPC privilegia la actuación policial pie a tierra, para facilitar la vinculación de los policías con los ciudadanos. La respuesta a las demandas ciudadanas debe ser una prioridad en la actuación de los elementos de las UPC y deben incluir plenamente la participación ciudadana en sus actividades de prevención del delito.

P5 - Rotación de turnos.

El personal trabaja alternando tres turnos de 8 horas. Los elementos en la policía sectorial del DF trabajan turnos largos de 12 horas de trabajo por 24 horas de descanso o 24 horas de trabajo por 48 de descanso. La rotación de turnos es una política progresista instrumentada por las UPC que busca mejorar la productividad y las condiciones de trabajo de los policías. Los cuatro grupos operativos trabajan en tres turnos de 8 horas cada uno, lo que se equipara a la jornada cotidiana que establece la Ley Federal del Trabajo, sumando en la semana 48 hrs. En el siguiente cuadro se muestra la división de jornadas de trabajo para cubrir los tres turnos por parte los cuatro grupos operativos que hay en cada UPC.

<i>Turno</i>	<i>Horario</i>	<i>Lun</i>	<i>Mar</i>	<i>Mie</i>	<i>Jue</i>	<i>Vie</i>	<i>Sáb</i>	<i>Dom</i>
Matutino	06-14h	1	4	3	2	1	4	3
Vespertino	14-22h	2	1	4	3	2	1	4
Nocturno	22-06h	3	2	1	4	3	2	1

P6 - Rutas preestablecidas de patrullaje.

Las rutas son definidas con base en el mapeo de la incidencia delictiva instrumentado a partir del Sistema de Información Policial.¹⁸⁷ Esto es algo innovador en México y permite mejorar los tiempos de respuesta y la asignación equitativa de policías a distintas zonas.

P7 – El personal se debe concentrar en actividades operativas.

Estas Unidades son principalmente operativas, por lo que no cuentan con personal comisionado y se destina el menor número de elementos para su administración. La planeación operativa de las UPC plantea que la mayoría de los procedimientos administrativos se deben realizar por medios electrónicos.

Cuadro 18. Las políticas de las UPC frente a las teorías de prevención del delito y de reforma policial democrática

<i>Criterios técnicos de evaluación</i>	<i>Políticas</i>
La identificación de patrones delictivos debe conducir al desarrollo	Si bien la política 6 considera la información delictiva en el

¹⁸⁷ Gobierno del Distrito Federal, *Unidades de Protección Ciudadana*, México, GDF, [s/f], p. 11.

de una serie de metas proactivas para evitar la repetición de esos delitos (Geoff Dean). ¹⁸⁸	preestablecimiento de rutas de patrullaje, en el diseño de las políticas de las UPC no desarrollan metas proactivas.
Los modelos de policía de proximidad no sólo implican la mayor cercanía entre policías y ciudadanos, sino una transformación radical en los procesos de toma de decisiones y la cadena de mando en las instituciones policiales. (David Bayley). ¹⁸⁹	Si bien la política 1 contribuye a romper estructuras verticales de mando, el diseño de las políticas de las UPC no contempla procesos de toma de decisiones que vayan de “abajo hacia arriba” con amplia participación comunitaria.
La necesidad de generar entornos institucionales ampliamente deliberativos que permitan el intercambio de opiniones verdaderas por grupos de poder y la conciliación de los intereses de los grupos excluidos. (Michael Kempa). ¹⁹⁰	La formulación de las políticas de las UPC no ha tenido una naturaleza participativa, incluyendo a grupos de víctimas del delito o ciudadanos preocupados por la seguridad. En este sentido, el diseño no ha considerado los efectos diferenciados de estas políticas en diversos grupos sociales.
La reforma democrática de la policía puede evaluarse a partir de la mejora en los sistemas de rendición de cuentas y la mejora en la capacidad de respuesta. (Claudio Beato). ¹⁹¹	Las políticas 1, 2, 3, 5, 6 y 7 mejoran considerablemente la capacidad de respuesta de la policía preventiva. Sin embargo, el diseño de las políticas de las UPC no establece mecanismos formales ni informales de rendición de cuentas a la ciudadanía.
La reconstrucción de la confianza ciudadana requiere políticas y reformas que sean ampliamente visibles para la ciudadanía, pero también requiere voluntad en las más altas esferas de toma de decisiones locales para transformar las políticas de seguridad pública (estadocéntricas, basadas en el control social) en políticas de seguridad ciudadana (antropocéntricas, basadas en el respeto a los derechos humanos y la participación ciudadana). ¹⁹²	Las políticas de las UPC, a pesar de las limitaciones en su diseño, significan un importante avance en este terreno.

¹⁸⁸ Ver *supra*, capítulo 2, p. 22.

¹⁸⁹ Ver *supra*, capítulo 2, p. 24.

¹⁹⁰ Ver *supra*, capítulo 2, p. 23.

¹⁹¹ Claudio C Beato, *Ação e estratégia das organizações policiais, Belo Horizonte, Universidade Federal de Minas Gerais, 2000, p 4.*

¹⁹² Ver *supra*, capítulo 2, pp.19- 25.

Cuadro 19. Políticas de fenomenología delictiva en las UPC

<i>Descripción de las políticas públicas</i>
<p><i>P1 – Establecimiento del Sistema de Información Policial (SIP)</i></p> <p>Todas las actividades que realicen los elementos de las Unidades de Protección Ciudadana se deben reportar y sistematizar invariablemente a través del SIP, un software instalado en red (intranet) en todas las UPC enlazadas con la Dirección General de Estadística e Información Policial de la SSPDF. El sistema informático del SIP debe ir acompañado de herramientas metodológicas de acopio de información interna (recursos de las UPC, formas de operación) y externa (incidencia delictiva, esquemas delincuenciales) que permitan su uso regular.</p> <p>En la Dirección General de Estadística e Información Policial se deben diseñar estrategias de operación policial con base en la información generada por el SIP.¹⁹³ Asimismo, la información del SIP permite que los mandos evalúen los rendimientos de las Unidades y planeen acciones dirigidas hacia puntos o zonas de conflicto (<i>hot spots</i>). Cada UPC establece sus <i>hot spots</i> con base en la información que genera el SIP.</p>

Cuadro 20. Las políticas de fenomenología delictiva de las UPC frente a las teorías de prevención del delito y de reforma policial democrática

<i>Criterios técnicos de evaluación</i>	<i>Políticas</i>
<p>Que las detenciones de la policía preventiva generen información para poder mejorar las capacidades de la policía a cargo de la investigación delictiva [...] Triangulación de información sobre patrullaje (informes de parte) para posteriormente convertirla en inteligencia y evidencia delictiva. (Geoff Dean).¹⁹⁴</p>	<p>El buen uso del SIP puede revolucionar el papel de la policía preventiva en el <i>continuum</i> seguridad-justicia, convirtiéndola en una actriz central a cargo de recopilar la información en el momento más cercano al incidente delictivo, con las ventajas de tener mayoría numérica en elementos y cobertura, así como mayor contacto con la ciudadanía. La triangulación se establece a través de la comparación periódica de la información generada por el SIP con la "sábana" delictiva del Ministerio Público.</p>
<p>Ronald V. Clarke considera que la prevención situacional se basa en tres teorías de oportunidad del delito: la actividad rutinaria, los patrones delincuenciales y la elección racional.¹⁹⁵</p>	<p>El SIP tiene un gran potencial para apoyar la prevención situacional del delito. A través del SIP se puede sistematizar información a lo largo de los años para generar series de tiempo. Al cruzar estos</p>

¹⁹³ Reglamento Interno de la Secretaría de Seguridad Pública, artículo 27 (IV).

¹⁹⁴ Véase *supra*, cap. 2, p. 22.

¹⁹⁵ Ronald V. Clarke, *Situational Crime Prevention. Successful Cases*, Nueva York, 2a ed. 1997, p. 6.

	<p>datos con información de otras agencias del gobierno local se pueden probar “macro” teorías delictivas como la teoría de la actividad rutinaria, es decir, como los cambios sociales expanden o contraen las oportunidades delictivas.</p> <p>El SIP también contribuye directamente al enfoque de los patrones delincuenciales como teoría de oportunidad delictiva, ya que genera información a nivel comunitario (relevante para la demarcación de cada UPC) y mapea los riesgos con base en patrones de ocurrencia de los delitos de alto impacto.</p> <p>Finalmente, en términos de la elección racional (una “micro” teoría delictiva), el SIP realiza expedientes delictivos individuales pueden contribuir a los estudios de criminólogos sobre historias de vida y trayectorias delictivas.</p>
<p>La generación de estadísticas por parte de las corporaciones policiales no es únicamente una práctica esencial para la creación de estrategias de prevención del delito apegadas a la realidad de un determinado entorno, sino un mecanismo de rendición de cuentas ante la ciudadanía, que permite no solamente evaluar los niveles de profesionalización con los que se conduce una corporación policial sino el avance en términos de índices delictivos que las estrategias de esa corporación están generando. (L. Dammert y J. Bailey).¹⁹⁶</p>	<p>Ya que el SIP es la herramienta utilizada en las UPC para la recopilación, sistematización y análisis de la información generada por todos los elementos de la corporación a través de remisiones y patrullaje, es importante que los operadores de este sistema hagan pública esa información para que pueda efectivamente informar a la ciudadanía. Desde la planeación y diseño de las políticas públicas en materia de sistematización de información delictiva no hay una perspectiva garantista que se base en el derecho de los ciudadanos a tener acceso a esta información para poder evaluar la efectividad de las estrategias locales de combate delictivo.</p>

¹⁹⁶ Véase *supra*, capítulo 2, p. 19.

Cuadro 21. Políticas de evaluación, profesionalización y apoyo a policías en las UPC.

<i>Descripción de las políticas públicas</i>
<p><i>P1 – Establecer un Sistema de Evaluación del Desempeño Personal (SED) que asegure la transparencia, objetividad y certeza al proceso de evaluación del personal, a través del registro y control de acciones reguladas.</i>¹⁹⁷</p> <p>El SED se construye con el registro diario y detallado de las “acciones reguladas” en las que incurre un elemento. El SED consta de indicadores numéricos que permiten establecer una graduación del desempeño de cada elemento, tanto en su trayectoria personal, como en comparación con sus compañeros.</p> <p><i>P2 – Condicionar la entrega de estímulos y recompensas, incluyendo las promociones de grado, a los resultados obtenidos a partir del SED.</i>¹⁹⁸</p> <p>Cada policía acumula en su Estado de Cuenta Personal puntos positivos de acuerdo con el desempeño de “acciones reguladas” que son evaluadas diariamente por los mandos. Por ejemplo, la puntualidad durante un mes genera puntos positivos en el Estado de Cuenta y presentarse mal uniformado genera puntos negativos. La información en los Estados de Cuenta y los Reportes de Evaluación son los instrumentos que deben guiar la entrega de estímulos y promociones de grado.</p> <p><i>P3 – Hacer públicos los resultados del SED, aprovechando todos los medios posibles, incluyendo los electrónicos.</i>¹⁹⁹</p> <p>El Centro de Evaluación del Desempeño, dependiente de la Dirección de Profesionalización, se encarga de mantener los registros del SED. En este Centro se administran los escalafones que categorizan a los policías de acuerdo a criterios como su antigüedad en la institución y de acuerdo a la calificación que obtienen en su Estado de Cuenta Personal. Los resultados de éstos se publican cada mes en las UPC, en versión impresa.</p> <p><i>P4 – Reestructuración de planes de estudio y capacitación especial a elementos operativos y mandos medios</i></p> <p>200 de los elementos de cada UPC son recién egresados del Instituto Técnico de Formación Policial, después de haber recibido capacitación especializada para la atención ciudadana y la policía de proximidad. Los otros 200 elementos provienen de la policía sectorial, son seleccionados quienes cumplen con el perfil requerido en términos de disciplina y buena conducta para desempeñar funciones en una UPC. Una vez que los elementos de la policía sectorial son seleccionados, participan en la última etapa de capacitación con los otros 200 elementos nuevos.²⁰⁰</p>

¹⁹⁷ Línea de política 4.2 en Gobierno del Distrito Federal, Secretaría de Seguridad Pública, *Sistema de Evaluación del Desempeño Personal*, México, SSPDF, [s/f], p. 4. [SDI/DGCP/DP].

¹⁹⁸ Línea de política 4.5 en *ibidem*.

¹⁹⁹ Línea de política 4.6 en *ibidem*.

²⁰⁰ Puede afirmarse que estas Unidades fueron comprendidas por dos corrientes: la primera integrada por cuadros seleccionados de la actual Policía Preventiva, que cubrieran el perfil establecido y que desearan incorporarse voluntariamente a este programa; y la segunda, con los elementos de nuevo ingreso que se encuentra generando

La profesionalización se basa en una serie de cursos en varios niveles de aprendizaje. La capacitación también tiene el objetivo de facilitar los ascensos y la permeabilidad hacia cargos altos en la institución. El Instituto Técnico de Formación Policial (ITFP) forma a los elementos que se integran a las UPC y contribuye a la capacitación continua de los elementos actuales. Adicionalmente, el personal que ingresa a las UPC debe cubrir un perfil que es evaluado por el Centro de Control de Confianza de la SSPDF, así como aprobar los exámenes médicos, físicos, psicológicos y de conocimientos que les permiten iniciar los cursos en igualdad de circunstancias.²⁰¹

En cuanto a la capacitación formal, el curso básico tiene una duración de seis meses y durante los dos últimos se integrarán los 200 mandos y policías que provienen de la sectorial y los agrupamientos para integrarse a las Unidades con una capacitación homogénea y para convivir con quienes serán sus compañeros en la nueva UPC que se abra.

P5 – Elevar los requisitos de estudio para entrar al Instituto Técnico de Formación Profesional y facilitar el acceso a preparatoria abierta a policías en activo

Se han elevado los requisitos de estudio para quienes ingresan al Instituto. Los candidatos entre 18 y 22 años pueden ingresar con estudios de secundaria y pueden estudiar la preparatoria abierta ya trabajando en una UPC. Los candidatos entre 22 y 26 años deben tener preparatoria para ingresar y los candidatos mayores a 26 años deben tener licenciatura para ingresar al Instituto. La SSPDF ha puesto en marcha un esquema de preparatoria abierta en línea para su personal.

P6 – Sistema vacacional sustitutivo

Los periodos vacacionales son otorgados mediante un sistema que permite que la fuerza operativa no se disminuya por los elementos que están de vacaciones, ya que al distribuir periodos vacacionales, se asigna también un periodo a cada elemento en el que cubrirán a otro policía que esté de vacaciones.

P7 – Apoyo jurídico

La SSPDF con el apoyo de la PGDF proporciona un servicio de apoyo jurídico permanente, para que asesoren a los policías de las UPC en la presentación de infractores ante el Ministerio Público, con el fin de evitar que las acusaciones que formulan se reviertan en su contra.

constantemente el Instituto Técnico de formación Policial, que a su vez son capacitados para cubrir áreas de actuación perfectamente bien delimitadas'. Secretaría de Seguridad Pública del Distrito Federal, *Memoria institucional. Programas, acciones y resultados 2000-2006*, México, Gobierno del Distrito Federal, 2006, p. 145.

²⁰¹ Gobierno del DF, *Unidades de ...*, p. 4.

Cuadro 22. Las políticas de evaluación, profesionalización y apoyo a policías de las UPC frente a las teorías de prevención del delito y de reforma policial democrática

<i>Criterios técnicos de evaluación</i>	<i>Políticas</i>
La policía debe rendir cuentas ante la ley y no ante la clase gobernante, debe ser transparente. (David Bayley). ²⁰²	Las políticas 1, 2 y 3 establecen parámetros claros de legalidad al definir las “acciones reguladas”. Éstas son actividades policiales que requieren control específico para evaluar el desempeño y mejorar la eficiencia. Al generar un catálogo de “acciones reguladas” se establece un mecanismo para que los policías rindan cuentas ante la ley (principios normativos). Sin embargo, este importante paso en materia de transparencia interna no es acompañado de una iniciativa similar en materia de transparencia hacia la población, ya que los Estados de Cuenta Personales no son presentados en Internet, ni están disponibles al público, como sucede, por ejemplo, en Nueva York.
El motor de las reformas democratizadoras de la policía debe ser la transformación institucional y no exclusivamente la depuración de mandos. (Samuel Walker). ²⁰³	Las políticas 1-7 dan cuenta de un importante esfuerzo de la SSPDF por transformar los procedimientos de su institución y democratizar varios ámbitos que afectan directamente la vida de los elementos operativos y la eficiencia en su desempeño.
Las perspectivas de género y derechos humanos deben ser transversalizadas en los programas de formación y capacitación policial.	P4 – La currícula de formación básica del Instituto incluye la materia de derechos humanos y ésta se imparte también en los cursos de re-capacitación. Sin embargo, no se trata el tema de derechos humanos de manera integral y transversal. La perspectiva de género no es considerada en estos programas. Es necesario rediseñar los programas de formación y capacitación continua para superar estas deficiencias.
Con base en la experiencia comparada de esfuerzos de reforma en distintas instituciones policiales estadounidense,	P1, P2 y P3 – El diseño del SEP permite una supervisión más profesional, eficiente y equitativa de la gestión de los elementos

²⁰² Ver *supra*, capítulo 2, p. 24.

²⁰³ Ver *supra*, capítulo 2, p. 23.

<p>Samuel Walker considera que el entrenamiento en proximidad debe ir acompañado de mejoras en los mecanismos de supervisión y cambios en la cultura organizacional.²⁰⁴</p>	<p>operativos. Si las políticas 4 y 5 son desarrolladas eficientemente, tendrán un impacto en la cultura organizacional. Si bien los modelos de profesionalización policial en varias partes del mundo tienden a incrementar el tiempo de formación básico de los policías preventivos, una ventaja del programa de formación actual en el Instituto (que dura sólo 6 meses) es que cualquier mejora en la currícula y en el esquema formativo puede tener impacto en el ámbito operativo en el corto plazo, ya que los nuevos cadetes no tardan en salir a patrullar.</p>
<p>El primer elemento de la nueva rendición de cuentas policial es la generación de políticas escritas para regular el uso de la fuerza y otros incidentes críticos. (Samuel Walker).²⁰⁵</p>	<p>Las UPC no cuentan con políticas escritas para regular el uso de la fuerza, tampoco hay formatos para reportar incidentes críticos que requieren violencia o sometimiento de ciudadanos. Esto es una seria limitación en un esquema de democratización policial. Tanto el estudio de Fundar que se citó anteriormente como las recomendaciones emitidas por la CDHDF a la SSPDF dan cuenta de una lamentable trayectoria de uso indebido de la fuerza.</p>

Las lecciones aprendidas

A continuación se reflexiona sobre dos lecciones generales que se derivan del estudio de la experiencia de las UPC: “medición de impacto” e “incongruencia entre las reformas democratizadoras de las UPC y la operación de la SSPDF”.

i) Medición de impacto

Uno de los obstáculos para evaluar el ciclo completo de políticas públicas relacionadas con las UPC es la falta de mecanismos e indicadores integrales para medir el desempeño y el impacto que tienen las UPC en la sociedad. Si bien algunas estrategias no se siguen

²⁰⁴ S. Walker, *op. cit.*, pp. 119-120.

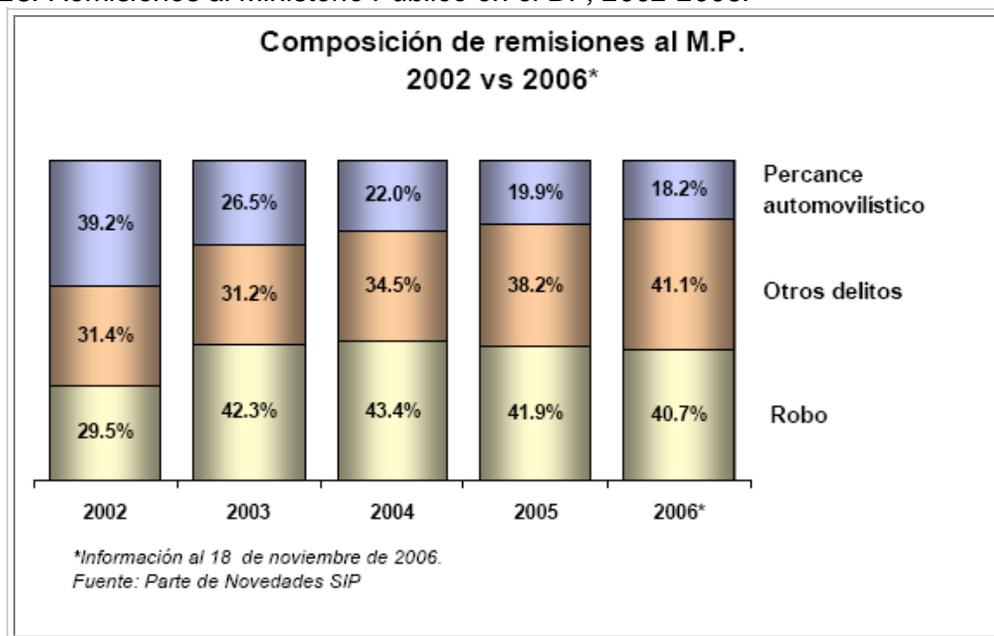
²⁰⁵ *Ibid.*, pp. 12-13.

por falta de presupuesto, algunas otras requieren de cambios de enfoque y no necesariamente de inversión.

En cuanto a la evaluación operativa de las UPC, las autoridades de la SSPDF suelen considerar criterios cuantitativos como el número de detenciones y consignaciones realizadas por elementos de las UPC. Por ejemplo, en un comunicado reciente la SSPDF señaló como criterio de eficiencia que “[l]os elementos de Unidades de Protección Ciudadana de la Secretaría de Seguridad Pública del Distrito Federal detuvieron a 3 mil 512 presuntos responsables de cometer los principales delitos, entre el 1 de enero y el 15 de septiembre de 2007”.²⁰⁶ Las políticas de recompensa a las detenciones realizadas por policías preventivos de la SSPDF han fomentado la remisión de presuntos culpables ante el MP. Es importante la transformación que ha tenido lugar en materia de remisiones al MP por parte de policías preventivas en el DF (ver cuadro 20, *infra*).

En el 2002, cuando entraron en operación las UPC, la mayoría de las remisiones eran por percances automovilísticos. Sin embargo, a partir de la priorización que han hecho las UPC para combatir el robo y otros delitos de alto impacto, se puede observar que han aumentado considerablemente las remisiones por robo, alcanzando más del 40 por ciento de las remisiones totales en los últimos tres años.

Cuadro 23. Remisiones al Ministerio Público en el DF, 2002-2006.



²⁰⁶ Comunicado 1413/07 de la Secretaría de Seguridad Pública del DF, 29 de septiembre de 2007, p. 1.

Asimismo, es importante señalar que el índice delictivo ha caído sistemáticamente en el periodo de operación de las UPC (como se puede observar en el cuadro de abajo). No obstante, el mismo cuadro muestra la tendencia creciente en un rubro del índice delictivo que es particularmente relevante para las UPC: los robos en vía pública. Tanto las policías de pie a tierra, como el patrullaje en vehículos tienen como objetivo primordial disuadir este tipo particular de delito.

La literatura internacional en la materia señala que el repunte del robo en vía pública con o sin violencia (contrario a la tendencia hacia la baja del resto de los delitos reportados en el índice delictivo del DF entre 2003 y 2006) significa necesariamente que hay problemas en las estrategias de patrullaje y de asignación de rutinas policiales.

En la siguiente tabla se sombrea el renglón destinado a “robo en vía pública”. Por otra parte, si el cuadro anterior muestra que han aumentado considerablemente las remisiones por robo que hacen las policías preventivas al MP, pero no disminuye en la misma el índice en el renglón de robo a transeúnte, sería necesario revisar si las policías están remitiendo correctamente (ya sea que lleven a personas inocentes o que no reúnan los elementos probatorios para consignar al detenido y sale libre del MP para volver a delinquir) o si definitivamente se trata de un problema de despliegue y estrategia policial.

Cuadro 24. Incidencia delictiva en el DF durante la operación de las UPC (2003-2006)

DELITOS	2003	2004	2005	2006
AVERIGUACIONES PREVIAS INICIADAS	198,660	186,800	181,176	176,073
DELITOS DEL FUERO COMUN	172,827	162,485	153,997	149,273
SUBTOTAL CON VIOLENCIA	67,378	61,650	57,860	55,476
SUBTOTAL SIN VIOLENCIA	105,449	100,835	96,137	93,797
DELITOS DE MAYOR IMPACTO	101,408	93,878	86,837	82,977
HOMICIDIOS	1,635	1,535	1,531	1,510
· Doloso	715	710	698	649
· Culposos	920	825	833	861
DELITOS SEXUALES	3,342	3,196	2,992	3,125
· Violación	1,316	1,229	1,185	1,169
· Otros	2,026	1,967	1,807	1,956
ROBOS	95,617	88,795	80,737	78,264

·	Transeúnte	22,391	20,443	19,719	20,369
	En Vía Pública	12,162	11,651	11,702	12,883
	En Taxi	1,330	921	809	775
	En Microbús	1,515	1,180	1,105	1,155
	Otros	7,384	6,691	6,103	5,556
·	Transporte	926	894	703	617
·	Repartidor	6,639	5,363	5,157	4,216
·	Vehículo	33,955	31,247	27,394	25,807
	Con Violencia	14,261	13,436	11,594	10,594
	Sin Violencia	19,694	17,811	15,800	15,213
·	Casa habitación	6,842	6,945	6,284	5,131
	Con Violencia	743	728	555	418
	Sin Violencia	6,099	6,217	5,729	4,713
·	Negocio	13,165	13,101	11,838	11,677
	Con Violencia	4,928	4,901	4,390	4,102
	Sin Violencia	8,237	8,200	7,448	7,575
·	Otros	11,699	10,802	9,642	10,447
	LESIONES	25,023	23,785	23,574	22,637
	Dolosas	15,459	13,946	13,859	13,342
	Culposas	9,564	9,839	9,715	9,295
	OTROS DELITOS	47,210	45,174	45,163	43,737

Fuente: PGJDF, Incidencia delictiva en el DF por año. www.pgjdf.gob.mx

Así como no es conveniente en el ámbito federal evaluar la política contra el narcotráfico por el avance en decomisos de drogas, armas y efectivo en poder de organizaciones delictivas, ya que eso sólo considera una pequeña parte de un problema mucho más complejo, tampoco es conveniente evaluar la política preventiva local exclusivamente con base en el número de remisiones al Ministerio Público, como lo ha hecho la SSPDF en los últimos años.

El número de remisiones sólo refleja la eficiencia en un rubro de actuación policial. Además de que es necesario considerar un rango más amplio de indicadores cuantitativos y cualitativos para lograr una evaluación más integral de la eficiencia de las policías a cargo de la SSPDF, es necesario también evaluar la evolución y el impacto de los esfuerzos locales de reforma policial y para ello se necesitan otro tipo de indicadores. En las consideraciones finales de esta tesis se reflexionará sobre este tema.

ii) *Incongruencia entre las reformas democratizadoras de las UPC y la operación de la SSPDF*

Los casos documentados por las recomendaciones de la CDHDF en el periodo de operación de las UPC incluyen violaciones a los derechos humanos el uso indebido de la fuerza; tortura; tratos crueles, inhumanos y degradantes; allanamientos de morada y privación arbitraria de la vida (véanse informes de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal www.cd hdf.org.mx). Todas estas violaciones son inaceptables en un esquema de reforma policial democrática.

Por otra parte, el seguimiento de las recomendaciones del Grupo Giuliani por parte del Gobierno del DF y de la Asamblea Legislativa del DF ha generado reformas normativas e institucionales que facilitan y legitiman estos abusos. El nuevo entorno legal e institucional, aunado a la renuencia de la SSPDF a aceptar las recomendaciones de la CDHDF en los últimos dos años, generan un ambiente de falta de compromiso con el respeto a los derechos humanos que es inaceptable para una policía con vocación democratizadora. Los esfuerzos de reforma policial en otros municipios y estados de México deben considerar que el primer compromiso de las políticas de proximidad policial y de seguridad ciudadana es el respeto irrestricto a los derechos fundamentales de la ciudadanía.

Un ejemplo muy concreto de la incongruencia entre las políticas ciudadanizadoras de las UPC y las prácticas regresivas en otros ámbitos de acción de la SSPDF es el cumplimiento a la meta de “tortura cero” que se establece en el PGD01-06. En este Programa se señala que “serán sancionados con severidad quienes, en alguna de las corporaciones policíacas o agencias persecutorias del delito, pretendan mantener esa práctica [la tortura] Se equiparan a las torturas físicas los malos tratos, la incomunicación, las injurias graves, las amenazas abiertas o veladas a los detenidos o a sus familiares [...]”²⁰⁷.

Sin embargo, la SSPDF ha recibido varias recomendaciones de la CDHDF sobre tortura o casos equiparables a la tortura física (en los términos que el mismo Gobierno del DF plantea en su PGD). Varios de esas recomendaciones no han sido aceptadas por la

²⁰⁷ Gobierno del Distrito Federal, *Programa General de Desarrollo 2001-2006, México, 2001*, p. 47.

SSPDF y esto los aleja de llegar a la meta de “tortura cero” que se han fijado. Al rechazar esas recomendaciones, la SSPDF, tampoco cumple con su meta de “sancionar con severidad” a los policías que incurren en esta práctica. Este escenario muestra dos lecciones:

- a) Los mandos medios en los ámbitos municipales y estatales de México pueden aprender de la experiencia del DF, que es posible iniciar un esfuerzo de reforma policial en un gobierno con políticas incongruentes, incluso dentro de una Secretaría de Seguridad Pública que no siempre tiene una vocación democratizadora. Es decir, que no tienen que esperar al gran cambio en las estructuras de gobierno, pueden empezar por algo pequeño.
- b) La reforma policial en el DF dista mucho de ser integral por sus contradicciones. Esto es una lección central en la experiencia del DF y es algo que deben evitar que se repita en otros municipios y estados. Tal vez sea necesario iniciar “contra corriente” con un esfuerzo modesto de reforma policial, pero éste debe ir acompañado de estrategias de incidencia más amplias que valoren las posibilidades políticas de generar una reforma más integral.

En las siguientes páginas se recuperan los principales obstáculos identificados en los tres rubros de políticas públicas analizados en la sección 4.

iii) Políticas de organización policial, operación táctica y participación ciudadana

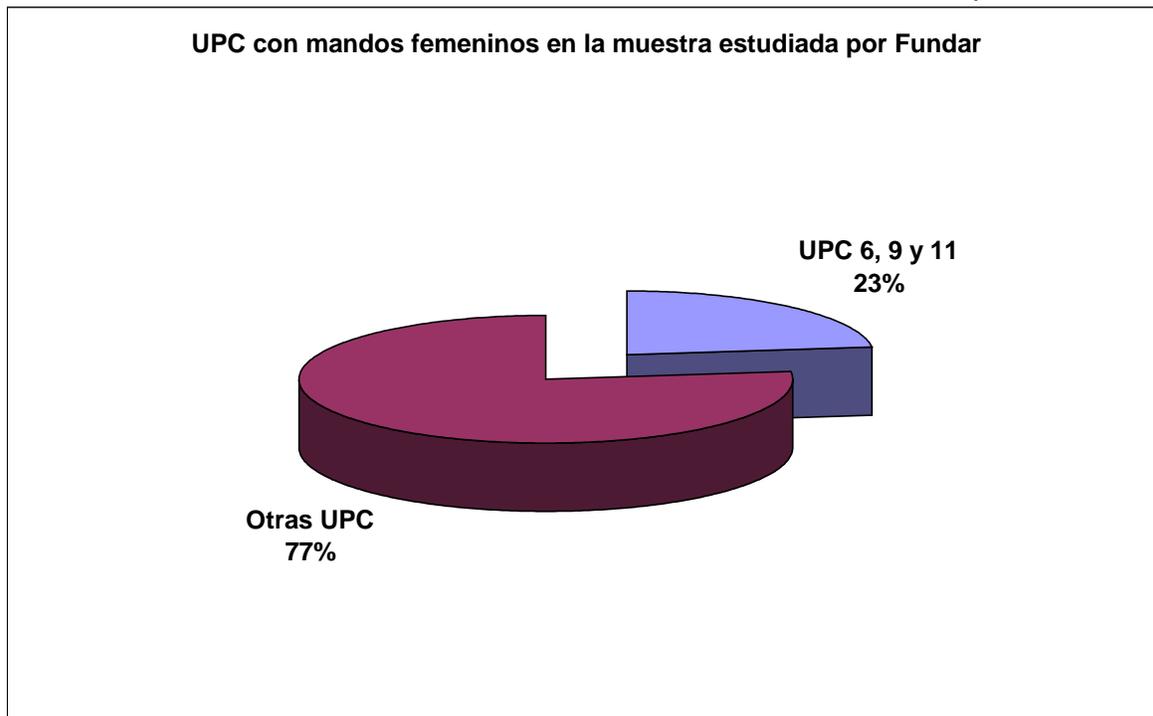
El diseño y la instrumentación de las políticas de las UPC no se basan en una perspectiva de género.

El diseño, la instrumentación y la evaluación de las políticas de las UPC no consideran sus efectos diferenciados en distintos grupos sociales, incluyendo a las mujeres. En las UPC visitadas hay en promedio una mujer por cada ocho hombres, esta desproporción es contraria a los objetivos de la policía de proximidad y afecta la labor de policías en temas sensibles como la violencia doméstica y la respuesta a ofensas sexuales en flagrancia. La

creación de la UPC 17 “Femenil” para atender problemas de tránsito y vialidad requirió el retiro de varias mujeres de otras UPC para su formación. Esto ha exacerbado el desequilibrio de género en la mayoría de las UPC.

La UPC 17, por su parte, no se especializa en la atención a fenómenos delictivos que requieren de mayor participación de la mujer policía, sino a cuestiones de tránsito que competen primordialmente a la Dirección General de Tránsito. Otro problema que refleja la desigualdad de género en las UPC es el bajo número de mujeres en posiciones de mando. En la siguiente gráfica se muestra a las tres UPC que tienen un mando femenino.

Cuadro 25. UPC con mandos femeninos en 2006, en la muestra estudiada por Fundar



Las UPC no cuentan con políticas escritas o manuales para regular el uso de la fuerza y otros incidentes críticos

Para los tomadores de decisiones en municipios y estados es importante considerar que la regulación del uso de la fuerza a través de manuales y reportes de incidentes protege tanto al policía como al ciudadano. Al policía le permite contar con parámetros claros para basar su actuación y reportarlos en formas que son sistematizadas y almacenadas. Por otra parte, la revisión de esos reportes conduce a la generación de esquemas de alerta temprana que pueden corregir problemas relacionados con el uso de la fuerza a través de capacitación y disciplina.

A pesar de que la Asamblea Legislativa del Distrito Federal aprobó la primera Ley para regular el Uso de la Fuerza por instituciones policiales en México en 2008, todavía no hay reglamentación de esa ley y las UPC no cuentan con manuales para regular el uso de la fuerza de sus oficiales.

La mayoría de las UPC no realiza sus propias reuniones con ciudadanos

Los comunicados de la SSPDF, el Manual Administrativo de la Secretaría y los documentos y lineamientos de políticas de las UPC establecen la vinculación de las policías de las UPC con los ciudadanos como una prioridad en su gestión. No obstante, es contradictorio observar que sólo tres de las UPC visitadas organizan reuniones periódicas con los ciudadanos por su propia cuenta. En la mayoría de las UPC visitadas las reuniones con ciudadanos se realizan a partir de la policía sectorial y los mandos de las UPC son invitados a participar en ellas, pero no desarrollan un papel protagónico ni estratégico en este terreno.

La policía de proximidad y el paradigma de seguridad ciudadana se basan en la generación de espacios públicos promotores de la convivencia y la participación social. Esto también se establece como una meta programática en el PGD07-12.²⁰⁸ Los elementos de las UPC recolectan firmas de comerciantes y hogares para demostrar que en su turno han patrullado ciertas áreas. Sin embargo, las estrategias de vinculación ciudadana deben ir mucho más allá. En Querétaro (municipio y estado) y en Chihuahua (municipio) hay ejemplos sobresalientes de participación de policías en tareas de prevención al consumo de drogas, visitas a escuelas, trabajo con jóvenes y diversas actividades de vinculación ciudadana.

Los mandos en municipios y estados que quieran reformar a sus corporaciones deben desarrollar políticas proactivas de vinculación con la ciudadanía y fomentar la participación ciudadana en la prevención y la denuncia del delito.

El diseño de las UPC no establece mecanismos formales ni informales de rendición de cuentas hacia la ciudadanía

En el capítulo 3 de esta tesis se argumenta sobre la importancia de la rendición de cuentas en los procesos de reforma policial democrática. La falta de estrategias más integrales de vinculación ciudadana se ve recrudecida por la carencia de mecanismos

²⁰⁸ Numeral 3.2 en Gobierno del Distrito Federal, *Plan General de Desarrollo del Distrito Federal 2007-2012*, México, 2007, p.22.

formales e informales de rendición de cuentas de los policías hacia los ciudadanos en las UPC.

Los esquemas de policía de proximidad, además de contar con mecanismos eficientes de rendición de cuentas como cualquier otro programa gubernamental, deben basarse en mecanismos de consulta ciudadana a través de las células policiales que patrullan las colonias. Sólo así se puede llegar a pensar en el futuro desarrollo de estrategias de prevención del delito de “abajo hacia arriba”, basadas en las necesidades ciudadanas.

iv) *Políticas de fenomenología delictiva*

Las UPC evaluadas utilizan distintos formatos y criterios para recopilar información delictiva

La SSPDF ha desarrollado un formato homologado para capturar información en el SIP. Sin embargo, este formato no es utilizado por todas las UPC. En algunas de las UPC visitadas, se alimenta en el SIP sólo información sobre delitos de alto impacto, mientras que en otras se alimenta información relacionada con todo tipo de actividad policial a lo largo de una jornada de trabajo. La falta de criterios homogéneos hace que la información recopilada sea incompleta.

Uno de los requisitos para la fenomenología delictiva de calidad es la comparabilidad de los datos recabados y ésta no es completamente posible actualmente en las UPC. La falta de apego al formato de la SSPDF por parte de varias UPC impide que la información sea totalmente comparable en sus categorías e impide la generación de series de tiempo.

Adicionalmente, las carencias en materia de infraestructura (cámaras, etc.) generan evidencia con distintos grados de aceptabilidad. Mientras en algunas UPC se documentan las galerías por cada reporte con fotografías y varios elementos probatorios, en otras se documentan los incidentes de manera mucho más precaria.

La sistematización de la información del SIP no conduce al desarrollo de metas proactivas

De acuerdo con Geoff Dean, la identificación de patrones delincuenciales debe conducir al desarrollo de una serie de metas proactivas para evitar la repetición de esos delitos.²⁰⁹ La información sistematizada por el SIP, hasta la fecha, no ha conducido al establecimiento de esas metas relacionadas con los distintos tipos delictivos.

Las Áreas de Información (a cargo del SIP) en varias UPC evaluadas están a cargo de elementos que tienen poca capacitación en el uso del software del SIP y que no han comprendido la importancia de sistematizar la información delictiva para desarrollar estrategias que se adelanten a la comisión de delitos. Mario Arroyo, en su tesis doctoral titulada 'Seguridad pública en México: el caso del Distrito Federal', señala tres elementos mínimos para un sistema integral de información en materia de seguridad pública en el distrito federal: administración, planeación, investigación y análisis de políticas públicas. La información generada por el SIP no se utiliza para el cumplimiento cabal de estos elementos.²¹⁰

La información generada por el SIP no se hace pública de manera cotidiana

La calidad de la información estadística que compila la SSPDF ha mejorado considerablemente. Desafortunadamente, como se ha señalado antes, esa información no es pública y no contribuye a mejorar la rendición de cuentas. La efectiva rendición de cuentas de cada UPC y de los policías responsables de cada zona de patrullaje sólo es posible a través de la apertura de la información generada por el SIP a la ciudadanía.

La SSPDF informa sobre incidencia delictiva de manera agregada en su portal de transparencia. Sin embargo, la información detallada a nivel de ZP y desagregada para

²⁰⁹ Véase *supra*, capítulo 2, p. 22.

²¹⁰ M. Arroyo, *Seguridad pública en México: el caso del Distrito Federal*, México, UNAM, 2008, pp. 96-98. [Tesis de doctorado].

identificar responsables de sector por el incremento o decremento periódico (diario, semanal, mensual) del índice delictivo, también desagregado por delitos de alto impacto, no está disponible al público.

En todas las UPC visitadas se utiliza la información generada por el SIP para realizar actividades de mapeo delictivo, demarcar “hot spots” y para discutir internamente la eficiencia en las distintas ZP. Sin embargo, esta información no se pone a disposición del público.

Desde la planeación y diseño de las políticas públicas en materia de sistematización de información delictiva no hay una perspectiva garantista que se base en el derecho de los ciudadanos a tener acceso a esta información para poder evaluar la efectividad de las estrategias locales de combate delictivo.

v) *Políticas de evaluación, profesionalización y apoyo a policías*

Es necesario diseñar los programas de formación y capacitación continua con perspectivas transversales de género y derechos humanos

Una de las áreas más afectadas por los recortes presupuestales en años recientes en la SSPDF es la capacitación.²¹¹ Es importante que los mandos en corporaciones policiales municipales y estatales retomen esta lección. Si se reducen los recursos financieros para capacitación, se deben hacer cambios al programa de capacitación que no impliquen pasar sobre los derechos de los policías.

El diseño del programa de capacitación de las UPC establece horarios difíciles que requieren un enorme sacrificio en términos de horas de sueño por parte de algunos policías. La rigidez de los programas de capacitación también hace que varios elementos pierdan sus vacaciones para asistir a estos programas. En cuanto menos victimización haya de policías dentro de su corporación, menor será también la propensión que éstos tengan a maltratar ciudadanos.

²¹¹ A. Kuri Cervantes, *Aproximaciones iniciales al análisis de la Transparencia, Rendición de cuentas y Presupuestos en las Instituciones de Seguridad Pública*, Fundar Centro de Análisis e Investigación, México, 2007, p. 18.

Los elementos de las UPC llevan módulos específicos de derechos humanos como parte de su formación en el ITFP. Sin embargo, es necesario que la perspectiva de derechos humanos se considere de manera transversal en todos los cursos tanto en el ITFP como en la re-capacitación continua, incluyendo proximidad policial, uso de la fuerza y rendición de cuentas. La perspectiva de género también debe ser transversal en todo el programa de capacitación y debe consultarse a especialistas para este fin.

También se debe señalar que muy pocas UPC tienen un programa de capacitación propio, lo cual implica que dependen de los esfuerzos que se realizan en esta materia desde la SSPDF y no involucran recursos y capacidades propias para capacitar a sus elementos. Los estados y municipios que busquen reformar sus corporaciones policiales deberán considerar la posibilidad de descentralizar las iniciativas de capacitación.

Los resultados del SEP deben ser públicos

Los Estados de Cuenta personales del SEP no se suben a la página de la SSPDF ni están disponibles al público. Al hacer pública esta información se permitiría el escrutinio de las políticas de premios y la ciudadanía podría evaluar también como mide la SSPDF su productividad y eficiencia. Actualmente la SSPDF considera el número de remisiones al MP como indicador de eficiencia, en lugar de otros indicadores más cualitativos. La apertura de estos datos favorecería el debate informado por parte de ciudadanos.

La transparencia en la gestión del SEP también contribuye a mejorar la percepción de los policías en las UPC sobre la justicia y el apego a la legalidad en la asignación de ascensos y premios en la corporación. A través de las entrevistas a profundidad, el autor detectó inconformidad de varios policías en este terreno, ya que consideran que las prácticas de compadrazgo siguen prevaleciendo sobre la evaluación objetiva de los puntos que se obtienen en el SEP a través de su desempeño diario.

La regresión y los riesgos anti-democráticos

La tarde del 20 de junio de 2008, la Secretaría de Seguridad Pública del DF, en coordinación con la Procuraduría General de Justicia del DF, como parte de un operativo conjunto denominado UNIPOL, realizaron la revisión y bloqueo de la Discoteca New's Divine para investigar la presunta venta de drogas y bebidas alcohólicas a menores de edad. Esta irresponsable acción policial, que consistió en detener agresivamente a los jóvenes dentro del local y bloquear las salidas, condujo a la muerte por asfixia y aplastamiento de 12 personas (jóvenes y policías) que trataban de salir del lugar, así como de varios lesionados y un amplio número de denuncias de abuso sexual y maltrato físico, por parte de las y los jóvenes detenidas/os.

En el operativo participaron 150 policías preventivos del DF, de los cuales 30 policías pertenecían a las Unidades de Protección Ciudadana 'Clavería', 'Pradera' y 'Lindavista', las unidades reformadas y de vanguardia de la policía del DF.²¹² La participación de elementos operativos de estas unidades policiales, demuestra la fragilidad de las reformas democratizadoras de la policía en México, que siguen dependiendo de las órdenes que reciben. Las mejoras en entrenamiento, equipo, redignificación de la función policial, táctica operativa, sistemas de información y salario dejan de tener sentido cuando se ordena a los elementos operativos realizar acciones represivas.

El operativo News Divine generó la renuncia del Secretario de Seguridad Pública del DF, Joel Ortega y, posteriormente, del equipo a cargo del proyecto de las UPC. Esto ha generado que actualmente las UPC sean un proyecto más en un cúmulo de acciones burocráticas de la SSPDF y no una iniciativa de reforma policial de vanguardia, como en algún momento lo fue. La dirección de las UPC ya no está a cargo de la Subsecretaría de Desarrollo Institucional de la SSPDF, sino de la Subsecretaría de Operación Policial, lo cual lleva a este proyecto al terreno táctico-operativo y lo aleja de su intencionalidad inicial de redignificar el trabajo policial y acercar a la policía a la ciudadanía.

²¹² Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, *Informe sobre las violaciones a los derechos humanos en el caso News Divine*, México, CDHDF, 2008, pp. 196-197.

'We do as we are told'

Con respecto al operativo en el News Divine, Luis González Placencia, Presidente de la Comisión de Derechos Humanos del DF,²¹³ en una entrevista concedida al autor afirma que

[...] en mi opinión, parte de la problemática tiene que ver con que la gente de las UPC [los policías] no sabía en qué estaba participando [...] lo que nosotros logramos documentar es que hay, aparentemente, una queja vecinal que se presenta a lo largo de la semana [...] que es lo que origina este operativo, pero el operativo se arma unas horas antes de realizarse. El jefe [...] de la UNIPOL ahí en Gustavo A. Madero hace una serie de llamadas, un par de horas antes, unas tres horas antes a quienes van a participar, llama a la Delegación para que [...] tenga listos los documentos que le van a permitir entrar [...] a la discoteca y llama a los jefes policiales que van a participar. Según nosotros hay cerca de 100 policías que participan en el operativo. Eso nos llamaba poderosamente la atención, porque había gente fuertemente armada, lo que está documentado en los videos. En cuanto al diseño del operativo, nosotros pensamos que se formalizó después, pero de entrada estaba pensado para que cada una de estas corporaciones hiciera una función [...] creando una red al interior de la discoteca que iba empujando, digamos, o motivando la salida de los jóvenes y después una especie de filtro como un gotero, donde salían uno por uno, una valla que desde fuera los dirigía hacia los furgones [...] con gente que estaba vigilando las salidas, etcétera [...] cuando ya posteriormente hemos platicado con los jefes policiales involucrados [...] que ellos mismos [...] nos dicen que esa fue una constante durante el tiempo que Joel Ortega estuvo al frente de la Secretaría de Seguridad Pública, que se enteraban de último minuto, es decir, no tenían ni idea de a qué iban ni por qué iban y ellos lo que tenían que hacer era cumplir una instrucción. Entonces en el informe nosotros documentamos que [los policías] son utilizados instrumentalmente sin saber exactamente a dónde van, a qué van y eso genera una incertidumbre muy alta en la manera que tienen que reaccionar. Esto tiene un impacto en la realización del operativo y en las posibilidades de control de cualquier variable que se salga de lo planeado, como ocurrió en el News Divine'.²¹⁴

La experiencia de las UPC muestra que es posible lograr un proceso de reforma policial, aun cuando en una demarcación prevalecen las políticas delictivas represivas, como las que ha vivido el Distrito Federal en este periodo, pero también muestra los graves retos que enfrentan estos proyectos modernizadores para su continuidad y consolidación. Esta experiencia también demuestra que los procesos de reforma deben

²¹³ Luis González Placencia es el actual *ombudsman* del DF. Durante el operativo News Divine, González Placencia fue Tercer Visitador de esa Comisión, responsable de elaborar el informe por el abuso policial en este operativo.

²¹⁴ Entrevista a profundidad realizada a Luis González Placencia, Presidente de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, por Juan Salgado el 9 de noviembre de 2009, para esta investigación

ser integrales, no es posible modernizar sólo a una parte de una institución policial, ya que sus mandos pueden llevarla a realizar acciones antidemocráticas.

Luis González Placencia hace énfasis especialmente en este punto, al señalar que las/os policías involucrados en este operativo tenían que ‘cumplir con una instrucción’. Las/os académicos internacionales involucrados en el estudio de la cultura policial resumen esto en la frase ‘*we do as we are told*’ (hacemos lo que se nos dice).²¹⁵ Por una parte, la falta de integralidad en un proceso de reforma policial permite que las/os elementos operativos que incurren en actos de abuso, los justifiquen diciendo que simplemente están obligadas/os a obedecer órdenes. Por otra parte, contraviene la fuerte inversión de la Secretaría de Seguridad Pública del DF en formación y re-capacitación en derechos humanos y acercamiento a la ciudadanía que dio a las/os elementos operativos de las UPC, porque a pesar de su capacitación, tienen que seguir órdenes autoritarias.

Elena Azaola, una investigadora pionera en estudios de cultura policial y en el trabajo de campo con instituciones policiales y penitenciarias en México, realizó un amplio estudio sobre imagen y auto-imagen de la policía preventiva del DF. Con base en historias de vida redactadas por policías y entrevistas a 170 policías, Azaola sistematizó una serie de recomendaciones para la reforma de esta institución. Una de las historias citadas por Elena Azaola hace el siguiente señalamiento, que es directamente relevante con los errores tácticos incurridos en el operativo del News Divine:

‘Lo correcto es que un policía nos dirigiera y no que lleguen los que no conocen y nomás vienen a otra cosa [...] ellos no conocen las necesidades del policía, ni la delincuencia; no saben cómo se trabaja. Hay licenciados buenos, con buenas ideas, pero de aquí a que aprenden, ya le fue su periodo [...] Los licenciados, además no van y se acercan a los sectores a ver lo que se necesita: Sólo dos veces un policía ha llegado a ser jefe de la policía, nosotros somos los que tenemos la capacidad pero no nos dan la oportunidad [...] Deberían poner como director a un policía que conozca la calle, no queremos ni doctores, ni maestros, ni licenciados, queremos un policía de carrera, que conozca la calle’.²¹⁶

En el mismo estudio de Elena Azaola, se hace referencia a la entrevista a un policía operativo del DF, que señala ‘Tenemos más capacidad que los que están arriba de nosotros, pero no nos dan el lugar. Hay gentes arriba que ya no deberían estar, deben

²¹⁵ Cfr. Stephen J. Harrison, ‘Police Organizational Culture: Using Ingrained Values to Build Positive Organizational Improvement’ en www.pamij.com/harrison.html y Jerome Skolnik, ‘A Sketch of the Policeman’s Working Personality’, en T. Newburn (ed.), *Policing. Key Readings*, Cullponton UK, Willian, 2005, pp. 264-280.

²¹⁶ E. Azaola, *Imagen y autoimagen de la Policía de la Ciudad de México*, México, FLASUD-CIESAS, 2006, p. 100.

aceptar que todo se termina en la vida, que hay que abrir paso a las nuevas generaciones, pero como no hay un retiro digno [...] Los puestos los han ocupado gente sin experiencia sólo por ser amigos de los mandos [...] esos puestos los podría ocupar otra gente con experiencia'.²¹⁷

Las reformas en la Policía del DF: un futuro incierto

Hugo Acero, ex director de Seguridad en el Ayuntamiento de Bogotá, señala que uno de los principales elementos de éxito en las reformas de seguridad y convivencia ciudadana que se realizaron en Bogotá fue el compromiso del más alto nivel de autoridad local (el Alcalde) con los procesos de reforma.²¹⁸ En el Distrito Federal no se ha tenido ese compromiso por parte del Jefe de Gobierno del Distrito Federal, ni aún de los secretarios de seguridad pública que han dirigido a la policía del DF en este periodo (Marcelo Ebrard, Joel Ortega y Manuel Mondragón y Kalb).

El proyecto de las UPC fue impulsado por el Gral. Enrique Pérez Casas, quien ocupó el cargo de Subsecretario de Desarrollo Institucional de la SSPDF entre 2000 y 2009. El Gral. Pérez Casas es uno de los militares involucrados en funciones de seguridad pública en policías locales mexicanas. A diferencia de lo que ocurrido en otras instituciones policiales con mandos militares, en las que se ha denunciado un endurecimiento de las políticas de seguridad, en la SSPDF fue precisamente un militar quien impulsó un proceso de reforma y modernización. Esto es otra importante enseñanza del proceso de creación y desarrollo de las UPC. El Gral. Pérez Casas tuvo que enfrentar oposición a su proyecto entre los mandos de la SSPDF y entre los elementos operativos, ya que consideraban que se estaba privilegiando a un grupo frente al resto de las/os policías de la institución.

En los momentos que se redacta esta tesis, el futuro de las UPC es incierto. Si bien las Unidades continúan operando en sus respectivos sectores, los cambios de personal responsable de proyecto y el consecuente viraje de prioridades no garantiza la continuidad de las políticas de acercamiento a la ciudadanía, medición imparcial del desempeño y re-dignificación del trabajo policía que inspiraron al proyecto original de las

²¹⁷ Ibid., p. 101.

²¹⁸ Véase *supra*, p. 23.

UPC. En esta sección se pudo observar que la instrumentación de esas políticas dista mucho de ser ideal, sin embargo, se habían dado pasos importantes y se seguían lineamientos de políticas orientados hacia la reforma democrática de la policía preventiva del Distrito Federal. Las nuevas autoridades enfrentan el reto de que toda esa inversión y esfuerzo sean aprovechados.

4.2 EL PROCESO DE REFORMA POLICIAL EN CHIHUAHUA, CHIHUAHUA

Estado de fuerza operativo.	
Dirección de Seguridad Pública Municipal de Chihuahua, Chihuahua	
<i>Rango</i>	<i>Número de personas</i>
Mandos superiores – masculino	28
Mandos superiores – femenino	0
Mandos medios – masculino	134
Mandos medios – femenino	4
Agentes de policía operativos – masculino	719
Agentes de policía operativos – femenino	97
Personal administrativo – masculino	8
Personal administrativo – femenino	11
Total de personal masculino	881
Total de personal femenino	112
Total de personal, ambos sexos	993
Número de policías por 10,000 hab.	12

Fuente: INEGI, Encuesta Nacional de Gobierno, Seguridad Pública y Justicia Municipal 2009, Base de datos 2 "Seguridad pública", el autor agregó los ocho códigos de los reactivos de la pregunta 37 correspondientes al municipio de Chihuahua, Chih.

La Dirección de Seguridad Pública Municipal de Chihuahua es una de las instituciones locales de policía en México que ha logrado consolidar procesos de reforma que han democratizado sistemas de gestión policial; procedimientos operativos; la formación de nuevos elementos y re-capacitación de elementos activos; la relación con la comunidad; la adquisición y uso inteligente de tecnología; la atención a víctimas del delito y la participación de la sociedad civil organizada en la prevención del delito.

En 2003 la DSPM inició el proceso para lograr la acreditación de CALEA (Comisión para la Acreditación de Agencias de Policía, *Commission on Accreditation for Law Enforcement Agencies*) de Estados Unidos. Después de un profundo esfuerzo de reforma y profesionalización, en marzo de 2007 la DSPM logró la acreditación de CALEA, convirtiéndose en la primera institución policial latinoamericana en tener este

reconocimiento.²¹⁹ Las transformaciones que fueron necesarias para la acreditación de CALEA consolidaron varios de los procesos innovadores de esta institución policial y motivaron al personal operativo y mandos. En esta sección se destacan los elementos más importantes del proceso de reforma policial en Chihuahua y, al final, se describe la situación actual de la institución y los riesgos de regresión o anulación de estos logros.

El Municipio de Chihuahua

La población del Municipio de Chihuahua reside en 282 comunidades rurales y en la ciudad de Chihuahua. En los poblados rurales se viven 10,274 habitantes y en la cabecera municipal se registran 748,518 de acuerdo con INEGI.²²⁰ La extensión territorial aproximada es 1,073,095 hectáreas en la zona rural y 18,000 hectáreas en la ciudad de Chihuahua que corresponden a una densidad de de 1 habitante por 100 hectáreas en la zona rural y 42 habitantes por hectárea en la zona urbana. En la ciudad de Chihuahua habita el 98.6 de la población municipal, mientras que el restante 1.4% habita en 282 poblados rurales.

Las colonias de mayor densidad de población con 401 habitantes por hectárea o más, son fraccionamientos construidos por las instituciones gubernamentales de vivienda. La mayor parte de la ciudad está compuesta por colonias con densidades de 11/60 habitantes por hectárea, como la zona antigua de la ciudad y fraccionamientos populares ubicados en los accesos norte, sur, oriente y poniente de la ciudad.²²¹

Perfil delictivo Municipal

En el siguiente cuadro se pueden observar las faltas administrativas más recurrentes en el municipio de Chihuahua, en el periodo 2006 – octubre de 2008.

²¹⁹ El propósito de los Programas de Acreditación de CALEA es mejorar los servicios de seguridad pública, principalmente supervisando el cumplimiento de un grupo de estándares que fueron desarrollados por practicantes en el campo de seguridad pública, que abarcan ampliamente principios de seguridad pública, estableciendo y administrando un proceso de acreditación, y reconociendo excelencia profesional. Para mayor información www.calea.org

²²⁰ INEGI, *Censo General de Población y Vivienda 2000*.

²²¹ Diagnóstico Municipal de la Ciudad de Chihuahua 2007-2010. www.municipiochihuahua.gob.mx

Cuadro 26. Faltas con mayor incidencia. Municipio de Chihuahua. 2006-octubre de 2008.**FALTAS**

	2006	2007	2008 OCT
ACTOS QUE MOLESTAN AL VECINDARIO	*	2618	3628
Intoxicados	2958	3360	2642
Ebrios	3478	4134	2387
Agresión Física y Verbal	4101	2840	2280
Riña	1170	1056	782
FALTAS A LA MORAL	*	256	281
Portar Objetos Peligrosos	400	178	163
	12107	11824	8535

Fuente: INSYDE con base en información de la Dirección de Seguridad Pública Municipal. Oficina de Estadística y Análisis Criminal.

4.2.1 Percepción ciudadana sobre seguridad (Ciudad de Chihuahua)

El Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey (ITESM), campus Chihuahua dio a conocer en noviembre de 2006 los resultados del *Diagnóstico de Percepción sobre Seguridad Pública*. Para ese estudio se aplicaron 2002 encuestas entre septiembre y octubre de 2006 en los distritos Morelos, Zapata, Villa y Colón de la ciudad de Chihuahua.

A continuación se señalan algunos de los resultados significativos obtenidos en la encuesta del ITESM.

- La ciudad de Chihuahua es, en general, percibida como segura (57%), pues solamente un 15% de la población se siente muy insegura.
- En promedio, la mitad de los vecinos se sienten inseguros en sus colonias en las noches. El 56% se siente de seguro/a a muy seguro/a.
- El 70% de la población se siente segura en su colonia durante el día.
- Sólo el 8% considera que la ciudad es muy insegura.
- El 36 % de la población encuestada percibe que se ha mejorado la seguridad pública, mientras el 39% piensa que no ha cambiado nada.
- La administración municipal anterior tiene un 5.88 de calificación en materia de seguridad, mientras la actual tiene un 6.16.

- Los homicidios son el problema más preocupante, seguido por los robos a casa habitación, el pandillerismo y el tráfico de drogas.
- Una cuarta parte de la población señaló haber sido víctima de algún delito en el último año.

La política de Convivencia Ciudadana en el Municipio de Chihuahua

Las políticas contemporáneas de participación ciudadana en la prevención del delito, convivencia y cultura cívica en Chihuahua tienen un antecedente muy importante en la reforma que se realizó al Reglamento de Faltas al Bando de Policía y Buen Gobierno local en 1997. En ese año se reformó el Reglamento anterior (aprobado en 1985) para incorporar dos artículos muy importantes para el proceso de reforma policial local que vendría más adelante: sobre la prevención y cultura cívica, y sobre la participación vecinal. El artículo 49 de este Reglamento señala que

[el] Municipio, en la promoción y fomento de una cultura de convivencia vecinal armónica y pacífica, tomará en cuenta los siguientes lineamientos: I. Todo habitante del Municipio tiene derecho a disfrutar de un ambiente social armónico y pacífico, porque ello favorece el mejoramiento de su calidad de vida; II. La prevención de la comisión de infracciones y la cultura cívica, son la base de las relaciones armónicas y pacíficas de la comunidad; y III. Las autoridades y los particulares deben asumir la responsabilidad de conservar la armonía en las relaciones vecinales'.²²²

Asimismo, el artículo 52 del mismo Reglamento establece la obligatoriedad de que las autoridades municipales diseñen y promuevan 'programas de participación vecinal tendientes a: I. Procurar el acercamiento de la comunidad con las autoridades encargadas de la aplicación del presente reglamento, a fin de propiciar una mayor comprensión y participación ciudadana en las funciones que desarrollan; II. Establecer vínculos permanentes con organizaciones sociales y en general, con los habitantes del Municipio, para la detección de los problemas y fenómenos sociales que los aquejan en materia de este Reglamento; III. Organizar la participación vecinal para la prevención de infracciones; y IV. Promover la formación y difusión de una cultura integral de convivencia armónica y pacífica'.²²³

²²² Municipio de Chihuahua, *Reglamento de Faltas al Bando de Policía y Buen Gobierno del Municipio de Chihuahua*, 1997, pp. 12, 13.

²²³ *Ibidem*.

La Convivencia y Protección Ciudadana es uno de los ejes rectores de la estructura programática del Plan Municipal de Desarrollo 2007-2010 de Chihuahua. Con la finalidad de promover una convivencia ciudadana ordenada y pacífica, este eje se fundamenta en las siguientes líneas de acción:

- a) *Combate efectivo a la delincuencia*: cooperación institucional entre los tres órdenes de gobierno mediante mecanismos robustos, un Plan de Coordinación Interinstitucional y sistemas homogéneos de información policial. Disminución de los índices delictivos mediante el incremento de la vigilancia y prevención, instrumentación de operativos conjuntos y el incremento en el número de elementos policiales destinados a la vigilancia y protección del municipio.
- b) *Convivencia para la prevención*: recuperación de espacios de interacción social mediante la creación de espacios de convivencia familiar, incremento de la capacidad del Centro Móvil de Comando y Comunicaciones de la Policía Municipal,²²⁴ cobertura de seguridad en los espacios escolares e incremento en el patrullaje en colonias con mayores índices delictivos. Contribución en la construcción de una ciudadanía informada para la prevención de adicciones, por medio de la generación y consolidación de programas enfocados en la intervención temprana, la rehabilitación de jóvenes y la prevención dirigida a menores en riesgo; la estrategia se cimienta en la diseminación de programas formativos que informen y sensibilicen a la población infantil y adolescente sobre el consumo y abuso de sustancias psicotrópicas y en el combate a la adicciones y la violencia a través de una política integral de prevención.
- c) *Equipo e infraestructura*: eficacia en la prestación del servicio de seguridad y protección ciudadana por medio del incremento y renovación de tecnología y equipo de protección. Se contempla también, el aumento de la infraestructura de los cuerpos policiales, generación del Atlas de Riesgo del Municipio y el incremento de la vigilancia en las principales avenidas.
- d) *Profesionalización, certificación y dignificación a los cuerpos policiales*: desarrollo profesional y humano de los cuerpos policiales a través de la instrumentación de sistemas efectivos de reclutamiento y formación integral, además de incentivos para la

²²⁴ Unidad automotora dotada de plataformas tecnológicas articuladas con el Centro de Mando de la DSPM y con las fuerzas directivas y operativas.

formación profesional. Consolidación de la institucionalidad y la calidad por medio de la certificación de los procesos del cuerpo de protección, lo cual deriva en la ratificación de la acreditación de CALEA. En este mismo sentido, también se busca el incremento en la confianza ciudadana al contar con un marco normativo, eficiente y eficaz; mediante acciones que inhiban la corrupción, la implementación, fortalecimiento y publicación de los indicadores de evaluación, así como el establecimiento de mecanismos que reporten los índices de confianza ciudadana para promover la denuncia.

- e) *Participación ciudadana*: involucramiento y apropiación ciudadana en la política de seguridad y en la cultura de la legalidad. El impulso de acciones de participación ciudadana, se incentiva mediante el fortalecimiento de actividades comunitarias, con la convocatoria de voluntarios/os en acciones de seguridad y protección civil.

Algunas consideraciones sobre el proceso de reforma de la DSPM y la evolución de su modelo policial

A partir de 2007, Chihuahua se convirtió en el primer estado de la República que cuenta con un código procesal penal integral de tipo oral, público, acusatorio y transparente. La instrumentación de este nuevo código, implica una transformación radical del sistema de procuración y administración de justicia estatal y asigna nuevas responsabilidades a las policías municipales, que ahora desempeñan un papel más activo en la preservación de la escena del delito y de la evidencia, así como en la presentación de esas evidencias en el proceso penal acusatorio.

La DSPM ha sido pionera en México en el desarrollo de capacidades de inteligencia policial y varias de las atribuciones que le asignan las reformas normativas recientes ya las había desempeñado. El modelo policial que ha desarrollado la DSPM es congruente con las reformas normativas y el reto actual es formar a sus agentes de policía en las particularidades de estos nuevos procesos.

Luis Corral, ex Subdirector Operativo de la DSPM, y Daniel Sabet, investigador de la Universidad de Georgetown, coinciden en identificar el periodo comprendido entre 1983

y 1986 como el detonante de los procesos de reforma policial que han tenido lugar en el Municipio de Chihuahua. En ese momento iniciaron las funciones de la Academia --ahora Escuela-- de Policía. Otro punto crítico en estos procesos fue entre 1992 y 1993 cuando se crearon los grupos especiales y un policía de Arizona, Steven Slater, dirigió la Academia para generar un nuevo esquema de formación policial.²²⁵

Más adelante, en junio de 2000, inició el programa de Policía de Proximidad (basado en la experiencia de España y Francia) y se realizaron una serie de reformas tendientes a la redignificación del trabajo policial y a mejorar sus condiciones de trabajo y vida. En esta última década también se ha adquirido tecnología especializada y se ha mejorado el equipo del grupo operativo. La tecnología se ha aplicado al análisis de los fenómenos criminológicos del municipio de Chihuahua y esto ha permitido una acción más proactiva de la policía local, así como un uso más eficiente de los recursos humanos. El modelo ZEUS (Zonificación Estadística Unificada de Supervisión) ha permitido la generación, sistematización y análisis estadístico de la información delictiva en el municipio y ha significado una transformación profunda en el desempeño de las y los agentes en esta corporación.

La DSPM de Chihuahua, a través del Plan de Protección y Convivencia Ciudadana, está buscando integrar y potenciar los tres modelos policiales que hasta la fecha ha conjugado en su operación. Por una parte, se esperaba que la transición de la 'Policía de Proximidad' como un grupo operativo a la 'Policía Comunitaria' como un modelo institucional pudiera generar mejores condiciones de contacto con la ciudadanía. Por otra, el modelo de 'policía orientada hacia la solución de problemas' permite una toma de decisiones más informada y acorde a las necesidades de la ciudadanía chihuahuense. Asimismo, el modelo de 'inteligencia policial' proporciona información de calidad para reaccionar de manera más estratégica ante las amenazas que enfrenta la sociedad (siendo la delincuencia organizada la amenaza más notoria en fechas recientes) y los riesgos en los que incurren los elementos de la corporación.

El Plan de Protección y Convivencia Ciudadana partía de una visión integral de la convivencia ciudadana como motor de la reconstrucción del tejido social del Municipio, elemento indispensable para prevenir los delitos y para generar entornos más seguros. En

²²⁵ A. Mendoza y J. Salgado, *op. cit.*, p. 38.

términos conceptuales, el Plan se basa en la doctrina latinoamericana de la seguridad ciudadana, desarrollada ampliamente en Chile, Brasil y Colombia. En particular, el Plan recoge la experiencia local de Bogotá en materia de convivencia ciudadana, a través de la realización de acciones policiales y no policiales para recuperar espacios públicos, la confianza ciudadana y la civilidad.

Además de las importantes innovaciones tecnológicas, de las reformas normativas municipales y estatales y de las medidas de política pública para re-dignificar el trabajo policial y para garantizar el respeto a los derechos humanos de la población local, la integración de los tres modelos policiales que se resumieron en el capítulo 3 de esta tesis (comunitario, solución de problemas e inteligencia, *supra*, pp. 42 y ss.) en la DSPM de Chihuahua ha generado condiciones únicas en México para que una institución municipal desarrolle su acción de manera eficiente y con altos índices de confianza de la sociedad a la que sirve. Los procesos de acreditación de CALEA, la participación del Comité de Participación Ciudadana, las reformas normativas y la consolidación de procesos operativos y administrativos lograron garantizar la continuidad de ese esfuerzo en la DSPM por un periodo importante.

Los procesos de reforma policial y el consecuente desarrollo de un modelo policial de proximidad que han tenido lugar en la DSPM, han logrado trascender los retos de las transiciones de gobierno en el ámbito municipal y los vaivenes políticos aunque ahora, como se discutirá más adelante, varios de estos procesos están en riesgo de regresión. Daniel Sabet, en su estudio sobre el proceso de reforma policial en el Municipio de Chihuahua identifica dos elementos importantes para la continuidad de estos esfuerzos: el proceso de acreditación de CALEA y la consolidación de procedimientos policiales.²²⁶ A estos dos elementos sería necesario agregar el papel del Comité Ciudadano como mecanismo de control externo que evita la regresión en los logros que ha tenido la DSPM en materia de reforma policial democrática.

Otra característica destacada del proceso de reforma policial en Chihuahua fue la articulación que logró la DSPM con otras agencias y servicios municipales. En el capítulo 3, se describió el modelo de policía orientada hacia la solución de problemas, inicialmente desarrollado por Herman Goldstein (*supra*, pp. 25-27). El modelo de *problem-oriented*

²²⁶ D. Sabet, *Two Steps Forward: explaining an unusual success story in Mexican Police*, Chicago, Annual Conference of the Midwest Political Science Association, 3 de abril de 2008, p. 24.

policing se basa en la figura del '*problem officer*' o la/el agente de policía orientado hacia los problemas. Los elementos de la DSPM lograron concluir que las respuestas a los problemas comunitarios en muchas ocasiones requieren la transferencia de responsabilidad a otra agencia (servicios sociales, bomberos, etc.), pero en primer lugar son las y los agentes de policía quienes identifican el problema, tienen contacto regular con la ciudadanía y canalizan sus preocupaciones hacia quienes las pueden resolver. El programa Colonia Segura de la DSPM de Chihuahua realiza semanalmente estas tareas a través del contacto con vecinas y vecinos en sus áreas de operación. El tránsito hacia la policía comunitaria que se buscaba en esta institución hasta marzo de 2009, necesitaba que estas actividades se extiendan transversalmente a toda la fuerza operativa.

Los modelos de policía comunitaria y de orientación a la solución de problemas son complementarios desde el punto de vista teórico y la práctica de la DSPM de Chihuahua lo confirma. Distintos elementos operativos y mandos de la DSPM se han capacitado formalmente en Estados Unidos e Inglaterra para conocer el funcionamiento de ambos modelos y los han instrumentado paso a paso, de acuerdo a los recursos y capacidades disponibles en su localidad.

Para Goldstein, la aplicación de la ley es un medio para alcanzar la misión policial, pero considera que en la mayoría de las agencias se le confunde con un fin. Este autor prioriza la solución de problemas sobre la aplicación de la ley, basándose en un enfoque preventivo que debe tener efectos de disuasión delictiva en el mediano y largo plazo. La consulta a la ciudadanía y la colaboración interinstitucional que requiere la solución de un problema en el ámbito municipal generan un campo de aprendizaje muy amplio para la policía y favorece la formación de sinergia para construir comunidades más seguras.

En la DSPM, las reuniones periódicas de la Zonificación Estadística Unificada de Supervisión (ZEUS) en cada distrito policial de Chihuahua utilizan elementos de planeación para tener una gestión proactiva y trascienden los esquemas reactivos por medio de la interacción con distintos componentes de la corporación, incluyendo las áreas de informática y estadística.

Como se ha indicado anteriormente, la DSPM de Chihuahua cuenta con la Acreditación de CALEA. El Manual de Procedimientos de CALEA que se ha adaptado a

las necesidades de la DSPM es ampliamente difundido en la corporación y considera varios de los puntos señalados en la lista anterior. A través del trabajo de campo que el autor ha desarrollado en la DSPM de Chihuahua fue interesante observar en los grupos de enfoque cómo los elementos operativos se refieren al Manual de CALEA y a otros manuales internos en todo momento cuando se les plantean problemas específicos. Los procedimientos de CALEA y el desarrollo de normatividad interna no sólo han servido para legitimar la acción de la DSPM hacia la ciudadanía, sino también dentro de la misma corporación, ya que se ha seguido un proceso de apropiación y convencimiento.

Con base en los principios del Manual de CALEA, la DSPM de Chihuahua desarrolló el Sistema de Detección Temprana o SDT, no sólo como una manera de responder a las necesidades operativas y de eficiencia policial, sino como una estrategia para mejorar la calidad de vida de las y los agentes. El SDT ha sido eficiente para identificar, tratar y solucionar confidencialmente problemas de conducta policial con muy buenos resultados, de acuerdo a lo que señalan las y los agentes operativos que participaron en los grupos focales organizados por el autor durante su trabajo de campo con el Instituto para la Seguridad y la Democracia (INSYDE) y la DSPM.²²⁷

Por otra parte, la orientación hacia el manejo de riesgos es una característica del modelo policial británico que es muy relevante para la DSPM de Chihuahua. El manejo de riesgos en el Reino Unido está principalmente orientado a prevenir daños en la sociedad y en la misma policía por las acciones del terrorismo y de la delincuencia organizada (mafias rusa y china, por ejemplo). El Municipio de Chihuahua comparte con el Reino Unido el fenómeno de la delincuencia organizada, aunque de manera mucho más aguda en la modalidad de narcotráfico. Si bien durante mucho tiempo la ciudad de Chihuahua no fue una plaza de interés principal para los cárteles de narcotraficantes que operan en el estado, la violencia en meses recientes ha demostrado que esta situación ha cambiado y, por lo tanto, la DSPM y otras instancias municipales deben reaccionar a esos retos previniendo y manejando riesgos.

²²⁷ Grupo de Enfoque con Elementos Operativos de Grupos Especiales organizado por Antia Mendoza y Juan Salgado como parte de la consultoría con INSYDE-DSPM. 5 de septiembre de 2008 (11.00 – 12.30 hrs); Grupo de Enfoque con Elementos Operativos Preventivos organizado por Antia Mendoza y Juan Salgado. 14 de octubre de 2008 (12.00 – 13.30 hrs); Grupo de Enfoque con Agentes Policiales Femeninos organizado por Antia Mendoza y Juan Salgado. 15 de octubre de 2008 (11.30 – 13.00 hrs).

Si bien las labores de inteligencia han sido tarea primordial de las Fuerzas Armadas y de la policía investigadora (llamada judicial o ministerial en México), como se ha señalado anteriormente, las policías preventivas desempeñan un papel cada vez más importante en la conservación de la escena del delito y la generación de evidencia, de acuerdo a lo que establece la normatividad que reforma al sistema de justicia penal en Chihuahua. Estas reformas normativas generan una serie de cambios operativos en la técnica policial de los elementos de la DSPM, pero no necesariamente en su táctica, que ya se ha consolidado desde hace muchos años.

La táctica policial es el conjunto de técnicas que permiten aplicar la fuerza policial en la medida requerida para alcanzar un objetivo. Dentro de ese gran conjunto de técnicas, sólo algunas están cambiando a partir de la entrada en vigor del nuevo sistema de justicia penal acusatorio en Chihuahua y son las técnicas más relacionadas con el trabajo de inteligencia e investigación delictiva. La policía preventiva desempeña ya un papel más protagónico en este ámbito y para ello se está capacitando paulatinamente a las y los agentes de la DSPM.

La técnica policial es el conjunto de principios y reglas que permiten acciones policiales organizadas y sistemáticas. Además de las técnicas de defensa policial (técnicas de golpeo y bloqueo) hay una serie de técnicas de carácter específicamente preventivo, que se llevan a cabo en la DSPM de Chihuahua y en otras policías locales mexicanas, que vale la pena resaltar en este apartado por su relación tan cercana con las tareas de inteligencia.

Técnicas de prevención

- a) Observación permanente (atención, sensación, percepción, reflexión).
- b) Rondín o patrullaje programado, designación de zonas estratégicas de patrullaje.
- c) Vigilancia de zonas de alta peligrosidad o transporte público con vestimenta civil.
- d) Comunicación proactiva (informar a tiempo sobre eventos de potencial riesgo para preparar respuesta rápida si es necesaria).
- e) Preservación del lugar de los hechos (desalojar y acordonar la escena del delito,

asegurar la integridad de la evidencia y conservarla).

f) Patrullaje en binomios, a pie de tierra, contacto con la ciudadanía y presencia disuasiva.²²⁸

La mayoría de estas técnicas se desarrollan cotidianamente como parte de las tareas de los elementos operativos de la DSPM. Sin embargo, el trabajo de inteligencia no es una labor estrictamente operativa. El modelo de inteligencia policial se complementa con el procesamiento de datos en la oficina de Estadística y Análisis Criminal, que sistematiza y almacena la información para poder hacer comparativos periódicos y georeferenciación del delito. El ciclo se cierra cuando se realizan las reuniones periódicas de ZEUS con base en la información que generan los elementos operativos y procesa la oficina de Estadística y Análisis Criminal. Con base en esa información –que buena parte de ella se puede llamar de inteligencia policial-- se realiza la planeación y el despliegue táctico.

Otras áreas especializadas de la DSPM realizan tareas específicas de inteligencia:

a) Sistema de Información e Identificación de Delincuentes

Este sistema permite la consulta de información de individuos que tienen una orden de aprehensión vigente, o cualquier situación irregular de carácter legal. La DSPM de Chihuahua está enlazada con la base de datos del Sistema Nacional de Seguridad Pública. A través del sistema AFIS (Sistema Automatizado de Identificación de Huellas Dactilares – *Automated Fingerprint Identification System*), el personal de la Alcaldía y de la DSPM en general pueden saber si un detenido o detenida cuenta con antecedentes penales. El personal de captura de AFIS en la Dirección tiene formación especializada para ingresar los datos y huellas dactilares de todas las personas que llegan a la barandilla en calidad de detenidas.

Es importante señalar que, a diferencia de la mayoría de las policías municipales mexicanas, la DSPM de Chihuahua cuenta con centros de detención propios en las Comandancias Norte y Sur. El personal de AFIS, que se encuentra en el área de

²²⁸ Se puede encontrar información amplia sobre éstas y otras técnicas policiales en: Anka Badurina Haemmerle (ed.), *Manual de conocimientos básicos de la policía preventiva*, Querétaro, Secretaría de Seguridad Ciudadana, 2005, pp. 48-51 y Gobierno del Distrito Federal, *Unidades de Protección Ciudadana*, México, GDF, [s/f], pp. 4-13.

detención, puede realizar consultas a bases de datos locales, estatales, federales e internacionales con información delictiva actualizada.²²⁹

b) Identificación y reporte trimestral de necesidades de la ciudadanía

Este informe sintetiza las preocupaciones y necesidades de la ciudadanía de Chihuahua, pero también tiene un componente importante de información de inteligencia: identifica los problemas potenciales de seguridad pública que puede percibir la ciudadanía y que la policía no siempre puede observar. Bajo la lógica de que hay más ciudadanos que policías, esta iniciativa busca ganar la confianza de la población para convertir a cada ciudadano en potencial informante.

El informe se realiza trimestralmente por parte de la Subdirección de Prevención en colaboración con el Comité Ciudadano de Seguridad Pública y se entrega a la Dirección. El informe también incluye recomendaciones sobre las soluciones para los problemas identificados y actualiza los avances obtenidos con respecto a informes anteriores.²³⁰

f) Departamento de Análisis Preventivo y Unidad de Atención a Pandillas

El Departamento de Análisis Preventivo (DAP) fue creado para responder a las actividades delictivas que tienen más impacto en la comunidad. Se trata de una célula de inteligencia conformada por un grupo policial de élite entrenado en Estados Unidos y el Reino Unido por especialistas en inteligencia policial. El DAP proporciona información de inteligencia a distintas áreas operativas y colabora en operativos específicos contra la delincuencia organizada o fenómenos criminológicos específicos.

La Unidad de Atención a Pandillas (UAP) fue creada para responder a uno de los principales problemas criminológicos del Municipio de Chihuahua: la creciente actividad delincuencia que generan las pandillas juveniles. Esta unidad enfoca su quehacer operativo en las tareas de inteligencia y acción especializada. La UAP ubica pandillas,

²²⁹ Dirección de Seguridad Pública Municipal de Chihuahua, *Manual de procedimientos CALEA*, Chihuahua, DSPM, 2007, pp. 257-258.

²³⁰ *Ibid.*, pp. 272, 273.

promueve pactos de paz y encuentros deportivos entre ellas con el propósito de reencauzar a las y los jóvenes que las integran. La UAP tiene una base de datos con información detallada de la conformación de pandillas, incluyendo perfiles delincuenciales de sus miembros y archivos fotográficos.

Las y los integrantes de la UAP son formados en técnicas de control de pandillas: interpretación de lenguaje, sociología juvenil e incluso desciframiento del graffiti. El proceso de reclutamiento para el personal operativo de la UAP es muy cuidadoso e inicia desde la identificación de cadetes con vocación y aptitudes especiales para este grupo en la Escuela de Policía. Asimismo, se han integrado a la UAP algunos ex miembros de pandillas que actualmente han dejado atrás su pasado delincencial y brindan su experiencia sobre la actividad de estos grupos a la UAP.

El modelo de inteligencia policial complementa a los modelos de policía comunitaria y policía orientada hacia la solución de problemas. El desarrollo de capacidades en materia de inteligencia policial es uno de los últimos pasos que ha dado la DSPM cuando buscaba integrar el paradigma de la Convivencia Ciudadana, hasta marzo de 2009.

Los fundamentos del modelo de planeación y estrategia policial en la DSPM de Chihuahua

El análisis conjunto y consistente de la información delictiva, mediante el uso de herramientas estadísticas, permite planear y generar estrategias proactivas que respondan mejor a los problemas delincuenciales que enfrenta Chihuahua. De esta manera, es posible conocer frecuencias y tendencias de la actividad delictiva en distintas zonas de una ciudad. Esto permite que la policía se involucre en el mapeo de esas actividades zona por zona y así “adelantarse” a incidencia de un ilícito, evitando que estos sucedan o se tomen medidas para que sus efectos sean menos perniciosos en la sociedad. Éste es el primer paso para generar información muy valiosa que conduce a procesos más complejos de inteligencia policial.

Los esfuerzos que ha realizado la Dirección de Seguridad Pública Municipal de Chihuahua en este terreno son dignos de reconocimiento y estudio en cada uno de sus elementos constitutivos. Con todo y que el modelo Zonificación Estadística Unificada de Supervisión (ZEUS) desarrollado por la DSPM no es pionero en México, es importante reconocer que es uno de los más integrales que se han constituido hasta la fecha.

Otros estados y municipios mexicanos han comprado la tecnología necesaria para instrumentar modelos similares a ZEUS desde el año 2000, pero no han generado las transformaciones en materia de coordinación entre personal estadístico y operativo; tampoco en todos los casos han homologado los criterios para recopilar información; no siempre han desarrollado los mecanismos adecuados para estandarizar la información que se recolecta y sistematiza; y no siempre han atendido las necesidades de formación de personal de la manera tan cuidadosa como lo ha hecho la DSPM de Chihuahua.

De acuerdo con Eli Silverman, profesor del Colegio de Criminología John Jay de la Universidad de Nueva York y uno de los más destacados estudiosos del modelo COMPSTAT, la instrumentación exitosa de este modelo falla cuando las corporaciones policiales que lo adoptan no realizan una reestructuración organizativa sustancial y sus consecuentes reformas administrativas.²³¹

Una de las mejores prácticas de la DSPM de Chihuahua al desarrollar el modelo ZEUS fue precisamente que junto con la instalación y adaptación de nueva tecnología informática, logró reestructurar sus sistemas de coordinación operativa para hacerlos compatibles con la lógica de trabajo del personal encargado de la estadística y rediseñó la estructura administrativa del Departamento de Central de Emergencias y Respuesta Inmediata (CERI), incorporando las áreas de Tecnología y Comunicaciones, Informática, Estadística y Análisis Criminal, y Atención de Emergencias 060.

El sistema ZEUS de Chihuahua es una adaptación del modelo de administración policial COMPSTAT, desarrollado por la policía de Nueva York desde 1994. COMPSTAT ha demostrado ser una de las herramientas más paradigmáticas y eficientes para sustentar el modelo de Policía Orientada hacia la Solución de Problemas (*Problem-Oriented Policing*). La utilización de COMPSTAT en Nueva York ha permitido identificar

²³¹ Eli B. Silverman, "Compstat's Innovation", en D. Weisburd y A. Braga, *Police Innovation. Contrasting Perspectives*, Cambridge, Cambridge University Press, 2006, p. 267.

con mayor precisión las distintas frecuencias y modalidades de la incidencia delictiva en cada sector de esa ciudad, analizar los problemas que conducen a la comisión de delitos y llegar a soluciones más adecuadas y sostenibles.

COMPSTAT (abreviación del término inglés *Computerized Statistics*) es un sistema de gestión de información estadística delictiva y policial que fue inicialmente aplicado por el Comisario William Bratton, quien estuvo al frente del departamento de Policía de Nueva York (NYPD) bajo la administración de Rudolph Giuliani como alcalde de Nueva York en la década de 1990. A través de COMPSTAT es posible georreferenciar las estadísticas delictivas junto con información operativa policial. Este sistema genera instantáneamente predicciones criminalísticas e informes sobre la actividad y productividad policial.

Más allá de esta definición funcional, el Diccionario de Policía de Newburn y Neyroud define a COMPSTAT como un mecanismo administrativo de rendición de cuentas policial, diseñado para que las/os comandantes de policía pudieran ser responsabilizados por el incremento o descenso de actividad delictiva en su jurisdicción. COMPSTAT tiene como objetivo reducir problemas relacionados con la criminalidad y la percepción delictiva haciendo que los comandantes de policía (mandos medios) rindan cuentas ante sus superiores.²³²

En Nueva York los comandantes de policía no sólo rendían cuentas a los mandos superiores sino también a la ciudadanía. El sistema COMPSTAT original fue acompañado de mecanismos institucionales de rendición de cuentas hacia la ciudadanía a través de internet. Desde el portal del NYPD, la ciudadanía local puede observar la disminución o aumento de actividad delictiva en el área que tienen bajo su cargo. Asimismo, las y los ciudadanos pueden ver que sanciones administrativas se han tomado contra las/os comandantes que no han logrado disminuir sistemáticamente los índices delictivos en su demarcación.

Esto permitió la rápida expulsión de policías corruptos de los lugares de toma de decisión en la policía de Nueva York. La disminución de los índices delictivos y el

²³² T. Newburn y P. Neyroud (eds.), *Dictionary of Policing*, Cullompton UK, Willan Publishing, 2008, p. 44.

mejoramiento en el desempeño policial en esa ciudad fueron inmediatos después de esa medida.

De acuerdo con G. Kelling y W. Sousa, el sistema COMPSTAT puede ser descrito como “[...] la más importante innovación organizativa/administrativa en el ejercicio de la función policial durante la segunda mitad del siglo XX”.²³³ A partir de su éxito en Nueva York, este sistema ha sido adoptado en varias ciudades de los Estados Unidos y ha conseguido buenos resultados. Estados Unidos tiene el sistema de policía local más descentralizado del mundo, basado en jurisdicciones por condado. De los más de 18,000 cuerpos locales de policía en ese país, las corporaciones policiales de las 200 ciudades con mayor población ya habían instrumentado el sistema COMPSTAT en 2001.²³⁴

Un grupo de académicos estadounidenses conformado por David Weisburd, Stephen Mastrofski, Ann Marie McNally, Rosann Greenspan y James J. Willis ha identificado seis elementos clave para el desarrollo exitoso de los sistemas Compstat: i) claridad en la misión institucional; ii) mecanismos internos de rendición de cuentas; iii) organización geográfica del mando operativo; iv) flexibilidad organizativa; v) identificación y análisis de problemas con base en datos obtenidos de forma empírica; vi) tácticas innovadoras para la solución de problemas.²³⁵

La instrumentación del modelo ZEUS en la DSPM de Chihuahua

Las autoridades de la DSPM visitaron la policía de Los Ángeles, California (LAPD) en 2006, con la finalidad de obtener mayor información y elementos para instrumentar un modelo similar a COMPSTAT en el municipio de Chihuahua. El modelo ZEUS empezó a funcionar en 2006 durante la administración del Arq. Lázaro Gaytán Aguirre, Director General de Seguridad Pública Municipal, quien contó con la colaboración de un amplio equipo de mandos medios y superiores, así como personal administrativo para generar los mecanismos de coordinación que se señalaron anteriormente y que son indispensables para el funcionamiento correcto de este modelo, así como para adaptarlo

²³³ G.L. Kelling y W.H. Sousa, *Do police matter? An analysis of the impact of New York City's police reforms*, Civic Report, núm. 22, Nueva York: Manhattan Institute, cit. por Eli Silverman, “COMPSTAT's Innovation”, en D. Weisburg y A. Braga, *Police Innovation: Contrasting Perspectives*, Cambridge, Cambridge University Press, 2006, p. 276.

²³⁴ E. Silverman, *op. cit.*, p. 268.

²³⁵ D. Weisburd, S. D. Mastrofski, A. M. McNally, R. Greenspan y J. Willis, *Reforming to Preserve: Compstat and Strategic Problem Solving in American Policing*, en T. Newburn, *Policing. Key Readings*, Devon, Willan Publishing, 2005, p. 512 y ss.

a las necesidades de la DSPM y a las particularidades criminológicas del municipio de Chihuahua.

El modelo ZEUS, tal como opera actualmente en el municipio de Chihuahua, tiene tres características principales en su funcionamiento:

- a) Los elementos operativos obtienen datos y los coordinadores de los 4 distritos transmiten esa información delictiva actualizada, que el departamento de Estadística y Análisis Criminal sistematiza en bases de datos computarizadas.
- b) Se realizan tareas de análisis delictivo detallado y preciso para cada uno de los cuatro distritos en que se dividió el municipio de Chihuahua.
- c) Con base en esa información, se realiza un mapeo delictivo avanzado que sirve como la base de reuniones semanales –una distrito cada semana, para que a vuelta de mes vuelva ser evaluado un distrito en específico-- para el diseño de estrategias interactivas y coordinadas de combate a la delincuencia.

A continuación se analiza cómo la DSPM de Chihuahua fue cubriendo cada uno de los elementos señalados por los expertos académicos citados anteriormente, a través del proceso de instrumentación del modelo ZEUS:

i) *Claridad en la misión institucional*

De acuerdo con las/os expertos, la eficiencia del modelo COMPSTAT depende de que inicie sus operaciones en instituciones policiales que tengan una misión organizacional claramente definida.²³⁶ Ésta es un área en la que ya se había trabajado mucho en la DSPM. Por lo tanto, el modelo ZEUS se desarrolló e instrumentó en un ámbito en el cual la misión y visión institucionales estaban claramente definidas. El Manual de Organización de la DSPM define a la misión y visión de la siguiente manera.

Misión: ser un equipo de profesionales trabajando por la seguridad de los chihuahuenses.

Visión: ser la mejor Policía de Latinoamérica y ser los mejores cuerpos de bomberos y protección civil de Latinoamérica.²³⁷

Adicionalmente, en el sitio de internet de la DSPM de Chihuahua se define su política de calidad. Ésta, además de hacer operacionales a la misión y visión, es totalmente congruente con la naturaleza del modelo ZEUS.

Fomentar la cultura de la prevención en la ciudadanía para disminuir los índices delictivos y tener la mejor ciudad para vivir, apegados a la legalidad, respetando los derechos humanos, apoyándonos en las mejores herramientas tecnológicas y sistemas de calidad.

Los mandos medios que participaron en el Grupo de Enfoque organizado por el autor como consultor de INSYDE/DSPM identifican al modelo ZEUS como un mecanismo para cumplir con la misión institucional de la DSPM. Asimismo, consideran que las reuniones mensuales hacen que la coordinación entre distintas unidades operativas sea más eficiente y eso coloca a la DSPM en una posición de ventaja frente a muchas otras corporaciones policiales. Algunos mandos medios que han trabajado en otras corporaciones de policía municipal en Chihuahua dieron testimonio en este sentido.²³⁸

²³⁶ T. Newburn, *loc. cit.*

²³⁷ Ayuntamiento de Chihuahua 2007-2010, *Manual de organización de la Dirección de Seguridad Pública Municipal*, Chihuahua, marzo de 2008, p. 8.

²³⁸ Grupo Focal con Mandos Medios organizado por Antia Mendoza y Juan Salgado el 3 de septiembre de 2008.

Por lo tanto, de acuerdo con lo que se pudo observar tanto en la normatividad de la DSPM como en la opinión de algunos de sus integrantes, la instrumentación del modelo ZEUS se realizó en un entorno institucional donde la misión y su operatividad estaban claramente definidas.

El centro neurálgico para el funcionamiento del modelo ZEUS es la oficina de Estadística y Análisis Criminal, bajo la administración de la Subdirección del Centro de Emergencia y Respuesta Inmediata (CERI). La misión y metodología de esta oficina son muy claras. En cuanto a su misión, precisan que el análisis delictivo es un proceso que establece el cómo acercarse a la investigación de conductas delictivas, antisociales o contraproductivas y a las personas que las comenten a través del desarrollo de inteligencia por medio de la información que se recolecta, analiza y difunde.

La metodología de esta oficina se basa en cuatro procesos:

Identificación del problema resolver, por medio de recolección, clasificación, análisis de información. Los informes y actas elaborados por agentes de la DSPM son entregados a esta oficina, donde se analizan, clasifican y capturan en el Sistema de Análisis Estadístico (SAE). Esta información se contrasta con las llamadas recibidas por el sistema de emergencias 060, para verificar su objetividad.

Establecimiento de premisas para responder qué, quién, cómo, dónde, cuándo. Esta información se obtiene a partir del SAE y se presenta en informes de análisis estadísticos acordes a las necesidades de la DSPM.

Desarrollo de conclusiones, hipótesis y reporte de recomendaciones. Este punto es desarrollado y presentado en el documento de análisis delictivo.

Seguimiento del proceso de toma de decisiones con base en el producto de inteligencia generado. Se realizan reuniones periódicas con personal de cada una de las áreas de apoyo, así como con altos mandos, director y agentes de la DSPM (reuniones de ZEUS).

ii) *Mecanismos internos de rendición de cuentas*

La DSPM de Chihuahua ya contaba con mecanismos internos de rendición de cuentas y responsabilización policial previos a la instrumentación de ZEUS. No obstante, el modelo ha contribuido a mejorar esos mecanismos. El ex Subdirector Operativo, Luis Corral, señala que la operación de ZEUS ha significado un mejoramiento considerable en el patrullaje, ya que proporciona información sobre tres focos rojos a los elementos operativos: lugares de incidencia delictiva; personas que delinquen y víctimas especiales. Esta información permite que los elementos operativos sean menos reactivos y más proactivos, al mismo tiempo que permite una mejor supervisión de la actividad policial y, por lo tanto, una mejor rendición de cuentas interna.²³⁹

La instrumentación del modelo ZEUS en la DSPM ha sido acompañado del reporte sistemático de situaciones rutinarias y eventos críticos en distintos formatos que son almacenados y evaluados por la oficina de Estadística y Análisis Criminal (EAC) y son revisados continuamente por parte de los mandos medios y superiores. Debido a que ZEUS no sólo comprende el análisis de información delictiva, sino también de la actividad policial consecuente, los mandos tienen más elementos para poder evaluar el desempeño de los agentes operativos y estos deben desempeñar sus funciones con mayor atención, porque saben que ZEUS aporta mayores mecanismos de vigilancia a sus actividades.

Luis Corral también señala tres formas de supervisión --mecanismos internos de rendición de cuentas-- que se relacionan directamente con la operación de ZEUS. En primer lugar, con ZEUS los mandos deben hacer más énfasis en la delegación de funciones y tareas, lo que implica una mejor organización del trabajo. Por otra parte, los mecanismos de fiscalización cuentan con datos duros para identificar los problemas que pueden surgir en la obediencia a órdenes en cualquier parte de la cadena de mando: de la Subdirección Operativa a los coordinadores, a los inspectores, a los oficiales, a los policías primeros, a los policías segundos y hasta los agentes.

Las actividades cotidianas quedan registradas en informes diarios que son entregados a su oficina y a las y los responsables de estadística. Asimismo, el CERI

²³⁹ Entrevista a Luis Corral

realiza encuestas aleatorias a ciudadanas y ciudadanos que han tenido contacto con oficiales de policía y éstas muestran un alto grado de aceptación del servicio (entre 85 y 91 por ciento). Finalmente, Corral señala los mecanismos de supervisión directa, que implican revisar *in situ* el trabajo policial. ZEUS aporta información valiosa para saber qué sectores y elementos requieren priorizarse en términos de supervisión directa.²⁴⁰

Otro ejemplo de rendición de cuentas interno viene del trabajo operativo. Cada coordinador es responsable de su distrito las 24 horas, bajo su mando están cuatro inspectores que cubren turnos de cuatro horas cada uno. A solicitud de los coordinadores operativos de cada distrito y con el fin de tener mayor control del trabajo que realiza el personal a su cargo, se creó un informe de desempeño por turno e inspector operativo. Los cuatro coordinadores decidieron que ellos también debían pedir cuentas a sus subordinados, y es así como el coordinador mide en que turno y que inspector está a cargo cuando se incrementan o bajan las infracciones.

Este informe resultó muy útil, pues contribuye a uno de los principales objetivos de ZEUS en materia de rendición de cuentas interna: responsabilizar hasta el más bajo rango policial. De esta manera ya no sólo el coordinador rinde cuentas a su jefe operativo y a los directivos de la institución, sino que el trabajo y desempeño diario de todo el personal operativo es supervisado sistemáticamente.

iii) *Organización geográfica del mando operativo*

La organización geográfica de la operación policial fue el primer paso que llevó a cabo la DSPM de Chihuahua, antes de instrumentar el modelo ZEUS. Los mandos fueron conscientes de la necesidad de reorganizar la base de su operación para que el modelo ZEUS pudiera ser funcional.

En primer término se llevó a cabo la re-sectorización de la ciudad, para lo que fue necesario involucrar a todos los integrantes de la DSPM y modificar profundamente la naturaleza del trabajo operativo. Asimismo, la nueva distritación conllevó a importantes

²⁴⁰ *Ibidem.*

cambios en el sistema de procesamiento de información, así como la emisión de reportes de control y evaluación.

Se dividió a la ciudad en cuatro distritos: Colón, Villa, Zapata y Morelos. La división de la ciudad de Chihuahua en cuatro distritos se basó en factores criminalísticos y demográficos como la densidad de población, los índices delictivos de cada zona, así como una proyección del crecimiento de la ciudad. De tal forma que se buscó repartir el trabajo equitativamente; lo cual es muy complicado, debido a que cada una de las áreas cuenta con problemas específicos.

iv) *Flexibilidad organizativa*

Otro proceso importante que se desarrolló antes del lanzamiento del modelo ZEUS fue el procesamiento automatizado de la información. Se iniciaron procesos de estricta supervisión de la información que la oficina de Estadística y Análisis Criminal recibía en materia delictiva. La información se empezó a procesar a partir su recepción. En un primer momento, esto generó algunas discrepancias en cuanto a los reportes del área de estadísticas y la información con la que contaban los coordinadores de distrito.

Por ejemplo, en los informes difería el número de detenidos, situación que solamente después de replantear la vinculación y comunicación entre la oficina de EAC y los coordinadores fue solventándose. Esta situación causó mucha inconformidad con los coordinadores, ya que en el informe aparecían menos personas detenidas en comparación con las que realmente habían sido arrestadas. El problema fue que en primer lugar se reportaba el evento y posteriormente se detenía a la o el culpable del incidente, por lo que en el sistema no quedaba ligado con el mismo evento.

Este problema se solucionó con la inspección de los reportes estadísticos, previo a la reunión de evaluación, por parte de cada coordinador de distrito. La comunicación entre estas dos áreas continúa siendo muy abierta para aclarar cualquier incidente que este mal capturado en el sistema y altere el resultado de la estadística. Esta es otra buena práctica desarrollada por la DSPM.

La colaboración que tuvo lugar entre los coordinadores de distrito y el personal del área estadística demuestra que el modelo ZEUS fue instrumentado en la DSPM bajo el principio de flexibilidad organizativa.

Otro ejemplo de flexibilidad organizativa ha sido la adaptación que se ha realizado del modelo COMPSTAT de Los Ángeles a las necesidades del Municipio de Chihuahua. Se han realizado varias adaptaciones, incluso eliminando algunos procesos extraídos del modelo original COMPSTAT que no fue posible adaptar debido a que su aplicación en esta ciudad era inadecuada e involucraba mucho tiempo crucial para el desempeño de otras funciones.

Este es el caso de las reuniones diarias de evaluación, que si bien significaban un seguimiento muy puntual de los delitos de mayor impacto, implicaban ocupar una hora diaria del tiempo de coordinadores, subdirectores, así como del personal de la oficina de EAC. Asimismo, era muy desgastante generar un reporte por distrito diariamente. Actualmente las reuniones de evaluación de ZEUS se realizan cada miércoles.

v) *Identificación y análisis de problemas con base en datos obtenidos de forma empírica*

Con base en los lineamientos operativos de COMPSTAT en Los Ángeles, los funcionarios del área de Estadística y Análisis Criminal de la DSPM responsables de diseñar ZEUS se propusieron elaborar un concentrado estadístico, con toda la información delictiva y policial en cada distrito. Esto fue un importante primer paso para la identificación y análisis de problemas con base en datos obtenidos de forma empírica, otro de los requisitos que los académicos expertos en el estudio de COMPSTAT señalan como indispensables para el eficaz funcionamiento de este modelo.

Encabezados por el área de estadística, todas las áreas de la DSPM fueron involucrándose en las nuevas tareas que implica la instrumentación de ZEUS, a partir de la elaboración del concentrado estadístico. Consecuentemente, cada área asumió su responsabilidad para informar a tiempo sobre los temas que les conciernen antes de la evaluación del coordinador de distrito.

A partir del concentrado estadístico también fue posible detectar las necesidades de atención del distrito y disminuir la carga de trabajo de la subdirección operativa con otras formas de enfrentar la delincuencia, por ejemplo, a través de la prevención. En este terreno, la Subdirección de Prevención a cargo de Carlos Bobadilla, se ha incorporado plenamente a las tareas de ZEUS y ha buscado la colaboración a organizaciones comerciales para involucrarse en la prevención de robos de negocios o vehículos y ha brindado atención personalizada a ciudadanos que presentan quejas contra la corporación.²⁴¹

La oficina de Estadísticas y Análisis Criminal produce una serie de documentos, presentaciones, mapas delictivos, además de que coordina, concentra, organiza e informa todo dato importante del proceso ZEUS. Cada mes se realiza un documento distrital, que incluye un cuadro básico donde destaca el comparativo de incidencia y número de detenidos, con respecto al período anterior de análisis, se toman en cuenta datos como delitos graves y tentativas, los robos con o sin violencia, homicidios, lesiones, violaciones y riñas, entre otros. Pero no únicamente se compara contra el período anterior, también se toma en cuenta el mismo número de días del año pasado y se evalúa si el trabajo policial ha tenido o no un buen efecto.

Los datos del coordinador de distrito nunca cambian y encabezan el cuadro básico. Éstos incluyen el nombre, fecha de ingreso a la institución y fotos de los jefes operativos de cada distrito. De igual manera se incluye en un pequeño recuadro los datos demográficos básicos de cada área, número de habitantes, nivel socioeconómico, número de escuelas, parques, extensión territorial, bares y cantidad de instituciones bancarias.

Este informe es un concentrado o resumen de todo el trabajo que se desarrolla en un período de 28 días. Se agrega información que se envía por las áreas de apoyo, por ejemplo, por parte del área de Atención a la Ciudadanía, se anexan número de solicitudes de servicio recibidas, quejas de policías y su estado actual de atención.

El departamento de Control Vehicular menciona el número de accidentes automovilísticos en patrullas, determina si es o no responsabilidad del elemento policial y

²⁴¹ Entrevista realizada por Antia Mendoza y Juan Salgado a Carlos Bobadilla, Subdirector de Prevención, 2 de septiembre de 2008 (11.00 – 12.30 hrs).

el promedio de unidades en taller. El departamento de Prevención y Difusión Social informa sobre el número de cursos y actividades de difusión impartidos. Comunicación Social destaca las notas de medios masivos de información que fueron favorables, las que señalaron comentarios negativos al distrito, las notas neutras y las notas de alto impacto mediático o de opinión pública.

También aquí se anexa el número de llamadas recibidas en sistema de emergencias 060 y qué porcentaje fue real;²⁴² el tiempo de respuesta de éstas se mide y se compara, luego se evalúa el promedio de reacción de la telefonista al recibir la llamada, del operador al enviar la unidad y el tiempo que tarda la unidad en llegar al evento.

Por último el área operativa informa el estado de fuerza con el que contó el distrito, número de mandos, personal incapacitado y de vacaciones, luego se agrega un pequeño informe del uso de la fuerza. Todos los comparativos se presentan en porcentajes y términos de desviación estándar.

Esta información es un resumen que va en la parte inicial del documento, posteriormente esta misma información se respalda y desarrolla puntualmente. Se agrega el análisis estadístico que contiene mapas georreferenciales y tendencias por delito o falta y el listado de los negocios que fueron robados. También se adjunta el análisis del delito de robo que concentra y evalúa tanto información estadística como patrones de conducta y tendencias del delito, para determinar la zona más conflictiva en la cual la atención es prioritaria. Asimismo pone a consideración posibles soluciones para la atención del problema. Finalmente al informe mensual se le anexa la información enviada por cada una de las áreas de apoyo.

Cada distrito realiza una reunión mensual de ZEUS. Éstas son convocadas por correo electrónico desde la coordinación de ZEUS. Se realizan un miércoles a las 08:30 horas. Por otra parte, en las reuniones quincenales son evaluados los cuatro distritos de manera simultánea, éstas ocurren los viernes a la misma hora que las mensuales.

²⁴² De aproximadamente 60,000 llamadas mensuales que recibe el sistema 060 unas 21,500 son reales. Esto impone una carga de trabajo muy fuerte a la corporación. *Entrevista a Luis Corral ...*

A la reunión mensual asisten el coordinador y sus inspectores, quienes son evaluados, y los titulares de cada una de las áreas de apoyo. Todas las reuniones mensuales son presididas por el Director General, el Secretario Técnico y el Subdirector Operativo. La periodicidad de las reuniones de ZEUS ha reflejado otro aspecto importante de flexibilidad organizativa: los asistentes tienen que organizar su tiempo de tal manera que puedan estudiar previamente los materiales, preparar su participación (sobre todo si van a exponer) y disponer de tiempo para estar presentes y puntuales en la reunión.

La DSPM ha estandarizado la organización de las reuniones de ZEUS, de tal manera que quienes participan en ellas puedan preparar los insumos que necesitan aportar y que permitan una planeación efectiva. Para empezar, es importante señalar que hay reglas importantes de conducta que se siguen en las reuniones mensuales de ZEUS. Entre otras cuestiones es importante señalar la puntualidad y el respeto, ya que se tratan temas delicados relacionados con la productividad y eficiencia de cada distrito. Por lo tanto, las y los participantes tienen claro que deben evitar comentarios personales o críticas sin base en el trabajo realizado. Asimismo el diálogo debe ser espontáneo y auténtico, en forma de una discusión enérgica, no de una inquisición, ya que debe involucrar el punto y el contrapunto de respuestas razonadas a preguntas concretas.

Todas las reuniones son dirigidas por el mando más alto presente en el momento, quien modera las participaciones y conduce la reunión siguiendo el orden del día. Por lo general, el mando superior da una breve bienvenida a todas y todos los participantes, más adelante el Secretario Técnico pide resultados de puntos acordados en la reunión anterior.

Posteriormente, tiene lugar la lectura del informe estadístico o cuadro básico, después se realiza la presentación del análisis de robo. De manera subsecuente, el coordinador apoyado por el personal a su cargo expone el desempeño y acciones tomadas durante el período analizado, destaca las acciones por tomar y la solicitud de apoyos requeridos para el período entrante.

Al terminar la exposición del coordinador del distrito supervisado, continúa el coordinador de los grupos especiales con una breve exposición de los hechos o actividades más relevantes que se efectuaron en el período. Una vez terminado el

coordinador, los tres primeros mandos de la corporación realizan sus comentarios o cuestionamientos en relación al desempeño del distrito. Asimismo cada uno de los representantes de las áreas de apoyo expone inquietudes o preguntas. Al finalizar las intervenciones se da lectura a los acuerdos y se declara terminada la reunión. En la minuta de la reunión se registran los acuerdos y se da seguimiento.

vi) *Tácticas innovadoras para resolver problemas*

Otro importante elemento que agrega valor a la instrumentación de ZEUS por parte de la DSPM fue iniciar reuniones mensuales de supervisión para cada uno de los distritos, con la participación de todas las áreas involucradas. Los coordinadores de distrito tuvieron la oportunidad de expresar sus necesidades para mejorar el combate a la delincuencia y el tiempo de respuesta.

Las principales preocupaciones de los coordinadores fueron expresadas en torno a la necesidad de contar con más elementos operativos y patrullas en buen estado. Los problemas manifestados por los coordinadores han sido considerados en la elaboración de presupuestos y en los planes de reclutamiento y capacitación. De esta manera se ha respondido, de acuerdo a las posibilidades financieras de la DSPM y del Ayuntamiento, a la resolución de sus problemas.

Otra área en la que la DSPM ha demostrado creatividad para resolver problemas es el uso y la distribución de la información. Inicialmente los informes mensuales eran impresos y entregados a cada uno de los participantes. De igual manera, se enviaba el cuadro básico a cada área de apoyo o mandos de la corporación por medio del correo electrónico.

El día de la reunión cada coordinador de distrito recibía cinco copias impresas del documento completo, una para él y el resto para cada uno de sus inspectores. Asimismo, lo recibían el Director General, Secretario Técnico, el Subdirector Operativo, y el Coordinador Operativo de los Grupos Especiales. Este era el mismo procedimiento para el documento quincenal y el reporte por inspector, a excepción del anual el cual sólo se dirige a los directivos de la institución y cada uno de los coordinadores. Este

procedimiento implicaba un amplio número de hojas y tinta que se invertía en la impresión de estos documentos y puede resultar agobiante si se considera que algunos documentos comprenden un poco más de cincuenta páginas.

Los coordinadores y las áreas involucradas comentaban que era incómodo y problemático almacenar tantos librillos, sobre todo por la falta de espacio físico, a tal punto que se llegó a poner en riesgo la seguridad de esta información, ya que los documentos estaban mal almacenados en todas partes de las oficinas de la DSPM, incluyendo escritorios, archiveros, vehículos y, en algunos casos, la falta de espacio en las oficinas hacía que la información terminara en los domicilios de los jefes operativos.

Por lo tanto, se decidió llevar a la práctica un nuevo método de distribución del material de resultados. La oficina de Informática, en coordinación con personal de Estadística y Análisis Criminal, creó un modelo electrónico en línea que alberga toda la información de ZEUS, el cual hasta la actualidad es utilizado.

Para consultar la información generada por ZEUS, cada uno de los involucrados ingresan vía red (Intranet) y se asignó una clave de consulta e ingreso de documentos al sistema a cada funcionario involucrado. Este programa disminuyó el gasto económico y, sobre todo, el desgaste que se implicaba la impresión y duplicado de información.

Actualmente la oficina de Estadística y Análisis Criminal concentra la información y la sube al sistema. Una vez que la información se encuentra en línea, personal de las áreas involucradas puede consultar los movimientos y resultados de cada período de análisis. Este cambio ha sido difícil para aquellos que no han tenido contacto frecuente con medios electrónicos. Sin embargo, esto se ha superado considerablemente con la práctica.

ZEUS también ha aportado una solución innovadora al problema de la búsqueda de información sobre comportamiento policial en perspectiva, específicamente en línea de tiempo. Gracias a la sistematización de información realizada a través del modelo ZEUS, las futuras generaciones de policía en la DSPM de Chihuahua podrán consultar las bases de datos de años y décadas anteriores de manera sencilla y realizar comparaciones. Esto

permitirá identificar comportamientos comunes y aprender de los aciertos y problemas del pasado.

Sin embargo, a pesar de lo que se ha expuesto anteriormente, el tiempo que lleva instrumentándose el modelo ZEUS en la DSPM es todavía relativamente corto como para realizar una evaluación consistente. El personal de CALEA, visitantes de otras corporaciones municipales (estatales y municipales), así como expertos nacionales e internacionales han expresado la buena impresión que tienen del funcionamiento del modelo, pero todavía es necesario esperar un par de años más para poder evaluar su eficiencia a fondo.

La visibilidad del modelo ZEUS en el ámbito comunitario es mínima, ya que el modelo se basa principalmente en procesos internos. No obstante, es importante señalar que ZEUS también sistematiza y registra la opinión ciudadana a través de las encuestas realizadas por la DSPM y del seguimiento a medios que se realiza constantemente. Uno de los elementos más visibles que alimentan al modelo ZEUS es el sistema de emergencias 060, éste ha sido muy bien evaluado por la ciudadanía y por los medios de comunicación locales.

En términos de los beneficios internos, los mandos medios entrevistados por el autor durante el trabajo de campo realizado en la DSPM, señalan que el modelo ZEUS ha mejorado considerablemente las relaciones de trabajo y la comunicación entre las áreas administrativa y operativa. Esta comunicación ha permitido que el personal de ambas áreas comprenda mejor las prioridades, retos y objetivos de su contraparte.

La Subdirección de Prevención, por ejemplo, se ha beneficiado del modelo ZEUS para poder dirigir sus actividades a las colonias donde más se requiere el trabajo preventivo, con base en los datos duros que generan las estadísticas. De la misma manera, distintas áreas de la corporación han adaptado sus actividades a lo que empíricamente se demuestra que pasa “en la calle”. Esto también ha incidido en mejorar el trabajo en equipo, la motivación del personal y en una mayor responsabilización de las actividades de cada área.

Otro aspecto importante para evaluar la gestión de ZEUS es la disminución concreta de la incidencia delictiva en el municipio. Por ejemplo, se ha logrado disminuir la incidencia de delitos en ciertas zonas, como en colonia Quintas Carolinas. Esta colonia encabezaba la lista de acontecimientos delictivos por robo a casa habitación con más de 18 robos al mes, una vez que se determinó esta zona como “foco rojo”, se redoblaron esfuerzos y se logró disminuir la incidencia hasta en un 80%.

Este mismo fenómeno ha tenido lugar en zonas de todos los distritos. En cuanto se identifica un foco rojo, en un periodo no mayor a un mes disminuye hasta 20% el delito o falta más frecuente. Esto ocurre debido a que el trabajo policial se enfoca en los puntos vulnerables o conflictivos y no al azar, como anteriormente se realizaba.

Sin embargo, es importante reconocer que aún es necesario automatizar varios procedimientos que harán más eficiente la gestión del modelo ZEUS. Esto incidirá no solamente en la disminución del índice delictivo, sino en una mejor relación laboral y mejor calidad de gestión al interior de la DSPM.

Las políticas de prevención del delito y acercamiento a la ciudadanía.

La DSPM ha logrado la colaboración de organizaciones especializadas que han realizado diagnósticos internos y estudios de clima laboral y han impulsado los procesos de inserción de nuevas prácticas y procedimientos, a través de los estándares de CALEA. En estas acciones han participado instituciones de educación superior (Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey, Campus Chihuahua, a través de la Comisión de Calidad del Consejo Ciudadano de Participación en la Seguridad Pública Municipal”.²⁴³

El Gobierno Municipal ha enfocado su incidencia en el fortalecimiento de la Dirección y en la facilitación de interacciones con otros sectores locales para potenciar la calidad en el servicio a la ciudadanía. Los recursos asignados a las funciones de seguridad son de los más altos del municipio junto con los de asistencia social y obra pública. También se observa el soporte de una plataforma técnica y un intercambio con

²⁴³ L. Capobianco, *Informe temático del 7° Coloquio Anual del CIPC*, Oslo, 2007.

experiencias exitosas de la región latinoamericana y de la asistencia de distintas organizaciones especializadas en seguridad y procesos de democratización.

En cuanto a estrategias de acercamiento a la comunidad, la DSPM de Chihuahua instrumenta desde 2005 el programa D.A.R.E. (*Drug Abuse Resistance Education*). Hasta diciembre de 2008 ha graduado a 94,600 estudiantes, y tiene proyectado entre sus esfuerzos de innovación diseminar el programa en la población indígena de Chihuahua con la traducción de sus materiales a la lengua rarámuri,²⁴⁴ e incrementar el estado de fuerza de los policías D.A.R.E. para potenciar la prevención de la violencia y el abuso de drogas.

El acercamiento a la comunidad que se lleva a cabo a través de este programa está a cargo de la Subdirección de Prevención de la DSPM de Chihuahua. En su etapa inicial reclutó a 15 policías que fueron capacitados por instructores de DARE en Mexicali.²⁴⁵ Los elementos policiales involucrados deben contar con al menos dos años de experiencia en la institución, tener facilidad para interactuar con niñas, niños y adolescentes, ser padres de familia y aprobar la instrucción intensiva de la instancia autorizada. Las clases DARE siempre son impartidas en presencia del maestro o maestra de grupo o director/a del plantel. Otro aspecto notable es que la o el policía D.A.R.E. está asignada/o únicamente a la labor de impartir el programa en las escuelas primaria, secundaria y próximamente preparatoria. Respecto a la inversión económica, la corporación debe adquirir los materiales oficiales, que son revisados y aprobados por D.A.R.E. México.

Entre los requerimientos esenciales solicitados por el Centro Nacional de Capacitación D.A.R.E. se encuentra contar con la aprobación y apoyo de la Secretaría de Educación y Cultura. En las plazas con experiencias exitosas, como es el caso del Municipio de Chihuahua, es creado y operado un Patronato, a fin de garantizar la sostenibilidad del programa en el mediano y largo plazos. El patronato está constituido por padres y madres de familia, empresarias/os y organizaciones.

²⁴⁴ Lengua local de la población indígena Tarahumara.

²⁴⁵ DARE Mexicali que es Centro Nacional de Capacitación, por D.A.R.E. Estados Unidos, instancia autorizada para capacitar instructores en México, Centro y Sudamérica. D.A.R.E. Mexicali tiene la facultad para fijar las reglas y las normas para la constitución de otros Patronatos de D.A.R.E. en México.

<http://www.daremexicali.org/index.html?component=content&contentCategoryKey=1&contentKey=18>

Cuadro 27. Cifras del Programa D.A.R.E., DSPM de Chihuahua

Cifras del D.A.R.E. Chihuahua	
Efectivos asignados	18 tiempo completo 2 tiempo parcial (zona rural del Municipio)
Instructores	20
Alumnas/os graduados por ciclo	20,000
Alumnas/os graduados por año escolar	40,000
Alumnas/os graduados a la fecha	94,600 egresados (a dic. 2008)
Escuelas cubiertas	749
Reconocimientos	Instructor del año 2008 (Carlos Mario Márquez Berzoza)

La Subdirección de Prevención proporciona los efectivos, patrullas, combustible, uniformes y los honorarios de las y los policías que participan en este programa. El Centro de Calidad de la DSPM realiza un seguimiento y evaluación del programa.²⁴⁶ El programa adicionalmente ha referido información relevante para posteriores intervenciones interdisciplinarias en materia preventiva o en derivación a centros especializados, de acuerdo a las características del caso. También se ha obtenido información sobre narcomenudeo, violencia familiar, abuso sexual, incesto y la detección de expendios clandestinos de estupefacientes.

Atención a víctimas

La incorporación de las Unidades de Atención a la Violencia Intrafamiliar (UAVI) en las comandancias Norte y Sur de la DSPM de Chihuahua tuvo lugar en noviembre de 2005. El servicio que proporcionan las Unidades ha sido sustantivo en la atención integral de las víctimas de violencia familiar, pero también en los casos que requieren la intervención especializada de psicólogas y trabajadoras sociales, la contención de detenidos, así como la atención a menores infractores y de personas que se albergan en las instalaciones de las comandancias por cuestiones no relacionadas con faltas administrativas --migrantes, personas con discapacidades, menores extraviados o abandonos-- o en su caso de abogadas/os.

²⁴⁶ Se efectúan diagnósticos iniciales y evaluaciones al término de la intervención (evaluaciones pre-post).

El servicio que brindan las UAVI es de primera instancia, proporcionan orientación y acompañamiento permanente de los casos que son atendidos en las instalaciones. Entre sus tareas prioritarias se encuentran canalizar a centros especializados a las y los usuarios para su atención de seguimiento o tratamiento en el caso de adicciones o violencia. La incidencia e iniciativas del trabajo cotidiano de las UAVI y de la Comisión de Atención a la Violencia Intrafamiliar del Consejo Ciudadano han dado como resultado la concepción de nuevos centros de atención no sólo para víctimas, sino también para generadores de violencia, lo cual refleja la perspectiva integral que las orienta. Asimismo, personal calificado de las UAVI acompaña y participa en la tarea operativa de la DSPM, atienden llamados en sitio, y capacitan a policías para dar una intervención temprana a víctimas de violencia o delito.

Participación ciudadana formal (como mecanismo externo de control).

Entre 1988 y 2004 el municipio de Chihuahua formó un Consejo de Seguridad Pública integrado por cerca de 400 organismos de sociedad civil. El Consejo, durante su gestión, no generó acciones continuas que contribuyeran significativamente en materia de seguridad. Esta instancia se diluyó en 2004.

El Comité Ciudadano actual, constituido desde 2005 por una presidencia y siete Comisiones, cuyos miembros se reúnen cada 15 o 30 días para asuntos de su competencia, y dos veces por año en una reunión general denominada “plenaria” que sesiona en sedes aportadas por alguna de las organizaciones que las forman. El Comité recibe asistencia y colaboración de aproximadamente de 70 organizaciones de la sociedad civil, que contribuyen activamente con las comisiones.

El Comité está constituido por representantes de organismos de sociedad civil y de un miembro representante de las áreas correspondientes de la Dirección de Seguridad Pública Municipal de Chihuahua. El Comité cuenta con un reglamento que enumera las disposiciones generales y facultades y obligaciones de los integrantes.

La Dirección de Seguridad Pública Municipal y la Confederación Patronal de la República Mexicana (COPARMEX), un organismo empresarial de Chihuahua, estructuraron al

Comité. El Comité es una muestra del interés de la comunidad empresarial de Chihuahua por participar formalmente en tareas de prevención del delito y seguridad pública. La COPARMEX proporciona recursos y asesoría para modernizar a la policía municipal de Chihuahua.

Desde el principio se decidió la división del Comité en siete comisiones con funciones específicas y diferenciadas. En marzo de 2005 se bosquejó un primer organigrama y se propusieron los organismos que compondrían el Comité. Los criterios para conformar las siete comisiones responden a la identificación de los principales problemas del municipio. La evolución de este organismo se revela en parte en las modificaciones nominativas de las comisiones y la inclusión de organizaciones, asociaciones, universidades, empresas y centros de atención especializados que han aportado su participación en las comisiones correspondientes del Comité Ciudadano de Seguridad Pública Municipal.

Las siete Comisiones que forman al Comité son: Policía Comunitaria; Atención a la Violencia Familiar; Prevención; Dignificación y Calidad de Vida Policial; Protección Civil; Certificación y Calidad y Profesionalización

Buenas prácticas del CCSPM

- El compromiso y la congruencia institucional. La Dirección de Seguridad Pública Municipal ha mantenido la promesa de trabajar de manera articulada con las instancias a las que invitó al Comité.
- La perspectiva horizontal prevalece en la relación de la policía con las organizaciones de sociedad civil integrantes del Comité.
- Las decisiones y actividades del CCSPM son acordadas e instrumentadas por la DSPM de Chihuahua.
- Voluntad política. La labor que realizan las Comisiones del Comité es inequívocamente política, ya que cohabitan instancias con perfiles y posiciones políticas distintas. Las organizaciones, empresas, instituciones y centros especializados hasta este momento han involucrado acciones en las que han tenido

divergencias. En este caso particular se precisó anteponer los objetivos comunes y construir mecanismos convergentes que propiciaran la consecución de las metas establecidas. La voluntad política resulta ser en este sentido un factor determinante en la acción colectiva para aportar al mejoramiento de la gobernabilidad del Comité, la cual se sostiene en un enfoque participativo e incluyente que se articule en beneficio de las necesidades de sus constituyentes.

- Liderazgo y legitimidad de las organizaciones integrantes de las comisiones. El caso del Comité ciudadano es emblemático, al haber sido constituido por instituciones educativas del más alto nivel y prestigio, por organizaciones de sociedad civil que cuentan con importantes trayectorias y experiencia, así como por empresas con responsabilidad social que están comprometidas con el fortalecimiento de las acciones en beneficio de la seguridad ciudadana han generado reacciones en cascada por parte de centros especializados de atención que se han sumado a la cadena de contribuciones.
- Incidencia. Las siete comisiones que integran el comité han generado desde su establecimiento acciones, productos y recursos que han contribuido a fortalecer las funciones y alcances de la DSPM. La coordinación intersectorial entre la dependencia pública y sociedad civil- CCSPM- a tres años de su origen se consolidan como un ejemplo de trabajo activo y sostenido que cosecha sus primeras contribuciones.
- Interacción directa con policías y obtención de información sustantiva.²⁴⁷ Buscando cumplir con las necesidades y respondiendo a problemas específicos de la institución policial municipal, se ha establecido comunicación cercana y permanente que ha permitido, entre otras cosas, identificar las principales prioridades de los policías en sus quehaceres operativos. La tarea del Comité a través de las comisiones es identificar vacíos (en sentido amplio) que afecten el desempeño y calidad del servicio. Un ejemplo de esta interacción y de la acción proactiva del Comité son las entrevistas grupales efectuadas por la Comisión de Calidad. En estos ejercicios se detectó la necesidad de capacitar a los policías municipales en sus atribuciones al entrar en vigencia el nuevo sistema de justicia penal. La comisión detectó que había una necesidad de orientar y capacitar a los policías en la concepción, operatividad y

²⁴⁷ A través de entrevistas, la comisión ha obtenido información de primera mano de policías (de filas y mandos) para conocer sus inquietudes y necesidades.

beneficios del nuevo sistema. Este problema interno duró varios meses, hasta que la Comisión diseñó la forma de responder a esta necesidad: 176 policías tomaron el *Diplomado de Actualización sobre el Nuevo Sistema de Justicia Penal* con los apoyos del Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey, campus Chihuahua, el Supremo Tribunal de Justicia, la Procuraduría General de Justicia del Estado, el Centro de Implementación del Nuevo Sistema de Justicia Penal, el Colegio de Abogados, la Facultad de Derecho de la UACH, el Claustro Universitario y la Federación de Abogados y se prevé capacitar a la totalidad del personal operativo.

- Integración del policía al tejido social. La incorporación de los policías en los procesos de profesionalización por parte de universidades que gozan de reconocimiento estatal es uno de los principales aciertos en la labor de dignificación de la institución y la figura policial. El efecto de esta acción es visible en los policías también, quienes han manifestado sentirse valorados y considerados en un trato igualitario, como el resto de las profesiones y oficios.
- Establecimiento de estándares e impulso de políticas públicas por parte de la ciudadanía respecto a la actuación y desempeño de la Policía Preventiva Municipal, expresados mediante su visión y acciones para fortalecer a su institución de seguridad y para reivindicar la participación ciudadana en temas estratégicos de gobernabilidad local.
- Las acciones del Comité Ciudadano de Seguridad Pública Municipal sientan un importante precedente en la construcción de capacidades ciudadanas para generar el contrapeso democrático en la gestión pública en materia de seguridad ciudadana y han ejercido funciones efectivas de control externo de la policía local.

El Plan de Protección y Convivencia Ciudadana: la búsqueda fallida de un modelo de reforma integral.

La DSPM de Chihuahua, a través del Plan de Protección y Convivencia Ciudadana (PPCC) buscó integrar y potenciar los tres modelos que hasta la fecha ha conjugado en su operación. Por una parte, se esperaba que la transición de la Policía de Proximidad como un grupo operativo a la Policía Comunitaria como un modelo institucional pudiera

generar mejores condiciones de contacto con la ciudadanía. Por otra, el modelo de policía orientada hacia la solución de problemas permite procesos de toma de decisiones más informados y acorde a las necesidades de la ciudadanía chihuahuense. Asimismo, el modelo de inteligencia policial proporciona información de calidad para reaccionar de manera más estratégica y proactiva ante las amenazas que enfrenta la sociedad y los riesgos en que incurren los elementos de la corporación.

El PPCC se intentó instrumentar en un entorno de retos delincuenciales que no tiene precedentes en la historia reciente del Municipio de Chihuahua desde fines de la Revolución mexicana, en la década de 1920. Si bien esto implicó un serio desafío para su instrumentación, fue el cambio de autoridades que tuvo lugar en marzo de 2009 lo que terminó con este Plan. A diferencia de la mayoría de las policías municipales en México, la DSPM no cambió de mando como consecuencia de una elección local, sino por la renuncia de Lázaro Gaytán, su anterior Director. A la salida de Gaytán, el Presidente Municipal de Chihuahua decidió nombrar a un militar, al General Brigadier Javier Aguayo y Camargo, al frente de la Policía Municipal y esto terminó con la viabilidad del PPCC. Las nuevas autoridades, bajo una visión castrense, prefieren seguir políticas de mano dura (muy aplaudidas por la comunidad ante el incremento en la incidencia delictiva) en lugar de políticas de acercamiento a la comunidad. El PPCC continúa en la actualidad como el programa Sumarte, pero ha perdido la visión de transversalidad de la convivencia ciudadana como eje de la institución.

Varias de las reformas que tuvieron lugar en la DSPM de Chihuahua entre 2002 y 2009 continuarán, sobre todo las relacionadas directamente con el cumplimiento de estándares para la acreditación de CALEA, que debe renovarse periódicamente. En opinión de Lázaro Gaytán, ex Director de Seguridad Pública Municipal, las áreas que están en más riesgo de regresión son la capacitación y las políticas de acercamiento a la ciudadanía. La visión castrense de la capacitación policial que actualmente prevalece en Chihuahua es contraria a los esfuerzos previos por inculcar valores democráticos. Sin embargo, a pesar de los riesgos de regresión y la discontinuidad de varios programas, la consolidación del papel del Comité de Participación Ciudadana, la activa participación de la comunidad empresarial y el reconocimiento público de la mejora en la calidad del servicio policial en Chihuahua son elementos que pueden favorecer la permanencia de algunas reformas.

4.3 EL PROCESO DE REFORMA POLICIAL EN GUADALAJARA, JALISCO

Estado de fuerza operativo.	
Dirección General de Seguridad Pública de Guadalajara, Jalisco.	
<i>Rango</i>	<i>Número de personas</i>
Mandos superiores – masculino	35
Mandos superiores – femenino	0
Mandos medios – masculino	90
Mandos medios – femenino	5
Agentes de policía operativos – masculino	1,799
Agentes de policía operativos – femenino	219
Personal administrativo – masculino	1,005
Personal administrativo – femenino	92
Total de personal masculino	2,929
Total de personal femenino	316
Total de personal, ambos sexos	3,254
Número de policías por 10,000 hab.	18

Fuente: INEGI, Encuesta Nacional de Gobierno, Seguridad Pública y Justicia Municipal 2009, Base de datos 2 “Seguridad pública”, el autor agregó los ocho códigos de los reactivos de la pregunta 37 correspondientes al municipio de Guadalajara, Jalisco.

En la administración municipal 2006-2009, la Dirección General de Seguridad Pública de Guadalajara llevó a cabo una serie de reformas que modernizaron y democratizaron su gestión, además de facilitar la participación ciudadana e impulsar una visión comunitaria en su despliegue operativo. En esta sección se presentan cinco aspectos centrales de este proceso de reforma: el análisis de necesidades inicial; las reformas normativas durante el periodo; los controles disciplinarios; el papel del Consejo Consultivo de Seguridad (ciudadano) y los resultados del estudio Justiciabarómetro en la Zona Metropolitana de Guadalajara, que se basa en una encuesta a policías preventivos en Guadalajara y sus municipios conurbados.²⁴⁸

²⁴⁸ La zona metropolitana de Guadalajara comprende los siguientes municipios: Guadalajara, Zapopan, Tlaquepaque, Tlajomulco de Zúñiga, Tonalá y El Salto. Esta sección de la investigación recupera la experiencia de reforma policial en el municipio de Guadalajara, pero en varios puntos se hace referencia a la zona metropolitana de Guadalajara, que

El primer paso: análisis de necesidades

Las autoridades involucradas en el proceso de reforma policial en el Municipio de Guadalajara iniciaron esta empresa realizando un análisis de necesidades de las/os policías, considerando que al ocuparse de sus problemas podrían lograr una mejor relación entre las/os policías y la ciudadanía. Este proceso fue amplio e incluyente, recogiendo las opiniones de policías preventivos municipales.

De acuerdo con Carlos Mercado, ex Responsable de la Comisión Estratégica de la Asociación Intermunicipal de Guadalajara, un órgano que estableció los mecanismos de coordinación en materia de seguridad entre los seis municipios que integran la zona metropolitana de Guadalajara, en el proceso de análisis de necesidades se identificaron cuatro rubros a priorizar: a) los problemas de salud de las/os policías; b) las dificultades de este gremio para acceder a la cultura; c) los mecanismos de reclutamiento y formación; d) ganar o recuperar la confianza ciudadana.²⁴⁹

A) *Problemas de salud.* A partir de la alta incidencia de elementos policiales incapacitados por motivos de salud, las autoridades municipales decidieron investigar cuáles eran las principales enfermedades que se presentaban en este grupo. Encontraron dos principales problemas de salud entre la población policial. En primer lugar, un gran número de elementos con sobrepeso y con los problemas cardiovasculares que se derivan de esa condición. Las autoridades municipales prepararon un modelo para que las/os policías pudieran tener mejores condiciones para sobrellevar esos problemas de salud. Esto fue la base del programa *Policía Saludable*, que consistió en involucrar a las/os policías en regímenes alimentarios vigilados por nutriólogos/os y a rutinas de ejercicio físico. El Gobierno municipal invirtió en la instalación de un área de ejercicio con equipo de gimnasio. En segundo lugar, las autoridades municipales identificaron problemas psicológicos y psiquiátricos, para lo cual fortalecieron el área de asistencia psicológica.

comprende esos seis municipios. La coordinación en materia de seguridad pública entre estos municipios es una buena práctica en materia de gestión de política de seguridad en una zona urbana. Por lo tanto, se hace referencia a varios procesos de colaboración en las siguientes páginas.

²⁴⁹ Entrevista a Carlos Mercado, ex Responsable de la Comisión Estratégica de la Asociación Intermunicipal de Guadalajara, realizada por Esteban Arcos el 20 de noviembre de 2009 en Guadalajara, colaborando para el autor de esta tesis.

- B) *Acceso a la cultura.* Las/os policías del municipio opinaron que los problemas económicos y sociales que tienen para acceder a actividades culturales (la animadversión que han generado por décadas las/os policías mexicanos entre la sociedad civil dificulta su integración social y la de sus familiares). Por lo tanto, las autoridades municipales decidieron comprar materiales para abrir una biblioteca en las instalaciones de la Policía Municipal de Guadalajara que da servicio a las/os policías y sus familiares.
- C) *Mecanismos de reclutamiento y profesionalización.* Las autoridades policiales establecieron la edad máxima de reclutamiento de 30 años, con el objeto de tener un grupo operativo joven,²⁵⁰ también establecieron la obligatoriedad de contar con el certificado de preparatoria terminada (educación media superior). En el terreno de la profesionalización, incorporaron asignaturas como desarrollo humano y derechos humanos a la estructura curricular de la formación básica y establecieron programas de re-capacitación a los elementos operativos.²⁵¹ Por ejemplo, a partir del análisis de necesidades, las autoridades municipales detectaron una fuerte necesidad de re-entrenamiento en uso de armas, ya que una gran cantidad de agentes no habían utilizado su arma en los últimos diez años y no tenían habilidades específicas en este terreno. Para contrarrestar este problema, se organizaron cursos con especialistas y

²⁵⁰ Uno de los argumentos que presenta la Secretaría de Seguridad Pública Federal en su propuesta para desaparecer las policías municipales es que 'en un país con un promedio de edad de menos de 30 años, la mitad de los policías municipales tienen más de 35 años de edad'. Secretaría de Seguridad Pública, *Nuevo modelo policial*, op.cit, p. 18. Por lo tanto, es importante tomar medidas locales para formar instituciones policiales con más elementos jóvenes. El 22.7% de las/os policías del municipio de Guadalajara tienen entre 18 y 30 años, el 46.3% entre 31 y 40 años y el 31% tienen más de 41 años. Moloznik, Marcos Pablo, David A. Shirk y María Eguenia Suárez de Garay, *Justiciabárometro. Reporte global. Resultados de la encuesta a la policía municipal preventiva de la Zona Metropolitana de Guadalajara 2009*, Guadalajara, University of San Diego, Universidad de Guadalajara, ITESO, 2009, p. 9.

²⁵¹ *Reglamento Interior de la Dirección General de Seguridad Pública de Guadalajara*, artículo 19. 'El Programa de Formación Policial contará con los siguientes niveles: I.- Formación Básica: Todos los aspirantes a pertenecer al Cuerpo de Seguridad Pública deberán ser capacitados a través del Departamento de Formación Policial para incorporarse a la carrera policial, a fin de que se encuentren aptos para realizar las actividades propias de su función en forma profesional, eficiente y con calidad. II.- Actualización: El Cuerpo de Seguridad Pública, deberá actualizarse en forma permanente sobre los conocimientos y habilidades que se requieren para el ejercicio de sus funciones, mediante cursos y programas de evaluación. III.- Especialización Técnica y Profesional: La formación técnica consiste en lograr la capacitación del Cuerpo de Seguridad Pública para trabajos específicos orientados a la realización de actividades en donde se adquieran conocimientos, aptitudes y habilidades especiales en un área determinada de la actividad policiaca. La capacitación también determinará qué especialidades son compatibles entre ellas para destinarse a diversas áreas de trabajo. La finalidad de la formación profesional es la de obtener un título o grado académico a nivel profesional en alguna materia de carrera policial expedido o reconocido por una institución educativa. IV.- Promoción: Permite al Cuerpo de Seguridad Pública que aspire a ascender dentro de la carrera policial, contar con los conocimientos y habilidades propias del nuevo grado, mediante el proceso de capacitación y aprobación en las áreas técnica, ética y profesional. V.- Formación de Mandos. Tiene por objetivo la preparación de los mandos medios y superiores a fin de desarrollar íntegramente al personal en la administración y organización policial'.

prácticas de tiro, de tal manera que todos las/os policías tuvieron la oportunidad de practicar dos veces por año.²⁵²

D) *Acercamiento a la ciudadanía.* Además del enfoque de proximidad con la ciudadanía que se dio a la formación básica y re-capacitación, la Policía Municipal creó un grupo de Policía Comunitaria que operó en una colonia (barrio) de Guadalajara. Se capacitó a las/os policías que integraron este grupo. De acuerdo con Carlos Mercado, el programa de Policía Comunitaria fomentó la participación ciudadana para la prevención del delito, aumentó la denuncia y generó mecanismos más integrales para enfrentar a las/os delincuentes. El programa de Policía Comunitaria logró superar la visión reactiva y represiva de la Policía de Guadalajara como mecanismo de contención delictiva y control social. Este programa también dejó un precedente muy importante en materia de disuasión de la incidencia delictiva con medidas policiales y no policiales. Debido a que este proyecto se ha instrumentado recientemente, aún no se cuenta con evaluaciones sobre su desempeño.

En 2008 y 2009 se utilizaron los fondos de SUBSEMUN asignados al Municipio de Guadalajara para impulsar las iniciativas anteriormente señaladas.²⁵³ Siguiendo las Reglas de Operación básicas de este programa federal de transferencias financieras etiquetadas para la seguridad pública en los municipios mexicanos, el Gobierno municipal de Guadalajara dirigió los recursos a tres rubros: equipamiento (armas, radios, patrullas, etc.), profesionalización e infraestructura.

En cuanto a la inversión en infraestructura, las autoridades municipales priorizaron la compra de equipo de telecomunicación para mejorar el monitoreo, la georeferenciación delictiva, la conexión con Plataforma México y las bases de datos federales, así como la tecnología que permite agilizar la comunicación con otras instituciones policiales en el estado de Jalisco y en el resto del país para intercambiar información estratégica. Por ejemplo de enero a junio de 2009, la Policía Municipal de Guadalajara logró detener a seis delincuentes a partir de la búsqueda de información en las bases de datos de Plataforma México. Esto es un ejemplo del trabajo de inteligencia preventiva que pueden realizar las policías municipales.

²⁵² *Entrevista a Carlos Mercado ... loc. cit.*

²⁵³ SUBSEMUN es el Subsidio para la Seguridad Pública en los Municipios, véanse *supra* pp. 29 a la 32 del capítulo 2.

Las reformas normativas

Durante el periodo 2006-2009, las autoridades de los seis municipios conurbados de Guadalajara (la zona metropolitana), a través de la Coordinación Metropolitana de Seguridad, buscaron redactar un bando de policía homologado. Es decir, se propuso que estos municipios trabajaran de manera conjunta para modificar y homologar los principios normativos que rigen a sus policías, sus políticas de seguridad y la codificación de faltas administrativas y delitos menores. Asimismo, se buscaba que el bando homologado generara una serie de criterios en materia de prevención del delito que pudieran ser instrumentados de manera similar a lo largo de toda la geografía y barrios de la zona metropolitana de Guadalajara.

Actualmente cada municipio tiene su propio Bando o Reglamento de Policía y Buen Gobierno, por lo tanto, la clasificación de delitos menores es distinta y también los criterios de actuación policial. En varios puntos de la zona metropolitana de Guadalajara, los municipios están divididos simplemente por una calle, por lo tanto, los procedimientos de arresto, sanciones y la misma tipificación de delitos cambia, literalmente, con tan sólo cruzar una acera.

Además de las implicaciones en materia de fenomenología criminológica que genera esta diferencia en los preceptos normativos de los seis municipios que forman la zona metropolitana de Guadalajara –las oportunidades delictivas varían de una a otra jurisdicción, así como las consecuentes sanciones que conllevan- esto también representa un problema administrativo. Las administraciones públicas y las instancias de justicia municipales enfrentan el reto de que un mismo acto delictivo es sancionado como falta administrativa en un municipio, mientras que en otro municipio aledaño tiene una penalización mayor. El fenómeno criminológico más notorio que genera esta disparidad normativa es el desplazamiento del delito hacia los municipios donde tiene menor sanción y el problema administrativo es la sobrecarga de las autoridades policiales y de justicia administrativa de esos municipios.

En otras zonas metropolitanas mexicanas (Cd. de México, Puebla, León) también se ha discutido la posibilidad de homologar la normatividad de los distintos municipios que

comprenden las zonas conurbadas de estas ciudades, sin embargo, Guadalajara ha llegado más lejos que estas regiones. Tal vez sólo algunos ejemplos de coordinación intermunicipal en zonas metropolitanas como Monterrey y Veracruz-Boca del Río superen los esfuerzos de Guadalajara en este terreno, pero en la mayor parte de los casos la coordinación intermunicipal es muy complicada o imposible.

Por ejemplo, en la Ciudad de México, el Jefe de Gobierno del Distrito Federal ha tenido acercamientos con los Presidentes de los Municipios que rodean a la Ciudad de México y que forman su zona metropolitana, para proponer la homologación de Reglamentos de Tránsito. La búsqueda de homologación normativa sólo ha llegado a materias de tránsito y vialidad en la mayoría de las zonas metropolitanas mexicanas, pero todavía no se ha concretado ninguno de estos proyectos. La iniciativa en Guadalajara es más integral, ya que comprende normatividad en materia de seguridad pública y no sólo de vialidad. En el momento de escribir esta tesis todavía no se logra consolidar esta iniciativa y su éxito dependerá de la voluntad política y de la capacidad de negociación de las nuevas autoridades al frente de la policía municipal.

En la administración 2006-2009 también se redactó y se buscó la aprobación de un Reglamento Interior para la policía municipal, dirigido a mejorar las condiciones en las que trabajan las/os policías. Hasta el momento no ha sido aprobado ese nuevo Reglamento, pero es importante señalar que el Reglamento Interior de la Dirección General de Seguridad Pública de Guadalajara, publicado en febrero de 2005, contiene principios que sirvieron como fundamento a los procesos de reforma policial en el periodo 2006-2009. El artículo 3 de este Reglamento incorpora los estándares más altos de protección a los derechos humanos, incluyendo los preceptos constitucionales federales, de la Constitución de Jalisco e incluso de los tratados internacionales ratificados por México. Es relevante destacar que muy pocos reglamentos policiales en México definen un ámbito tan amplio de compromiso institucional con el respeto y protección a los derechos humanos.

El artículo 8 del mismo ordenamiento normativo establece principios que también son innovadores en el ámbito reglamentario de las policías locales mexicanas. Por ejemplo, señala como obligatoria la no discriminación incluyendo una serie de categorías sociales que tradicionalmente han sido objeto de violencia policial en México: 'en razón de

su raza, nacionalidad, sexo, religión, condición social, preferencia sexual, apariencia personal, ideología política o por cualquier otro motivo que dañe o menoscabe su integridad física o moral (fracción VII). En el mismo artículo, la fracción XII establece la obligatoriedad de preservar la escena del delito, un papel muy importante que desempeña la policía preventiva municipal en el entorno de las reformas al sistema de justicia penal en México.

Otra de las bases normativas más importantes para desarrollar controles disciplinarios eficientes en Guadalajara es el Reglamento para Vigilar la Actuación de los Elementos de la Dirección General de Seguridad Pública de Guadalajara, aprobado en el año 2000. Este lineamiento normativo sirvió como base para desarrollar la operación de la Dirección de Asuntos Internos y del Consejo de Honor y Justicia en el periodo 2006-2009, que se analizarán en los párrafos siguientes. Este Reglamento, en su artículo 3, establece las bases para que la vigilancia de la gestión de las/os policías sea una tarea en la que concurren varias autoridades municipales y no sólo las autoridades policiales. En particular, atribuye responsabilidades a la Presidencia Municipal, a la Sindicatura y al Consejo Consultivo Ciudadano de Seguridad para estas tareas de vigilancia.²⁵⁴

Los controles disciplinarios

Al igual que en el Municipio de Chihuahua, las quejas ciudadanas contra las irregularidades y las incidencias de abuso por parte de la policía preventiva municipal de Guadalajara, son dirimidas por instancias disciplinarias administradas por el Municipio, que no están bajo el control completo de la Dirección General de Seguridad Pública de Guadalajara. De acuerdo con Carlos Mercado, uno de los más grandes aciertos de la administración 2006-2009 hacer efectivos los principios normativos que establecen estos innovadores mecanismos de control, que trascienden los mecanismos internos de control disciplinario que fomentan la impunidad tanto en México como en otros países, debido a que se basan en sistemas de vigilancia que sólo comprenden a policías evaluando la actuación de otras/os policías.

i) La Dirección de Asuntos Internos (DAI)

²⁵⁴ Municipio de Guadalajara, *Reglamento para Vigilar la Actuación de los Elementos de la Dirección General de Seguridad Pública de Guadalajara*, 2000.

La DAI es una instancia similar a una fiscalía, que investiga y documenta los casos en los que se denuncia abuso policial, uso indebido de la fuerza, corrupción o cualquier irregularidad en la conducta de un/a policía que requiera sanciones administrativas por parte del Municipio y/o de la Dirección General de Seguridad Pública (es decir, los asuntos que no son penales). La DAI tiene como misión:

‘Constituir[se] como un órgano de investigación y persecución de conductas o faltas que se susciten en perjuicio de la ciudadanía, cometidas por los Elementos de Seguridad Pública de Guadalajara, actuando con elevados valores de Justicia y Equidad, desarrollando métodos y técnicas con estricta observancia a la legalidad en la aplicación de procedimientos que garanticen un desempeño transparente e institucional, de igual forma reconocer todos aquellos actos heroicos y sobresalientes que resulten a propósito de la función policiaca’.²⁵⁵

La DAI depende de la Sindicatura del Municipio de Guadalajara, esto le da autonomía frente a la Dirección General de Seguridad Pública para investigar la gestión de las/os elementos policiales del municipio. A continuación se enlistan las principales funciones estatutarias de la DAI:

- ‘ [...] II.- Recibir e investigar en coordinación con la Comisión de Honor y Justicia los asuntos que se susciten con motivo de las faltas y violaciones a los principios y obligaciones que tienen los elementos de la Dirección General de Seguridad Pública de Guadalajara frente a la sociedad, cuando la queja provenga de los ciudadanos, se lesionen los derechos de estos; cuando se tenga conocimiento por cualquier medio de la comisión de algún ilícito por parte de los elementos operativos, o se infrinjan las disposiciones contenidas en el presente reglamento y demás ordenamientos aplicables.
- III.- Rendir un informe mensual a la Comisión de Honor y Justicia sobre el estado que guarda cada uno de los procedimientos administrativos en trámite, así como los datos y antecedentes de cada caso.
- IV.- Presentar de inmediato las denuncias ante la autoridad competente, cuando se tenga conocimiento de hechos que puedan presumir la existencia de un delito, en los términos del Código de Procedimientos Penales del Estado de Jalisco.
- V.- Practicar todas las actuaciones y diligencias que estime necesarias para integrar adecuadamente los procedimientos administrativos, así como aquellas actuaciones que le ordene la Comisión de Honor y Justicia, en los términos del presente reglamento.
- VI.- Recibir y desahogar los medios de prueba que presenten las partes en los términos del presente ordenamiento.

²⁵⁵ Sitio web de la Dirección de Asuntos Internos y Jurídicos de la Sindicatura del Municipio de Guadalajara <http://enlinea.guadalajara.gob.mx/sim/dependencias.asp?dep=229> consultada el 26 de noviembre de 2009.

VII.- Integrar los procedimientos administrativos y enviar los proyectos de resolución correspondientes a la Comisión de Honor y Justicia, para que ésta resuelva e imponga las sanciones aplicables al caso.

VIII.- Comunicar a las diversas corporaciones policíacas del Estado y de la República, según lo previsto por la Ley General que Establece las Bases para la Coordinación en Materia de Seguridad Pública, las resoluciones en las que la sanción impuesta al elemento de policía sea la destitución.

IX.- Informar al Presidente Municipal y al Director General de Seguridad Pública, las resoluciones emitidas.

X.- Realizar los análisis y estudios que permitan medir los índices de corrupción y de indisciplina en la corporación de Seguridad Pública Municipal.

XI.- Implementar y ejecutar los controles, programas y estrategias necesarios para prevenir la corrupción y la mala actuación entre los miembros del cuerpo de Seguridad Pública Municipal; y

XII.- Durante todo el procedimiento deberá garantizar la seguridad física y moral de los denunciantes'.²⁵⁶

Para llevar a cabo estas funciones, la DAI cuenta con el Departamento de Recepción e Investigación de Quejas y sus dos Unidades:

Unidad de Admisión y Tramitación de Quejas, que tiene oficinas abiertas las 24 horas y cuenta también un *hotline* (línea telefónica) y una página de internet donde se pueden denunciar irregularidades y abuso policial en cualquier horario. Esta Unidad está integrada por pasantes de derecho.

Unidad de Investigación y Audiencias, integrada por investigadores con licenciatura en derecho y notificadores.

Por otra parte, la DAI también comprende al Departamento de Programas de Vigilancia, integrado por profesionales de las ciencias sociales con conocimiento de los problemas de seguridad pública y mínimo tres años de experiencia profesional. Sus funciones son: analizar la situación disciplinaria de los elementos de la Dirección General de Seguridad Pública y diseñar e instrumentar los programas para la prevención de la corrupción.

En este Departamento se desarrollan dos programas que son fundamentales para controlar la corrupción y las irregularidades en la gestión de la Policía Municipal de Guadalajara. Por una parte, el Programa de Procesamiento de Datos se apoya en programas informáticos para procesar y analizar los indicios y datos que se desprenden

²⁵⁶ Municipio de Guadalajara, *Reglamento para Vigilar ...*, op. cit., art. 10.

de las quejas presentadas ante la Dirección de Asuntos Internos, con la finalidad de detectar a las/os policías que de manera recurrente se ven relacionados con hechos ilícitos u otras conductas irregulares y con el objeto de elaborar un mapa con los patrones de conducta de los policías. Esto es un programa similar al Sistema de Intervención Temprana de Chihuahua, basado en la literatura internacional sobre identificación de patrones de conducta policial para identificar ‘focos rojos’ y actuar para prevenir la violencia policial.²⁵⁷

Alejandro Rodríguez Banda dedicó su tesis de Maestría en Políticas Públicas Comparadas de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales – México, al estudio de los sistemas de clasificación del Programa de Procesamiento de Datos de la DAI. Rodríguez Banda señala en las conclusiones de su investigación que el sistema de clasificación de este programa carece de precisión conceptual, ya que utiliza dos conceptos ‘falta’ y ‘corrupción’ como rangos superiores de irregularidades, sin establecer una equivalencia plena entre los conceptos utilizados y las conductas irregulares que describen. Por lo tanto, cada concepto puede ser definido de diversas maneras y así se consideran definiciones demasiado amplias como para dar cabida a casi cualquier conducta cometida por un/a policía, incluso aquellas que no están relacionadas con la interacción policía-ciudadanía.²⁵⁸ Si bien la investigación de Rodríguez Banda hace énfasis en un punto muy débil del sistema de clasificación de actos de corrupción policial, es importante señalar que este Programa –sin duda alguna perfectible- es uno de los modelos más adelantados de supervisión policial en México.

El otro Programa es de Exámenes de Integridad. Este programa se aplica de manera permanente por las/os investigadores de Asuntos Internos. Consiste en conducir a determinados elementos operativos (policías) a situaciones previamente diseñadas, en las que se les presentará la oportunidad de actuar correcta o incorrectamente, con la finalidad de ubicar a las/os policías propensos a cometer actos de corrupción. Adicionalmente, se aplican los controles de confianza establecidos por la federación.

ii) La Comisión de Honor y Justicia

²⁵⁷ Véase *supra*, capítulo 2, pág. 26, especialmente las referencias al trabajo de Samuel Walker.

²⁵⁸ Alfredo Rodríguez Banda, *El sistema de clasificación: caja negra de la corrupción policial*, México, FLACSO-México, 2008, pp. 85, 86.

Esta Comisión es el otro pilar del sistema de controles disciplinarios de la policía preventiva de Guadalajara. Uno de los rasgos que más distinguen a este organismo de sus contrapartes en otros municipios y estados mexicanos es la amplia participación no policial que incorpora en sus miembros. El artículo 7 del Reglamento para Vigilar la Actuación de los Elementos de la Dirección General de Seguridad Pública de Guadalajara establece la siguiente composición para la Comisión de Honor y Justicia:

I.- UN PRESIDENTE.- El que deberá gozar de buena reputación, honorabilidad y conocimiento en el área de la seguridad pública, quien será nombrado por el Ayuntamiento a propuesta del Presidente Municipal, dicho cargo será honorífico.

II.- UN SECRETARIO TECNICO.- Que será designado por el Ayuntamiento a propuesta del Presidente Municipal, quien deberá contar con título profesional de abogado o licenciado en derecho y tener una experiencia mínima de 2 años en derecho penal y administrativo. Dicho cargo será remunerado.

Este cargo invariablemente será ocupado por la persona que funja como Secretario Técnico del Consejo Consultivo de Seguridad Ciudadana de Guadalajara, por lo cual sólo devengará una remuneración por ambos cargos.

III.- CINCO REGIDORES.- Estos deberán de ser miembros de las Comisiones Edilicias de Gobernación, Justicia, Seguridad Pública, Derechos Humanos y Participación Ciudadana; y cada comisión nombrará a dichos representantes.

IV.- TRES CIUDADANOS.- Que serán propuestos por el Consejo Consultivo de Seguridad Ciudadana de Guadalajara y aprobados por el Ayuntamiento. Cargo que será honorífico; y

V.- DOS ELEMENTOS DE LA DIRECCIÓN GENERAL DE SEGURIDAD PÚBLICA DE GUADALAJARA.- Deberán gozar de buena reputación, contar con rango de comandante de zona y no haber sido sancionado por falta grave de acuerdo a lo dispuesto por los ordenamientos municipales de la materia. Estos elementos deberán ser designados por el Ayuntamiento de entre las propuestas que le formule el Director de la Policía Municipal de Guadalajara.

Como se puede observar en el extracto del precepto normativo anterior, sólo dos de los doce miembros de la Comisión pertenecen a la Dirección General de Seguridad Pública (es decir, la Policía Preventiva) de Guadalajara. En particular, es relevante destacar que ni el Presidente ni el Secretario Técnico de la Comisión son policías. Esta composición permite una aproximación equilibrada a la supervisión policial. Por una parte, hay más objetividad al analizar los casos de irregularidades en la gestión policial y, por otra, garantiza tener la participación y visión de elementos policiales en este proceso.

La Comisión de Honor y Justicia es la instancia responsable de establecer las sanciones y acciones que se toman con respecto a los casos que le presenta la Dirección

de Asuntos Internos. Asimismo, la Comisión revisa y vigila que la DAI integre y documente los expedientes de las investigaciones de manera profesional e imparcial. A partir de un proyecto de resolución que prepara la DAI, la Comisión dictamina y resuelve.

Para que pueda sesionar la Comisión, es necesario que esté presente la/el Presidenta/e, la/el Secretario Técnico y seis vocales. Puede sesionar las veces que sean necesarias para llevar a cabo sus funciones, pero debe hacerlo por lo menos dos veces al mes. Las decisiones de la Comisión se toman por mayoría de votos, el Presidente tiene voto de calidad en caso de empate. De acuerdo con el artículo 29 del Reglamento para Vigilar la Actuación de los Elementos de la Dirección General de Seguridad Pública de Guadalajara, las decisiones de la Comisión deben fundarse, al menos, en los siguientes elementos: el proyecto de resolución elaborado por la Dirección de Asuntos Internos; los resultados del desahogo de pruebas; y la copia de las actas que resulten de las audiencias, diligencias y actuaciones. Este expediente es enviado por la Dirección de Asuntos Internos a los miembros de la Comisión con seis días hábiles de anticipación a la fecha en que será tratado cada caso.

Las/os policías involucrados en procesos de investigación tienen derecho a presentar un recurso de revisión cuando no estén conformes con la decisión de la Comisión. Las/os policías que enfrentan procesos internos también tienen la posibilidad de hacer revisar su caso por un Tribunal de lo Administrativo del Estado de Jalisco. Sin embargo, el recurso de revisión ante la Comisión de Honor y Justicia sólo puede presentarse antes de proceder al Tribunal.

La Comisión también ejerce una función de vigilancia sobre el trabajo de la DAI en materia de control de la corrupción y sistematización de información. Asimismo, realiza tareas de difusión entre las/os elementos operativos sobre las sanciones que conllevan las actividades irregulares. Además de su función correctiva y disciplinaria, la Comisión de Honor y Justicia otorga las condecoraciones y reconocimientos a las/os elementos policiales que las ameritan.

El Consejo Consultivo de Seguridad Ciudadana de Guadalajara

En la administración municipal 2006-2009 se buscó que no sólo fueran las/os empresarios quienes tuvieran representación en el Consejo Consultivo, como sucede en la mayoría de estos mecanismos en municipios, estados e incluso en el ámbito federal. El Consejo en administraciones anteriores estuvo presidido y mayoritariamente integrado por empresarias/os. A partir del 2006, la administración municipal consideró que era necesario lograr una participación más plural y representativa de la sociedad de Guadalajara en el Consejo.

El principal objetivo de ampliar la participación en el Consejo Consultivo fue impulsar un cambio de visión que incorporara la perspectiva de las/os ciudadanas/os que viven diariamente los problemas de inseguridad en Guadalajara y tienen que hacerles frente. Sin duda alguna, la comunidad empresarial tiene un interés muy fuerte en este tema, pero las autoridades municipales en el periodo 2006-2009 se ocuparon de impulsar una perspectiva más incluyente en el Consejo.

Por primera vez en la historia de este consejo fue una investigadora académica de la Universidad de Guadalajara, María Eugenia Suárez de Garay, quien estuvo al frente. El proceso de selección fue ampliamente participativo, elegida por las/os regidores que formaban parte del Ayuntamiento. Asimismo, se integró en el Consejo a empresarias/os, servidores públicos del Municipio y se abrió una convocatoria para la ciudadanía en general. La mayoría de las/os Consejeros fueron ciudadanas/os elegidos en la zona del Municipio de Guadalajara donde habitan. Este municipio se divide en ocho zonas, las autoridades municipales organizaron elecciones abiertas en cada zona, una vez que se habían registrado candidatas/os para fungir como Consejeras/os. Este proceso fortaleció y legitimó la función del Consejo.

La gestión de este Consejo más plural e incluyente, como mecanismo externo de control y como cuerpo de asesoría, ha contribuido cualitativamente al proceso de reforma policial en el Municipio de Guadalajara. El Consejo busca promover la participación ciudadana en la esfera de la seguridad, partiendo del convencimiento de que sólo mediante la colaboración entre gobiernos y ciudadanas/os pueden lograrse soluciones eficaces y duraderas a los problemas de inseguridad. Lo anterior ha implicado, por un lado, modificar las percepciones culturales tanto de las instituciones y la ciudadanía que conciben el concepto de seguridad pública como un fin en sí mismo, basado en el orden y

el control sociales impuestos desde el poder público, por un concepto de seguridad ciudadana renovador e incluyente que parte de la premisa de que la seguridad es una construcción social indispensable para el ejercicio de los derechos y las libertades ciudadanas.

Asimismo, el Consejo considera que la reforma democrática del sector seguridad implica una relación distinta entre autoridad y ciudadanía, basada en la reciprocidad y el diálogo para construir lazos de confianza y colaboración mutua en el diseño, instrumentación, ejecución y evaluación de las políticas gubernamentales. Con este fin, el Consejo convoca a ciudadanas y ciudadanos comprometidas/os y suficientemente informados respecto del importante papel que desempeñan en el fortalecimiento de la seguridad ciudadana, al fungir como agentes de cambio y contrapeso en la esfera de las decisiones públicas y como promotores sociales en sus comunidades para contribuir a una visión compartida de la seguridad y el espacio público. En este sentido, el Consejo ha sido el motor de la generación endógena de poder (*empowerment*) en amplios sectores de la población local.

El Consejo Consultivo de Seguridad Ciudadana de Guadalajara tiene como propósito opinar, evaluar y analizar las acciones que realiza el municipio en beneficio de la seguridad y protección de la ciudadanía. Este órgano colegiado, según el artículo 51 fracción IV del Reglamento para Vigilar la Actuación de los Elementos de la Dirección General de Seguridad Pública del Municipio de Guadalajara, tiene las siguientes atribuciones:

- I.- Promover la ética y la profesionalización de las fuerzas de Seguridad Pública Municipal, a efecto de que su desempeño sea apegado a las normas constitucionales y con estricto respeto a las garantías individuales.
- II.- Proponer medidas tendientes a mejorar el sistema de carrera policial para asegurar la formación de policías profesionales con sentido de integración y participación social, mediante sistemas de relación científica, técnica, educativa, integral e incentivos; así como adecuados regímenes de servicio civil y protección social.
- III.- Pugnar por el mejoramiento del personal de seguridad pública, mediante programas técnicos de capacitación, adiestramiento y desarrollo.
- IV.- Realizar los estudios necesarios relacionados con la situación municipal en el área de prevención social y del delito y proponer los objetivos y políticas para la adecuada solución de los problemas que en esa materia se presentan.

V.- Proponer al Presidente Municipal, en el marco de los planes nacional y estatal de desarrollo, la celebración de acuerdos de coordinación en materia de investigación, orden, tranquilidad pública, derechos humanos y de protección ciudadana con los demás Ayuntamientos.

VI.- Proponer sistemas y técnicas de operación para el cuerpo de policía, así como los mecanismos de coordinación para impulsar su mejoramiento científico y tecnológico.

VII.- Promover y apoyar, en su caso, la modernización del cuerpo de policía, con medidas

tendientes a su reestructuración orgánica, técnica y administrativa.

VIII.- Preparar, elaborar, publicar y distribuir material informativo sobre sistemas de prevención social y del delito, tendientes a formar conciencia de sus implicaciones, mediante la exposición de los objetivos y programas de los cuerpos de seguridad pública, en los diversos centros escolares, de reclusión de menores o de readaptación social y demás lugares estratégicos.

IX.- Organizar y participar activamente en los eventos y foros de discusión, relativos a la

problemática de la protección ciudadana, la prevención social y del delito.

X.- Realizar la integración del Registro Municipal de servicios policiales y apoyar los trabajos de los registros estatal y nacional de dichos servicios. (Derogada, 09/Agosto/01, pero aún no publicada)

XI.- Apoyar la creación del sistema nacional y estatal del registro de identificación criminal.

XII.- Elaborar, promover y revisar los estudios, actualización y homologación de reglamentos en materia de seguridad pública y procurar siempre la simplificación de trámites administrativos en beneficio de la ciudadanía.

XIII.- Coadyuvar a la integración, mantenimiento y actualización del censo nacional policial, mediante la implementación de mecanismos de coordinación permanentes con los distintos niveles de autoridad, en los términos de la Ley que Establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública.

XIV.- Fomentar en los elementos que integran los cuerpos de seguridad pública, el respeto a los derechos humanos, las leyes ya la población.

XV.- Elaborar, fomentar y coordinar proyectos mediante los cuales la sociedad civil se involucre de diversas maneras en los programas de protección ciudadana, prevención social y del delito.

XVI.- Vincular de manera permanente las funciones de las fuerzas de seguridad pública, mediante la participación de la sociedad, para que sea ésta quien oriente en última instancia las modalidades de reestructuración y operación de este servicio público.

XVII.- Promover soluciones para impedir que organismos con funciones de inspección y vigilancia de carácter administrativo porten armas, se identifiquen como órganos de policía o asuman funciones de éstos.

XVIII.- Fomentar y cuidar el respeto a los derechos humanos, vigilando que las instancias

responsables de dar debido seguimiento a las quejas que en esta materia se presenten, actúen correctamente.

XIX.- Vigilar que las instancias responsables apliquen los programas necesarios para determinar los niveles de corrupción al interior de la Dirección General de Seguridad Pública de Guadalajara.

- XX.- Convocar a los representantes de los clubes de servicio y demás órganos de expresión de la sociedad civil a que participen en foros y eventos en torno a la protección ciudadana y a la prevención social y del delito.
- XXI.- Vigilar el cabal cumplimiento del Reglamento de Policía y Buen Gobierno para el Municipio por parte de la Dirección de Seguridad Pública.
- XXII.- Proponer los vocales necesarios para integrar la Comisión de Honor y Justicia del Ayuntamiento de Guadalajara, en los términos de éste reglamento; y
- XXIII.- Actuar dentro de la circunscripción municipal, como un órgano de consulta, análisis y opinión del Gobierno del Estado en materia de seguridad pública, en los términos y con las facultades establecidas por la Ley de Seguridad Pública para el Estado de Jalisco; y
- XXIV.- Las demás que le confiera expresamente este ordenamiento, o cualquier otro dispositivo legal o reglamentario aplicable.

El Consejo también coordina la Red Ciudadana de Vocales de Seguridad. Esta Red se compone actualmente por 269 ciudadanos que representan a la mayoría de las asociaciones vecinales del municipio de Guadalajara. La Red es contribuyó a la elaboración del primer Diagnóstico Ciudadano sobre la Seguridad en Guadalajara, un ejercicio que busca replicarse cada año.²⁵⁹ El objetivo del Diagnóstico es proporcionar información descriptiva y analítica que contribuya al diseño e instrumentación de políticas públicas racionales y adecuadamente sustentadas en materia de seguridad ciudadana, a través, también, de una serie de recomendaciones y observaciones en la materia, las cuáles se desprenden de la facultad de la Presidencia de este Consejo Consultivo para proponer al Gobierno Municipal, la celebración de convenios de coordinación para instrumentar programas que ataquen problemas específicos en seguridad pública.

Este Diagnóstico es una herramienta novedosa en el entorno mexicano, se diseñó una metodología participativa que involucró a las y los ciudadanos de la Red de Vocales de Seguridad y lograron obtener información de campo a través de encuestas a la ciudadanía. El Diagnóstico analiza varios rubros relacionados con la seguridad ciudadana (utilización de espacios públicos, mecanismos de participación y capacidad organizativa vecinal). A continuación se destacan los elementos con los que la ciudadanía evaluó la

²⁵⁹ Entre las actividades propuestas a desarrollar por los vocales de la Red están: la participación activa en los eventos, foros y cursos que el Ayuntamiento y el Consejo Consultivo realicen en materia de seguridad ciudadana; coadyuvar en la implementación de programas de prevención social y del delito que lleven a cabo el Consejo Consultivo de Seguridad Ciudadana y la Dirección General de Seguridad Pública de Guadalajara; ser enlace entre su asociación de vecinos, el representante vecinal de zona y el Consejo Consultivo de Seguridad Ciudadana de Guadalajara; distribuir material informativo en materia de seguridad ciudadana y de prevención social del delito así como apoyar al Consejo Consultivo de Seguridad Ciudadana en la realización de estudios relacionados con la situación municipal en el área de seguridad ciudadana y de prevención social del delito. Consejo Consultivo de Seguridad Ciudadana de Guadalajara, *Diagnóstico ciudadano sobre la seguridad en Guadalajara*, Guadalajara, Gobierno Municipal de Guadalajara, 2009, p. 5.

gestión policial (que se refieren a puntos críticos de la reforma policial y de la política municipal de seguridad).

En el Informe del Diagnóstico se muestra de manera independiente el nivel de confianza y la percepción del desempeño de las autoridades municipales en materia de seguridad ciudadana. A partir de preguntas sobre la relación de la ciudadanía con la policía municipal de Guadalajara y para evaluar la actuación de las/os policías, como primer agente de contacto en la cadena de la seguridad ciudadana, se presentan los siguientes resultados.

Cuadro 28. Opinión de la ciudadanía de Guadalajara sobre su policía municipal (porcentajes)

Preguntas sobre las/os policías	Totalmente de acuerdo	De acuerdo	Ni de acuerdo ni en desacuerdo	En desacuerdo	Totalmente en desacuerdo
Tienen disponibilidad para ayudar a la comunidad	18.29	52.77	12.50	6.94	4.16
Tienen vocación policial	12.50	31.94	23.61	23.61	8.33
Son respetuosos de los derechos ciudadanos	11.26	28.16	22.22	30.98	7.04
Son irrespetuosos	3.03	16.66	27.27	40.90	12.12
Son honestos	5.88	19.11	33.82	30.88	10.29
Tienen baja escolaridad	10.29	33.82	36.76	10.29	8.82
Son un servidor público más	22.53	52.11	9.85	12.67	2.71
Brindan un trato cortés a la ciudadanía	11.42	34.28	28.57	15.71	10.00
Son prepotentes	14.49	27.53	26.08	18.84	13.04
Hacen detenciones arbitrarias	13.43	25.37	23.88	26.76	10.44
Gozan de buen salario	5.88	5.88	32.35	38.23	17.64

Fuente: Consejo Consultivo de Seguridad Ciudadana de Guadalajara, *Diagnóstico ciudadano sobre la seguridad en Guadalajara*, Guadalajara, Gobierno Municipal de Guadalajara, 2009, p. 30.

En los resultados del cuadro anterior se pueden apreciar calificaciones positivas de la función policial en Guadalajara, en cuanto a su disponibilidad para ayudar a la comunidad, su vocación y el trato cortés, aunque es importante señalar que casi una tercera parte de la población encuestada respondió que las/os policías son prepotentes. Ante estos resultados, el Consejo formuló la siguiente recomendación:

Es impostergable que la Dirección General de Seguridad Pública de Guadalajara y la Dirección General de Recursos Humanos, en coordinación con el Pleno del Ayuntamiento, revisen las condiciones laborales y las percepciones salariales de los oficiales de policía e impulsen la institucionalización del Servicio de Carrera Policial que conduzca a la profesionalización de la corporación. Asimismo, es vital para este proceso el acompañamiento ciudadano y la opinión del Consejo Consultivo de Seguridad Ciudadana de Guadalajara y demás órganos consultivos facultados, a fin de garantizar la trascendencia de estas propuestas más allá de las administraciones trienales.

Otro de los aspectos considerados en el Diagnóstico que vale la pena recuperar en esta tesis es la evaluación que se hizo de la percepción ciudadana sobre el tiempo que tarda en llegar una patrulla y/o policías cuando se solicita su presencia para atender un reporte ciudadano. Este es un rubro particularmente sensible en la rendición de cuentas policial, ya que como David Bayley señala, un rubro fundamental para evaluar el desempeño de las instituciones policiales es su capacidad de respuesta.²⁶⁰

Más de una cuarta parte de la población entrevistada (26.38%) reportó tiempos de respuesta policial superiores a los 20 minutos; el 41.66% reportó un tiempo de espera entre 10 y 20 minutos; sólo 6.94% de las/os encuestados reportaron recibir respuesta policial en menos de 5 minutos y 6.94% de las respuestas indicaron que las/os policías no acuden a las llamadas de emergencia.²⁶¹

En la parte final del Diagnóstico se presenta una tabla que sintetiza los resultados y las recomendaciones de la encuesta. A continuación se recuperan de esa tabla los tres puntos que son más relevantes para la Policía Municipal.

Cuadro 29. Resultados y recomendaciones dirigidas a la Policía Municipal de Guadalajara en el Diagnóstico Ciudadano sobre la Seguridad.

Resultado	Recomendación
La ciudadanía considera, en general, que las/os policías realizan sus recorridos por las colonias (barrios) de manera poco frecuente. Esto incrementa la percepción de inseguridad, sobre todo en la noche. La ciudadanía advierte que la mayoría de los rondines se realizan en patrulla (88.23%) y motocicleta (2.94%)	Es importante que la DGSP revise las estrategias policiales de vigilancia que se realizan en patrulla para que se efectúen los rondines no sólo por las avenidas importantes, sino en andadores y calles de menor circulación. Es necesario que se planteen estrategias diversificadas de vigilancia que contemplen además del patrullaje en automóvil, los rondines a pie, en bicicleta y motocicleta, de acuerdo a las necesidades de la zona.
Pocos módulos de seguridad (estaciones o kioscos en barrios) permanecen en funciones. Se percibe poca o nula presencia policial en los módulos que se encuentran habilitados.	Se debe considerar la rehabilitación de los módulos de policía, buscando formar un modelo de policía municipal más cercano a la ciudadanía y respondiendo al criterio de accesibilidad geográfica, ya que los módulos facilitan los recorridos a pie de las/os policías. Se sugiere que se generen

²⁶⁰ Véase *supra* capítulo 2, página 22 y ss.

²⁶¹ Consejo Consultivo de Seguridad Ciudadana de Guadalajara, *Diagnóstico ciudadano sobre la seguridad en Guadalajara*, Guadalajara, Gobierno Municipal de Guadalajara, 2009, p. 31.

	espacios compartidos entre ciudadanía y policías, donde las/os policías puedan tener su módulo de operación y la ciudadanía un espacio de reunión.
La ciudadanía está a favor de la posibilidad de que la policía actúe como mediadora en los conflictos vecinales. Asimismo, se les reconoce una importante disponibilidad de ayuda a la comunidad. En general, la ciudadanía de Guadalajara percibe a las/os policías municipales como respetuosas/os, pero están conscientes de que es una profesión mal pagada y con poco reconocimiento profesional y social.	Se deben revisar las condiciones laborales y las percepciones salariales de las/os policías y fomentar la participación ciudadana, para que organismos independientes eviten regresiones cuando se cambie de administración trienal.

Los resultados del estudio Justiciabarómetro en el Municipio de Guadalajara

Justiciabarómetro es un proyecto –coordinado por María Eugenia Suárez de Garay y David Shirk - que tiene como objetivo analizar la función y el desempeño del sistema de justicia penal en México a través de las experiencias y opiniones de sus operadores. En abril de 2009, el equipo de Justiciabarómetro levantó una encuesta a policías preventivos de la zona metropolitana de Guadalajara (incluyendo a los seis municipios conurbados). En la encuesta participaron de manera libre y voluntaria 5,422 elementos del personal administrativo y operativo.

El levantamiento de encuestas de opinión entre las/os policías preventivos mexicanos es una tarea difícil. Los requisitos metodológicos de aleatoriedad y representatividad que requieren este tipo de estudios hacen que sea indispensable la plena colaboración de las instituciones policiales y esto no siempre es posible en México. El equipo de Justiciabarómetro reconoce la apertura de las autoridades policiales en los seis municipios metropolitanos de Guadalajara y, en este tenor, considera que son policías abiertas al diálogo.²⁶² El estudio se llevó a cabo con la colaboración de la Universidad de Guadalajara y del Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Occidente.

David Shirk opina que Justiciabarómetro es un parteaguas en el estudio de la policía en México, ya que jamás se había tenido tanto acceso a un número tan grande de

²⁶² Moloeznik, Marcos Pablo, *et al.*, *op. cit.*, p. 5.

policías municipales y sus opiniones individuales sobre sus instituciones. Los resultados de la encuesta muestran que si bien las instituciones policiales municipales tienen muchas necesidades y fallas significativas, son organizaciones que se pueden mejorar, reformar y modernizar. Shirk también afirma que el estudio lleva a la luz las estrategias en marcha y, sobre todo, la voluntad de las/os policías por mejorar sus corporaciones, ya que buscan más capacitación en áreas como debido proceso y conocimiento legislativo. Otro hallazgo importante de Justiciabarómetro es que las/os policías entrevistados expresan alta confianza en sus compañeras/os y superiores.²⁶³ Este punto marca una diferencia muy grande con el Distrito Federal y otras entidades mexicanas. A continuación se destacan los resultados más relevantes de Justiciabarómetro para esta tesis.

Un total de 2,034 policías de Guadalajara se dedican a tareas operativas, mientras que sólo 105 se dedican de tiempo completo a funciones administrativas y 30 tienen ambas funciones. Este modelo sigue el esquema de las Unidades de Protección Ciudadana en el DF, privilegiando el trabajo operativo. Un dato que merece atención entre los resultados de esta encuesta es que las/os policías entrevistados han permanecido en su posición de mando actual en promedio 8.1 años. Esto refleja poca movilidad y permeabilidad en el sistema administrativo de la Dirección General de Seguridad Pública de Guadalajara y es un elemento que requiere modificarse en un esquema de reforma policial democrática. Debido a que la encuesta acaba de ser presentada hacia fines de 2009, esta tarea ya será responsabilidad de la nueva administración municipal.

En términos laborales, 58 por ciento de las/os policías entrevistados en Guadalajara trabajan más de 50 horas por semana. La Ley Federal del Trabajo en México establece jornadas de 48 horas por semana. Las/os policías mexicanos son un rubro no sindicalizado y la mayoría de ellas/os trabajan jornadas superiores a las que establece la ley. En otras experiencias de reforma policial en México (por ejemplo en las instituciones de policía preventiva de Chihuahua y el Distrito Federal) se han realizado esfuerzos para reducir las jornadas laborales y esto todavía sigue pendiente en Guadalajara.²⁶⁴

Por otra parte, es importante subrayar que casi dos terceras partes de las/os policías que participaron en Justiciabarómetro (63.6) reportaron dedicar más de nueve

²⁶³ Shirk, David, *Profesor-Investigador de la Universidad de San Diego*, entrevista realizada en Guadalajara el 20 de noviembre de 2009 por Esteban Arcos.

²⁶⁴ Moloeznik, Marcos Pablo, *et al.*, *op. cit.*, p. 32.

horas diarias a tareas de patrullaje. Esto es un dato importante, porque implica que no desvían mucho de su tiempo en tareas administrativas y que tienen la oportunidad de realizar acciones de disuasión y prevención del delito, así como de acercamiento a la ciudadanía.

Finalmente, en cuanto a la disponibilidad de equipo para las/os policías de Guadalajara, es importante señalar algunas carencias que son preocupantes. 10% del personal entrevistado reporta no tener uniforme, 8.9% no tiene armas; 9.2% no tiene balas para sus pistolas (es decir, si necesita balas, tiene que comprarlas por su parte, probablemente en el mercado informal); 17.7% no tiene chaleco antibalas; 19.7% no tiene casco; 10.8% no tiene tolete y 11.9% no tiene radio. Si bien estas cifras son mucho más altas en instituciones municipales con menos recursos, es importante destacar que hace falta cubrir esas necesidades para tener un servicio policial más eficiente en Guadalajara.

El Comandante Francisco Ornelas, Director de Seguridad Pública de Guadalajara, opina que el estudio Justiciabarómetro es un ejercicio necesario para reformar a la policía local, que es un 'jalón de orejas' para las autoridades y que es importante considerar las opiniones de las/os policías. Sin embargo, Ornelas señala que las opiniones de las/os policías no siempre reflejan la realidad, porque pueden estar sesgadas.²⁶⁵ Sin duda alguna, siempre hay un riesgo de sesgo en todo estudio de opinión, no obstante, una de las virtudes de Justiciabarómetro es reflejar claramente las opiniones de las/os policías y problematizar sus respuestas con base en un modelo de reforma policial democrática.

Los retos de continuidad

En enero de 2010 inicia una nueva administración municipal en Guadalajara, dirigida por miembros de un partido político distinto al que gobernó hasta 2009. La Dirección General de Seguridad Pública y toda la administración municipal están en plena transición en el momento que se escribe esta tesis. Las/os funcionarios responsables de las reformas descritas anteriormente están entregando sus oficinas y proyectos a las/os nuevos responsables. Debido a que a partir de las elecciones para autoridades municipales de julio de 2009, el Partido Revolucionario Institucional (PRI) ganó la Presidencia Municipal,

²⁶⁵ Ornelas, José Francisco (Comandante), *Director de Seguridad Pública de Guadalajara*, entrevista realizada en Guadalajara el 20 de noviembre por Esteban Arcos.

derrocando al Partido Acción Nacional (PAN) que estuvo en el poder hasta el 2009, no es muy probable que el nuevo equipo dé seguimiento cabal a los procesos de reforma emprendidos en el periodo 2006-2009.

Uno de los principales retos de continuidad de los esfuerzos de reforma es la efectiva vinculación de las seis Policías Municipales que patrullan el área metropolitana de Guadalajara. En la medida que la Coordinación Metropolitana logre homologar y armonizar leyes, procedimientos y estándares policiales, las/os policías de estos municipios tendrán más incentivos para cumplir eficientemente con sus labores y más oportunidades de sinergia. La efectiva coordinación de estas instituciones de policía municipal tiene una relación directa con su capacidad de respuesta frente a las demandas ciudadanas y, por ende, en los índices de satisfacción ciudadana con su desempeño.

La transición política en el Municipio de Guadalajara también pone a prueba la fortaleza y consistencia del Consejo Consultivo de Seguridad Ciudadana. La efectiva instrumentación de las reformas normativas que permitieron los grandes cambios democratizadores de la gestión policial que tuvieron lugar en el periodo 2006-2009 fueron posibles gracias al activo involucramiento del Consejo y a su fuerte activismo frente a las autoridades municipales. En Chihuahua el Comité de Participación Ciudadana demostró ser el eje que permitió la continuidad del esfuerzo de reforma de la policía local a través de cuatro administraciones, ahora corresponde el turno al Consejo de Guadalajara demostrar que la participación ciudadana organizada, como mecanismo externo de control policial, puede lograr continuidad en políticas progresistas en una policía nacional.

4.4 EL PROCESO DE REFORMA POLICIAL EN EL MARQUÉS, QUERÉTARO Y EL PROCESO DE REFORMA POLICIAL IMPULSADO POR LA SECRETARÍA DE SEGURIDAD CIUDADANA DEL ESTADO DE QUERÉTARO

Estado de fuerza operativo.	
Dirección de Seguridad Pública Municipal de El Marqués, Querétaro	
<i>Rango</i>	<i>Número de personas</i>
Mandos superiores – masculino	3
Mandos superiores – femenino	0
Mandos medios – masculino	20
Mandos medios – femenino	0
Agentes de policía operativos – masculino	123
Agentes de policía operativos – femenino	15
Personal administrativo – masculino	2
Personal administrativo – femenino	8
Total de personal masculino	148
Total de personal femenino	23
Total de personal, ambos sexos	171
Número de policías por 10,000 hab.	19

Fuente: INEGI, Encuesta Nacional de Gobierno, Seguridad Pública y Justicia Municipal 2009, Base de datos 2 “Seguridad pública”, el autor agregó los ocho códigos de los reactivos de la pregunta 37 correspondientes al municipio de El Marqués, Querétaro.

A partir de 2003, esta Secretaría es la primera institución a cargo de una policía estatal en México que basa su estructura y procedimientos operativos en el paradigma de la seguridad ciudadana. Esto, en principio, marca una diferencia fundamental en las relaciones ciudadanía-policías en el estado de Querétaro y en la perspectiva ciudadana bajo la cual la SSC planea, instrumenta y evalúa sus políticas. El paradigma de seguridad ciudadana que se siguió en Querétaro en el periodo 2003-2009 ha generado una serie de reformas democratizadoras de la gestión policial que trascienden los límites de esta tesis. Por lo tanto, se resaltan solamente algunos aspectos sobresalientes.

La reforma policial en Querétaro tiene una sólida base normativa, en principio se expedieron una serie de Órdenes Generales que estandarizaron y sistematizaron los principales procedimientos policiales (administrativos y operativos). Las Órdenes contribuyeron al desarrollo de Manuales y Lineamientos que tratan con mayor profundidad temas tan sensibles para la democratización de la gestión policial como el uso de la fuerza y la disciplina interna. Finalmente, las reformas quedaron plasmadas en una Ley Estatal de Seguridad Pública y en un Reglamento de Policía.

Por otra parte, uno de los pilares del proceso de reforma policial en el estado de Querétaro es el fuerte énfasis que se hizo en el diseño y establecimiento de un sistema confiable de información interna. A partir de un sistema integral, se establecen procedimientos sustantivos para cruzar información policial y no policial que permite evaluar y mejorar el desempeño de los elementos operativos.

Asimismo, en la SSC se ha realizado un esfuerzo serio por mejorar los mecanismos de rendición de cuentas, desde una perspectiva sistémica. Con este fin se han diseñado tres instancias complementarias: la Comisión de Estándares Policiales, el Consejo de Honor y Justicia y la Comisión de Carrera Policial. Los mecanismos de evaluación de la gestión policial son colegiados, incorporando participación externa a la corporación.

La SSC también incentiva el desempeño policial ético a través del Premio al Policía del Año y de un proyecto piloto de policía comunitaria en el Municipio de El Marqués. Estas acciones van de la mano con proyectos preventivos y con una fuerte inversión y rediseño del Instituto de Capacitación y Estudios de Seguridad del Estado de Querétaro, donde se han desarrollado iniciativas novedosas de formación inicial de cadetes y de actualización integral de mandos medios.

Otro aspecto relevante de la gestión de la SSC para esta tesis es el importante papel que ha desempeñado en la promoción de procesos de reforma policial en los municipios del estado de Querétaro. Pocas instituciones policiales estatales en México han logrado definir leyes y políticas públicas tan integrales para el apoyo a los procesos de modernización y profesionalización de las policías municipales, como la SSC.

Como señala Geoff Dean, 'las reformas policiales que no transforman a fondo la operación táctica del policía en la calle son sólo esfuerzos retóricos' (véase *supra*, cap. 2, p. 33). La SSC dio pasos contundentes entre 2003 y 2009 para transformar sus procesos de despliegue policial. A partir de un diagnóstico de necesidades se realizaron cambios gerenciales y de patrullaje que generaron un modelo innovador de despliegue.

Finalmente, es importante señalar los importantes cambios que han tenido lugar en los procedimientos disciplinarios de la SSC. Se reestructuraron la Coordinación de Asuntos Internos (que actualmente funciona como una fiscalía interna, que integra casos) y del Consejo de Honor y Justicia (que toma decisiones disciplinarias y que cuenta con participación ciudadana). Estos cambios han garantizado el debido proceso interno y una mayor confianza en esos procedimientos.

De acuerdo con Edgar Mohar Kuri –ex Secretario de Seguridad Ciudadana de Querétaro y principal responsable de las grandes transformaciones en materia policial que tuvieron lugar entre 2003 y 2009- entre los principales procesos de reforma policial en el estado se encuentran los siguientes:

(i) las reformas normativas (la nueva ley de Seguridad Pública, el Reglamento Interno de la Secretaría de Seguridad Ciudadana, el Reglamento de la Policía Estatal y el sistema de Órdenes Generales);

(ii) el sistema de vigilancia y evaluación para la Policía Estatal que en su diseño original contemplaba una vasta serie elementos, pero no todos se llegaron a consolidar durante su gestión. Entre los cambios que se alcanzaron a instrumentar, Mohar destaca la función del Consejo de Honor y Justicia, los procesos de recepción y seguimiento a quejas ciudadanas, los procesos de registro y gestión de expedientes de conducta policial;

(iii) el Comité de Estándares Profesionales y la Comisión de Carrera Policial fueron también diseñados bajo perspectivas muy integrales, pero en la práctica no pudieron instrumentarse por completo.

(iv) la modificación en la estructura curricular del modelo de formación policial y los cambios en los criterios de selección de las/os candidatas a integrarse a la Policía Estatal,

incluyendo cambios en el nivel académico requerido, que se elevó a preparatoria (educación media superior, post-secundaria) y un proceso de formación más extendido de 12 meses de formación policial.

(v) la dignificación de la función policial comprendió mejoras en la percepción salarial y prestaciones a las/os policías, se logró establecer en el ámbito reglamentario la obligatoriedad de otorgar a las/os policías de esta institución un seguro de vida por un monto de 100 meses de salario;

(vi) se realizó una fuerte inversión en equipo para el personal operativo, priorizando la seguridad de las/os policías al seleccionar este material y su utilidad real, esto incluyó patrullas (vehículos), armamento, uniformes, equipo de protección, equipo GPS, software para la gestión de quejas ciudadanas y policiales, tecnología para grabar digitalmente todas las comunicaciones entre la policía (lo cual inhibe la corrupción). Por ejemplo, al seleccionar los vehículos para las patrullas, en lugar de pensar en adquirir los más potentes, se priorizó la adquisición de aquellos que cumplieran con más dispositivos de seguridad para las/os policías (frenos antibloqueo, bolsas de aire, etc). La prioridad era demostrar a las/os policías que la institución se preocupa por su seguridad y que son el elemento más importante.

(vii) las Órdenes Generales dan más certeza a las/os policías en sus tareas cotidianas, ya que se establece con mayor precisión sus responsabilidades operativas, lo que se espera de ellas/os, los criterios de evaluación y los mecanismos de rendición de cuentas. Las Órdenes Generales son principios reglamentarios internos (manuales, pero con validez de mandato) que Regulan diversos aspectos como el uso de la fuerza, la intervención policial en eventos masivos y cuestiones disciplinarias. Más que una 'camisa de fuerza' estos lineamientos dan confianza a las/os policías porque tienen mayor claridad de los límites de su actuación cotidiana. El modelo de reforma policial que desarrolló Mohar contemplaba también crear la figura de un auditor interno que vigilara el cumplimiento de las Órdenes Generales, pero este cambio no se logró hacer en su administración.²⁶⁶

Reformas normativas

²⁶⁶ Entrevista a Edgar Mohar Kuri, *Ex Secretario de Seguridad Pública de Querétaro*, realizada en Montréal, Canadá (actual lugar de residencia de E. Mohar Kuri), el 8 de diciembre de 2009 por Juan Salgado.

El Congreso del estado de Querétaro aprobó en 2006 la Ley de Seguridad Pública. Éste es el precepto normativo más importante en la materia en el estado, ya que establece las responsabilidades de las instituciones estatales en el ámbito de la seguridad y proporciona respaldo jurídico a los programas y estructura de la Secretaría de Seguridad Ciudadana.

La Secretaría de Seguridad Ciudadana (SSC) de Querétaro ha desempeñado un papel muy importante en promover la modernización de las instituciones policiales municipales en ese estado. Entre otras medidas, el Instituto de Capacitación y Estudios de Seguridad del Estado de Querétaro, dependiente de la SSC, ha capacitado a las/os elementos de la mayoría de los municipios en Querétaro con los mismos programas de alta calidad que forma a las/os policías estatales. El equipo jurídico de la SSC participó activamente en la redacción de la Ley de Seguridad Pública, de hecho, la aprobación de esta ley se considera uno de los más grandes logros de la administración que llevó a cabo los procesos de reforma policial en Querétaro.

Por lo tanto, la Ley de Seguridad Pública de Querétaro refleja este esfuerzo de la SSC por fortalecer las capacidades de las policías municipales en el estado. A diferencia de la mayoría de las leyes de seguridad pública estatales en México, la Ley de Querétaro establece responsabilidades específicas para las autoridades municipales en materia de seguridad pública. Es decir, a partir del orden estatal se establecen lineamientos para los municipios y esto tiene un efecto de homologación funcional, estructural y jurídico en los Bandos Municipales.

El artículo 5 de la Ley estipula que '[la] aplicación de la presente Ley corresponde a las autoridades estatales y municipales, en sus respectivos ámbitos de competencia, con base en la misma, en los reglamentos, convenios y acuerdos que se suscriban y demás ordenamientos legales aplicables'. Más adelante, en los artículos 17-24, la Ley establece responsabilidades específicas para lo que define como 'autoridades municipales en materia de seguridad pública', a saber: las/os Presidentes Municipales, los Ayuntamientos, las/os titulares de las Corporaciones de Policía, el Consejo Municipal de Seguridad Pública, los Jueces Cívicos Municipales y Procuradores de Justicia

Administrativa o similares que los Ayuntamientos establezcan como instancias de justicia administrativa municipal.

Para las/os lectores que provengan de regímenes unitarios, no debe ser sorpresivo encontrar una disposición jurídica de esta naturaleza, pero sin duda es un ordenamiento legal bastante intrusivo en un régimen federal. Sin embargo, más allá de la contradicción que este ordenamiento pueda tener con el principio de la autonomía municipal, refleja el interés de la SSC y de las autoridades gubernamentales y legislativas del estado de Querétaro por estandarizar la función de seguridad pública en el orden municipal.

Los artículos 49-59 de esta Ley generan una interesante figura, que tiene un gran potencial para promover la reforma de las instituciones municipales de policía en Querétaro: los Consejos Municipales de Seguridad Pública. En la sección 4.2 de esta tesis, que se dedica al estudio de caso de Chihuahua, se puede observar como un municipio coordina a sus instancias y servicios en torno a conceptos de seguridad ciudadana. Es decir, en Chihuahua se puede identificar un esfuerzo de 'abajo hacia arriba', autogestivo, en materia de coordinación entre distintas agencias municipales para hacer transversales las políticas de seguridad. Sin embargo, considerando que el Municipio de Chihuahua es más la excepción que la norma en México, en este terreno, es interesante observar como una Ley estatal genera figuras de coordinación intra-municipales. Es decir, se trata de un proceso de 'arriba hacia abajo'.

No obstante, en la redacción del artículo 49 de esta Ley se puede observar un ejemplo de excelente técnica legislativa, ya que su texto es lo suficientemente respetuoso de la autonomía municipal al señalar que

ARTÍCULO 49.- Salvo lo dispuesto en las normas generales que expida el Ayuntamiento respectivo, en cada municipio se establecerá un Consejo Municipal de Seguridad Pública, cuyo objeto será proponer acciones tendientes a cumplir con los objetivos de la seguridad pública dentro de su ámbito territorial y tendrá la integración y atribuciones que cada Ayuntamiento determine mediante reglas generales.

En caso de que no sean expedidas las reglas a que se refiere el párrafo anterior, se aplicaran las previstas en la presente sección.²⁶⁷

En el primer párrafo se establece un criterio de salvedad importante. Si las 'normas generales' en un Ayuntamiento disponen que no habrá Consejo Municipal de Seguridad Pública o establecen otra figura, entonces los lineamientos de este y los siguientes artículos no tienen validez para ese municipio.

Más adelante, el artículo 55 enuncia las facultades de los Consejos Municipales de Seguridad Pública. A continuación se recuperan algunas de las más relevantes para esta tesis:

[...] Atender las políticas y lineamientos que determine el Consejo Estatal de Seguridad Pública en los términos a que se refiere el artículo 29 de la presente Ley;

Establecer políticas y lineamientos municipales o intermunicipales en materia de seguridad pública;

Formular propuestas en materia de seguridad al Consejo Estatal de Seguridad Pública;

Proponer y establecer políticas y lineamientos municipales o intermunicipales en materia de seguridad pública;

Fomentar la participación de la sociedad en las tareas de planeación y supervisión de la seguridad pública, a través de los Comités de Consulta y Participación de la Comunidad;

Elaborar propuestas de reformas a los reglamentos municipales en materia de seguridad pública;

Participar en la elaboración del Programa Municipal de Seguridad Pública, dándole seguimiento y evaluando las acciones que de él deriven;

²⁶⁷ Congreso del Estado de Querétaro, *Ley de Seguridad Pública para el Estado de Querétaro*, 2006, 61pp. Copia del artículo 49, versales y subrayado añadido por el autor.

Dictar las resoluciones, acuerdos, dictámenes, reglamentos, manuales de procedimientos, instructivos y demás normas internas de actuación necesarios para el cumplimiento de sus fines, que no estén reservados a otra autoridad de seguridad pública;

[...]

Desarrollar e impulsar la implementación de procedimientos, mecanismos e instrumentos para la mejor organización y funcionamiento de las Corporaciones de Policía, así como para la formación de sus integrantes [...]

Este precepto normativo dota de facultades amplias en materia de planeación de políticas municipales de seguridad a los Consejos, generando la posibilidad de establecer planes transversales que puedan coordinarse con otros municipios y con el estado. El funcionamiento adecuado de estos Consejos podría constituirse como una herramienta importante para consolidar los procesos municipales de reforma policial y para asegurar su continuidad.

El esquema de los Consejos Municipales se complementa y es coordinado por la figura del Consejo Estatal de Seguridad Pública que encabeza el Sistema Estatal de Seguridad Pública. El artículo 32 de esta Ley define al Consejo Estatal como 'un órgano colegiado que constituye la instancia superior de coordinación del Sistema Estatal de Seguridad Pública'.

En la misma Ley se establece que este Sistema es responsable de determinar las políticas de coordinación operativa, ejecución, seguimiento y evaluación de acciones de las autoridades municipales y estatales responsables de funciones de seguridad pública. El Sistema tiene la responsabilidad de homologar los procedimientos de la carrera policial y el reconocimiento de grados; regular y controlar los servicios privados de seguridad y servicios auxiliares.

Por otra parte, en el Manual de Conocimientos Básicos de la Policía Preventiva de Querétaro se destaca un aspecto de la Ley de Seguridad Pública estatal que no es comúnmente percibido por quien no es policía: además de establecer los ámbitos de responsabilidad para desarrollar la función de la seguridad pública, la Ley señala con

puntualidad las medidas disciplinarias. La correcta codificación de correctivos disciplinarios, causales de suspensión temporal y los motivos de destitución brindan certidumbre jurídica a las/os policías de Querétaro, ya que la norma establece criterios bien definidos en esta materia.²⁶⁸

En agosto de 2009, el gobernador de Querétaro emitió el Decreto que crea el Centro Estatal de Evaluación y Control de Confianza, que abrió este Centro como un organismo desconcentrado de la Secretaría de Gobierno del Estado. Este Centro es un instrumento fundamental para la reforma policial, ya que su responsabilidad principal es evaluar la integridad de las/os policías del estado, incluyendo a las instituciones policiales investigadoras y preventivas. Además de evaluar la integridad de policías adscritos a instituciones estatales, este Centro tiene facultades para evaluar a policías municipales.

Este Centro realiza evaluaciones integrales periódicas a las instituciones de seguridad pública y procuración de justicia del estado. Los resultados de estas investigaciones son únicos (inapelables) e indivisibles. Las evaluaciones comprenden exámenes en materia de poligrafía, entorno socioeconómico, psicología, medicina y toxicología a las/os candidatos de ingreso a policías preventivos o investigadores. Al personal en servicio que está registrado como candidato a promoción o cambio de adscripción, además de los rubros anteriores, se toma en cuenta la competencia profesional, la evaluación de su desempeño en el cargo y el cumplimiento de la ley.

En el artículo 11 del Decreto se establecen las facultades del Centro, a continuación se citan las más relevantes para apoyar los procesos de reforma policial:

I. Verificar el cumplimiento de las normas, políticas y reglamentación que rigen los procesos de evaluación de control de confianza y evaluación del personal de las Instituciones de Seguridad Pública, de Procuración de Justicia, y los Centros Preventivos y de Reinserción Social del Estado;

II. Proponer las políticas, criterios y procedimientos de evaluación para el personal de las Instituciones de Seguridad Pública, de Procuración de Justicia, y los Centros Preventivos y de Reinserción Social del Estado, conforme a lo establecido por la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública;

[...]

²⁶⁸ Secretaría de Seguridad Ciudadana de Querétaro, *Manual de conocimientos básicos de la Policía Preventiva*, Querétaro, 2005, pp. 26, 27.

IV. Recomendar a las Instituciones de Seguridad Pública, de Procuración de Justicia, y los Centros Preventivos y de Reinserción Social del Estado programas de prevención y atención para la mejora en la profesionalización de los cuerpos de Seguridad Pública;

[...]

VI. Solicitar a las Instituciones de Seguridad Pública, de Procuración de Justicia, y los Centros Preventivos y de Reinserción Social del Estado, se efectúe el seguimiento individual de los integrantes evaluados, en los que se identifiquen factores de riesgo que interfieran o repercutan en el desempeño de sus funciones;

[...]

XII. Autorizar la contratación de auditores externos para que lleven a cabo auditorias al Centro;

[...]

Como se puede observar, el Centro tiene facultades para dar seguimiento a los casos en los que encuentra irregularidades y puede realizar recomendaciones a las policías estatales para mejorar sus programas de prevención y profesionalización policial. En este sentido, el Centro, además de auditar, es un organismo de consulta y asesoría.

El Centro cuenta entre su equipo de trabajo con personal médico, peritos en poligrafía, químicas/os, psicólogas/os, investigadores de la situación patrimonial (socioeconómica) de las/os policías (para dar seguimiento a casos de corrupción o enriquecimiento ilegal), abogadas/os, expertas/os en informática y personal de apoyo. A partir de las evaluaciones que realiza este equipo a las/os policías, elaboran un dictamen con tres posibles resultados: apto, no apto y apto con recomendaciones.

El artículo 3 del Reglamento Interior de la Secretaría de Seguridad Ciudadana define la estructura organizativa de esta paradigmática institución:

- I. Dirección de Prevención;
- II. Dirección de Policía Estatal;
- III. Dirección de Gestión de Emergencias;
- IV. Dirección de Transporte;
- V. Dirección de Servicios Administrativos;

- VI. Dirección de Informática y Telecomunicaciones;
- VII. Coordinación de Relaciones con el Público;
- VIII. Coordinación de Planeación y Evaluación; (Ref. P. O. No. 29, 4-V-07)
- IX. Coordinación Jurídica; (Ref. P. O. No. 29, 4-V-07)
- X. Órgano Interno de Control, que dependerá operativamente de la Secretaría de Seguridad Ciudadana y normativamente de la Secretaría de la Contraloría; (Adición P. O. No. 29, 4-V-07)
- XI. Consejo de Honor y Justicia; (Adición P. O. No. 29, 4-V-07)
- XII. Comisión de Carrera Policial;²⁶⁹ y (Adición P. O. No. 29, 4-V-07)
- XIII. Comité de Estándares Profesionales. (Adición P. O. No. 29, 4-V-07)

A continuación se describen brevemente la estructura y las funciones de las direcciones y áreas que son más significativas para el proceso de reforma policial en Querétaro.

La **Dirección de Prevención**, uno de los pilares del modelo de seguridad ciudadana en Querétaro, tiene una amplia gama de facultades, señaladas en el artículo 8 del Reglamento Interno. Entre esas facultades vale la pena recuperar, las siguientes: estudiar el origen y comportamiento de los fenómenos que impliquen o puedan implicar un riesgo a la integridad de las personas y su patrimonio, a efecto de diseñar políticas tendientes a prevenirlos; instrumentar convenios y lineamientos generales de coordinación y apoyo interinstitucional, con dependencias y entidades federales, estatales y municipales, organismos sociales y privados, para la prevención de riesgos, accidentes y delitos (es decir, esta área apoya el desarrollo de policías municipales). Más adelante se explican las funciones del Departamento de Mejora Policial, subordinado a esta Dirección.

Por su parte, la **Dirección de Policía Estatal** es responsable de proponer los operativos en materia de seguridad pública y coordinar su realización, a fin de disminuir las incidencias registradas; de mantener comunicación y relación constante con las instituciones o corporaciones de seguridad pública municipales, estatales y federales con presencia en el Estado; de participar en la elaboración y supervisión de programas para la inspección de armamento y municiones de la Secretaría y los municipios;

²⁶⁹ Edgar Mohar afirma que si bien se llevó a cabo la reforma normativa para crear la Comisión de Carrera Policial que regula las promociones en la institución, 'realmente la implementación está pendiente, la primera promoción bajo el nuevo esquema estaba planteada para 2009, pero desafortunadamente ya no se realizó'. *Entrevista a Edgar Mohar Kuri ...*

De acuerdo con el artículo 13 del Reglamento Interno, la **Dirección de Telecomunicaciones e Informática** tiene, entre otras, las responsabilidades de proponer políticas, normas y lineamientos en materia de informática, cómputo, telecomunicaciones y equipamiento de dispositivos técnicos especializados, para la operación de la Secretaría y de diseñar las políticas de seguridad de acceso físico y lógico, en cuanto al manejo de la información y las telecomunicaciones, así como coordinar los mecanismos de control de éstas. Es importante señalar que la Dirección fue una de las áreas en las que más se invirtió al inicio del periodo 2003-2009, ya que se priorizó la mejora de la comunicación por radio, que había sido un área débil de la institución.

La **Coordinación de Planeación y Evaluación** es otra de las áreas clave para impulsar y consolidar los procesos de reforma policial en Querétaro. En esta Coordinación se organizan cada dos años las encuestas de victimización y percepción de la inseguridad (encuestas a población abierta en el estado). Asimismo, la Coordinación realiza encuestas periódicas a las/os policías de la institución para evaluar sus condiciones de satisfacción laboral. Estas actividades, además de innovadores, cubren huecos importantes en materia de información delictiva, ya que, como se ha señalado anteriormente, entre 2009 y 2010 el INEGI está empezando a desarrollar sus capacidades para realizar encuestas de victimización y de percepción de inseguridad. Estas encuestas sirven para que la SSC pueda evaluar sus programas preventivos. Las encuestas a policías son un insumo fundamental para conocer el resultado de las políticas administrativas y de re-dignificación policial.

El artículo 15 del Reglamento Interno define las funciones de la **Coordinación de Planeación y Evaluación**. Éstas son las más relevantes para esta tesis: llevar a cabo las acciones necesarias para vincular el Programa Estatal de Seguridad Pública con el Plan Estatal de Desarrollo y el Programa Nacional de Seguridad Pública; evaluar el cumplimiento del Programa Estatal de Seguridad Pública; recabar y analizar sistemáticamente información y estadísticas, a fin de emitir reportes que permitan a las unidades administrativas de la Secretaría, evaluar la eficacia de sus acciones; diseñar y operar el sistema de control de procesos, con indicadores para evaluar el desempeño y resultados de la Secretaría; proponer al Secretario los planes, políticas y programas de innovación y calidad para la Secretaría; elaborar instrumentos de evaluación y estudios de

opinión, para conocer la percepción de la ciudadanía respecto a los programas de la Secretaría; vigilar que las necesidades de los grupos más vulnerables sean consideradas en el diseño de las políticas, programas y acciones de la Secretaría; y llevar el registro del Programa Operativo Anual de la Secretaría.

Finalmente, la **Coordinación Jurídica** tiene a su cargo la atención de los servicios legales de la Secretaría y funciona como unidad auxiliar del Consejo de Honor y Justicia. La Dirección de Asuntos Internos fue creada en esta Coordinación para funcionar como una fiscalía que prepara los casos de indisciplina y abuso policial (iniciados de oficio, a partir de una queja ciudadana o de una queja presentada por algún/a policía). La creación de la Dirección de Asuntos Internos es uno de los cambios que más ha impactado el proceso disciplinario interno.

Entre las atribuciones normativas de la Coordinación Jurídica destacan las siguientes: atender los reportes del sistema disciplinario del personal de carrera policial, realizar las diligencias e investigaciones que resulten necesarias para el esclarecimiento y valoración de los hechos de los que deba conocer el Consejo de Honor y Justicia; exponer sus conclusiones ante el mismo y emitir a otras unidades de la Secretaría, recomendaciones para el alertamiento temprano y la intervención preventiva de posibles faltas policiales; ejecutar las instrucciones que dicte el Consejo de Honor y Justicia; solicitar la colaboración y apoyo de las dependencias de la administración pública federal, estatal y municipal, así como de los particulares, para obtener la información que la investigación de conducta policial requiera; prestar asesoría jurídica al personal, a las unidades administrativas de la Secretaría y al Secretario, en el ejercicio de sus respectivas facultades; ejercer la representación y en su caso, defensa jurídica de la Secretaría, de su titular, de sus unidades administrativas y de los órganos colegiados, en asuntos de carácter civil, penal, mercantil, laboral, constitucional y administrativos, con todos los derechos procesales relativos a la presentación y contestación de demandas y reconveniones, ejercicio de acciones, excepciones y defensas, ofrecimiento de pruebas y formulación de alegatos, interposición de recursos, desistimientos, transacciones y demás derechos que las leyes reconocen a los mandatarios judiciales.

De acuerdo con Edgar Mohar, todo el sistema disciplinario buscaba ser un sistema con una visión integral que no sólo se basara en la detección y sanción de faltas

disciplinarias, sino que además identificara patrones y corrigiera las fallas institucionales que propiciaban estos patrones. Por otro lado, también se buscaba que el sistema fuera capaz de detectar desde antes algunas señales que pudieran ayudar a identificar un problema, a manera de un sistema de Alerta Temprana.²⁷⁰

Mohar también considera que otra reforma fundamental fue la creación de un Consejo de Honor y Justicia con presencia ciudadana y con la participación de elementos de la corporación con mando que fueron elegidos por un proceso democrático y muy vigilado dentro de la SSC para determinar quiénes serían los representantes policiales en el Consejo. Se organizó un programa de capacitación para todas/os los miembros del Consejo en cuanto a los criterios legales que regulan la disciplina policial en Querétaro, los lineamientos del Consejo y sus funciones. Por lo tanto, se preparó a las/os miembros de este Consejo para llevar a cabo juicios orales a las/os policías que fueran presentadas/os por faltas disciplinarias o quejas ciudadanas.

La Comisión de Honor y Justicia quedó formalmente instalada en agosto de 2007. Hasta diciembre de ese año, la Comisión celebró 19 sesiones, en las que se establecieron 263 acuerdos.²⁷¹ El siguiente cuadro sintetiza la naturaleza de estos acuerdos, que sientan un precedente importante de responsabilización policial en México y de la función de un órgano disciplinario colegiado.

*Cuadro 30. Acuerdos del Consejo de Honor y Justicia de la SSC de Querétaro en 2007.*²⁷²

Materia del acuerdo	Acuerdos emitidos	Observaciones
Revisión preliminar de expedientes	171	La Coordinación Jurídica solicita la revisión preliminar de expedientes de investigación para obtener el visto bueno del Consejo sobre la propia indagatoria y sobre el valor de prioridad asignado a los casos, a efecto de evitar discrecionalidad en la profundidad o el curso de las investigaciones. Los acuerdos se registraron con la siguiente distribución por acta/expedientes revisados: 1/12, 2/19, 3/8, 4/7, 5/13, 6/11, 7/11, 8/6, 9/9, 10/10, 13/8, 14/12, 16/14, 17/9, 18/8, 19/14
Ejecución de medidas preventivas	6	En 5 casos (actas 5/1, 12/2 y 19/2) se autorizaron las medidas solicitadas por la Coordinación Jurídica,

²⁷⁰ *Ibidem.*

²⁷¹ Secretaría de Seguridad Ciudadana de Querétaro, *Informe de la Coordinación Jurídica 2007*, Querétaro, SSC, diciembre de 2007, p. 2.

²⁷² *Ibidem.*

		consistentes en: instruye al Jefe del Departamento de Policía para recomendar a integrantes del Grupo Sierra o de Vigilancia, realicen su función con estricto apego a la legalidad, suspensión sin goce de sueldo de los elementos de la PoEs Pedro Velázquez Ortiz, Omar Barrientos Guzmán, José de Jesús Machuca Michaus y J. Guadalupe Barrera Ruíz. En un caso la solicitud se rechazó (acta 7/1).
Emisión de recomendaciones a otros órganos colegiados o unidades administrativas SSC	15	Actas 4/2, 5/3, 6/2, 7/1, 8/1, 9/1, 10/1, 15/1, 19/3
Instrucciones diversas	28	Actas 2/2, 3/2, 4/1, 5/4, 6/5, 7/1, 8/1, 9/1, 10/2, 13/2, 14/2, 15/2, 16/1, 17/1, 18/1
Orden de ejecución de auditoría	1	Acta 9/1
Internos para el orden y regulación de actividades del Consejo de Honor y Justicia	17	Actas 1/10, 2/2, 5/1, 14/2, 15/2
Acumulación de expedientes	1	Se rechazó la solicitud formulada por la CJ - Acta 18/1
Otros diversos	41	Acuerdos aprobatorios de actas precedentes, asuntos generales, seguimiento administrativo de acuerdos y otros rubros diversos. Actas 2/2, 3/2, 4/1, 6/2, 7/2, 8/5, 9/3, 10/6, 11/1, 13/3, 14/3, 15/3, 16/1, 17/3, 18/1, 19/3
Total	263	

La Coordinación Jurídica también está a cargo de ejercer la orientación y defensa de las/os policías de carrera, cuando sean requeridos por otras autoridades competentes con motivo de hechos del servicio, o supervisar el desempeño de las/os prestadores externos de servicios jurídicos que se contraten al efecto. Asimismo, dan trámite a los juicios de amparo, rinden los informes correspondientes en los mismos, solicitan a las demás unidades administrativas de la Secretaría que cumplan con las resoluciones que en ellos se pronuncien, promueven medios de impugnación en la materia y prestan la asesoría que se requiera para el debido cumplimiento de las resoluciones, informando al superior jerárquico de aquéllas en caso de incumplimiento. También dan seguimiento a las recomendaciones que emite la Comisión Estatal de Derechos Humanos, o en su caso la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

Despliegue policial

El Sistema de Despliegue (SD) de la Policía Estatal de Querétaro parte de una metodología para dimensionar y distribuir el tamaño de la fuerza de la Policía Estatal de Querétaro, así como para determinar el equipo necesario para cumplir con las demandas específicas de vigilancia, servicios, eventualidades y apoyos que en el territorio estatal se requieren. El SD es lograr cambiar la estrategia y el enfoque de la cobertura del patrullaje hacia una estrategia dirigida y enfocada a los servicios requeridos y programados para las personas que habitan el Estado de Querétaro.²⁷³

Separar la función de planeación de la operación de la fuerza de la Policía Estatal forma parte de los propósitos de este sistema, así como para asumir que se debe retroalimentar como una actividad diaria y optimizar lo que se está ofreciendo a la ciudadanía, considerando los recursos y el personal disponible, generando con ello los criterios para la evaluación del desempeño de la fuerza policial.

A partir de los procesos de municipalización del tránsito y de la policía iniciado en el año 1998, las funciones de la Policía Estatal de Querétaro han cambiado radicalmente. Se ha transitado de una función de contacto directo con las comunidades ciudadanas, a una función de apoyo y respuesta. Asimismo, se concentra en la vigilancia de las carreteras, caminos y principales avenidas de las zonas metropolitanas.

La SSC identifica tres factores críticos de su Sistema de Despliegue:

- Garantizar en la mayor medida posible el servicio de vigilancia, respuesta y apoyo en el ámbito que le corresponde.
- Optimizar el tiempo y las actividades del equipo de patrullaje estatal.
- Dimensionar y ajustar a la dinámica situacional las cargas de trabajo en función de los requerimientos de servicio..

El SD considera, entre otros supuestos básicos, el integrar un sistema de recolección de datos para lograr una cobertura óptima en flexibilidad y rapidez, basado en:

²⁷³ Consejo Estatal de Concertación Ciudadana para la Seguridad de Querétaro, *Normas técnicas de seguridad preventiva*, Querétaro, 2002, p. 113.

- Los eventos que ocasionan la demanda de intervención de rutina y específica.
- El nivel de la cobertura.
- El nivel de servicio que se logra en cada comunidad urbana o rural.
- La vigilancia de caminos y carreteras bajo la responsabilidad del patrullaje de la Policía Estatal.

Cuadro 31. Eventos que detonan la intervención policial en Querétaro.



Las políticas de patrullaje se refieren a los estándares relacionados con la cantidad de tiempo que se debe dedicar a cada una de las actividades en los eventos en que se interviene, ya sea por rutina y/o por emergencias. Estas actividades se visualizan en las siguientes categorías:

- Tiempo en actividades proactivas.
- Tiempo dedicado a emergencias o eventualidades.
- Tiempo dedicado a eventos extraordinarios programados.
- Tiempo dedicado a actividades derivadas de las rutas o rutinas.

Los objetivos de la Policía Estatal en cualquier intervención deberán ser los siguientes:

- Prevenir conductas delictivas.
- Efectuar detenciones.
- Cuidar la integridad física de las personas.
- Proteger patrimonios.
- Preservar la evidencia y la escena del delito.
- Auxiliar a la población en casos de desastres.
- Proteger el libre ejercicio de los derechos.

A continuación se recuperan algunos de los elementos metodológicos que sirven como punto de partida y como una primera aproximación al SD óptimo. Las hipótesis de este sistema parten de los siguientes cuestionamientos:

- ¿Cuántos eventos previsible vs imprevisible se presentan?
- ¿Cuál debe ser la rapidez con que se debe responder a cada tipo de evento?
- ¿Cuánto debe ser el tiempo destinado a las actividades pro-activas?
- ¿Cuánto debe ser el tiempo libre destinado a sí mismo?

Dentro de los eventos previsible se encuentran los servicios que se programan en forma permanente, apoyos a diversas acciones de vigilancia que conforman la columna vertebral de la actividad diaria de la Policía Estatal. Estas actividades actuales se encuentran definidas en una matriz de servicios.

Por otro lado, se encuentran los eventos imprevisible derivados de diversas situaciones que demandan respuestas flexibles y rápidas. Se distinguen cuatro hechos clave ante cualquier evento imprevisible que habrán de constituir la capacidad de respuesta de la Policía Estatal: la recepción de la petición, el momento del despacho, el arribo del o los oficiales al lugar del evento y el momento en estos se retiran.

El Departamento de Mejora Policial

La creación de este Departamento, vinculado orgánicamente a la Dirección de Prevención de la SSC (cuyas funciones han sido descritas anteriormente), es uno de los

más importantes cambios organizativos que forman parte de los procesos de reforma en Querétaro. El Departamento se integra por las siguientes áreas.

a) *Seguridad Privada*. El Departamento de Mejora Policial, tiene a su cargo otorgar, autorizar, refrendar y registrar los servicios de seguridad privada, previo trámite, cumplimiento de los requisitos, y pago de los derechos correspondientes; así como regular, vigilar y en su caso sancionar la prestación de los mismos en el estado.

b) *Registro Nacional de Personal de Seguridad Pública*. El Registro Nacional de Personal de Seguridad Pública contiene la información relativa a las/os integrantes de las instituciones relacionadas con la seguridad de la federación, los estados, el Distrito Federal y los municipios. El Registro permite identificar plenamente y localizar al servidor público, sus huellas digitales, fotografía, escolaridad y antecedentes laborales, así como su trayectoria en los servicios de seguridad pública; los estímulos, reconocimientos y sanciones a que se haya hecho acreedor; cualquier cambio de adscripción, actividad o rango, así como las razones que lo motivaron.

c) *Registro Estatal de Armamento y Municiones y el Registro Estatal de Personal*. El primero se integra por la descripción de las armas y municiones que hayan sido autorizadas por la autoridad competente, a las Corporaciones de Policía estatales y municipales, los Centros de Readaptación Social (prisiones estatales), así como a las/os prestadores del servicio de seguridad privada. El segundo está constituido por el conjunto de documentos y elementos técnicos, tendientes a controlar administrativamente la información personalizada de quienes laboran o han laborado en las instituciones de policía estatales y municipales o como prestadores del servicio de seguridad privada, las/os custodios (guardias) de los Centros de Readaptación Social y el personal operativo de la Policía Investigadora Ministerial (dependiente de la Procuraduría General de Justicia del estado de Querétaro).

d) *Evaluación Policial*. Esta área desarrolla tres proyectos:

El Modelo de Evaluación. La Evaluación Anual es el proceso mediante el cual las instituciones policiales municipales califican sus procedimientos y políticas a través de estándares preestablecidos que garantizan el desarrollo de institucional. Los estándares

sirven como guía para determinar el nivel de organización y regulación interna de cada institución, mientras que la evaluación ayuda a determinar el grado de cumplimiento de estos estándares. La evaluación es realizada por la Comisión de Evaluación, la cual está integrada por representantes de grupos ciudadanas/os interesados en la seguridad, por autoridades gubernamentales y por miembros de las policías participantes. La SSC otorga incentivos económicos, en especie y en materia de formación académica a las instituciones policiales municipales del estado que obtienen los mejores resultados en las evaluaciones. De acuerdo con Edgar Mohar, este Modelo permite destinar recursos estatales para sostener la modernización de instituciones policiales municipales a partir de un esquema competitivo basado en resultados. La evaluación se basa en estándares mínimos que logren homogeneizar principios básicos en las instituciones de policía municipales y que son lo suficientemente flexibles para la adaptación a condiciones locales.

Premio al Policía del Año (PREPOL). El PREPOL surge en 2007 a partir de la iniciativa de diferentes instancias civiles y gubernamentales, incluyendo a la representación de la Cámara Nacional de Comercio en el estado (un grupo empresarial), el Sistema de Desarrollo Integral de la Familia estatal (una institución gubernamental) y la SSC, por reconocer a las/os policías del estado de Querétaro que se cumplen con estándares de legalidad, eficiencia, servicio y calidad humana. Las candidaturas al premio buscan identificar a un/a policía congruente con su desarrollo personal y profesional, cuya integridad y desempeño la/lo hagan digna/o ganador/a del Premio.

El PREPOL tiene dos objetivos fundamentales: motivar a las/os policías del Estado y, al mismo tiempo, generar confianza entre la ciudadanía al difundir y hacer posible una mayor comprensión pública del trabajo y el perfil policial. Este programa está dirigido a personal de policía preventiva y tránsito tanto de los municipios como del Estado. Por medio de una serie de criterios preestablecidos y a través de un sistema de puntajes, las/os policías son evaluados tanto en su entorno tanto familiar como laboral, en temas que van desde el cumplimiento de obligaciones ciudadanas, cultura de la legalidad, disciplina y desempeño, hasta su relación con compañeras/os de trabajo y jefe inmediato.²⁷⁴

²⁷⁴ Paula Bouchot, 'Premio al Policía del Año 2007', *Gaceta Policial*, noviembre de 2007, p. 15.

La Comisión de Evaluación del Premio al Policía del Año es el órgano colegiado responsable de seleccionar el o la policía del año. En 2008, esta comisión fue presidida por la Cámara Nacional de Comercio e integrada por diferentes organizaciones civiles, instituciones educativas y órganos colegiados, en conjunto con representantes de instituciones gubernamentales, a fin de aplicar los criterios de calificación en un marco de legalidad, imparcialidad y transparencia.

La comisión del Premio al Policía del año 2008 designó un comité de evaluación, encargado de verificar el contenido y resultado de 25 criterios mediante pruebas físicas, teóricas, psicológicas y documentales. Estas pruebas, contenidas en el Manual de Evaluación del Premio al Policía del Año, fueron publicadas a todas/os las/os participantes para su conocimiento y consulta antes y durante el proceso. La Cámara Nacional de Comercio realizó gestiones para conseguir el premio principal, una casa-habitación nueva.

En 2008, la Coordinación de Planeación y Evaluación organizó una encuesta para evaluar los niveles de satisfacción de las/os participantes en el PREPOL 2008. El 45 por ciento de las/os participantes consideró que el proceso para elegir al ganador del PREPOL fue razonable, 28 por ciento consideró que fue justo y sólo 1 por ciento consideró que fue corrupto. Sólo 12 por ciento de las/os participantes reportaron haber recibido mala información a lo largo del concurso y el 11 por ciento cuestionó la legalidad del proceso.²⁷⁵

Policía Comunitaria. La Ley de Seguridad Pública para el Estado de Querétaro, en su artículo 111 establece que los Presidentes Municipales podrán decidir sobre la pertinencia de instrumentar modelos de policía comunitaria, en cuyo caso deberán determinar y desarrollar los lineamientos para selección o capacitación de quienes pertenezcan a este grupo. En el periodo 2003-2005 se llevó a cabo un proyecto de Policía Comunitaria en el municipio de Corregidora, conurbado al municipio de Querétaro y parte de la Zona Metropolitana de la ciudad de Santiago de Querétaro, capital del estado. Este proyecto fue diseñado por la SSC en colaboración con la Policía Municipal de Corregidora y terminó con el cambio de autoridades en ese municipio.

²⁷⁵ Secretaría de Seguridad Ciudadana del Estado de Querétaro, *Encuesta a participantes del Premio al Policía del Año 2008*, Querétaro, 2008, pp. 8-10.

Otro proyecto piloto de Policía Comunitaria, iniciado en 2008 tiene la finalidad de registrar una experiencia objetiva y práctica, en una zona preseleccionada en el estado de Querétaro, para que a partir de esta experiencia, promover sus buenas prácticas y su modelo entre los municipios interesados en la región estén en posibilidades de aprender y utilizar este modelo en sus esfuerzo de aproximación con la comunidad y la mejora policial. Este proyecto se desarrolló en la Delegación del Colorado, ubicada en el Municipio de El Marqués.

Esta comunidad tienen 4,097 habitantes y es un pequeño pueblo conurbado a la Zona Metropolitana de Santiago de Querétaro. Como trabajo previo al proyecto de Policía Comunitaria en esta localidad, la Coordinación de Planeación y Evaluación de la SSC realizó un estudio de opinión (encuesta a población abierta) sobre percepción de inseguridad y del trabajo policial, y también aplicó un Modelo de Solución de Problemas Comunitarios de Seguridad para evaluar la participación y respuesta de la población local.²⁷⁶

Entre los resultados de la encuesta vale la pena señalar que el 14 por ciento de la población respondió sentirse segura en su comunidad, el 54 por ciento 'algo seguro', el 29 por ciento 'algo inseguro' y el 3 por ciento 'muy inseguro'. Los tres espacios comunitarios en los que la población reportó sentirse 'muy insegura' o 'insegura' son la calle (incidencia más alta), el transporte público y las carreteras. La Delegación del Colorado es un pueblo separado de otros barrios por zonas industriales y zonas rurales, por lo tanto, la población local necesita utilizar carreteras para entrar o salir de su comunidad.

Con base en los datos de la Encuesta de Victimización que realizó la Coordinación de Evaluación y Planeación de la SSC en 2003, El Marqués es el municipio con mayor percepción de inseguridad en el estado. En esta encuesta, sólo el 58 por ciento de la población entrevistada respondió sentirse 'muy seguro' y 'seguro', dato menor a la media estatal (79 por ciento) y muy por debajo de los municipios con menor índice de percepción de inseguridad, San Juan del Río (85 por ciento) y Corregidora (87 por ciento).²⁷⁷

²⁷⁶ Este modelo parte de la realización de un diagnóstico participativo en la comunidad, identifica los problemas y aplica metodologías de resolución no violenta de conflictos y prevención del delito. Para mayor información cfr. Secretaría de Seguridad Ciudadana del Estado de Querétaro, Metodología. Guía para la aplicación del Modelo de Solución de Problemas Comunitarios de Seguridad, Querétaro, 2007, 68pp.

²⁷⁷ Secretaría de Seguridad Ciudadana del Estado de Querétaro, *Primer estudio de opinión y victimización en el estado de Querétaro*, Querétaro, 2003, pp. 12-14.

La población local consideró que los tres delitos que más han aumentado en 2008 son el pandillerismo, el robo de automóviles y el robo a casa habitación. Aunque cuando evalúan los problemas de inseguridad de la comunidad también incluyen el rubro 'venta de drogas'. El 74 por ciento de la población respondió no haber dejado de hacer ninguna de sus actividades cotidianas por miedo a la inseguridad; de quienes respondieron haber dejado de hacer algo por temor, las tres principales actividades fueron salir de noche, caminar sola/o y llevar dinero en efectivo.²⁷⁸

Por otra parte, el 66 por ciento de la población respondió no haber tomado ninguna medida adicional para su seguridad en 2008 y del 34 por ciento que respondió haberlo hecho, sólo uno por ciento afirmó haberse organizado con sus vecinas/os para responder al problema y la mayoría, 17 por ciento, respondió haber colocado cercas eléctricas en sus casas.

Cuando se preguntó a la población sobre la confianza que sentía en las distintas instituciones policiales que conocen (federales, estatales, municipales, preventivas, investigadoras y de tránsito) la peor calificada fue la Policía Municipal de El Marqués, 25 por ciento respondió tener 'nada' de confianza en esta institución y 40 por ciento respondió tener 'poca' confianza. Ante la pregunta '¿se le ha pedido algún soborno por parte de alguna institución policial?' 7 por ciento de la población respondió que se le había pedido un soborno por parte de la Policía Municipal y 9 por ciento respondió lo mismo sobre los elementos de la Policía de Tránsito Municipal.²⁷⁹

Posteriormente, el personal de la Dirección de Prevención de la SSC capacitó al grupo de policías seleccionadas/os para formar parte de la Policía Comunitaria del Municipio de El Marqués del 9 al 13 de marzo de 2009, con base en el siguiente programa:

Prevención del delito y participación ciudadana (4 hrs)

Objetivos

Valores rectores

Lineamientos de la ONU

²⁷⁸ Secretaría de Seguridad Ciudadana del Estado de Querétaro, *Estudio de opinión en El Marqués*, Querétaro, 2008, pp. 13-16.

²⁷⁹ *Ibid.*, pp. 22, 23.

Prevención del delito

Un enfoque integral

Marco Normativo (4 hrs)

Constitución Política del los Estados Unidos Mexicanos

Ley de Seguridad Pública para el Estado de Querétaro.

Reglamento Interno del Personal Operativo de la Dirección General de Seguridad Pública,
Tránsito y Protección Civil del Municipio del Marqués

Flagrancia

Principios generales de la intervención policial.

Antecedentes geopolíticos de la Delegación del Colorado. (2 hrs)

Historia El Colorado

Antecedentes políticos

Resultados Padrón Predial.

Resultados de las encuestas de percepción.

Modelo de Solución de Problemas (2 hrs)

Conceptos

Teoría de prevención del delito

Componentes del Modelo de Solución de Problemas.

Marco Normativo. (8 hrs)

Comunidad

Policía

Policía Comunitaria (conceptos, experiencias, características, patrullaje y vigilancia)

Principios de una Policía Democrática.

Seis pasos para la implementación de una policía comunitaria.

Evaluación.²⁸⁰

El proyecto de Policía Comunitaria en el Municipio de El Marqués empezó a funcionar en marzo de 2008, con 10 elementos y un comandante que empezaron a patrullar las calles a pie, relacionándose con la comunidad y realizando actividades de

²⁸⁰ Secretaría de Seguridad Ciudadana del Estado de Querétaro, *Programa analítico del curso básico de formación para policía comunitaria*, Querétaro, 2008, p. 2.

vinculación constantes. Después del breve periodo de capacitación se realizaron tres grupos de enfoque, en los que participó el autor. Las/os policías comunitarios entre marzo y septiembre adquirieron mayor conciencia de sus funciones, pero actualmente se encuentran en un periodo de incertidumbre, porque ni la nueva administración municipal ni la nueva administración estatal garantizan la continuidad de este proyecto.

El Instituto de Capacitación y Estudios en Seguridad del Estado de Querétaro (ICESEQ)

El objetivo de este Instituto es 'la capacitación profesional de los aspirantes y el personal de las instituciones públicas y privadas, estatales y municipales, dedicadas a ofrecer servicios de seguridad y atención de emergencias, así como la realización de estudios e investigaciones en materia de seguridad'.²⁸¹

El ICESEQ ofrece dos cursos básicos:

- a) El curso para custodias/os (guardias de prisiones estatales), cuya finalidad es brindar a las/os participantes una formación integral, con contenidos que posibiliten la adquisición de conocimientos y el desarrollo de habilidades, así como la apropiación de valores y actitudes congruentes con los requerimientos que plantea el ejercicio de la función de seguridad y custodia penitenciaria, apegada a los principios constitucionales de legalidad, eficiencia, profesionalismo y honradez.
- b) El curso para policías preventivos estatales, que brinda a las/os participantes una formación integral que propicia el desarrollo del potencial humano, la aplicación de conocimientos legales relacionados con la actuación policial con pleno respeto a los derechos humanos y el dominio de las técnicas y tácticas requeridas para el desempeño de la función policial.

También ofrece los siguientes diplomados para Policías Estatales:

Diplomado en primer respondiente en emergencias médicas

²⁸¹ Artículo 2 del Decreto que crea el Organismo Público Descentralizado del Gobierno del Estado denominado Instituto de Capacitación y Estudios de Seguridad del Estado de Querétaro, aprobado el 07 de diciembre del 2006, publicado en el Periódico Oficial de Gobierno del Estado "La Sombra de Arteaga" tomo CXL; de fecha 5 de enero del 2007. Citado en <http://seguridad.queretaro.gob.mx/ssc/ssc/iceseq/atribuciones>, vínculo consultado el 3 de noviembre de 2009.

Duración: 60 hrs.

Objetivo general: obtener los conocimientos básicos para responder en forma oportuna al arribar a la escena de la emergencia, bajo la calidad de primer respondiente y reforzar de manera indirecta la relación, imagen y confianza ante la ciudadanía.

Diplomado en marco legal de la actuación policial

Duración: 60 hrs.

Objetivo general: tomar conciencia de la importancia de apegarse al marco legal que rige sus funciones, así como las atribuciones y límites, los derechos humanos y el uso de la fuerza dentro de la actuación policial.

Curso-taller de órdenes generales

Duración: 16 hrs.

Objetivo general: revisar el sistema de órdenes generales de la Dirección de Policía Estatal con el fin de orientar y regular la labor policial.

Prácticas de tiro virtual

Duración: 4 hrs.

Objetivo general: obtener retroalimentación y práctica con técnicas y ejercicios en el manejo y uso de un arma corta.

Asimismo, el ICESEQ ofrece las siguientes actividades académicas para policías municipales del estado de Querétaro:

Curso de marco legal de la actuación policial

Duración: 40 hrs.

Objetivo general: sensibilizar y concientizar al personal acerca de la obligación de apegarse al marco legal, al llevar a cabo sus funciones.

Prácticas de tiro virtual

Duración: 7 hrs.

Objetivo general: obtener retroalimentación y práctica con técnicas y ejercicios en el manejo y uso de un arma corta y practicar los comandos verbales, interactuando con diferentes escenas de un caso policial.

Curso de balística, armamento y técnicas de tiro en seco

Duración: 20 hrs.

Objetivo general: adquirir los conocimientos básicos teóricos para el empleo de las armas de fuego, así como los conocimientos prácticos de las técnicas básicas de tiro policial minimizando el riesgo de disparos involuntarios para seguridad propia y de terceros.

Edgar Mohar considera que la transformación de la Academia de Policía en el ICESEQ en 2007 ha sido un paso fundamental en el proceso de profesionalización de la SSC. Con esta reforma en Querétaro se realizó una transición de un simple instituto de formación policial a un instituto de formación y de capacitación para todas/os los primeros respondientes y para todas las agencias involucradas en los temas de seguridad, de tal forma que las/os elementos que trabajan en ellas tengan un tronco común de capacitación, compartan conceptos y entrenamiento, y puedan conocerse mejor desde la formación para que cuando tengan que actuar en campo tengan más confianza entre ellas/os. La normatividad del ICESEQ también contempla un fondo para realizar estudios en materia de seguridad.

La SSC en transición

En esta sección se han resumido algunos de los procesos de reforma que han tenido lugar en la SSC de Querétaro en el periodo 2003-2009, especialmente aquéllos que tienen una relevancia directa con el apoyo a procesos de reforma a las policías municipales en el estado. Por tanto, esta síntesis dista mucho de ser exhaustiva. Como se ha podido ver en las páginas anteriores, los avances que logró la SSC en tan sólo seis años han sido impresionantes y establecen precedentes significativos para las instituciones policiales locales en México y América Latina.

Sin embargo, como lo señaló Edgar Mohar, en la SSC no terminaron de instrumentarse varias de las reformas que se desarrollaron en el periodo 2003-2009 y aún hay problemas estructurales que deben atenderse. Uno de los problemas más serios sigue siendo la subrepresentación de mujeres en la composición del personal operativo. De 678 elementos que tenía la SSC en 2008, 665 son hombres y sólo 13 son mujeres. A

partir de su experiencia como profesor en el ICESEQ, el autor ha podido identificar patrones de discriminación y desigualdad en las condiciones de trabajo de las mujeres en la SSC. Los primeros pasos que podrían darse en este terreno son revisar los motivos de este desequilibrio, realizar una activa campaña de reclutamiento de nuevas cadetes y establecer políticas de igualdad de género en la SSC. Este último punto sigue siendo un tema pendiente que no ha pasado por las grandes líneas de reforma de la institución.

Si bien la SSC en el periodo 2003-2009 se ha ocupado de integrar a ciudadanas/os en distintas áreas y procedimientos, otro aspecto inconsistente en este proceso ha sido la participación ciudadana independiente. Edgar Mohar opina que el Consejo de Concertación Ciudadana para la Seguridad Pública de Querétaro aún no ha logrado desarrollar sus principios normativos y estructura. Señala que el Consejo ha funcionado bien, a pesar de sus problemas estructurales, gracias al liderazgo de su dirección. Este Consejo funciona dentro del Sistema de Concertación Ciudadana del Estado de Querétaro, donde hay Consejos temáticos para cada tema de agenda del gobierno estatal, pero no tiene un carácter institucional consolidado de manera independiente. No hay reglas claras para su funcionamiento, el titular del Consejo es elegido por sus miembros, pero no hay lineamientos específicos sobre sus funciones.

Además de la participación ciudadana en el Consejo, la SSC desarrolló varios proyectos de reforma policial, difusión, investigación y desarrollo académico con diversas universidades locales, nacionales y extranjeras, así como con las organizaciones civiles mexicanas INSYDE y Fundar, la organización canadiense International Crime Prevention Centre y el Centro de Estudios en Seguridad Ciudadana de la Universidad de Chile. Estos proyectos generaron intercambio de información y contribuyeron al desarrollo del personal operativo y administrativo de la SSC.

Por otra parte, los resultados de la quinta Encuesta Interna para Personal Operativo de la Secretaría de Seguridad Ciudadana de Querétaro muestran todavía algunas tendencias preocupantes de inconformidad de las/os policías con su trabajo. El 29 por ciento de las/os policías respondió que es la corrupción lo que menos les gusta de su trabajo, seguido por 20 por ciento que considera que no se valora su trabajo, 14 por ciento que considera injustos los horarios y los turnos, 10 por ciento que se queja de los mandos no aptos y 9 por ciento que considera deficiente o nulo el apoyo legal que reciben

por parte de la SSC.²⁸² Asimismo, 63 por ciento de las/os policías consideraron que sus mandos casi nunca o nunca reconocen sus buenas actividades. Finalmente, el 46 por ciento de las/os policías considera que hay corrupción entre los mandos altos de la SSC (en 2007 sólo el 13 por ciento respondió igual) y 26 por ciento considera que hay corrupción entre los mandos medios (en 2007 sólo el 11 por ciento respondió igual).

Estos cambios en la percepción de las/os policías tal vez se puedan explicar parcialmente por la salida de Edgar Mohar en agosto de 2007, antes de que terminara la administración estatal (hasta 2009). La salida de Mohar desaceleró el avance de varios proyectos de reforma policial y prevención del delito, sin embargo, la mayor parte de las iniciativas continuaron instrumentándose hasta el cambio de equipo que tuvo lugar en el periodo agosto-octubre 2009, como consecuencia de las elecciones de julio de 2009, en las cuales el Partido Revolucionario Institucional ganó la gubernatura de Querétaro y la mayor parte del equipo que encabezó las reformas en la SSC (que pertenecía a la administración anterior, en la que gobernaba el Partido Acción Nacional) ha tenido que salir paulatinamente para que entre el equipo del nuevo Secretario, nombrado por el Gobernador. Actualmente son muy pocas/os los funcionarios de esta generación reformista que continúan en sus puestos. Otro elemento que puede haber influenciado el cambio de percepción en las/os policías anteriormente señalado es la entrada en vigor de los mecanismos de responsabilización policial (Asuntos Internos y Consejo de Honor y Justicia). La intensa actividad de estas nuevas figuras disciplinarias pudieron haber afectado negativamente la percepción que tienen las/os policías locales de su corporación, ya que incrementan los controles y el rigor en las sanciones disciplinarias.

No obstante, es importante señalar que a pesar de los problemas e inconformidades que siguen reportando los policías, los seis años anteriores de procesos de re-dignificación y programas de acercamiento a la ciudadanía han dejado una cultura organizacional muy importante entre las y los policías de la SSC. Las reformas normativas establecen un respaldo temporal para la continuidad de los proyectos, ya que éstas pueden ser desmanteladas por el Congreso estatal, en el que también ahora tiene mayoría el Partido Revolucionario Institucional. Se rumora que la nueva administración quiere regresar al nombre de Secretaría de Seguridad Pública, porque el nuevo

²⁸² Secretaría de Seguridad Ciudadana del Estado de Querétaro, *Encuesta Interna para Personal Operativo de la Secretaría de Seguridad Ciudadana de Querétaro*, Querétaro, 2008, p. 17.

Secretario, un militar (ex General) en retiro, no comprende el concepto de seguridad ciudadana ni simpatiza con las políticas preventivas.

Por lo pronto, el proyecto de Policía Comunitaria en El Marqués se encuentra estancado, porque en ese municipio ganó también el Partido Revolucionario Institucional en las elecciones de julio de 2009 (y dejó el poder el Partido Acción Nacional) y las nuevas autoridades en la SSC aún no han decidido si van a dar continuidad al apoyo a ese proyecto. La misma situación de incertidumbre prevalece en varios de los proyectos preventivos. En contraste, los mecanismos disciplinarios y el PREPOL (que cuenta con apoyo de la comunidad empresarial de Querétaro) continuarán.

En síntesis, en el periodo posterior a la salida de Mohar (2007-2009) se ha sufrido una desaceleración notoria de los proyectos innovadores y en la actualidad sólo algunas de estas iniciativas han sido confirmadas por la nueva administración como candidatas a sobrevivir. El escenario actual es poco alentador, sobre todo ante la falta de un Consejo Ciudadano activo que vigile la no regresión en los procesos de reforma y de una creciente mayoría en la opinión pública que pide políticas de mano dura contra la delincuencia.

Querétaro es uno de los estados más seguros del país, con índices delictivos muy inferiores a la media nacional, pero la percepción de inseguridad de la población local es mucho más elevada que la incidencia delictiva real y el tratamiento mediático de los fenómenos de delincuencia organizada en el resto del país exacerba el temor de la población local. Adicionalmente, la crisis económica mexicana causada por la debacle financiera en Estados Unidos, los efectos de la gripe A H1N1 y los malos manejos administrativos de distintos ámbitos de gobierno, generaron entre la población una reacción de castigo electoral y rechazo a la gestión de la administración 2003-2009. A pesar de los buenos resultados económicos (al principio del periodo) y de seguridad (a lo largo del periodo), la reciente pérdida de empleos, la inflación y la crisis económica han causado la animadversión de la población de Querétaro contra esa administración estatal. Aquí hay otra combinación negativa de elementos que pueden frenar un proceso de reforma policial en México.

5. DESARROLLO DE UNA PROPUESTA DE MODELO CONCEPTUAL PARA LA REFORMA DEMOCRÁTICA DE LAS INSTITUCIONES LOCALES DE POLICÍA EN MÉXICO

En este último capítulo de la tesis se sintetizan las prácticas que se han identificado en las instituciones policiales seleccionadas en esta tesis como promisorias y con potencial para replicarse en otros municipios y estados mexicanos. La extrapolación de procesos de reforma policial no es un proceso simple ni directo, ya que deben considerarse cuidadosamente las condiciones locales en un municipio o estado antes de pensar en replicar algún proyecto o modelo específico. Por lo tanto, a continuación se sintetizan las grandes líneas de reforma policial identificadas en los casos analizados en los procesos de investigación que se realizaron para esta tesis. En primer lugar, se presentan tres rubros de lecciones aprendidas: *'reformas normativas'*; *'decisiones estratégicas y principales actores'*; y *'medidas contra la corrupción, uso de la fuerza y abuso de autoridad'*. Más adelante, se presenta un listado de buenas prácticas y los municipios donde se desarrollaron.

Reformas normativas

Todas las administraciones locales involucradas en los procesos de reforma policial citados anteriormente han realizado cambios cualitativos importantes a la normatividad local (Bandos de Policía y Buen Gobierno, Reglamentos Internos de las policías, Reglamentos de Justicia Administrativa, leyes estatales de Seguridad Pública, entre otras) y a los grandes lineamientos de política pública municipal y estatal (los Planes Municipales y Estatales de Desarrollo principalmente). Estas reformas normativas han guiado las transformaciones administrativas necesarias para impulsar los procesos de democratización, proximidad a la ciudadanía y re-dignificación del trabajo policial. En el siguiente cuadro se muestran los cambios más importantes en cada caso.

Cuadro 32. Síntesis de las principales modificaciones normativas en los casos estudiados.

Municipio/entidad	Preceptos normativos	Impacto
Distrito Federal	Reformas a la Ley de Seguridad Pública del DF y Ley sobre Uso de la Fuerza.	En el periodo 2002-2009 se realizaron varias modificaciones a la Ley de SP del DF que mejoraron los mecanismos de rendición de cuentas de la policía local, pero no tuvieron una relación directa con el proyecto de las Unidades de Protección Ciudadana que se analiza en esta tesis. En el mismo periodo, en el DF se aprobó la primera ley que regula el uso de la fuerza policial en México, pero todavía está pendiente su reglamentación.
Chihuahua	Reglamento de la Policía Municipal y del Cuerpo de Bomberos	Establece un mecanismo de disciplina policial (el Consejo de Honor y Justicia) administrado por autoridades municipales no policiales, que garantiza imparcialidad en los procesos que requieran sanciones administrativas. Asimismo, genera mecanismos de reclutamiento y la estructura de la Academia de Policía y un Servicio de Carrera Policial.
Guadalajara	Reglamento Interior de la Dirección General de Seguridad Pública. Reglamento para Vigilar la Actuación de los Elementos de la DGSP.	El Reglamento Interior incorpora principios de derechos humanos de Convenios Internacionales ratificados por México y de la Constitución mexicana. Asimismo, establece principios de no discriminación. Por su parte, el Reglamento para Vigilar la Actuación policial crea la Dirección de Asuntos Internos como una instancia

		exterior a la policía que permite estructurar con imparcialidad los casos que son presentados ante el Consejo de Honor y Justicia.
Querétaro (estado)	Ley de Seguridad Pública, Reglamentos: SSC, Policía Estatal.	La nueva Ley de Seguridad Pública establece un mecanismo de coordinación y corresponsabilidad en materia de seguridad pública entre autoridades municipales y estatales. Genera mecanismos para homologar funciones y estándares policiales en los municipios, así como para profesionalizar y mejorar los mecanismos de rendición de cuentas de las instituciones policiales municipales.

En el estado de Querétaro se puede apreciar uno de los procesos de reforma normativa más integrales, que cambió la visión y estructura institucional de las instituciones locales de policía. En contraste, en el Distrito Federal el proyecto Unidades de Protección Ciudadana, uno de los esfuerzos más avanzados de re-dignificación policial y de policía de proximidad en la historia policial mexicana, no cuenta con un respaldo normativo sólido, sino simplemente se basa en decisiones administrativas internas en la Secretaría de Seguridad Pública del DF. Esto hace más fácil su modificación y eventual desaparición.

Decisiones estratégicas y principales actores

En el capítulo 4 se ha analizado cómo las autoridades municipales y estatales seleccionadas para esta tesis modifican leyes y desarrollan políticas públicas para atender los problemas que priorizan como más críticos en cada demarcación. Las políticas públicas que generan los procesos de reforma tienen una base normativa en los cambios que se realizan en las leyes relacionadas con la seguridad pública en cada municipio o entidad. Esta relación ha sido clara hasta este momento. Sin embargo, es necesario señalar que detrás de cada reforma normativa y, consecuentemente, de cada política

pública, hay una serie de decisiones estratégicas que detonaron esos procesos. En el siguiente cuadro se sintetizan las decisiones más importantes en cada municipio y estado, así como los actores sociales –adicionales a las/os policías- que contribuyeron a estos procesos.

Cuadro 33. Principales decisiones y actores en las entidades estudiadas

Municipio/entidad	Decisiones estratégicas	Actores
Distrito Federal	<p>Arriesgarse a iniciar un programa de modernización policial con amplio rechazo del gran parte de la institución.</p> <p>Establecer el Sistema de Información Policial, como mecanismo de georeferenciación delictiva.</p> <p>Elaborar el sistema de fichas individualizadas para evaluar la actuación de cada elemento y un sistema de puntos para establecer sanciones y recompensas.</p> <p>Mejorar los turnos, condiciones laborales y salarios de las/os policías que trabajan en las UPC.</p> <p>Formular rutas de patrullaje con base en incidencia delictiva y desplegar a las/os policías en células.</p> <p>Generar políticas de proximidad con la ciudadanía, incluso en</p>	<p>Subsecretario de Desarrollo Institucional.</p> <p>Mandos medios en las Unidades de Protección Ciudadana.</p>

	zonas peligrosas de la ciudad.	
Chihuahua	<p>Desarrollar programas de inteligencia para orientar su modelo a la proactividad y la resolución de problemas, como en las Unidades de Atención a Pandillas.</p> <p>Mejorar los procedimientos y estándares internos para lograr la acreditación de CALEA en 2007.</p> <p>Utilizar la información geo y socio referenciada para establecer el sistema ZEUS de planeación operativa.</p> <p>Establecer una Política de Convivencia Ciudadana como eje rector, al menos hasta 2008.</p> <p>Permitir a la Comisión Estatal de Derechos Humanos instalar cámaras en los centros de detención policial y vigilar en tiempo real las 24 horas.</p> <p>Protección a víctimas del delito.</p> <p>Creación de unidades especializadas para resolver las necesidades de las víctimas.</p>	<p>Comunidad empresarial.</p> <p>Escuelas (maestras/os y alumnas/os).</p> <p>Comité Ciudadano de Seguridad Pública.</p> <p>Comisión Estatal de Derechos Humanos.</p> <p>Presidentes municipales.</p> <p>Organizaciones no gubernamentales y grupos de derechos de víctimas del delito.</p> <p>Instituciones académicas.</p>
Guadalajara	Realizar un análisis inicial de necesidades como punto de partida para generar un plan de trabajo.	<p>Consejo Consultivo de Seguridad Ciudadana.</p> <p>Presidente municipal.</p>

	<p>Reformar la estructura del Consejo Consultivo de Seguridad Ciudadana para evitar el predominio de empresarias/os y lograr una efectiva representación de la diversidad de la población local.</p> <p>Buscar la coordinación de políticas de seguridad y la homologación normativa con los otros cinco municipios que forman la Zona Metropolitana de Guadalajara.</p>	<p>Comunidad empresarial.</p> <p>Organizaciones no gubernamentales.</p> <p>Instituciones académicas.</p>
Querétaro (estado)	<p>Redefinir por completo la estructura y operación de la Policía Estatal.</p> <p>Apoyar decididamente los procesos de reforma policial en los municipios del estado, a través de recursos económicos, asesoría técnica, proyectos de policía comunitaria y capacitación.</p> <p>Establecer programas de prevención del delito y de convivencia ciudadana.</p> <p>Revolucionar los mecanismos disciplinarios y transparentar la función de la Policía Estatal.</p> <p>Realizar estudios de opinión e</p>	<p>Secretario de Seguridad Ciudadana y su equipo directivo.</p> <p>Comunidad empresarial.</p> <p>Organizaciones no gubernamentales.</p> <p>Instituciones académicas.</p>

	invertir en una dependencia especializada en estadísticas.	
--	------------------------------------------------------------	--

Medidas contra la corrupción, uso de la fuerza y abuso policial

Todos los casos analizados en esta tesis respondieron con un fortalecimiento o reestructuración de sus modelos de controles internos o externos, o una combinación de ambos, para enfrentar los problemas de corrupción, uso indebido de la fuerza y abuso de autoridad. En los casos de Chihuahua y Guadalajara, se instrumentó un modelo que 'exterioriza' los controles internos tradicionales (Dirección de Asuntos Internos y Consejo de Honor y Justicia), para que sean administrados por las autoridades municipales (no policiales) y puedan desarrollarse procesos disciplinarios más justos basados en el debido proceso.

Por su parte, la Secretaría de Seguridad Ciudadana de Querétaro incorporó a ciudadanas/os a sus instancias disciplinarias y transparentó los procesos de toma de decisiones en esta materia. Por ejemplo, los Acuerdos del Consejo de Honor y Justicia son publicados periódicamente, por lo menos hasta el momento, en el sitio de internet de la Secretaría de Seguridad Ciudadana de Querétaro (<http://seguridad.queretaro.gob.mx>).

La Secretaría de Seguridad Pública del Distrito Federal es el único de los casos estudiados en los que no se reformaron los sistemas disciplinarios de toda la institución policial. La reforma en el DF fue parcial, incorporando sólo a las Unidades de Protección Ciudadana, estableciendo mecanismos de registro puntual de faltas administrativas y relacionándolos con las políticas de incentivos económicos y laborales (promociones, permisos, etc). Estas medidas generaron un sistema más equitativo en algunas UPC, pero no lograron cambios en la estructura del Consejo de Honor y Justicia y en el sistema disciplinario de esta vasta fuerza policial.

Buenas prácticas

En este cuadro se resumen las buenas prácticas de reforma policial identificadas en los casos seleccionados y los municipios o entidades donde se desarrollaron.

Cuadro 34. Buenas prácticas por entidad estudiada

Buena práctica	Municipio o entidad
Reclutamiento y formación	
Reformular los requisitos de ingreso a la institución policial.	Chihuahua, Distrito Federal, Guadalajara, Querétaro
Incorporar ciudadanas/os en una entidad colegiada para seleccionar a las/os cadetes que entran a la institución.	Chihuahua
Cursos para el desarrollo de habilidades de mandos medios	Chihuahua, Distrito Federal, Querétaro
Desarrollo de planes curriculares integrales, que comprendan formación en derechos humanos, uso de la fuerza y cultura de la legalidad	Chihuahua, Distrito Federal, Querétaro
Programas de formación especializados en policía de proximidad	Chihuahua, Distrito Federal, Guadalajara, Querétaro
Evaluación	
Encuestas de victimización y percepción delictiva	Chihuahua, Querétaro
Encuestas, grupos focales, estudios de opinión con policías	Chihuahua, Distrito Federal, Guadalajara, Querétaro
Evaluación participativa (involucramiento de policías en la evaluación de programas)	Chihuahua, Querétaro
Mecanismos integrales de control de confianza	Chihuahua, Querétaro
Re-dignificación del trabajo policial	
Mejoras salariales a las/os policías	Chihuahua, Distrito Federal, Querétaro
Establecimiento del Servicio Policial de Carrera	Chihuahua, Distrito Federal, Guadalajara, Querétaro
Programas de equidad de género entre policías	Ninguna
Mejoras en los horarios de trabajo	Chihuahua, Distrito Federal
Mejoras en prestaciones no salariales	Chihuahua, Distrito Federal, Guadalajara, Querétaro

Capacidad de respuesta institucional	
Modernización tecnológica y de equipamiento (construcción de Centros informáticos, armas, patrullas, GPS, etc).	Chihuahua, Distrito Federal, Guadalajara, Querétaro
Programas de policía de proximidad (comunitaria)	Chihuahua, Distrito Federal, Guadalajara, Querétaro
Programas de prevención situacional del delito	Chihuahua, Distrito Federal, Guadalajara, Querétaro
Búsqueda de coordinación intermunicipal en zonas metropolitanas y propuesta de homologación de normatividad de seguridad y vial	Distrito Federal, Guadalajara, Querétaro
Reordenamiento territorial para el patrullaje y despliegue operativo basado en geo y socio referenciación delictiva	Chihuahua, Distrito Federal, Guadalajara, Querétaro
Programa DARE	Chihuahua, Guadalajara
Programas de atención a víctimas del delito	Chihuahua, Distrito Federal, Guadalajara, Querétaro
Participación de la comunidad empresarial local en proyectos de reforma policial	Chihuahua, Guadalajara, Querétaro
Coordinación efectiva de servicios municipales para la seguridad	Chihuahua, Guadalajara
Modelo de proactividad e inteligencia preventiva	Chihuahua, Distrito Federal, Guadalajara, Querétaro

CONSIDERACIONES FINALES

En esta tesis se han analizado los procesos de reforma policial en sólo tres instituciones municipales de policía, de las más de 2,000 que hay hasta el momento en México, y se han contrastado con las experiencias de reforma policial en el Distrito Federal y en el estado de Querétaro. Como se ha podido documentar a lo largo de este trabajo, la realidad operativa y la estructura orgánica de las instituciones locales de policía mexicanas es tan diversa y compleja que, en principio, resulta complicado evaluarlas como corruptas e ineficientes de manera generalizada y es todavía más delicado proponer su desaparición, como lo ha hecho el Secretario de Seguridad Pública federal en noviembre de 2009.²⁸³

Es importante reconocer que las instituciones locales cuyos esfuerzos de reforma se han sintetizado en esta tesis no están exentas de los problemas de corrupción, infiltración de la delincuencia organizada, abuso del poder, uso indebido de la fuerza y desconfianza ciudadana. Por ejemplo, algunos elementos policiales provenientes del municipio de Chihuahua han sido procesados en los últimos dos años por autoridades estatales y federales con cargos tan diversos como corrupción, abuso de poder y colaboración con el narcotráfico. Algunas/os de estos policías están actualmente cumpliendo sentencias en prisiones federales de alta seguridad.

Sin embargo, a pesar de los obstáculos y problemas de comportamiento policial que se han señalado, las experiencias resumidas en esta tesis muestran que es posible emprender reformas estructurales de 'abajo hacia arriba' en las instituciones locales de policía en México que pueden tener efectos positivos en la re-dignificación del trabajo policial, la proximidad con la ciudadanía, la mejora de controles internos y externos, las reformas normativas y la rendición de cuentas. Desafortunadamente, el común denominador en todos los casos es la relativa corta duración de los esfuerzos y los problemas de continuidad que enfrentan por distintas circunstancias, siendo las condiciones políticas las más recurrentes.

²⁸³ Véase *supra*, p. 3.

Prescindiendo de las transiciones políticas locales y sus efectos en la continuidad de programas, es posible identificar dos problemas estructurales en la falta de continuidad de estos procesos locales. En primer lugar, a diferencia de Estados Unidos y otros países, México no ha tenido una participación activa del Poder Judicial en los procesos de reforma policial. La Suprema Corte de Justicia de la Nación sólo a partir de 2007 ha dado seguimiento a investigaciones de abuso policial, pero limitándose a ejercer su función no jurisdiccional en investigaciones especiales (que le confería el art. 97 constitucional),²⁸⁴ que conducen a una serie de recomendaciones, pero no a sentencias vinculantes que establezcan criterios jurídicos de responsabilización policial por abusos de derechos humanos y corrupción.

Aun con la limitada función de ‘recomendación’ que tenía la Suprema Corte antes de la reforma constitucional en materia de derechos humanos, a través de la investigación especial en materia de derechos humanos, cuando la Suprema Corte de Justicia de la Nación en 2008 emitió su resolución sobre la investigación especial que hizo con respecto a los casos de abuso policial en San Salvador Atenco (perpetrados por policías municipales, estatales y federales), las/os Ministros de la Corte no responsabilizaron a los mandos, sino a las/os policías operativos. Entre 1953 y 1969 en Estados Unidos, la Suprema Corte de Justicia (en esos años llamada ‘Corte Warren’ por su presidente) emitió una serie de sentencias paradigmáticas (por ejemplo *Miranda vs. Arizona*) que establecieron jurisprudencia para limitar el abuso policial y la corrupción. México necesita ahora una Suprema Corte activista, similar a la Corte Warren, que limite las irregularidades policiales y desempeñe un papel activo en los procesos de reforma. Sólo en el momento que puedan judicializarse estas irregularidades, podrá también garantizarse la continuidad de los procesos locales de reforma policial. Debido a que las investigaciones especiales en casos de

Ante la falta de facultades que tiene la Suprema Corte de Justicia para investigar hechos que constituyan violaciones graves de derechos humanos, a partir de la reforma

²⁸⁴ Previo a las reformas constitucionales en materia de derechos humanos, que entraron en vigor el 9 de junio de 2011, al ser promulgadas por el Ejecutivo federal. Esta miscelánea comprende una reforma al artículo 97 constitucional, que confiere esta facultad de investigación a la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, ahora enunciada en el último párrafo del artículo 102 B, referente a las facultades y naturaleza de esta Comisión, a saber: “La Comisión Nacional de los Derechos Humanos podrá investigar hechos que constituyan violaciones graves de derechos humanos, cuando así lo juzgue conveniente o lo pidiere el Ejecutivo Federal, alguna de las Cámaras del Congreso de la Unión, el gobernador de un Estado, el Jefe de Gobierno del Distrito Federal o las legislaturas de las entidades federativas”.

constitucional del 9 de junio de 2011, el Poder Judicial tendría que demostrar su compromiso con la reforma policial mediante el ejercicio de su actividad jurisdiccional.

Por otra parte, el *Department of Justice* de Estados Unidos ha desempeñado un papel protagónico en el proceso de reforma de las policías locales en ese país, a través de sanciones administrativas que ha impuesto a las instituciones locales de policía y *consent decrees* que han logrado transformar situaciones crónicas de abuso policial, racismo y corrupción en instituciones policiales tan complicadas como las de Los Ángeles y Nueva York. En México no se ha contado con una instancia federal similar al *Department of Justice* de Estados Unidos (que, en el caso mexicano, sería la Procuraduría General de la República) que enfrente los problemas de las policías municipales con sanciones y acciones ejemplares. Si bien se ha incentivado un mecanismo de transferencias de recursos económicos a los municipios para modernizar sus policías y se han establecido mecanismos de control de confianza por parte del Sistema Nacional de Seguridad Pública, esto no es suficiente para terminar con los graves problemas de corrupción y colaboración con la delincuencia organizada que aquejan a estas instituciones.

El Secretario de Seguridad Pública argumenta que es necesario desaparecer las más de 2,000 instituciones municipales de policía en México, porque es excesivamente complicado coordinarlas efectivamente y controlarlas. Sin embargo, Estados Unidos, otro régimen federal, cuenta con más de 18,000 policías locales, pero tiene en marcha políticas de Estado en materia de seguridad (que involucran a los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial), así como mecanismos de responsabilización y judicialización de los casos de irregularidades policiales que les permiten gestionar ese vasto sistema.

Terminar con las instituciones municipales de policía significa romper con las posibilidades de cercanía policial y prevención del delito en el ámbito local. Por lo tanto, es necesario que en México se busquen soluciones para los problemas estructurales de las policías municipales, que desempeñan un papel fundamental en el inicio del sistema penal mexicano y que tienen una capacidad de despliegue, conocimiento del terreno y contacto con la ciudadanía que difícilmente podría lograr una policía centralizada.

Adicionalmente, hay otro factor político que explica la falta de continuidad en los procesos locales de reforma policial en México. Las elecciones que han tenido lugar en julio de 2009 para renovar las administraciones municipales han generado un cambio de poder en los partidos que gobiernan todos los municipios seleccionados en esta tesis, con la excepción de Chihuahua y el Distrito Federal. En gran medida, la falta de continuidad de los procesos de reforma policial se debe al cambio de partido político en el poder en estos municipios y entidades. En el siguiente cuadro se puede apreciar el cambio político a partir de las elecciones de julio de 2009.

Cuadro 35. Cambio político a partir de julio de 2009

Municipio/entidad	Periodo de reforma policial	Partido en el poder durante el periodo de reforma	Partido en el poder a partir de julio de 2009
Distrito Federal	2002-2008	Partido de la Revolución Democrática (PRD)	PRD
Chihuahua	2002-2009	Partido Acción Nacional (PAN) – continúa	No se celebraron elecciones locales en Chihuahua
Guadalajara	2006-2009	PAN	Partido Revolucionario Institucional (PRI)
Querétaro (estado)	2003-2008	PAN	PRI

Fuente: elaboración propia.

En el Municipio de Chihuahua la falta de continuidad en su proceso de reforma policial se debió al nombramiento de un militar al frente de la institución de policía local, respondiendo a las demandas de ‘mano dura’ contra la delincuencia de parte de la ciudadanía local. Por otra parte, en el Distrito Federal, la falta de continuidad se debió a un escándalo de abuso policial que condujo a la trágica muerte de varios jóvenes y policías y que consecuentemente desembocó en la destitución del Secretario de Seguridad Pública y en la eventual salida del equipo que emprendió el esfuerzo parcial de reforma policial que constituyeron las Unidades de Protección Ciudadana.

En síntesis, las iniciativas de reforma policial local en México enfrentan una crisis no sólo por los cambios políticos que generan las elecciones y la falta de políticas de Estado en materia de seguridad (que son problemas estructurales), sino por el reclamo de mano dura y militarización de la seguridad por parte de la ciudadanía y las/os gobernantes.

FUENTES CONSULTADAS

Bibliografía

Acero, Hugo, *Los gobiernos locales y la seguridad ciudadana*, Bogotá, Policía Nacional de Colombia, 2005, 67pp.

Acero, Hugo, *Cultura ciudadana, la convivencia y la seguridad ciudadana*, [s/f], [s/e], 20pp.

Ambos, Kai, Juan Luis Gómez Colomer y Richard Vogler (eds.), *La policía en los Estados de Derecho latinoamericanos*, Friedrich Ebert Stiftung, Bogotá, 2003, 629 pp.

Arroyo, Mario, *Evaluando la "Estrategia Giuliani": la política de Cero Tolerancia en el Distrito Federal*, San Diego, Universidad de California en San Diego, 18pp.

Arroyo, Mario, *Seguridad pública en México: el caso del Distrito Federal*, México, UNAM, 2008, 118pp. [Tesis de doctorado].

Azaola, Elena, *Crimen, castigo y violencias en México*, México, CIESAS-FLACSO Ecuador, 2ª ed., 2009, 335pp.

Azaola, Elena, *Imagen y autoimagen de la Policía de la Ciudad de México*, México, FLASUD-CIESAS, 2006, 168pp.

Badurina Haemmerle, Anka (ed.), *Manual de conocimientos básicos de la policía preventiva*, Querétaro, Secretaría de Seguridad Ciudadana, 2005, 157pp.

Balbus, Isaac D., *Governing Subjects. An Introduction to the Study of Politics*, Nueva York, Routledge, 2010, 286pp.

Bañón i Martínez, Rafael, *La evaluación de la acción y de las políticas públicas*, Madrid, Díaz de Santos, 2003, 250pp.

Bailey, John D. y Lucía Dammert (coords.), *Seguridad y reforma policial en las Américas. Experiencias y desafíos*, Buenos Aires, Siglo XXI, 379 pp.

Bardach, Eugene, *Los ocho pasos para el análisis de políticas públicas: un manual para la práctica*, México, CIDE-Miguel Ángel Porrúa, 2008, 152pp.

Barrón, Martín G., *Militarización de la seguridad pública en México, ¿actualización o continuidad histórica?*, San Diego, Universidad de California en San Diego, 2003, 23pp.

Bayley, David, *Democratizing Police Abroad: What to Do and How to Do It*, Washington, US Department of Justice, 2001, 126pp.

Bayley, David, *Police for the Future*, Nueva York, Oxford University Press, 1994, 187pp. [serie Studies in Crime and Public Policy].

Beato, Claudio C., *Ação e estratégia das organizações policiais*, Belo Horizonte, Universidade Federal de Minas Gerais, 2000, 18pp.

Benítez Manaut, Raúl, Abelardo Rodríguez Sumano, Armando Rodríguez Luna (eds.), *Atlas de la seguridad y la defensa de México 2009*, México, Colectivo de Análisis de la Seguridad con Democracia, 2009, 406pp.

Brown, Michael K., *Working the Street. Police Discretion and the Dilemmas of Reform*, Nueva York, Russell Sage, 1998, 374pp.

Cabrero, Enrique y David Arellano (coords.), *Los gobiernos municipales a debate. Un análisis de la institución municipal a través de la Encuesta INEGI 2009*, México, CIDE, 2011, 522pp.

Cárdenas, Ernesto, *Treinta años de estadísticas sobre seguridad pública en México. Indicadores seleccionados*, México, INSYDE, 2008, 29pp.

Camp, Roderic Ai, *Mexico's Military on the Democratic Stage*, Westport CT, Praeger Security International, 2005, 366pp.

Carrión, Fernando M., Jenny Pontón C. y Blanca Armijos V., *120 estrategias y 36 experiencias de seguridad ciudadana*, Quito, FLACSO Ecuador, 2009, 199pp.

Centro de Estudios de las Finanzas Públicas, *Distribución de los Subsidios para la Seguridad Pública Municipal (SUBSEMUN)*, México, Cámara de Diputados, 28 de marzo de 2008, 5pp.

Centro de Estudios en Seguridad Ciudadana, IAP-Universidad de Chile y Centro de Estudios y Docencia Económicas, *Informe del segundo seminario internacional "La formación policial. Eje de los procesos modernizadores"*, México, CIDE, marzo de 2008, 18pp.

Clarke, Ronald V., *Situational Crime Prevention. Successful Case Studies*, Nueva York, 2a ed. 1997, 335p.

Collier, David y Henry E. Brady, *Rethinking Social Inquiry: Diverse Tools, Shared Standards*, Lanham MD, Rowman and Littlefield, 2004, 384pp.

Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, *Informe sobre las violaciones a los derechos humanos en el caso News Divine*, México, CDHDF, 2008, 285pp.

Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, *Informe especial sobre las violaciones a los derechos humanos en la procuración de justicia en el caso News Divine*, México, CDHDF, 2008, 71pp.

Consejo Consultivo de Seguridad Ciudadana de Guadalajara, *Diagnóstico ciudadano sobre la seguridad en Guadalajara*, Guadalajara, Gobierno Municipal de Guadalajara, 2009, 46pp.

Consejo Estatal de Concertación Ciudadana para la Seguridad de Querétaro, *Normas técnicas de seguridad preventiva*, Querétaro, 2002, 119pp.

-
- Corbin, Juliet y Anselm C. Strauss, *Basics of Qualitative Research: Techniques and Procedures for Developing Grounded Theory*, Thousand Oaks CA, SAGE, 3a ed., 2008, 400pp.
- Crawford, Adam (ed.), *Crime Prevention Policies in Comparative Perspective*, Cullompton UK, Willan Publishing, 2009, 266pp.
- Dammert, Lucía y Alejandra Lunecke, *La prevención del delito en Chile. Una visión desde la comunidad*, Santiago, Centro de Estudios en Seguridad Ciudadana – Universidad de Chile, 123pp.
- Escobedo Cortés, Armando, *Formas de reclutamiento político en el PRD y su impacto en la forma de gobernar. Análisis de caso: Ciudad Nezahualcóyotl*, México, Universidad Autónoma Metropolitana, 2006, 134pp.
- Evans, Karen, *Crime Prevention. A Critical Introduction*, Londres, SAGE, 2011, 214pp.
- Frühling, Hugo, *Policía comunitaria y reforma policial en América latina, ¿cuál es su impacto?*, Santiago de Chile, Centro de Estudios en Seguridad Ciudadana de la Universidad de Chile, 2003, 34pp.
- Frühling, Hugo y Ernesto López-Portillo (eds.), *Responsabilidad policial en democracia. Una propuesta para América Latina*, México, CESC-INSYDE, 2008, 252pp.
- George, Alexander L. y Andrew Bennett *Case Studies and Theory Development in the Social Sciences*, Cambridge MA, MIT Press, 2005, 256pp.
- Gerring, John, *Case Study Research. Principles and Practices*, Cambridge, Cambridge University Press, 3a reimpr., 2009, 265pp.
- Gobierno del Distrito Federal, *Programa Institucional de Prevención del Delito*, México, Secretaría de Seguridad Pública del DF-GDF, 2006, 79pp.

Gobierno del Distrito Federal, *Memoria institucional. Programas, acciones y resultados 2000-2006*, México, Secretaría de Seguridad Pública del DF-GDF, 2006, 519pp.

Gobierno del Distrito Federal, *Unidades de Protección Ciudadana*, México, GDF, [s/f], 63pp.

Gobierno del Distrito Federal, *Unidades de Protección Ciudadana*, México, Secretaría de Seguridad Pública del DF-GDF, 2006, 111pp.

Goold, Benjamin J. y Liora Lazarus (eds.), *Security and Human Rights*, Oxford, Hart Publishing, 2007, 392pp.

Haberfeld, M.R. e Ibrahim Cerrah, *Comparative Policing. The Struggle for Democratization*, Thousand Oaks CA, 2008, 413pp.

Hale, Chris, Keith Hayward, Azrini Wahidin y Emma Wincup (eds.), *Criminology*, Oxford, Oxford University Press, 2005, 594pp.

Hills, Alice, *Police Reform in Post-Colonial Societies*, Ginebra, Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces, 2002, 20pp. [Serie Working Papers, núm. 36].

Home Office Communication Directorate (Reino Unido), *Active Citizens, Strong Communities: Progressing Civil Renewal*, Londres, UK Home Office, 2003, 43pp.

Iniciativa Ciudadana y Desarrollo Social, Colectivo de Análisis de la Seguridad con Democracia y Sin Fronteras, *Agendas ciudadanas. Seguridad, derechos humanos, fortalecimiento de la sociedad civil, migración*, México, INCIDE-CASEDE-Sin Fronteras, 2007, 96pp.

Instituto para la Seguridad y la Democracia, *Metodología para la evaluación de proyectos de prevención de la delincuencia*, México, 2005, 16pp. [Serie Intercambio de Experiencias Latinoamericanas de Prevención Comunitaria del Delito. Núm. 4: Gestión de la seguridad a nivel local/municipal].

Kuri Cervantes, Ángel, *Aproximaciones iniciales al análisis de la transparencia, rendición de cuentas y presupuestos en las instituciones de seguridad pública. El caso del Distrito Federal*, México, Fundar, 2005, 53pp.

Kappeler, Victor E. y Larry K. Gaines, *Community Policing. A Contemporary Perspective*, Newark, Lexis Nexis, 5ª ed., 2009, Edición Kindle.

López-Portillo Vargas, Ernesto y Hugo Frühling (eds.), *Responsabilidad policial en democracia. Una propuesta para América Latina*, México, INSYDE-CESC, 2008, 252pp.

Maguire, Mike, Rod Morgan y Robert Reiner (eds.), *The Oxford Handbook of Criminology*, Oxford, Oxford University Press, 4a ed., 2007, 1185pp.

Marsh, David y Gerry Stoker (eds.), *Theory and Methods in Political Science*, Londres, Palgrave-MacMillan, 5ª ed., 2010, 392pp.

Moloeznik, Marcos Pablo, David A. Shirk y María Eguenia Suárez de Garay, *Justiciabárometro. Reporte global. Resultados de la encuesta a la policía municipal preventiva de la Zona Metropolitana de Guadalajara 2009*, Guadalajara, University of San Diego, Universidad de Guadalajara, ITESO, 2009, 63pp.

Moran, Michael, Martin Rein y Robert E. Goodin, *The Oxford Handbook of Public Policy*, Oxford, Oxford University Press, 2008, 983pp.

Newburn, Tim (ed.), *Handbook of Policing*, Cullompton UK, Willan Publishing, 2a ed., 2008, 875pp.

----- (ed.), *Policing. Key Readings*, Cullompton UK, Willian Publishing, 2005, 834pp.

Newburn, Tim y Peter Neyroud (eds.), *Dictionary of Policing*, Cullompton UK, Willan Publishing, 2008, 357pp.

Newburn, Tim y Richard Sparks (eds.), *Criminal Justice and Political Cultures. National and International Dimensions of Crime Control*, Cullompton UK, Willan Publishing, 2004, 276pp.

Noble, Jeffrey J. y Geoffrey P. Albert, *Managing Accountability Systems for Police Conduct. Internal Affairs and External Oversight*, Long Grove IL, Waveland, 2009, 327pp.

Punch, Maurice, *Police Corruption. Deviance, Accountability and Reform in Policing*, Cullompton UK, Willan Publishing, 281pp.

Ratcliffe, Jerry, *Intelligence-Led Policing*, Devon, Willan Publishing, 2008, 265pp.

Reiner, Robert, *The Politics of the Police*, Nueva York, Oxford University Press, 2000, 279pp.

Rodríguez Banda, Alfredo, *El sistema de clasificación: caja negra de la corrupción policial*, México, FLACSO-México, 2008, 104pp.

Sabet, Daniel, *Two Steps Forward: explaining an unusual success story in Mexican Police*, Chicago, Annual Conference of the Midwest Political Science Association, 3 de abril de 2008, 29pp.

Salgado, Juan, *Documento conceptual-metodológico sobre políticas públicas de seguridad ciudadana, capacidades institucionales para medir su desempeño y bases para el desarrollo de indicadores en esta materia*, México, CIDE-PNUD, 2010, 86pp.

_____, *Evidencia empírica, prácticas promisorias y lecciones aprendidas en materia de reforma policial*, Washington, Banco Interamericano de Desarrollo, 2010, 178pp.

_____, *Reforma policial en la Ciudad de México: avances y regresión*, Washington DC, Woodrow Wilson Center for Scholars, 2009, 32pp. [Serie Latin American Program – Municipal Strategies for Crime Prevention].

_____ y Antia Mendoza *Una visión del futuro. Hacia la seguridad ciudadana. La Policía Municipal de Chihuahua*, México, Secretaría de Gobernación, 2010, 365pp.

_____ y Claire Naval, *Irregularidades, maltratos y abusos de poder en el Distrito Federal: la relación de los agentes policiales y del Ministerio Público con la población*, Fundar, Centro de Análisis e Investigación, México, 2006, 104pp.

_____ y Ernesto Treviño, *Los retos para la reforma policial a nivel local en México: una evaluación de las Unidades de Protección Ciudadana en el Distrito Federal*, México, Fundar, 2009, 104pp.

_____, Miguel Quintana y Xiao Recio, "Los retos en materia de seguridad pública en materia de gestión municipal en México", en David Arellano y Enrique Cabrero, *Los gobiernos municipales a debate*, México, CIDE, 2011.

Sampson, Fraser, *General Police Duties*, Oxford, Oxford University Press, 2006, 575pp.
[Blackstone's Police Manual, volumen 4].

Scott, Michael S., *Problem Oriented Policing: Reflections on the First 20 Years*, Washington DC, Departamento de Justicia de Estados Unidos, 2000, 214pp.

Secretaría de Desarrollo Social, Consejo Nacional de Población, Instituto Nacional de Estadística y Geografía, *Delimitación de las zonas metropolitanas de México 2005*, México, CONAPO, 38pp.

Secretaría de Seguridad Ciudadana del Estado de Querétaro, *Encuesta a participantes del Premio al Policía del Año 2008*, Querétaro, 2008, 21pp.

Secretaría de Seguridad Ciudadana del Estado de Querétaro, *Encuesta Interna para Personal Operativo de la Secretaría de Seguridad Ciudadana de Querétaro*, Querétaro, 2008, 50pp.

Secretaría de Seguridad Ciudadana de Querétaro, *Informe del Estudio de Opinión en el Municipio de El Marqués*, Querétaro, SSC, febrero de 2009, 35pp.

Secretaría de Seguridad Ciudadana de Querétaro, *Manual de conocimientos básicos de la Policía Preventiva*, Querétaro, 2005, 157pp.

Secretaría de Seguridad Ciudadana del Estado de Querétaro, Metodología. Guía para la aplicación del Modelo de Solución de Problemas Comunitarios de Seguridad, Querétaro, 2007, 68pp.

Secretaría de Seguridad Ciudadana del Estado de Querétaro, *Primer estudio de opinión y victimización en el estado de Querétaro*, Querétaro, 2003, 62pp.

Secretaría de Seguridad Ciudadana del Estado de Querétaro, *Informe de la Coordinación Jurídica 2007*, Querétaro, SSC, diciembre de 2007, 7pp.

Secretaría de Seguridad Pública (Federal), *Reingeniería al modelo de combate al delito*, México, SSP, 2007, 21pp.

Secretaría de Seguridad Pública (Federal), *Nuevo Modelo Policial*, México, SSP, 2009, 59pp.

Secretaría de Seguridad Pública del DF, *Memoria institucional. Programas, acciones y resultados 2000-2006*, México, Gobierno del Distrito Federal, 2006, 520pp.

Secretaría de Seguridad Pública del DF, *Informe de Resultados del Plan de Acciones 2004-2006*, México, diciembre de 2006, 59pp.

Silverman, Eli B., *NYPD Battles Crime. Innovative Strategies in Policing*, Boston, Northeastern University Press, 1999, 260pp.

Skolnick, Jerome H. y David H. Bayley, *Community Policing. Issues and Practices Around the World*, Lexington, US Department of Justice, reimpr., 2011, 93pp.

_____ y James J. Fyfe, *Above the Law. Police and the Excessive Use of Force*, Nueva York, The Free Press, 1994, Edición Kindle.

-
- Stone, Deborah, *Policy Paradox: The Art of Political Decision Making*, Nueva York, WW Norton, 3a ed., 2002, 428pp.
- Tilley, Nick (ed.), *Handbook of Crime Prevention and Community Safety*, London, Willan, 2005, 782pp.
- Tonry, Michael (ed.), *The Oxford Handbook of Crime and Public Policy*, Oxford, Oxford University Press, 2009, 656pp.
- Trojanowicz, Robert, Bonnie Bucqueroux, *Community Policing: How to Get Started*, Cincinnati, Anderson Publishing, 2a ed. 1998, 139pp.
- UK National Criminal Intelligence Service, *National Intelligence Model*, Londres, NCIS, 2000, 12pp.
- Uildriks, Niels y Nelia Tello, *Mexico's Unrule of Law. Implementing Human Rights in Police and Judicial Reform under Democratization*, Lanham MY, Lexington Books, 2010, 312pp.
- Waller, Irvin, *Menos represión. Más seguridad. Verdades y mentiras acerca de la lucha contra la delincuencia*, México, ILANUD-INACIPE, 2007, 189pp.
- Walker, Samuel, *The New World of Police Accountability*, Thousand Oaks, SAGE, 2005, 243 pp.
- Weimer, David y Aidan R. Vining, *Policy Analysis: Concepts and Practice*, Londres, Longman, 5a ed., 2010, 496pp.
- Weisburd, David y Anthony A. Braga, *Police Innovation. Contrasting Perspectives*, Cambridge, Cambridge University Press, 2006, 367pp. [Cambridge Studies in Criminology].

Hemerografía

Baranda, A. y R. Herrera, 'Atrapa el narco a policías municipales', *Reforma*, 26 de septiembre de 2009, versión online, <http://www.reforma.com/nacional/articulo/519/1037896/> consultada el 15 de noviembre de 2009.

Paula Bouchot, 'Premio al Policía del Año 2007', *Gaceta Policial de la Secretaría de Seguridad Ciudadana del Estado de Querétaro*, noviembre de 2007, p. 15.

Cisneros, José Luis, 'Cultura, juventud y delincuencia en el Estado de México', *Papeles de Población (Universidad Autónoma del Estado de México)*, núm. 52, abril-junio 2007, pp. 255-280.

Davis, Diane E., 'El factor Giuliani: delincuencia, la "cero tolerancia" en el trabajo policiaco y la transformación de la esfera pública en el centro de la Ciudad de México', *Estudios Sociológicos (El Colegio de México)*, vol. XXV, núm. 3, septiembre-diciembre 2007, pp. 639-681.

Dean, Geoff, "Police Reform: Rethinking Operational Policing", *Journal of Criminal Justice*, vol. 23, núm. 4., pp. 337-347.

Kempa, Michael, 'Tracing the Diffusion of Policing Governance Models from the British Isles and Back Again: Some Directions for Democratic Reform in Troubled times', *Police Practice and Research*, vol. 8, núm. 2, mayo de 2007, pp. 107-123.

Lagunas, Icela, "Se trunca el Plan Giuliani", *El Universal*, 11 de diciembre de 2004, versión online, http://www2.eluniversal.com.mx/pls/impreso/noticia.html?id_nota=64504&tabla=ciudad consultada el 27 de octubre de 2009.

Stephen J. Harrison, 'Police Organizational Culture: Using Ingrained Values to Build Positive Organizational Improvement' en www.pamij.com/harrison.html

Sánchez V. y L. Brito, 'Pide SSP eliminar policías municipales', *Reforma*, 24 de septiembre de 2009, versión online <http://www.reforma.com/congreso/articulo/519/1037298/default.asp?PlazaConsulta=reforma&DirCobertura=&TipoCob=0> consultada el 15 de noviembre de 2009.

Normatividad local

Asamblea Legislativa del Distrito Federal, *Ley de Cultura Cívica del Distrito Federal*, 2004, 29pp.

Asamblea Legislativa del Distrito Federal, *Ley de Justicia Cívica del Distrito Federal*, 2000, 25pp.

Asamblea Legislativa del Distrito Federal, Reglamento de la Ley de Cultura Cívica del Distrito Federal, 2004, 12pp.

Congreso del Estado de Querétaro, *Código Urbano para el Estado de Querétaro*, 1992, 108pp.

Congreso del Estado de Querétaro, *Ley de Seguridad Pública para el Estado de Querétaro*, 2006, 61pp.

Congreso del Estado de Querétaro, *Reglamento Interior de la Secretaría de Seguridad Ciudadana*, 2004, 14pp.

Dirección de Seguridad Pública Municipal de Chihuahua, *Manual de organización (interno)*, Chihuahua, DSPM, abril de 2005, 15pp.

Dirección de Seguridad Pública Municipal de Chihuahua, *Manual de procedimientos CALEA*, Chihuahua, DSPM, 2007, 335pp.

Gobierno del Distrito Federal, *Manual Administrativo de la Secretaría de Seguridad Pública del DF*, México, 2005, 692pp.

Gobierno del Distrito Federal, *Programa General de Desarrollo 2001-2006*, México, 2001, 186pp.

Gobierno del Distrito Federal, *Programa General de Desarrollo 2007-2012*, México, 2007, 113pp.

Gobierno del Distrito Federal, Secretaría de Seguridad Pública, *Sistema de Evaluación del Desempeño Personal*, México, SSPDF, [s/f], 24 pp. [SDI/DGCP/DP].

Municipio de Chihuahua, *Manual de organización de la Dirección de Seguridad Pública Municipal*, Chihuahua, marzo de 2008, 97pp.

Municipio de Chihuahua, *Plan Municipal del Desarrollo 2007-2010*, Chihuahua, 2007, 109pp.

Municipio de Chihuahua, *Reglamento de Faltas al Bando de Policía y Buen Gobierno de Chihuahua*, 1997, 14pp.

Municipio de Chihuahua, *Reglamento de la Policía Municipal y del Cuerpo de Bomberos del Municipio de Chihuahua*, 2001, 31pp.

Municipio de Chihuahua, *Reglamento de los Consejos Consultivos Ciudadanos para el Municipio de Chihuahua*, 2004, 6pp.

Municipio de Chihuahua, *Reglamento para el Funcionamiento de los Comités de Vecinos*, 2001, 17pp.

Municipio de Guadalajara, *Reglamento de Policía y Buen Gobierno de Guadalajara*, 2005, 36pp.

Municipio de Guadalajara, *Reglamento para Vigilar la Actuación de los Elementos de la Dirección General de Seguridad Pública de Guadalajara*, 2000, 17pp.

Secretaría de Seguridad Pública (Federal), "ACUERDO por el que se dan a conocer las Reglas del Fondo de Subsidios a los Municipios y a las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal para la Seguridad Pública y el Modelo de Convenio de Adhesión que se deberá suscribir", Acuerdo 01/2009, *Diario Oficial de la Federación*, viernes 30 de enero de 2009, 28pp.

Normatividad internacional

Council of Europe, *European Code of Police Ethics*, Estrasburgo, 2002, Council of Europe, 76pp. [Recommendation Rec(2001)10 adopted by the Committee of Ministers of the Council of Europe on 19 September 2001 and Explanatory Memorandum].

UN General Assembly, *Code of Conduct for Law Enforcement Officers*, Nueva York, 1979, 4pp. [UNGA Resolution 34/169 del 17 de diciembre de 1979].

Sítios web

Acuerdo de Creación del Consejo Ciudadano de Seguridad Pública

http://www.consejeria.df.gob.mx/gaceta/pdf/Diciembre04_01_127.pdf

Acuerdo de Clasificación de la Información en poder SSPDF

http://www.consejeria.df.gob.mx/gaceta/pdf/febrero05_16_20.pdf

Ayuntamiento de El Marqués, Querétaro

<http://www.elmarques.gob.mx>

Caso 03/2006 sobre la homologación de instituciones de seguridad

http://www.consejeria.df.gob.mx/gaceta/pdf/abril06_10_42.pdf

Carabineros de Chile

<http://www.carabinerosdechile.cl/sitioweb/web/verSeccion.do?cod=11>

Center for Problem-Oriented Policing

www.popcenter.org

Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal

<http://www.cd hdf.org.mx>

Commission on the Accreditation of Law Enforcement Agencies

<http://www.calea.org>

Consejo Nacional de Población

<http://www.conapo.gob.mx>

Congreso del Estado de Jalisco, portal de normatividad estatal y municipal

<http://www.congreso jal.gob.mx/Servicios/BibVirtual>

Consejo Ciudadano Seguridad Pública y Procuración de Justicia del DF

http://www.consejeria.df.gob.mx/gaceta/pdf/enero07_22_21.pdf

Consejo Nacional de Población (CONAPO)

<http://www.conapo.gob.mx>

Convenio Coordinación 2004

http://www.consejeria.df.gob.mx/gaceta/pdf/marzo04_2_16.pdf

Convenio Coordinación 2007

http://www.consejeria.df.gob.mx/gaceta/pdf/febrero07_16_32.pdf

Descripción Infraestructura UPC

<http://portal.ssp.df.gob.mx/Portal/NuestrosPolicias/PoliciaPreventiva/Upc.htm>

Unidades de Protección Ciudadana, Gobierno del Distrito Federal, 63 pp (no tiene referencia bibliográfica).

Gobierno Municipal de Chihuahua

<http://ww.municipiochihuahua.gob.mx>

INAFED E-local

<http://www.e-local.gob.mx>

Lineamientos Generales Programa SP 2006-2012

http://www.consejeria.df.gob.mx/gaceta/pdf/julio07_19_129.pdf

Ministerio de Defensa, República de Chile, Subsecretaría de Carabineros.

<http://www.subsecar.cl/ComunidadPrevencion/cuadrante.php>

Modificación al Convenio de Coordinación 2004

http://www.consejeria.df.gob.mx/gaceta/pdf/Noviembre04_19_122.pdf

Nómina del Gobierno del DF por dependencia, SSPDF

http://nomina.dgap.df.gob.mx:9004/sig/owa/nomina_info.sueldo_depen

Presidencia de la República, México, Vínculo de Prensa

<http://www.presidencia.gob.mx/prensa>

Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, compilación de estadísticas delictivas

<http://www.pgjdf.gob.mx/stats%20diarias/anual/index.asp>

Procuraduría General de Justicia del Estado de México, compilación de estadísticas delictivas

<http://www.edomex.gob.mx/portal/page/portal/pgjem/estadisticas/tasa/municipio>

Procuraduría General de Justicia del Estado de Querétaro, compilación de estadísticas delictivas

http://www.pgjqueretaro.gob.mx/archiT/Transparencia_T.htm

Secretaría de Seguridad Ciudadana del Estado de Querétaro

<http://seguridad.queretaro.gob.mx/ssc/>

Entrevistas realizadas para esta tesis

Bolczik, Zoltan, *General Brigadier de la Policía Municipal de Veszprem, Hungría*, entrevista realizada en Valleta, Malta el de marzo de 2010 por Juan Salgado.

González Placencia, Luis, *Presidente de la Comisión de Derechos Humanos (ombudsman) del Distrito Federal*, entrevista realizada el 24 de noviembre de 2009 por Juan Salgado.

Mercado Casillas, Carlos, *Ex Responsable de la Comisión Estratégica de la Asociación Intermunicipal de Guadalajara de la Coordinación de Seguridad de los 6 Municipios Conurbados de Guadalajara*, entrevista realizada en Guadalajara el 20 de noviembre de 2009 por Esteban Arcos.

Mohar Kuri, Edgar, *Ex Secretario de Seguridad Pública de Querétaro*, entrevista realizada en Montréal, Canadá, el 8 de diciembre de 2009 por Juan Salgado.

Ornelas, José Francisco (Comandante), *Director de Seguridad Pública de Guadalajara*, entrevista realizada en Guadalajara el 20 de noviembre por Esteban Arcos.

Shirk, David, *Profesor-Investigador de la Universidad de San Diego*, entrevista realizada en Guadalajara el 20 de noviembre de 2009 por Esteban Arcos.

Simonovic, Branislav, *Profesor de Criminología en la Universidad de Kraguevac, Serbia*, entrevista realizada en Valleta, Malta el 18 de marzo de 2010 por Juan Salgado.

Henric Stenmark, *Profesor de la Academia de Policía de Suecia*, entrevistado en Valleta, Malta el 18 de marzo de 2010, por Juan Salgado.

Yokoyama, Minoru, *Vicepresidente de la Universidad Kokugakuyi de Tokio, Japón*, entrevista realizada en Valleta, Malta el 18 de marzo de 2010 por Juan Salgado.

