

BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO

Evidencia empírica, prácticas promisorias y lecciones aprendidas en materia de reforma policial

ALCANCES Y LÍMITES DE LOS PROCESOS DE REFORMA POLICIAL LOCAL EN MÉXICO

Juan Salgado¹

¹ Juan Salgado, Profesor de la División de Estudios Jurídicos del Centro de Investigación y Docencia Económicas (DEJ-CIDE). María Cristina Rosales y Esteban Arcos, ambos asistentes de investigación de la DEJ-CIDE, colaboraron en la recopilación de información para el capítulo 1, así como en la realización de tres entrevistas para la sección 3.3 de este documento.

CONTENIDO

Justificación y delimitación conceptual del estudio	2
Nota metodológica	5
1. El modelo de seguridad pública mexicano y las necesidades de reforma	13
1.1 Jurisdicciones y responsabilidades en materia de seguridad	13
1.2 Estado de fuerza policial en México: estadísticas y complementariedad	14
1.3 Capacidades y limitaciones de las instituciones locales de policía preventiva.	21
1.4 Los presupuestos para la seguridad y los mecanismos de financiación	22
2. Requerimientos mínimos estructurales y operativos para democratizar a las instituciones policiales locales en México	27
3. Análisis de las experiencias de reforma policial	41
3.1 Chihuahua. Dirección Municipal de Seguridad Pública (2002-2009)	41
3.2 Distrito Federal. Unidades de Protección Ciudadana (2002-2008)	67
3.3 Guadalajara. Dirección Municipal de Seguridad Pública (2006-2009)	92
3.4 Naucalpan. Dirección General de Seguridad Pública (2003-2009)	109
3.5 Nezahualcóyotl. Dirección de Seguridad Pública (2003-2009)	120
3.6 Querétaro: Secretaría de Seguridad Ciudadana (2003-2009)	136
4. Lecciones aprendidas y buenas prácticas	153
Conclusiones y perspectiva	160
Fuentes consultadas	163

JUSTIFICACIÓN Y DELIMITACIÓN CONCEPTUAL DEL ESTUDIO

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, en las instituciones policiales mexicanas –tanto investigadoras como preventivas- no ha tenido lugar un proceso de reforma integral y democratizador. Estas reformas siguen siendo una de las tareas más rezagadas en el entorno de las reformas de Estado en México.

El sistema policial mexicano está dividido funcionalmente en investigación delictiva y prevención del delito. Más adelante, en el capítulo 1 (sección 1.2) se explica la división estructural de la policía mexicana. A partir del trabajo de campo que se realizó en esta investigación, se documentan seis buenas prácticas y los riesgos de instrumentación que están presentes en estos modelos aislados de reformas democratizadoras en el ámbito local mexicano.

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 alcaldes obstaculizan el seguimiento de políticas de largo plazo;²
- 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;
- c) la infiltración de la delincuencia organizada en instituciones policiales locales obstaculiza cualquier esfuerzo de reforma;
- d) la mayoría de los procesos de control de confianza y disciplinarios siguen basándose en modelos casuísticos, que persiguen elementos corruptos o indisciplinados, en lugar de

² Es pertinente señalar que el 15 de diciembre de 2009, el presidente de México, Felipe Calderón Hinojosa (administración federal 2006-2012), ha presentado 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 permitirán, en el ámbito de análisis de este documento ‘[...] dejar en libertad a las legislaturas locales y a la asamblea 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 este documento, la reelección municipal no es posible.

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 apoyan modelos de policía comunitaria o de proximidad.

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 7% del total del estado de fuerza policial del país) 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 32 policías estatales para homologar su funcionamiento y operación.³

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 estas debilidades estructurales también están presentes en las instituciones policiales estatales e incluso federales. 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. Estados Unidos, a través del *Department of Justice* y de la recurrente acción de la Suprema Corte de Justicia ha 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.⁴

³ 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.

⁴ S Walker, *The New World of Police Accountability*, Thousand Oaks, SAGE, 2005, pp. 24-40.

El Congreso federal no ha dado seguimiento a la propuesta de desaparición de las policías municipales en México, formulada por la Secretaría de Seguridad Pública, pero esto sigue siendo un punto importante en la agenda de la Secretaría y, por lo tanto, es previsible buscarán oportunidades en otros periodos legislativos. Sin embargo, hasta el momento, es importante recalcar que 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 ciudadana.

En los primeros dos capítulos del presente estudio se analizan la estructura del modelo de seguridad pública mexicano, los retos para reformarlo y los requerimientos mínimos para establecer procesos sostenibles de reforma en las instituciones policiales mexicanas. El primer capítulo utiliza información de gestión pública y del entorno de las instituciones de seguridad en México. Más adelante, todavía en el primer capítulo, se analiza otro elemento esencial para hacer las políticas de seguridad en México: las variables presupuestales y los mecanismos de financiación de la seguridad pública. Por otra parte, en el segundo capítulo se discuten conceptos teóricos y se les contrasta con elementos prácticos de la actividad política.

Posteriormente, el tercer capítulo sintetiza seis casos de estudio, cuatro en municipios, uno en el Distrito Federal y otro en el estado de Querétaro, que documentan procesos importantes y sostenidos de reforma policial en el ámbito local mexicano. Los criterios mínimos para considerar estos ejemplos es que los proyectos de reforma hayan durado por lo menos dos administraciones municipales (como se señaló anteriormente, de tres años de duración cada una); que hayan realizado reformas normativas para respaldar esos procesos; que hayan tenido modificaciones importantes a sus mecanismos internos y externos de control; que hayan logrado ampliar la participación ciudadana para la prevención del delito; y que hayan mejorado sus mecanismos de rendición de cuentas.

Los capítulos cuarto y quinto sintetizan, por una parte las lecciones aprendidas y buenas prácticas identificadas en estos casos de estudio y, por otra parte, los riesgos de continuidad. Posteriormente se concluye el trabajo con reflexiones sobre las prácticas promisorias en estas experiencias, los elementos que tienen potencial para ser replicados en otros municipios 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.

NOTA METODOLÓGICA

Las tareas para investigar los procesos estratégicos, gerenciales, tácticos y operativos detrás de las buenas prácticas policiales y de seguridad ciudadana en los casos de estudio documentados en esta investigación requirieron dos meses de trabajo específico (septiembre-noviembre de 2009) y otro periodo posterior de aproximadamente un mes para sistematización y redacción.

El presente documento 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 entre agosto de 2008 y marzo de 2009 por el autor como consultor del Instituto para la Seguridad y la Democracia y la Dirección de Seguridad Pública Municipal de Chihuahua. Se citan, por una parte, los resultados reportados en el informe de esa consultoría.⁵ Por otra parte, se utiliza investigación de campo original realizada en ese periodo, que no fue utilizada en ese informe, principalmente entrevistas a profundidad a mandos policiales y grupos de enfoque con policías preventivos municipales. Adicionalmente, el autor realizó otra visita de campo en noviembre de 2009 como parte de un proyecto de investigación del CIDE, en la que aprovechó la oportunidad para entrevistar a algunos operadores del sistema de seguridad pública municipal y también se benefició del encuentro con ex funcionarios de la policía municipal de Chihuahua durante algunas 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 a 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 investigación.⁶ Para el presente estudio se utilizaron también una serie de documentos sobre 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 y una entrevista realizada al ombudsman del DF, Luis González Placencia, en el marco de esta investigación para el Banco Interamericano de Desarrollo.
- La información recopilada durante la evaluación de la Policía Municipal de Guadalajara, como parte 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 y la información obtenida por el autor y por

⁵ A. Mendoza y J. Salgado, *Una visión del futuro ... hacia la seguridad ciudadana. La Policía Municipal de Chihuahua*, Chihuahua, DSPM de Chihuahua-INSYDE, 2009, 350pp.

⁶ 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.

Esteban Arcos en la visita realizada a la esta misma institución en noviembre de 2009, con fondos del Banco Interamericano de Desarrollo, como parte de esta investigación.

- La sección sobre Naucalpan se basa en la experiencia de trabajo del autor como consultor y capacitador de mandos medios en la Policía Municipal de Naucalpan. Asimismo, se recupera la información obtenida a través de dos entrevistas realizadas para esta investigación: a Angélica Moya, Presidenta Municipal de Naucalpan 2003-2006 y a José Luis Arce, Subdirector de Vinculación y Seguridad Ciudadana de Naucalpan en el mismo periodo.
- El desarrollo del estudio de caso de Ciudad Nezahualcóyotl se basa principalmente en las investigaciones de campo realizadas por Arturo Alvarado, Carlos Silva, Sofía Geisler y el equipo de la organización Democracia, Derechos Humanos y Seguridad, tanto en la evaluación que hicieron de la policía municipal como en las dos encuestas de victimización y contacto policías-ciudadanía que realizaron localmente; por Ramón Rivera Espinosa de la Universidad de Chapingo; en las visitas realizadas por el autor a la Dirección de Seguridad Pública de Nezahualcóyotl en 2007, en la experiencia de interacción del autor con los mandos medios de la Policía de Nezahualcóyotl como su profesor en el Diplomado de Seguridad Pública del CIDE y en la entrevista realizada al lic. Jorge Amador para esta investigación.
- La información sobre el proceso de reforma policial en la Secretaría de Seguridad Ciudadana de Querétaro (el único caso de estudio estatal presentado en esta investigación) 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 noviembre de 2009.

Asimismo, el autor ha utilizado información sistematizada para su tesis doctoral sobre reforma policial en México, en la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México. Para la recopilación de información sobre normatividad y presupuestos municipales, el autor contó con la colaboración de Cristina Rosales y Esteban Arcos (quien también realizó tres entrevistas en Guadalajara), ambos asistentes de investigación de la División de Estudios Jurídicos del Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE) de la Ciudad de México.

El autor de este documento, sus colaboradores y los investigadores que cita utilizaron técnicas de investigación documental y de campo para recopilar la información que se analiza. Es importante señalar que las herramientas y técnicas metodológicas utilizadas en estos procesos de investigación no son necesariamente replicables en todas las instituciones policiales mexicanas o de otros países en la región, ya que se requiere de amplia colaboración de las autoridades y elementos operativos de la institución que se estudia para poder aplicarlas a cabalidad. Las autoridades responsables de las instituciones estudiadas en esta investigación siguieron una política de “puertas abiertas” que permitió el libre flujo de información y el acceso directo del autor, su equipo de trabajo y de los otros investigadores citados en este documento a entrevistar personal operativo y mandos, así como a tener acceso a información pública y confidencial.

Entre las técnicas de investigación documental cabe destacar el análisis normativo. El personal de las instituciones analizadas en el presente estudio facilitó copias de los preceptos normativos internos y del ámbito municipal que fueron necesarios, tanto al autor como a las/os otros investigadores que se citan. El análisis normativo permitió estudiar las bases legales de las políticas públicas y estrategias seguidas por los líderes de estas instituciones en los procesos de reforma policial que se estudian.

En cuanto a la observación activa, el autor y las/os investigadores citados en este documento han tenido la oportunidad de patrullar en tierra (en Querétaro, Cd. Nezahualcóyotl, Chihuahua, Distrito Federal y Naucalpan) y aire (helicóptero, en Chihuahua); de presenciar operativos y programas; de visitar a grupos especiales de intervención policial; así como de visitar y, en la mayoría de los casos, capacitar a policías en las academias de policía locales.

La combinación de técnicas documentales y de campo, así como la incorporación de distintas fuentes, han permitido una aproximación amplia a los procesos de reforma policial estudiados. Los casos de estudio presentan distintos grados de profundidad e información, debido a la accesibilidad a datos de primera mano, a las oportunidades de realizar investigación de campo y a la posibilidad de entrevistar a policías y evaluar sus procesos. Es importante señalar que esta investigación no busca documentar exhaustivamente los procesos de reforma policial en los municipios y periodos seleccionados, por lo tanto, varios proyectos e iniciativas que tuvieron lugar en estos casos no aparecen en este documento.

El principal objetivo de esta investigación es estudiar los alcances y los límites de procesos recientes de reforma policial en algunos municipios mexicanos, a partir de los cuales se pueden identificar buenas prácticas y lecciones. El estudio comprende a cuatro municipios (Chihuahua, Guadalajara, Naucalpan y Nezahualcóyotl) y a dos entidades que no son municipios: el Distrito Federal y Querétaro.

Por una parte, la experiencia de reforma policial en el Distrito Federal (una jurisdicción en México que no es un estado, ni un municipio, ya que es la sede de los poderes federales) se incorpora en este estudio, porque si bien es una jurisdicción parecida a un estado dividida en unidades administrativas parecidas a los municipios (llamadas delegaciones políticas), el mando de la policía preventiva es centralizado y, en este sentido, funciona de manera similar a los municipios. 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 mexicana. La metodología para analizar 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.

Por otra parte, se incorpora en el estudio la experiencia de la Secretaría de Seguridad Ciudadana del estado de Querétaro, que comprende a una policía preventiva estatal y no municipal, por la relevancia que tiene el hecho de que esta institución es la primera en México que desarrolla un modelo de seguridad ciudadana y que impulsa con incentivos concretos las reformas policiales en distintos municipios, dentro de su estado.

Las experiencias de reforma policial que se presentan en esta investigación, 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, gracias a su política de “puertas abiertas”, 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. Sin embargo, como un piso mínimo, en cada caso se consideran las siguientes variables: participación ciudadana, controles internos o externos, mecanismos de rendición de cuentas, procesos de re-dignificación policial, respeto a los derechos humanos y reformas normativas.

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, debido a 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 han sido posibles identificar a través de la información obtenida.

La selección de estos municipios 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). Naucalpan y Nezahualcóyotl son municipios conurbados al Distrito Federal y, aun guardando las diferencias de desarrollo social en ambos municipios (Naucalpan es un municipio que comprende una amplia zona de clase media alta, mientras que Nezahuacóyotl es un municipio que comprende amplios sectores económicamente deprimidos), en ambos casos se pueden identificar los retos criminológicos y de desplazamiento delictivo característicos de los municipios mexicanos que rodean a las ciudades capitales. Guadalajara es un municipio representativo de las ciudades más pobladas de México, que forman parte de zonas metropolitanas (manchas urbanas).

De acuerdo con el Consejo Nacional de Población de México, 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’.⁷ 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.

⁷ 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.

El autor ha realizado investigación documental y de campo sobre reforma policial en municipios mexicanos desde 2003. En este periodo no ha sido posible identificar experiencias locales de reforma policial en el sur de México, que cumplan por lo menos con el requisito de continuidad por más de dos administraciones de tres años. Por lo tanto, en esta investigación no se consideran municipios del sur de México, entre los cuales se encuentran los que tienen menos recursos económicos y desarrollo social. Los municipios del sur de México comparten patrones criminológicos y fenómenos sociales que no se reflejan necesariamente en los municipios considerados en este estudio.

En el Cuadro 1 se muestran las principales características demográficas de los municipios mexicanos seleccionados para esta investigación, 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. Población, tasa de crecimiento y superficie de los municipios mexicanos considerados en esta investigación, el Distrito Federal y el estado de Querétaro

Municipio / entidad	Población (miles de habitantes)				Tasa crecimiento medio anual (%)			Superficie (km²)	Densidad (hab/Ha)
	1990	1995	2000	2005	90-95	95-00	00-05		
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
Naucalpan	786	839	858	821	1.2	0.5	-0.8	157	195.8
Nezahualcóyotl	1,256	1,233	1,225	1,140	-0.3	-0.2	-1.3	64	231.6
Distrito Federal	8,235	8,489	8,605	8,720	0.8	0.7	0.6	1,485	163
Querétaro	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 Querétaro se obtuvieron del Instituto Nacional de Geografía y Estadística (INEGI) www.inegi.gob.mx

Como se puede observar, la población de los municipios seleccionados oscila entre 758,000 y 1,600,000 habitantes. Guadalajara y Nezahualcóyotl tienen una composición demográfica urbana casi en su totalidad, además de ser los municipios más poblados. Por su parte, Chihuahua y Naucalpan son dos municipios que cuentan con la mayor cantidad de su población en asentamientos urbanos, pero también tienen importantes zonas rurales e industriales. El Distrito Federal cuenta con casi nueve millones de habitantes y sumando la población de los municipios conurbados de la Zona Metropolitana de la Ciudad de México, la población asciende a casi 20 millones. 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 observar 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 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 más pobres. 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 los municipios mexicanos seleccionados, Distrito Federal y el estado de Querétaro (porcentaje de la población total).⁸

Municipio / entidad	Grado de marginación				
	Muy alto	Alto	Medio	Bajo	Muy bajo
Chihuahua	0.42	1.60	5.33	45.26	47.38
Guadalajara	0	0.22	13.68	64.21	21.90
Naucalpan	0.78	22.67	40.66	17.64	18.24
Nezahualcóyotl	0.36	1.57	65.31	26.78	5.99
Distrito Federal (DF)	0.54	5.96	21.73	48.78	22.99
Querétaro (estado)	6.80	12.93	20.50	23.56	36.21
Metlatónoc, Guerrero (municipio más pobre)	100.00	0	0	0	0
Deleg. B. Juárez, DF (municipio más rico)	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>

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 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. En el capítulo 1 (sección 1.2) se discute este problema con mayor detenimiento.

Por otra parte, las fuentes de información delictiva en México no son autónomas. El Instituto Nacional de Estadística y Geografía sólo genera 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 es en los estados, no en los municipios. Plataforma México, administrada por la Secretaría de Seguridad Pública federal administra bases de datos con información delictiva de los municipios, pero no es información pública. La fuente más accesible para esta información son las Procuradurías Generales de Justicia en los estados. El Cuadro 3 se realizó con base en la información de las Procuradurías estatales correspondientes a los municipios seleccionados para esta investigación y destaca los delitos más recurrentes en cada municipio.

⁸ 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 derechohabiencia 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; porcentaje de viviendas particulares con

Cuadro 3. Los cinco delitos con mayor incidencia en los municipios seleccionados, en el Distrito Federal y en el estado de Querétaro. (1= delito de mayor incidencia; 5= delito de menor incidencia).⁹

Municipio/entidad	Delitos
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
Naucalpan	<ol style="list-style-type: none"> 1. Lesiones. 2. Robo a peatones. 3. Robo de vehículo. 4. Daños en los bienes. 5. Robo simple.
Nezahualcóyotl	<ol style="list-style-type: none"> 1. Robo de vehículo. 2. Lesiones. 3. Robo a peatones. 4. Daños en los bienes 5. Robo simple.
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.
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

Como se puede observar en el cuadro anterior, 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 municipio.

⁹ 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. Naucalpan y Nezahualcóyotl (septiembre 2009): Procuraduría General de Justicia del Estado de México, Estadística delictiva por municipio 2008-2009, en <http://www.edomex.gob.mx/portal/page/portal/pgjem/estadisticas/tasa/municipio> 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.pjqueretaro.gob.mx/archi/T/Transparencia_T.htm

A continuación se muestra un cuadro con el número de policías que están en la nómina de cada una de las instituciones municipales seleccionadas para esta investigación. De acuerdo con la Secretaría de Seguridad Pública federal, 1,060 instituciones policiales municipales en México (es decir, más de la mitad) cuentan con veinte elementos o menos.¹⁰ 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 tiene a la tercera policía municipal más grande de México y el Distrito Federal tiene a la institución policial local más grande de México y América Latina.

Cuadro 4. Número de policías en las instituciones seleccionadas para esta investigación

Municipio / entidad	Número total de policías	Número de policías por 10,000 habitantes
Chihuahua. Dirección de Seguridad Pública Municipal	823	11
Guadalajara. Dirección General de Seguridad Pública	2,855	18
Naucalpan. Dirección de Seguridad Pública	1,285	16
Nezahualcóyotl. Dirección de Seguridad Pública Municipal	1,138	10
Distrito Federal. Secretaría de Seguridad Pública del DF	76,000	87
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>		<i>10</i>

Fuente: Elaborada 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. Todas las instituciones policiales seleccionadas para esta investigación (con la excepción de Querétaro, que es una policía estatal) están por encima de ese ratio. Incluso Nezahualcóyotl, que es la institución policial con menos elementos por cada 10,000 habitantes en esta muestra, incrementó su población policial en el periodo 2003-2009 a través de un programa de reclutamiento de 6 policías por cada 10,000 habitantes a 10 policías por 10,000 habitantes (casi el doble).¹¹

¹⁰ Secretaría de Seguridad Pública, *Nuevo Modelo Policial*, México, SSP, 2009, p. 15.

¹¹ Municipio de Nezahualcóyotl, *Programa Integral de Seguridad Pública Municipal 2003-2006*, Cd. Nezahualcóyotl, noviembre de 2003, 36pp.

1. EL MODELO DE SEGURIDAD PÚBLICA MEXICANO Y LAS NECESIDADES DE REFORMA

1.1 Jurisdicciones y responsabilidades en materia de seguridad

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 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 o judiciales, los servicios periciales y el Ministerio Público (fiscalía). 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, las procuradurías estatales y la federal dependen de los respectivos poderes ejecutivos, sin gozar de plena 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.

Si bien las políticas de seguridad pública y seguridad ciudadana que corresponden a las jurisdicciones municipales que se estudian en esta investigación 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 y seguridad ciudadana) realicen adecuadamente su trabajo. Por ejemplo, si el Ministerio Público no realiza adecuadamente las consignaciones de las personas detenidas, se genera un entorno de impunidad que no incentiva a las policías preventiva e investigadora a cumplir cabalmente con sus respectivas tareas de patrullaje, detención, preservación de la escena del delito e investigación delictiva. 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.

Por lo tanto, al evaluar las políticas de reforma policial en los municipios 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 ciudadana local y federal, por lo tanto, también implicarán cambios fundamentales en la manera de evaluar sus procesos operativos y el impacto de sus actividades.

Por lo tanto, se deben establecer parámetros de evaluación para las policías municipales 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.

1.2 Estado de fuerza policial en México: estadísticas y complementariedad

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 Ministerial Investigadora está a cargo de la Procuraduría General de la República (la fiscalía de la nación, no autónoma, dependiente del poder Ejecutivo federal). 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 (fiscalías estatales, encargadas de la procuración de justicia). 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 con 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 policiales municipales que emplean a aproximadamente 160,000 de los más de 400,000 policías que trabajan en México. Más de 400 municipios mexicanos no cuentan con un cuerpo de seguridad propio.¹² Asimismo, el 88.5 por ciento de las instituciones municipales de policía del país cuenta con menos de 100 elementos.

Cuadro 5. 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 Investigadora federal 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 ciudadana. De igual manera, estos elementos son indispensables para iniciar y eventualmente sostener los procesos 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. 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.

¹² Secretaría de Seguridad Pública, *op. cit.*, p. 14.

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. 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 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 busca 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.

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.

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 de georeferenciar las incidencias delictivas con el registro del modo de operación delictivo.

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.

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 del personal activo del 83 por ciento. Asimismo, se han registrado aproximadamente 30 mil elementos de la Policía Federal hasta el momento. Considerando que, como se muestra en el cuadro anterior (p. 8) 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 nueva Policía Ministerial Investigadora (antes AFI) 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 fiabilidad 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 cabalmente con las policías locales.

Los claroscuros en materia de estadística policial se complementan negativamente con la falta de solidez y fiabilidad de los sistemas 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 y comparable.

Adicionalmente, la falta de autonomía constitucional, administrativa y presupuestal de las Procuradurías estatales y federal (las fiscalías) 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 Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) en México no realiza encuestas periódicas de victimización, ni incluye reactivos sobre victimización en otras encuestas. 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) www.icesi.org.mx y el Centro de Investigación para el Desarrollo en México (CIDAC).

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 esa información.

El cuadro 6 muestra la información para generar análisis secuencial sobre indicadores de presuntos delincuentes registrados en juzgados de primera instancia, por fuero (común y federal), a partir de 1996 y hasta 2008, con los que cuenta el INEGI

Cuadro 6. Estadísticas judiciales y de violencia social del INEGI, México.

Concepto	Definición	Fórmula o algoritmo
Índice de femineidad de los presuntos delincuentes registrados en juzgados de primera instancia del fuero común o federal.	Mujeres por cada 100 hombres.	$\frac{PDMx}{PDHx} \times 100$ PDMx: Número de presuntos delincuentes registrados en juzgados de primera instancia mujeres x. PDH: Número de presuntos delincuentes registrados en juzgados de primera instancia hombres x. x: Fuero común; fuero federal.
Porcentaje de presuntos delincuentes por homicidio registrados en juzgados de primera instancia del fuero común	Presunto delincuente se usa aquí como un término estadístico que se refiere a las personas a quienes el juez de primera instancia	$\frac{PDPPx}{PDx} \times 100$ PDPPx: Total de presuntos

<p>o federal en proceso penal.</p>	<p>les ha dictado Auto de Término Constitucional relativo al (los) delito (s) por el (los) que fueron consignados.</p>	<p>delincuentes en auto de formal prisión y con sujeción a proceso registrados en juzgados de primera instancia x. PDx: Total de presuntos delincuentes registrados en juzgados de primera instancia x. x: Fuero común; fuero federal.</p>
<p>Porcentaje de presuntos delincuentes registrados en juzgados de primera instancia del fuero común o federal por delito.</p>	<p>Comprende a los presuntos delincuentes que están en auto de formal prisión y con auto de sujeción a proceso</p>	<p>$\frac{PDHx}{PDx} \times 100$ PDHx Total de presuntos delincuentes registrados en juzgados de primera instancia por tipo de delito Hx. PDx: Total de presuntos delincuentes registrados en juzgados de primera instancia x x Fuero común o federal. H En materia de narcóticos, Previsto en la ley federal de armas de fuego, Previsto en la ley de vías de comunicación, Previsto en el código fiscal,</p>

		Previsto en la ley general de población, Robo, Peculado, Daño en las cosas, Homicidio, Lesiones, Fraude, Violación, Despojo y Otros
--	--	---

El cuadro 7 muestra los indicadores que se generan con la información que concentra Plataforma México (Secretaría de Seguridad Pública federal) y su publicidad.

Cuadro 7. 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
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

1.3 CAPACIDADES Y LIMITACIONES DE LAS INSTITUCIONES LOCALES DE POLICÍA PREVENTIVA

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 de reformas legislativas.

- Los retos políticos

El principal reto político y de despliegue operativo que enfrentan las instituciones municipales de policía en México proviene de la Secretaría de Seguridad Pública, cuyo titular busca centralizar el mando policial y ha propuesto ante el Congreso federal la desaparición de las policías municipales, para crear 32 cuerpos estatales y las policías federales.¹³

La propuesta del Secretario de Seguridad Pública 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 Secretaría de Seguridad Pública federal es la infiltración de los grupos de la delincuencia organizada en el mando y operación de varias policías municipales. Este problema coyuntural se une al problema estructural de los malos sueldos y prestaciones laborales de las/os agentes de policía. De acuerdo con datos de la Secretaría de Seguridad Pública federal, el 60.9 por ciento de las policías municipales gana sueldos menores a 300 dólares americanos al mes.¹⁴ Esto las/os convierte en un blanco fácil para la delincuencia organizada.

Por otra parte, la Secretaría de Seguridad Pública federal señala que los elementos de las policías municipales mexicanas son los que cuentan con menor escolaridad, capacitación y habilidades para desarrollar su trabajo. El 1.9 por ciento de las/os policías municipales no cuentan con escolaridad 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.

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 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 2 se describirán los modelos de reforma policial y se analizará 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

¹³ 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.

¹⁴ Secretaría de Seguridad Pública, *op. cit.*, p. 18

u absorción por instituciones policiales estatales o federales. Los casos de estudio en el capítulo 3 mostrarán las buenas prácticas y los riesgos de regresión en varios municipios del país.

- *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.

1.4 LOS PRESUPUESTOS PARA LA SEGURIDAD Y LOS MECANISMOS DE FINANCIACIÓN

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 8. Gasto total ejercido del gobierno federal mexicano por periodo sexenal (administrativo) 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.¹⁵ Para 2009 esta cantidad ascendió a 4,138 millones de pesos (aproximadamente 320 millones de USD) y se distribuyó a 191 municipios y 15 delegaciones políticas del Distrito Federal.¹⁶ 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

¹⁵ 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.

¹⁶ 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.

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.

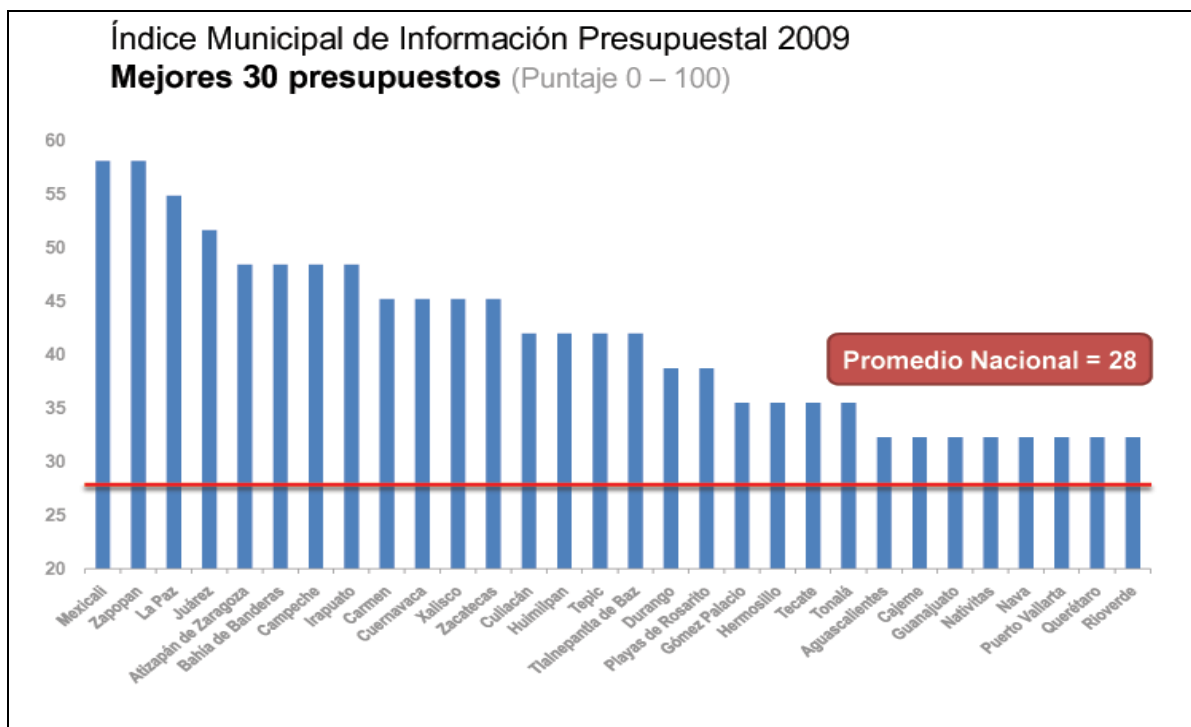
El Convenio y el artículo 10 del Presupuesto de Egresos de la Federación establecen con bastante precisión los rubros en los que se pueden ejercer los fondos: ‘ [...]la profesionalización de los cuerpos policiales municipales, el mejoramiento de la infraestructura de las corporaciones de seguridad pública 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’.¹⁷

Todos los municipios considerados en esta investigación, 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, 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 9 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 investigación 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 investigación 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 9 se presentan las preguntas que forman este Índice para considerar cuál puede ser la situación más plausible.

¹⁷ Ibid, pp. 13-19. Cfr. Anexo 1.

Cuadro 9. Rating 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 municipios analizados en el siguiente capítulo de esta investigación 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.

2. REQUERIMIENTOS MÍNIMOS ESTRUCTURALES Y OPERATIVOS PARA DEMOCRATIZAR A LAS INSTITUCIONES POLICIALES LOCALES EN MÉXICO

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 este documento, se hace énfasis en los principios que son más relevantes para las instituciones municipales 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.

Antes de analizar las experiencias de reforma policial que se presentan en el tercer capítulo de este documento, 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 1.3 (véase *supra* pp. 13, 14), 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.

- 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.¹⁸

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

¹⁸ F. Carrión, "La seguridad ciudadana en América Latina y Europa", *Quórum. Revista Iberoamericana de Ciencias Sociales*, núm. 12, otoño de 2005, p. 26.

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 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.

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 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.

- ***Las políticas públicas de la seguridad ciudadana***

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. 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 de los ámbitos locales: 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).
- *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 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. 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). Plataforma México, administrada por la Secretaría de Seguridad Pública federal, busca integrar la información delictiva en los tres ámbitos de gobierno y estandarizar los sistemas de registro y reporte, pero todavía no lo ha logrado.

- Los modelos de reforma policial

Cuando se plantea el tema de la reforma de instituciones policiales, la pregunta central que motiva los debates teóricos de criminólogos y otros académicos especializados en la rendición de cuentas de las policías es ¿qué características debe tener una institución policial democrática?

Una de las premisas básicas de los procesos de reforma policial democrática es que se desarrollan bajo liderazgos 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 marco de un Estado de derecho constitucional. Sin embargo, como se podrá observar en distintos ejemplos en el capítulo 3 y en las conclusiones, 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 corporaciones de policía preventiva en el entorno municipal mexicano todavía no superan la perspectiva de control social. La importancia de los ejemplos de reforma policial en el ámbito municipal que se estudian en el capítulo 3 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.¹⁹

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 este documento 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.²⁰ 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

¹⁹ 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.

²⁰ 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.

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.

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. 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 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 3. 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.²¹ 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 investigación.

²¹ 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.

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 identifica cuatro puntos cruciales para impulsar la reforma democrática de los cuerpos policiales:

- 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 criminal.
- c) Triangular la información sobre patrullaje (informes de parte) para posteriormente convertirla en inteligencia y evidencia criminal.
- d) Identificar patrones delincuenciales y desarrollar una serie de metas proactivas para evitar la repetición de esos delitos.²²

Dean parte de la premisa de que las reformas policiales que no transforman a fondo la operación táctica del policía en la calle son sólo esfuerzos retóricos. 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.

- ***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.

De acuerdo con Mark Ungar, la policía comunitaria se caracteriza por los siguientes principios:

- a) Descentralización geográfica del despliegue operativo.
- b) Formación y educación continua.
- c) Autonomía de mandos medios.
- d) Consulta con la ciudadanía.
- e) Inserción de la ciudadanía en labores concretas de prevención.
- f) Reformas judiciales.

²² G. Dean, "Police Reform: Rethinking Operational Policing", *Journal of Criminal Justice*, vol. 23, núm. 4., p. 340.

- g) Acceso a la información.
- h) Prevención social del delito.
- i) Orientación a resolver problemas (proactividad).²³

Las iniciativas de acercamiento entre policías y ciudadanas/os se han desarrollado en varias 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.

David Bayley, uno de los principales estudiosos de los modelos de policía comunitaria, ha realizado estudios comparados sobre las experiencias de policía de proximidad en varios países y ha concluido que en Australia, Canadá, Estados Unidos, Japón y el Reino Unido, la mayor parte del trabajo cotidiano policial responde a las necesidades de los ciudadanos y no de los mandos.²⁴ Es decir, que las instituciones policiales de esos países han logrado alcanzar un importante objetivo del modelo de policía de proximidad: 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.²⁵

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 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 vertidas por grupos de poder. La diversidad de opiniones debe gestionarse a partir de negociaciones sobre el tipo de

²³ M. Ungar, *The Current State of Community Policing in Latin America*, Washington DC, Latin American Development Bank, pp. 1-2.

²⁴ D. Bayley, *Democratizing Police Abroad: What to Do and How to Do It*, Washington, US Department of Justice, pp. 16 y ss.

²⁵ *Ibidem*.

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.²⁶

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.

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. Por lo tanto, se requiere un liderazgo político efectivo y certero que enfrente los riesgos y conflictos que conllevan las reformas.²⁷

En este punto coincide Hugo Acero 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.²⁸ 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.²⁹ 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; 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.³⁰

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

²⁶ 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.

²⁷ A. Hills, *Police Reform in Post-Colonial Societies*, Ginebra, Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces, 2001, p. 4.

²⁸ H. Acero, *Los gobiernos locales y la seguridad ciudadana*, Bogotá, Policía Nacional de Colombia, 2005, p. 65.

²⁹ M. Kempa, *op. cit.*, p. 111.

³⁰ S. Walker, *The New World of Police Accountability*, Thousand Oaks, SAGE, 2005, pp. 14-16.

(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.³¹ 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.

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 organizativamente 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.³² 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”.³³

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.³⁴ 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.³⁵

³¹ 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.

³² W. Skogan y S. Hartnett, “Community Policing in Chicago”, en *ibid.*, p. 428.

³³ H. Frühling, *Policía comunitaria y reforma policial en América Latina, ¿cuál es su impacto?*, Santiago de Chile, CESC, 2003, p. 11.

³⁴ R. Trojanowicz y B. Bucqueroux, *Community Policing: How to Get Started*, Cincinnati, Anderson Publishing, 2a ed. 1998, p.

1.

³⁵ *Loc. cit.* 16.

- ***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 cimenta 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.³⁶

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.³⁷

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, 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.

³⁶ T. Newburn y P. Neyroud, *Dictionary of Policing*, Devon, Willan Publishing, 2008, p. 225.

³⁷ H. Goldstein, *Improving policing: a problem-oriented approach*, en T. Newburn, *Policing...*, pp. 392 y 393.

- 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.³⁸

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

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 criminal.

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

³⁸ www.popcenter.org

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 criminal en su localidad. Esta estrategia informática se concentró principalmente en las actividades de delincuentes activos y prolíficos, rastreando sus patrones de conducta.³⁹

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.⁴⁰

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 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 golpeeo 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.

- **De la teoría a la práctica**

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.

³⁹ J. Ratcliffe, *Intelligence-Led Policing*, Willan Publishing, Devon, 2008, p. 6.

⁴⁰ UK National Criminal Intelligence Service, *National Intelligence Model*, Londres, NCIS, 2000, 12 pp.

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.⁴¹

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.⁴²

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.

El sistema IT está oficialmente separado del sistema formal de disciplina, ya que está diseñado para mejorar la actuación del oficial a través de asesoría, capacitación o *coaching*. El programa de IT no registra la participación en el archivo personal del/la agente, aunque sí se lleva un registro de participación por separado por parte de la unidad de Asuntos internos o por la unidad de estándares profesionales.⁴³

El sistema de IT es considerado como una herramienta única y la más valiosa para conseguir la 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.

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.

⁴¹ S. Walker, *op. cit.*, p. 106.

⁴² 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.

⁴³ *Ibidem*.

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. ANÁLISIS DE LAS EXPERIENCIAS DE REFORMA POLICIAL

3.1 CHIHUAHUA. DIRECCIÓN DE SEGURIDAD PÚBLICA MUNICIPAL (2002-2009)

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.⁴⁴ 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.⁴⁵ 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.⁴⁶

⁴⁴ 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

⁴⁵ INEGI, *Censo General de Población y Vivienda 2000*.

⁴⁶ Diagnóstico Municipal de la Ciudad de Chihuahua 2007-2010. www.municipiochihuahua.gob.mx

- **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.

Cuadro 10. Faltas con mayor incidencia. Municipio de Chihuahua. 2006-octubre de 2008.

FALTAS

	2006	2007	2008 OCT
ACTOSQUE MOLESTAN AL VECINDARIO	*	2618	3628
Intoxicados	2958	3360	2642
Ebrios	3478	4134	2387
Agresión Física y Verbal	4101	2840	2280
Riña	1170	1056	782
FALTASA 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.

- **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’.⁴⁷

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’.⁴⁸

Actualmente, 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

⁴⁷ Municipio de Chihuahua, *Reglamento de Faltas al Bando de Policía y Buen Gobierno del Municipio de Chihuahua*, 1997, pp. 12, 13.

⁴⁸ *Ibidem*.

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,⁴⁹ 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.

- *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.

- *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 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.

- *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

⁴⁹ Unidad automotora dotada de plataformas tecnológicas articuladas con el Centro de Mando de la DSPM y con las fuerzas directivas y operativas.

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.⁵⁰

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 criminal 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 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.

⁵⁰ A. Mendoza y J. Salgado, *op. cit.*, p. 38.

Además de las importantes innovaciones tecnológicas, de las reformas normativas municipales y estatales y de las medidas de política pública para redignificar 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 2 de este documento (comunitario, solución de problemas e inteligencia, *supra*, pp. 19-29) 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.⁵¹ 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 anterior, 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 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

⁵¹ 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.

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.⁵²

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.

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

⁵² *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).

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 criminal. 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.⁵³

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.

⁵³ 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.

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 detención, puede realizar consultas a bases de datos locales, estatales, federales e internacionales con información delictiva actualizada.⁵⁴

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.⁵⁵

c) 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,

⁵⁴ Dirección de Seguridad Pública Municipal de Chihuahua, *Manual de procedimientos CALEA*, Chihuahua, DSPM, 2007, pp. 257-258.

⁵⁵ *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.⁵⁶

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 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 criminal 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.⁵⁷

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 mejoramiento en el desempeño policial en esa ciudad fueron inmediatos después de esa medida.

⁵⁶ Eli B. Silverman, "Compstat's Innovation", en D. Weisburd y A. Braga, *Police Innovation. Contrasting Perspectives*, Cambridge, Cambridge University Press, 2006, p. 267.

⁵⁷ T. Newburn y P. Neyroud (eds.), *Dictionary of Policing*, Devon, Willan Publishing, 2008, p. 44.

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”.⁵⁸ 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 2001.⁵⁹

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.⁶⁰

- 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 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 criminal 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 criminal 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.

⁵⁸ 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.

⁵⁹ E. Silverman, *op. cit.*, p. 268.

⁶⁰ 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 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 los expertos, la eficiencia del modelo COMPSTAT depende de que inicie sus operaciones en instituciones policiales que tengan una misión organizacional claramente definida.⁶¹ 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.⁶²

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 local en Chihuahua dieron testimonio en este sentido.⁶³

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

⁶¹ T. Newburn, *loc. cit.*

⁶² Ayuntamiento de Chihuahua 2007-2010, *Manual de organización de la Dirección de Seguridad Pública Municipal*, Chihuahua, marzo de 2008, p. 8.

⁶³ Grupo Focal con Mandos Medios organizado por Antia Mendoza y Juan Salgado el 3 de septiembre de 2008.

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 criminal.

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.⁶⁴

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 criminal, 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

⁶⁴ Entrevista a Luis Corral

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 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.⁶⁵

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 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.

⁶⁵ *Ibidem.*

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.⁶⁶

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 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;⁶⁷ el tiempo de respuesta de éstas se mide y se compara, luego

⁶⁶ Entrevista realizada por Antia Mendoza y Juan Salgado a Carlos Bobadilla, Subdirector de Prevención, 2 de septiembre de 2008 (11.00 – 12.30 hrs).

⁶⁷ 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 ...*

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 criminal del delito de robo que concentra y evalúa tanto información estadística como patrones de conducta y tendencias del crimen, 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.

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”.⁶⁸

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 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,⁶⁹ 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

⁶⁸ L. Capobianco, *Informe temático del 7° Coloquio Anual del CIPC*, Oslo, 2007.

⁶⁹ Lengua local de la población indígena Tarahumara.

reclutó a 15 policías que fueron capacitados por instructores de DARE en Mexicali.⁷⁰ 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.

Cuadro 11. 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.⁷¹ 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**

⁷⁰ 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>

⁷¹ Se efectúan diagnósticos iniciales y evaluaciones al término de la intervención (evaluaciones pre-post).

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.

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.⁷² 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 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

⁷² A través de entrevistas, la comisión ha obtenido información de primera mano de policías (de filas y mandos) para conocer sus inquietudes y necesidades.

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.

3.2 DISTRITO FEDERAL. UNIDADES DE PROTECCIÓN CIUDADANA (2002-2008)

En esta sección 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 estatutario de municipios y, por lo tanto, no tienen mando sobre las fuerzas policiales que operan en su demarcación. La administración policial en esta entidad federativa está centralizada en la Secretaría de Seguridad Pública del Distrito Federal (SSPDF).

Los tres principales instrumentos normativos de la Policía 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) que brindó autonomía al Gobierno del DF del Gobierno Federal; la Ley de Seguridad Pública del DF (1993), que establece que la Policía Preventiva del DF está conformada por todas las unidades y agrupamientos que prevea su reglamento (lo cual implica que sólo es necesaria una reforma reglamentaria, sencilla, para generar nuevas unidades que reformen la operación policial); y la Ley Orgánica de la SSPDF (2003), que también señala que la Secretaría contará con las Unidades policiales, técnicas y administrativas que se determinen en el Reglamento. La flexibilidad normativa es un facilitador para la reforma policial 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 aledaños, pero 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 personas.⁷³ 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, 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 los otros municipios que comprende este estudio.

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

⁷³ Instituto Nacional de Estadística y Geografía, México, *Conteo de Población y Vivienda 2005*, México, INEGI, 2006.

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.

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) 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.

- ***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 y 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 los capítulos 1 y 2 de este documento). 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 2004.⁷⁴ 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 crimen 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.

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.

⁷⁴ ‘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.⁷⁵ Estas estrategias malentienden la lógica del combate al crimen 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 redignificar el trabajo policial, se encuentran inmersos en un entorno de políticas y 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.⁷⁶ 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.

⁷⁵ 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.

⁷⁶ 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 secretaria 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/>

Cuadro 12. Políticas de organización policial, operación táctica y participación ciudadana de las UPC.

<i>Descripción de las políticas públicas</i>								
<i>Política 1 (P1) – Sistema de organización cuaternaria.</i>								
<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>								
<i>P2 – Establecimiento de unidades especiales.</i>								
<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>								
<i>P3 – La célula policial como base del despliegue táctico.</i>								
<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 célula tanto en los patrullajes a pie (pie a tierra), en motocicleta o en automóvil.</p>								
<i>P4 – Vinculación Ciudadana.</i>								
<p>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.</p>								
<i>P5 - Rotación de turnos.</i>								
<p>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.</p>								
<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.⁷⁷ 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 13. 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 delincuenciales debe conducir al desarrollo de una serie de metas proactivas para evitar la repetición de esos delitos (Geoff Dean). ⁷⁸	Si bien la política 6 considera la información delictiva en el 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). ⁷⁹	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 vertidas por grupos de poder y la conciliación de los intereses de los grupos excluidos. (Michael Kempa). ⁸⁰	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	Las políticas 1, 2, 3, 5, 6 y 7 mejoran

⁷⁷ Gobierno del Distrito Federal, *Unidades de Protección Ciudadana*, México, GDF, [s/f], p. 11.

⁷⁸ Ver *supra*, capítulo 2, p. 22.

⁷⁹ Ver *supra*, capítulo 2, p. 24.

⁸⁰ Ver *supra*, capítulo 2, p. 23.

<p>evaluarse a partir de la mejora en los sistemas de rendición de cuentas y la mejora en la capacidad de respuesta. (Claudio Beato).⁸¹</p>	<p>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.</p>
<p>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).⁸²</p>	<p>Las políticas de las UPC, a pesar de las limitaciones en su diseño, significan un importante avance en este terreno.</p>

Cuadro 14. Políticas de fenomenología delictiva

<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 delictivos) 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.⁸³ 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>

⁸¹ Claudio C Beato,, *Ação e estratégia das organizações policiais*, Belo Horizonte, Universidade Federal de Minas Gerais, 2000, p 4.

⁸² Ver *supra*, capítulo 2, pp.19- 25.

⁸³ *Reglamento Interno de la Secretaría de Seguridad Pública*, artículo 27 (IV).

Cuadro 15. 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 criminal [...] Triangulación de información sobre patrullaje (informes de parte) para posteriormente convertirla en inteligencia y evidencia criminal. (Geoff Dean).⁸⁴</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.⁸⁵</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 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 criminales individuales pueden contribuir a los estudios de criminólogos sobre historias de vida y trayectorias delictivas.</p>

⁸⁴ Véase *supra*, cap. 2, p. 22.

⁸⁵ Ronald V. Clarke, *Situational Crime Prevention. Successful Cases*, Nueva York, 2a ed. 1997, p. 6.

<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. Bayley).⁸⁶</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>
---	---

Cuadro 16. Políticas de evaluación, profesionalización y apoyo a policías

<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>⁸⁷</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>⁸⁸</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>⁸⁹</p>

⁸⁶ Véase *supra*, capítulo 2, p. 19.

⁸⁷ 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].

⁸⁸ Línea de política 4.5 en *ibidem*.

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.

P4 – Reestructuración de planes de estudio y capacitación especial a elementos operativos y mandos medios

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.⁹⁰

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.⁹¹

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.

⁸⁹ Línea de política 4.6 en *ibidem*.

⁹⁰ '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 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.

⁹¹ Gobierno del DF, *Unidades de ...*, p. 4.

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.

Cuadro 17. 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). ⁹²	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). ⁹³	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.

⁹² Ver *supra*, capítulo 2, p. 24.

⁹³ Ver *supra*, capítulo 2, p. 23.

<p>Las perspectivas de género y derechos humanos deben ser transversalizadas en los programas de formación y capacitación policial.</p>	<p>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.</p>
<p>Con base en la experiencia comparada de esfuerzos de reforma en distintas instituciones policiales estadounidense, Samuel Walker considera que el entrenamiento en proximidad debe ir acompañado de mejoras en los mecanismos de supervisión y cambios en la cultura organizacional.⁹⁴</p>	<p>P1, P2 y P3 – El diseño del SEP permite una supervisión más profesional, eficiente y equitativa de la gestión de los elementos 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).⁹⁵</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>

⁹⁴ S. Walker, *op. cit.*, pp. 119-120.

⁹⁵ *Ibid.*, pp. 12-13.

- 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

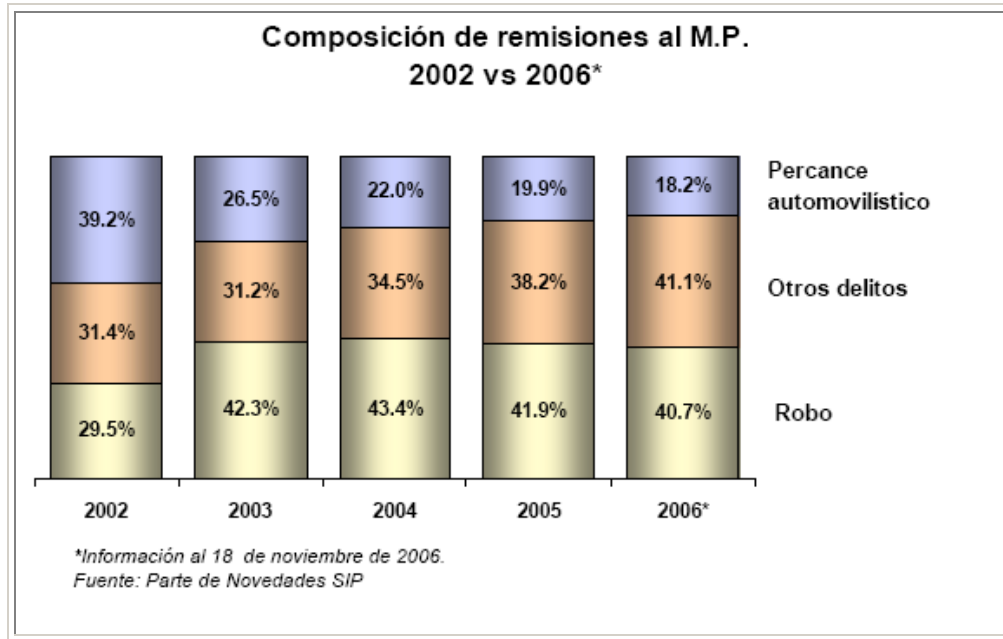
Uno de los obstáculos para evaluar el ciclo completo de políticas públicas relacionadas con las UPC es la falta de mecanismos e indicadores integrales para medir el desempeño y el impacto que tienen las UPC en la sociedad. Si bien algunas estrategias no se siguen por falta de presupuesto, algunas otras 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”.⁹⁶ 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 14).

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.

⁹⁶ Comunicado 1413/07 de la Secretaría de Seguridad Pública del DF, 29 de septiembre de 2007, p. 1.

Cuadro 18. Remisiones al Ministerio Público



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 los 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 los policías preventivos al MP, pero no disminuye en la misma el índice en el renglón de robo a transeúnte, sería necesario revisar si los 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 19. 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
· Culposo	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 (*seizures*), 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. Al final de este documento se tratará 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 [...]”.⁹⁷

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 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:

⁹⁷ Gobierno del Distrito Federal, *Programa General de Desarrollo 2001-2006, México, 2001*, p. 47.

- 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.

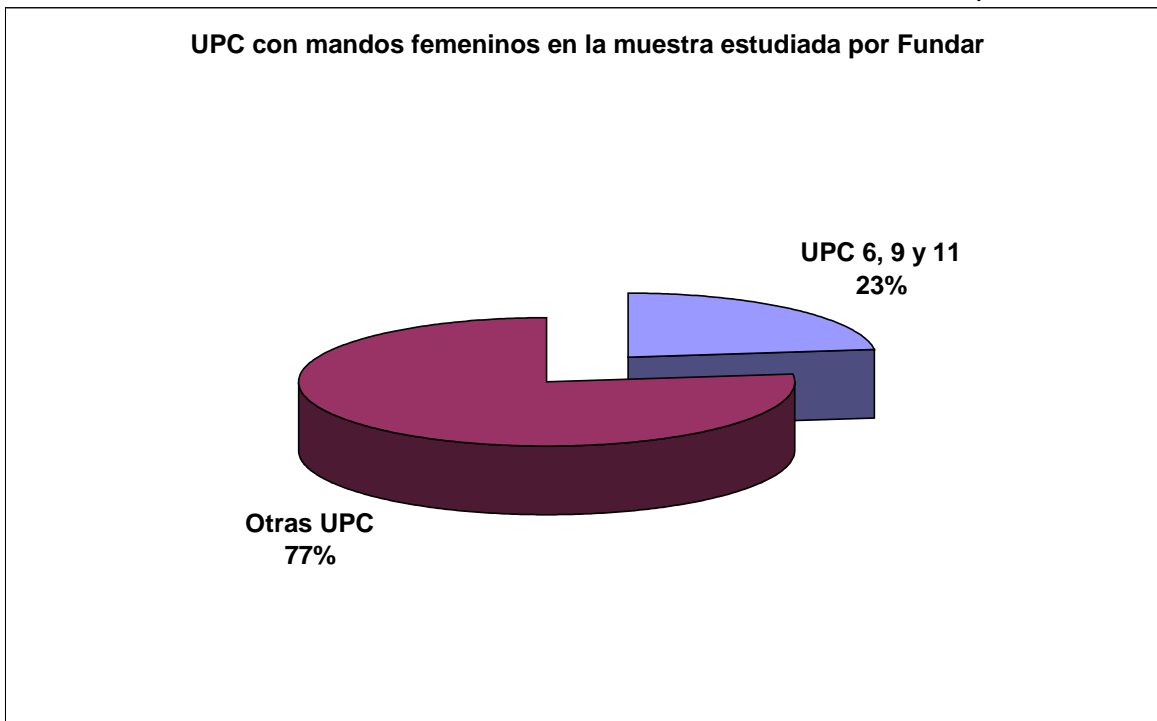
iii) Políticas de organización policial, operación táctica y participación ciudadana

- *No se sigue una perspectiva de equidad de género ni en el diseño ni en la instrumentación de las políticas de las UPC.*

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 20. 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 la los 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 PGD07-12.⁹⁸ 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 Naucalpan (municipio), 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 la sección teórica de este documento 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 recrudescida por la carencia de mecanismos 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

⁹⁸ Numeral 3.2 en Gobierno del Distrito Federal, *Plan General de Desarrollo del Distrito Federal 2007-2012*, México, 2007, p.22.

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.⁹⁹ 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.

- *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 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.

⁹⁹ Véase *supra*, capítulo 2, p. 22.

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.¹⁰⁰ 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.

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.

¹⁰⁰ 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.

- 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.¹⁰¹ 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.

- '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,¹⁰² 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.

¹⁰¹ 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.

¹⁰² 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.

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'.¹⁰³

La experiencia de las UPC muestra que es posible lograr un proceso de reforma policial, aun cuando en una demarcación prevalecen las políticas criminales 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 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).¹⁰⁴ 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

¹⁰³ 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

¹⁰⁴ 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*, Cullpomotn UK, Willian, 2005, pp. 264-280.

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’.¹⁰⁵

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 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’.¹⁰⁶

- **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.¹⁰⁷ 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 este documento, 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

¹⁰⁵ E. Azaola, *Imagen y autoimagen de la Policía de la Ciudad de México*, México, FLASUD-CIESAS, 2006, p. 100.

¹⁰⁶ *Ibid.*, p. 101.

¹⁰⁷ Véase *supra*, p. 23.

desempeño y redignificación del trabajo policía que inspiraron al proyecto original de las 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.

3.3 GUADALAJARA. DIRECCIÓN GENERAL DE SEGURIDAD PÚBLICA (2006-2009)

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 Justiciabárometro en la Zona Metropolitana de Guadalajara, que se basa en una encuesta a policías preventivos en Guadalajara y sus municipios conurbados.¹⁰⁸

- 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.¹⁰⁹

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 nutriólogas/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.

¹⁰⁸ 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 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.

¹⁰⁹ 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, para esta investigación.

- 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,¹¹⁰ 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.¹¹¹ 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 prácticas de tiro, de tal manera que todos las/os policías tuvieron la oportunidad de practicar dos veces por año.¹¹²
- 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

¹¹⁰ 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. 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, p. 9.

¹¹¹ *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'.

¹¹² *Entrevista a Carlos Mercado ... loc. cit.*

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.¹¹³ 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.

- **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

¹¹³ SUBSEMUN es el Subsidio para la Seguridad Pública en los Municipios, véanse *supra* pp. 29 a la 32 del capítulo 2.

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 este documento 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.

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.¹¹⁴

- **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)

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’.¹¹⁵

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

¹¹⁴ Municipio de Guadalajara, *Reglamento para Vigilar la Actuación de los Elementos de la Dirección General de Seguridad Pública de Guadalajara*, 2000.

¹¹⁵ 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.

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.

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'.¹¹⁶

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.

¹¹⁶ Municipio de Guadalajara, *Reglamento para Vigilar ...*, op. cit., art. 10.

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 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.¹¹⁷

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.¹¹⁸ 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

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

¹¹⁷ Véase *supra*, capítulo 2, pág. 26, especialmente las referencias al trabajo de Samuel Walker.

¹¹⁸ Alfredo Rodríguez Banda, *El sistema de clasificación: caja negra de la corrupción policial*, México, FLACSO-México, 2008, pp. 85, 86.

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 comprometidos/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.¹¹⁹ 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 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.

¹¹⁹ 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.

Cuadro 21. 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 investigación 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.¹²⁰

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.¹²¹

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 22. Resultados y recomendaciones dirigidas a la Policía Municipal de Guadalajara en el Diagnóstico Ciudadano sobre la Seguridad en Guadalajara.

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 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,	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.

¹²⁰ Véase *supra* capítulo 2, página 22 y ss.

¹²¹ Consejo Consultivo de Seguridad Ciudadana de Guadalajara, *Diagnóstico ciudadano sobre la seguridad en Guadalajara*, Guadalajara, Gobierno Municipal de Guadalajara, 2009, p. 31.

pero están conscientes de que es una profesión mal pagada y con poco reconocimiento profesional y social.	
---	--

- **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.¹²² 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 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.¹²³ 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 investigación.

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.

¹²² Moloeznik, Marcos Pablo, *et al.*, *op. cit.*, p. 5.

¹²³ Shirk, David, *Profesor-Investigador de la Universidad de San Diego*, entrevista realizada en Guadalajara el 20 de noviembre de 2009 por Esteban Arcos.

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 (Chihuahua, Distrito Federal, Naucalpan) se han realizado esfuerzos para reducir las jornadas laborales y esto todavía sigue pendiente en Guadalajara.¹²⁴

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 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.¹²⁵ 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 este documento. 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, 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.

¹²⁴ Moloeznik, Marcos Pablo, *et al.*, *op. cit.*, p. 32.

¹²⁵ Ornelas, José Francisco (Comandante), *Director de Seguridad Pública de Guadalajara*, entrevista realizada en Guadalajara el 20 de noviembre por Esteban Arcos.

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 local.

3.4 NAUCALPAN: DIRECCIÓN GENERAL DE SEGURIDAD PÚBLICA Y TRÁNSITO MUNICIPAL (2003-2009)

Naucalpan de Juárez es uno de los municipios más industrializados de México. Limita al este con las delegaciones Miguel Hidalgo y Azcapotzalco del Distrito Federal y es uno de los municipios conurbados que forman la Zona Metropolitana de la Ciudad de México. Siendo uno de los municipios más ricos de México, sus distritos electorales locales y federales siempre son muy disputados en las elecciones locales y es un área destacada en el ámbito nacional, porque realiza aportaciones importantes a la federación.

En el territorio de Naucalpan se pueden identificar cuatro zonas distintas entre sí: la zona popular, con colonias (barrios) como El Molinito, Minas Palacio y El Capulín; la zona residencial con fraccionamientos de clase media-alta construidos durante mediados de los años sesenta, entre los cuales se encuentran Ciudad Satélite, Lomas Verdes y Echegaray; la zona rural con localidades como San Francisco Chimalpa, Santiago Tapatlaxco y Villa Alpina; y la zona industrial con el Parque Industrial Atenco y Alce Blanco, entre otras. Cada zona tiene sus peculiaridades en términos de fenomenología delictiva y de participación ciudadana.

La Dirección General de Seguridad Pública y Tránsito Municipal de Naucalpan, (DGSP) es otra de las pocas instituciones policiales mexicanas que han sostenido procesos significativos de reforma policial a lo largo de, por lo menos, dos administraciones. Entre las principales transformaciones institucionales vale la pena destacar la creación de un departamento de fenomenología delictiva, los esfuerzos de formación policial y capacitación que ha llevado la Academia de Policía local y la visión comunitaria de sus programas operativos. Uno de los factores que más ha contribuido a estos cambios es la consolidación de las políticas progresistas de seguridad a partir del Plan de Desarrollo Municipal 2006-2009 y el compromiso no sólo de las autoridades de la DGSP, sino de las principales autoridades municipales, encabezadas por la Presidencia Municipal, para mejorar las condiciones de la policía local.

José Luis Arce, quien fue Subdirector de Vinculación Ciudadana en el Municipio de Naucalpan en el periodo 2003-2006 y uno de los principales arquitectos de los procesos de reforma policial en ese municipio, considera que el proceso de reforma policial en Naucalpan iniciado en 2003 se basa en tres pilares: la formación policial; la proximidad de la policía a la ciudadanía y el cambio del modelo de patrullaje.¹²⁶ Por su parte, Angélica Moya, ex Presidenta Municipal de Naucalpan en el periodo 2003-2006, afirma que los procesos de reforma policial en Naucalpan estuvieron anclados en un amplio proceso de modificaciones a la normatividad municipal que tuvieron lugar durante su administración y cuyos efectos se vieron reflejados en programas que se desarrollaron en esa administración y la siguiente.¹²⁷

En contraste con los otros dos municipios considerados en esta investigación en los que se realizaron diagnósticos previos a la instrumentación de los procesos de reforma policial (Guadalajara y Nezahualcóyotl), en Naucalpan el diagnóstico inició desde 2002, durante

¹²⁶ Entrevista a José Luis Arce, *Ex Subdirector de Vinculación y Seguridad Ciudadana del Municipio de Naucalpan 2003-2006*, realizada el 24 de noviembre de 2009 por Juan Salgado.

¹²⁷ Entrevista a Angélica Moya Marín, *Ex Presidenta Municipal de Naucalpan de Juárez*, realizada el 24 de noviembre de 2009 por Juan Salgado.

la campaña electoral que llevó al poder al equipo que coordinó los programas de reforma policial en el periodo 2003-2006 y que fueron continuados por la administración 2003-2006. En la campaña electoral de 2002, se recogieron las demandas y proyectos de la ciudadanía. De esta manera, el Gobierno municipal y la sociedad civil asumieron los compromisos de trabajo para la fase de ejecución del Plan de Desarrollo Municipal. Los principales problemas detectados fueron: inseguridad en las calles, drogadicción, pandillerismo, servicios municipales deficientes y desempleo. Treinta y dos por ciento de la población consideró que la inseguridad es el principal problema; quince por ciento consideró que es la delincuencia.¹²⁸

Adicionalmente, es importante destacar que en Naucalpan se desarrollaron mecanismos innovadores de rendición de cuentas policial, de generación de información geo y socio referenciada, a través de un Departamento de Fenomenología Delictiva y de la adquisición de tecnología de punta para la vigilancia electrónica y la comunicación y se realizaron encuestas de victimización. A continuación se analizan estos procesos.

- **Las reformas normativas**

De acuerdo con Angélica Moya, a partir de 2003 se hizo un ajuste completo a toda la normatividad municipal siguiendo una estrategia de seguridad ciudadana. Con base en esta estrategia se puso al Gabinete de Seguridad Ciudadana en el centro de la planeación. La mayor parte de los cambios realizados durante el periodo 2003-2006 continúan siendo vigentes en la legislación actual.¹²⁹

Uno de los cambios normativos más importantes que ha dado sustento a varios de los procesos de modernización policial fue la reforma al Bando Municipal en 2005. A partir de esta reforma, se estableció en el artículo 29 del Bando, la facultad de la Presidencia Municipal (con la aprobación del Cabildo) de crear las Unidades Estratégicas en la administración pública municipal centralizada.

Actualmente hay cinco Unidades que responden a distintos sectores administrativos, incluyendo la Unidad Estratégica para la Seguridad Pública. La función de esta Unidad permite articular y coordinar las actividades de distintas dependencias municipales en torno a un plan rector de seguridad. Esto hace que las políticas de seguridad locales sean transversales en la administración municipal y no sólo correspondan a la Dirección General de Seguridad Pública. Hugo Acero, ex Director del Departamento de Seguridad del Ayuntamiento de Bogotá, afirma que uno de los elementos de éxito de la reforma policial en esa ciudad fue el compromiso del más alto nivel de gobierno (el alcalde o presidente municipal en el ámbito local) con la transformación de la policía.¹³⁰ En Naucalpan, dos presidentes municipales en administraciones continuas lograron priorizar las políticas de seguridad y generar aproximaciones transversales a la prevención del delito en su administración.

En 2005 se aprobó el Reglamento para la Formación, Profesionalización y Permanencia Policial del Municipio de Naucalpan de Juárez, Estado de México. Este innovador

¹²⁸ 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].

¹²⁹ *Entrevista a Angélica Moya Marín ...*

¹³⁰ Ver *supra* capítulo 2, sección 2.1, p. 27.

precepto normativo establece la obligatoriedad del Servicio Policial de Carrera en la DGSP.

Artículo 3.- El Servicio Policial de Carrera tiene los siguientes objetivos:

- I. Lograr una verdadera profesionalización de todos los elementos que integran los Cuerpos de Seguridad Pública y de Tránsito Municipales; y
- II. Dar continuidad a los planes y programas en la materia para proporcionar una mayor certidumbre laboral, así como mejores expectativas de bienestar y calidad de vida a los integrantes de los Cuerpos de Seguridad Pública y Tránsito Municipales y a sus familias en el futuro.

Artículo 4.- El Servicio Policial de Carrera englobará el reclutamiento, selección, contratación, evaluación y promoción de grados en escala jerárquica, con base en los méritos profesionales y de desempeño en el servicio, permitiendo el ascenso de los elementos de los Cuerpos de Seguridad Pública y de Tránsito Municipales, en función de su formación ética, profesional y antigüedad en el servicio.¹³¹

Además de los objetivos de profesionalización y equidad laboral, el Servicio Policial de Carrera busca desincentivar la alta rotación de personal operativo que tiene lugar en la DGSP y en la mayoría de las instituciones policiales mexicanas. El mismo Reglamento establece el funcionamiento de un Comité para la Formación, Profesionalización y Permanencia Policial.

De acuerdo con el artículo 9 del Reglamento, el Comité es encabezado por la/el Presidenta/e Municipal, e integrado por el Secretario del Ayuntamiento, la/el Director General de Seguridad Pública, quien es el Vocal Ejecutivo; once vocales: el Primer Síndico Municipal, dos policías insaculados entre aquellos que sean de reconocida honorabilidad y probidad, que durarán en su encargo un año, sin que puedan volver a desempeñarlo; un miembro del Ayuntamiento; el Secretario Ejecutivo del Consejo de Coordinación Municipal de Seguridad Pública; dos representantes de alguna sociedad o asociación civil; dos representantes de instituciones académicas; y dos representantes de empresarias/os o industriales. Asimismo, el Comité tiene tres invitados permanentes, con voz, pero sin voto: el Subdirector de Vinculación y Seguridad Ciudadana; el Subdirector de Administración y Finanzas; y el Director de la Academia Policial.

Este Reglamento también establece con detalle los lineamientos para el ingreso al Servicio Policial de Carrera, las condiciones para ascensos y promociones, evitando discrecionalidad y favoritismos, así como los mecanismos disciplinarios y los recursos que tienen las/os policías para inconformarse con las resoluciones de estos mecanismos.

Por otra parte, el artículo 5 del Reglamento Interior de la Dirección General de Seguridad Pública del H. Ayuntamiento de Naucalpan, aprobado en 2006, establece dos divisiones administrativas importantes en la estructura orgánica de la Dirección: el Centro de Emergencias y Respuesta Inmediata (CERI) y la Coordinación de Fenomenología de la Delincuencia. El CERI tiene una central telefónica que canaliza las llamadas de emergencia y establece comunicación con las patrullas. Fenomenología Delictiva sistematiza esta información, genera mapas georeferenciados y forma las bases de datos delictivas.

¹³¹ Municipio de Naucalpan, *Reglamento para la Formación, Profesionalización y Permanencia Policial del Municipio de Naucalpan de Juárez, Estado de México*, Naucalpan, 2005, 25pp.

Las reformas normativas anteriormente citadas sirvieron de base para la elaboración del Plan de Desarrollo Municipal 2006-2009. Este documento, que es el lineamiento principal para las políticas públicas en el municipio, tiene como eje rector el concepto de seguridad ciudadana, que sirve como paraguas para las cinco Unidades Estratégicas del Gobierno municipal (establecidas en el Bando Municipal de 2005): Seguridad Pública, Desarrollo Humano Integral, Desarrollo Urbano Sustentable y Protección al Ambiente, Desarrollo y Fortalecimiento Económico, Fortalecimiento Institucional y Transparencia.¹³² A partir de la asesoría de consultores canadienses y latinoamericanos, las autoridades municipales decidieron alinear todos los programas y Unidades Estratégicas del Plan de Desarrollo Municipal vigente con el concepto de seguridad ciudadana, lo cual es algo novedoso en el entorno municipal mexicano y permite la articulación de distintas instancias municipales para trabajar por la seguridad.

- **Reclutamiento y formación policial**

El replanteamiento del modelo de formación policial en Naucalpan inició por cambiar las políticas de reclutamiento y selección de personal, incorporando criterios directamente relacionados con cada puesto (policía facultativo, operativo, de tránsito, montado y grupo especial). A los requisitos de ingreso se añadieron la evaluación médica, toxicológica, psicológica y de entorno social. Adicionalmente, por primera vez en la historia del Municipio, se incorporó a miembros de la comunidad académica, de la sociedad civil organizada y de distintas dependencias municipales al Consejo de Selección Policial.

Una vez seleccionadas/os las/os cadetes, los cursos de formación básica privilegian su desarrollo físico e integral. Más adelante se integran cursos de especialización, actualización, educación continua y los cursos superiores diseñados para mandos medios. El programa de formación contiene un mecanismo de evaluación y seguimiento que permite la retroalimentación de las/os cadetes.

En la administración 2003-2006 se creó la Academia de Policía de Naucalpan. Las autoridades municipales incorporaron tres insumos básicos para formar esta Academia: en primer lugar, contrataron a expertos del Posgrado de Política Criminal de la Facultad de Estudios Superiores Acatlán de la Universidad Nacional Autónoma de México (un campus de la UNAM con sede en Naucalpan) para formar la estructura curricular del programa de formación. En segundo lugar, se hizo una convocatoria pública para consultar a la ciudadanía de Naucalpan sobre el perfil de formación y, en particular, qué elementos les gustaría ver en los procesos de formación de las/os nuevos policías municipales. En tercer lugar, con el objetivo de brindar un enfoque más práctico a la formación de las/os nuevos elementos, se recuperó la experiencia de las/os policías con mayor tiempo en la institución y con mejores trayectorias.

La Academia cuenta con un Consejo Académico (arts. 38-47 del Reglamento para la Formación, Profesionalización y Permanencia Policial del Municipio de Naucalpan) que se encarga de la selección definitiva de las/os cadetes. Con base en el artículo 59 del mismo Reglamento, el Programa General de la Academia de Policía contiene los siguientes elementos formativos: básico, de actualización, de especialización técnica o profesional; de promoción y de mandos medios y superiores.

¹³² Municipio de Naucalpan, *Plan de desarrollo municipal 2006-2009*, Naucalpan, 2006, p. 7.

Otro aspecto muy destacado en la reforma a los mecanismos de formación policial es la re-capacitación a elementos en activo (actualización), que han sido permanentes, y los programas de formación específicos para el Grupo Orión (de policía de proximidad) y del Grupo DARE (prevención de adicciones en escuelas, similar al de Chihuahua). Tanto la formación inicial a cadetes como la re-capacitación y los programas específicos de formación a grupos especiales ampliaron su perspectiva de enseñanza hacia las estrategias y técnicas de intervención comunitaria.

Entre 2005 y 2006 la DGSP organizó un Diplomado de Seguridad Ciudadana para los mandos medios, con valor curricular, dirigido al personal con estudios de licenciatura. En el Diplomado participaron académicos mexicanos y extranjeros con amplia experiencia en temas de seguridad. La estructura pedagógica del Diplomado estuvo constituida por diez módulos, distribuidos en 44 sesiones académicas y cinco conferencias magistrales, con una duración de 208 horas de clase en siete meses. Los criterios de exigencia académica para la evaluación del Diplomado fueron los mismos que en los programas de Diplomado en las universidades: asistencia mínima de 80 por ciento a clases, elaborar un ensayo al final de cada módulo y presentar un trabajo final en el que se integre el desarrollo de un modelo local de seguridad ciudadana.

- ***Proximidad con la ciudadanía y políticas de prevención del delito***

De acuerdo con Miguel Garza,¹³³ a partir de 2003 las autoridades municipales buscaron mejorar la imagen policial e incrementar la confianza ciudadana instrumentando un modelo de policía de proximidad. Para ello, se estudió la experiencia de instituciones policiales en Los Ángeles, Nueva York, Cincinnati, Bogotá y del Home Office en el Reino Unido.¹³⁴

El acercamiento a la comunidad implicó la revisión y diagnóstico concertado de las condiciones de seguridad de las colonias del municipio, acompañado de tareas de interacción con organizaciones comunitarias y coordinación interinstitucional, programas de educación y sensibilización ciudadana, iniciativas para el tratamiento de conflictos vecinales y la atención al público. En Naucalpan, el diagnóstico evidenció que aproximadamente 80 por ciento de las reacciones de la policía preventiva municipal se dirigen a solicitudes de información, la ubicación de un sitio, una calle o la solución de un conflicto menor. Por lo tanto, la formación policial en Naucalpan debe centrarse en proximidad a la comunidad y resolución no violenta de conflictos.

La administración 2003-2006 se encargó de diseñar un modelo de seguridad ciudadana con amplia participación comunitaria que fue retomado y continuado por la administración 2006-2009. José Luis Arce considera que el diseño del modelo de seguridad ciudadana en 2003 fue un paso muy importante para dejar atrás un modelo policial reactivo (ampliamente rechazado por la ciudadanía de Naucalpan) e impulsar una visión comunitaria en la policía de Naucalpan.¹³⁵

¹³³ Miguel Garza fue Jefe del Departamento de Fenomenología del Delito de la DGSP de Naucalpan en las administraciones 2003-2006 y 2006-2008.

¹³⁴ 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, p. 11.

¹³⁵ Entrevista a José Luis Arce, *Ex Subdirector de Vinculación y Seguridad Ciudadana del Municipio de Naucalpan 2003-2006*, realizada el 24 de noviembre de 2009 por Juan Salgado.

En la elaboración del modelo participaron las/os líderes vecinales, las autoridades auxiliares, industriales, comerciantes, restauranteros, académicas/os e investigadores. También se enfatizó la importancia de la colaboración interinstitucional entre el ayuntamiento, instituciones federales, estatales y municipales, organizaciones no gubernamentales, asociaciones civiles e institutos y universidades. Así se establecieron las bases de un programa de policía comunitaria o de proximidad. Posteriormente, se seleccionó a un grupo para ser capacitado. Con este fin, se desarrollaron programas de formación específicos en la Academia de Policía de Naucalpan.

En el marco del Programa de Seguridad Ciudadana Integral del Municipio vale la pena rescatar tres iniciativas que han contribuido al acercamiento de la policía local a la ciudadanía. La primera iniciativa es la creación del Grupo Orión. Al principio, se seleccionaron 32 oficiales que tenían un expediente sin actas administrativas, sin arrestos, antidoping negativo y por lo menos dos años de antigüedad en la institución. A este grupo se le dio una capacitación especial de un mes para formarse como policías de proximidad, incluyendo los siguientes módulos:

- (i) De la seguridad pública a la seguridad ciudadana. Una aproximación al cambio de paradigma y releva la importancia de las estrategias locales y la cultura de la legalidad;
- (ii) policía de proximidad, revisión de las funciones, manejo de información y relación con la comunidad;
- (iii) Prevención del delito, conceptos y tipos y sus posibilidades de aplicación según entornos específicos;
- (iv) Estrategias de policía de proximidad, centradas en el autocuidado y evaluación de estrés del propio policía, concluyendo en el desarrollo de habilidades de intervención comunitaria;
- (v) Temas de violencia, análisis de los tipos de violencia doméstica (familiar, sexual e infantil);
- (vi) Puesta a disposición ante el Ministerio Público. Formas y procedimientos para presentar al MP a un presunto responsable.¹³⁶

A partir de la creación del Grupo Orión se definieron dos estrategias de actividad policial diferenciadas en el Municipio de Naucalpan, una dirigida a la reacción frente a la delincuencia y otra dirigida a la consulta con la ciudadanía, incluyendo el trabajo en escuelas. Este grupo ha logrado acercarse a grupos de vecinas/os incluso en las zonas más marginadas y peligrosas del municipio.

La segunda iniciativa exitosa de acercamiento a la ciudadanía que se resume en este documento es la creación del grupo DARE. Para formar este grupo, las autoridades municipales también realizaron una cuidadosa selección de 32 oficiales que se capacitaron en la prevención de adicciones para trabajar directamente en escuelas de educación básica (primarias) en el municipio. El programa DARE en Naucalpan tiene las mismas características de su contraparte en el Municipio de Chihuahua.¹³⁷ De hecho,

¹³⁶ Centro de Estudios en Seguridad Ciudadana, IAP-Universidad de Chile y Centro de Estudios y Docencia Económicas, *op. cit.*, p. 12.

¹³⁷ Véase *supra* capítulo 3, sección 3.1, pp. 58, 59.

tanto el Municipio de Naucalpan como el de Chihuahua tienen que comprar y renovar una franquicia de DARE en la representación de DARE en México, que tiene sede en la Policía Municipal de Mexicali, Baja California.¹³⁸

Entre 2004 y 2006 han participado 70,000 niñas/os en 367 escuelas de Naucalpan. El trabajo del grupo DARE ha sido bien evaluado por ciudadanas/os locales y por agentes externos, también se ha medido un positivo impacto en la prevención de adicciones. La administración 2006-2009 alcanzó a cubrir el 90% de las escuelas primarias de Naucalpan con este programa.

José Luis Arce afirma que el principal logro del programa DARE en Naucalpan ha sido generar un acercamiento entre alumnas/os, padres de familia, maestras/os y policías.¹³⁹ Varios policías han recibido denuncias de narcomenudeo, maltrato y abuso infantil cuando visitan los salones de clase, a través de la relación que establecen con las/os menores durante sus actividades de concientización. Por otra parte, cada oficial DARE de Naucalpan ha sido capacitado para usar un portal de internet y mantener un correo electrónico vinculado a una fotografía de cada oficial. En este sitio las/os estudiantes pueden comunicarse directamente y reportar cualquier irregularidad relacionada con el consumo de drogas. En la práctica, esta comunicación por internet también ha conducido a la denuncia y posterior investigación y consignación de casos de violencia familiar. Las/os estudiantes han desarrollado vínculos importantes de confianza con las/os policías y aprovechan esta cercanía para comunicar problemas delicados.

Durante los primeros años de operación de los Grupos Orión y DARE, las/os oficiales que fueron seleccionados para estas tareas eran motivo de burla y exclusión por parte de las/os otros policías en la corporación. En principio, las/os otros policías resentían las condiciones laborales privilegiadas que estos grupos tienen frente al resto: trabajan turnos de ocho horas al día y descansan dos días a la semana (mientras que el resto de las/os policías trabaja turnos de 12 horas, descansa 12 horas y vuelve a trabajar otras 12 horas, con un día de descanso a la semana) y reciben un sueldo más alto que las/os otros policías.

Adicionalmente, las/os policías operativos consideraban que las/os policías en estos Grupos especiales no arriesgaban la vida, que realizaban tareas 'blandas' (comparadas con la dureza del patrullaje diario) como realizar encuestas, organizar presentaciones en las escuelas, organizar reuniones con vecinas/os, etc. De acuerdo con José Luis Arce, con el paso de los años y en cuanto el Grupo Orión mostró resultados contundentes en la disminución de índices delictivos en las zonas que operan y recuperación de la confianza ciudadana; asimismo, cuando el Grupo DARE obtuvo reconocimientos de autoridades fuera del municipio, organizó eventos y consiguió reducir la incidencia de venta de drogas en las escuelas, las/os otros elementos de la corporación fueron disminuyendo la intensidad de sus quejas y denostaciones, reconociendo el trabajo de estos Grupos.¹⁴⁰

Angélica Moya afirma que la participación de la comunidad empresarial de Naucalpan en los procesos de reforma policial en el periodo 2003-2006 fue fundamental. No sólo contribuyeron con recursos económicos, sino que también ayudaron a dar credibilidad y legitimidad social a las iniciativas. El sector empresarial local creó un fideicomiso para el

¹³⁸ DARE son las siglas de *Drug Abuse Resistance Education* (Educación para Resisitir el Abuso de las Drogas), un programa estadounidense con representación en varios países. <http://www.dare.com>

¹³⁹ *Entrevista a José Luis Arce ...*

¹⁴⁰ *Ibidem.*

programa DARE y esto garantiza su continuidad a través de las distintas administraciones, aún si las nuevas autoridades no están dispuestas a etiquetar fondos del presupuesto municipal para este programa.¹⁴¹

La tercera iniciativa requirió de la concurrencia de las autoridades municipales coordinando esfuerzos para la prevención situacional, social y comunitaria del delito. Se monitoreó el estado de la fuerza pública por zona y se realizó un diagnóstico participativo de la delincuencia, la percepción y la victimización local. A partir de los resultados del diagnóstico, se instaló una mesa interinstitucional para crear el programa Colonia Segura (barrio seguro), con el propósito de recuperar espacios públicos, avenidas y colegios, se organizaron reuniones con autoridades auxiliares y asociaciones de vecinas/os, para instrumentar programas específicos de prevención del delito.

El programa Colonia Segura comprende los siguientes procesos concatenados:

- a) Diagnóstico local de la colonia, mediante la aplicación del atlas delictivo, encuestas de opinión, recorridos físicos, reuniones vecinales y consejos de participación ciudadana.
- b) Reuniones de trabajo con vecinas/os e instituciones para la instrumentación de programas preventivos focalizados, como Escuela Segura, Corredor Seguro y Vecino Vigilante.
- c) Mejoramiento urbano, mediante la recuperación de espacios públicos, el mejoramiento del alumbrado y la reforestación.
- d) Desarrollo social, que incluye la promoción de actividades culturales y deportivas, becas, capacitación, generación de empleos y asistencia médica.
- e) Mejora de la atención policial a los ciudadanos, mediante la resolución de problemas vecinales, la información sobre los servicios municipales, la adecuada canalización de quejas y la atención a víctimas del delito o violencia a través de centros de atención especializada.
- f) Contraloría ciudadana, con la función de supervisar la acción policial, recibir denuncias ciudadanas anónimas y evaluar permanentemente las políticas de seguridad ciudadana.

Angélica Moya señala que los programas Colonia Segura y Escuela Segura han tenido la tasa de recordación más elevada en las encuestas de opinión pública que se han realizado posteriores a su gestión como Presidenta Municipal. Ambos programas tuvieron aproximadamente 25% de recordación, en primera mención, entre la población encuestada.

- ***Fenomenología delictiva***

En 2004 la DGSP realizó un diagnóstico regionalizado del índice de delincuencia, con la colaboración de personal académico de la Facultad de Estudios Superiores Acatlán de la UNAM, que tomó en cuenta el índice delictivo real (incorporando las cifras oficiales y la

¹⁴¹ Entrevista a Angélica Moya ...

tasa de victimización) y las faltas administrativas, la percepción sobre inseguridad, el grado de victimización en el municipio y la relación entre policía y comunidad.

Como parte de este proceso se realizaron encuestas de victimización, percepción y relación con la institución. Las primeras encuestas tuvieron lugar durante la campaña electoral de la Presidenta Municipal, previo al 2003. En ese año se realizó la primera encuesta general de servicios y en cada año posterior, hasta el 2006, se realizaron encuestas de victimización y percepción de inseguridad a población abierta en Naucalpan.

A partir de estos estudios, se encontró que, aunque 92 por ciento de las personas encuestadas no ha sido víctima de un delito recientemente, la mayoría cree que la delincuencia ha aumentado o se ha mantenido igual. Las encuestas también revelaron que la población en los sectores populares se siente mucho menos segura en su colonia que la población en los sectores residenciales.

Los resultados de la encuesta de 2003 mostraron una importante falta de credibilidad de la policía y otras dependencias del ayuntamiento, un total alejamiento de la ciudadanía con la corporación policial, desconfianza en las instituciones y poco contacto con las/os elementos policiales. Al parecer, la sensación de inseguridad está más vinculada al entorno y la relación con la autoridad que con el delito.

Las encuestas se convirtieron en un mecanismo central de evaluación de la gestión policial en el municipio. Con los resultados se generaron índices de victimización y percepción ciudadana del delito, con la colaboración de expertas/os independientes. Los resultados de las encuestas se hicieron públicos, en eventos que se invitó a presidentes de colonos y asociaciones vecinales.

Durante la administración 2003-2006 se realizó una gran inversión en la compra de equipo para videovigilancia, rastreo satelital de las patrullas, central telefónica, hardware y software para la georeferenciación. Este proceso inicia en el Centro de Emergencias y Reacción Inmediata que sistematiza las llamadas de urgencia por parte de la ciudadanía y los patrones de actividad policial.

La siguiente etapa se lleva a cabo por la Coordinación de Fenomenología del Delito, que realiza mapas georeferenciados con base en la información que le proporciona el CERI sobre incidencia delictiva e intervención policial. Fenomenología Delictiva tiene a su cargo el Centro de Comando, Control y Coordinación (C3) que concentra la capacidad informática y de planeación de la policía municipal.

- ***Supervisión policial y rendición de cuentas***

José Luis Arce señala que en 2003 se realizó una evaluación en las 20 zonas que se divide el municipio. A partir de los resultados de la evaluación concluyeron que era necesario transformar los sistemas disciplinarios. La primera actividad que se realizó en este terreno fue la creación de una Clínica de Estrés Policial. Con un modelo similar al sistema de Alerta Temprana de Chihuahua, en Naucalpan se contrató a un grupo de psicólogas/os que realizaban reportes y seguimiento de las/os policías con mayor tendencia a reaccionar con violencia frente a la ciudadanía y/o sus compañeras/os y otras irregularidades en su trabajo cotidiano. Esta clínica, como mecanismo de intervención

temprana,¹⁴² busca detectar casos que puedan tratarse con asesoría psicológica y rehabilitar a esas/os policías, en lugar de simplemente someterlas/os a sanciones o despido.

Otro paso importante en materia de responsabilización policial fue la contratación por parte de las autoridades municipales del Instituto para la Seguridad y la Democracia, una organización no gubernamental especializada en investigación aplicada para la reforma policial,¹⁴³ para instrumentar un proyecto de evaluación de procedimientos de rendición de cuentas en la Dirección General de Seguridad Pública. José Luis Arce considera que esta medida permitió reformar los mecanismos de supervisión y rendición de cuentas, con base en una evaluación externa e imparcial. El Municipio de Naucalpan solicitó a INSYDE identificar, analizar y estudiar la estructura organizacional, los procesos de planeación, control y evaluación, así como el flujo de información de la DGSP.

INSYDE realizó el levantamiento de información empírica en las instalaciones de la DGSP de Naucalpan en dos periodos. El primero en marzo y abril de 2005 consistió en realizar entrevistas de reconocimiento para identificar a las/os responsables de las áreas clave y comprender sus funciones. El segundo, realizado en junio de 2005, consistió en realizar entrevistas semi-estructuradas. Posteriormente, el equipo de INSYDE analizó la información levantada con base en los temas que previamente habían establecido: control, supervisión, evaluación y recepción de quejas ciudadanas.¹⁴⁴

Durante el trabajo de campo, el equipo de INSYDE aplicó un cuestionario-diagnóstico con 400 preguntas sobre los procesos y prácticas institucionales. Entre los temas que se incluyeron en este instrumento destacan los siguientes:

- a) Estructura organizacional y de recursos humanos de la institución.
- b) Funciones y procedimientos de supervisión, evaluación del desempeño, sistema de quejas e investigaciones, manejo de la información y derechos laborales.
- c) Áreas responsables y funcionamiento específico de los principales mecanismos asociados a la rendición de cuentas.
- d) Percepciones sobre el entorno delictivo y de seguridad pública, sobre los problemas que suelen ser el centro de la instrumentación de mecanismos de responsabilización como las faltas disciplinarias, el abuso y las prácticas de corrupción.¹⁴⁵

A partir de los resultados de la investigación de campo, el equipo de INSYDE elaboró las siguientes propuestas al Municipio de Naucalpan:

- a) Crear un sistema de planificación institucional, así como de un sistema de manejo estratégico de información, a través de la instalación de un grupo de trabajo, que produjera en el mediano plazo un primer diseño del sistema. Del análisis realizado se concluyó que la ausencia de criterios y procedimientos sistematizados de planeación,

¹⁴² En las páginas 30-32 de este documento (*supra*) se describe la teoría de la Intervención Temprana por Samuel Walker.

¹⁴³ <http://www.insyde.org.mx>

¹⁴⁴ Hugo Frühling y Ernesto López-Portillo (eds.), *Responsabilidad policial en democracia. Una propuesta para América Latina*, México, CESC-INSYDE, 2008, pp. 194-195.

¹⁴⁵ *Ibid.*, p. 196.

control y evaluación, así como de un manejo adecuado de la información que la institución genera, ocasiona que el cumplimiento de las metas institucionales esté comprometido.

b) Mayor regulación de los procesos de trabajo orientados a la mejora del desempeño operativo. Recomendaciones: fortalecer las funciones del Área de Fenomenología (encargada de concentrar y analizar la información generada por la actividad policial cotidiana), orientándola como el área que administre estratégicamente la información y genere la plataforma de análisis y los flujos necesarios para una mejor toma de decisiones. Transformación de las funciones de supervisión, desde un control enfocado en normas de disciplina interna a uno centrado en el desempeño y los objetivos de la actividad policial (diseño de manuales de supervisión y evaluación del desempeño).

c) Regulación de los procesos de sanción disciplinaria. Derivada de problemas detectados, como la discrecionalidad de los procesos de sanción o la falta de colaboración entre las áreas externas encargadas de investigar y procesar la mala conducta policial, se considera como otra área de oportunidad el diseño de un manual disciplinario.

d) Estrategias de colaboración con la sociedad civil. Establecer un área de Comunicación social que difunda iniciativas de reforma policial; definir mecanismos para captar demandas ciudadanas; e impulsar el proyecto de policía de proximidad.¹⁴⁶

En síntesis, esta experiencia demostró la falta de sistematización y estandarización de mecanismos y procedimientos de supervisión y de rendición de cuentas en la DGSP. Las autoridades municipales trabajaron con INSYDE para el desarrollo de las propuestas anteriormente señaladas. Sin embargo, José Luis Arce señala que la administración 2006-2009 no pudo dar seguimiento a este proceso por falta de recursos.

- ***El cambio de administración municipal***

Las administraciones municipales 2003-2006 y 2006-2009 estuvieron presididas por miembros del Partido Acción Nacional (PAN). La concordancia partidista facilitó la continuidad de los programas de reforma policial y de varias personas del equipo que las llevó a cabo. En julio de 2009, como consecuencia del proceso electoral local, la Presidencia Municipal quedó en poder de una candidata del Partido Revolucionario Institucional (PRI). El equipo de la DGSP de Naucalpan ya ha cambiado y todavía no se presenta un nuevo Plan de Desarrollo Municipal 2009-2012.

Aún es necesario esperar para evaluar si la actual administración municipal conserva el concepto de seguridad ciudadana como eje integrador de las Unidades Estratégicas o si hacen modificaciones a la normatividad municipal que obstaculicen o generen regresión en las reformas. La tecnología que se adquirió en el periodo 2003-2006 permanece en la DGSP, pero ahora dependerá de la nueva administración seguir haciendo uso inteligente de ella. Algunos programas como DARE pueden continuar, ya que cuenta con el apoyo de la comunidad empresarial, pero su perfil y naturaleza puede cambiar si así lo deciden las nuevas autoridades. La experiencia en Naucalpan es otro ejemplo de la fragilidad de los esfuerzos de reforma policial ante los cambios políticos.

¹⁴⁶ *Ibid.*, p. 197.

3.5 NEZAHUALCÓYOTL. DIRECCIÓN DE SEGURIDAD PÚBLICA (2003-2009)

Nezahualcóyotl es uno de los municipios conurbados del Valle de México que forman la gran Zona Metropolitana de la Ciudad de México. De acuerdo con el Censo General de Vivienda 2005 del INEGI, este municipio cuenta con una población superior a 1,140,000 habitantes.¹⁴⁷ Ciudad Nezahualcóyotl, el principal centro urbano que abarca casi la totalidad del municipio, creció de manera acelerada en la década de 1970 a partir de la migración de población proveniente mayoritariamente de los estados de Oaxaca, Veracruz y Puebla. Este municipio se encuentra al este del Distrito Federal y es la zona de acceso por la autopista Puebla-México, por lo tanto, varias familias de migrantes en busca de oportunidades laborales en el Distrito Federal se asentaron en esta zona.¹⁴⁸

Este municipio es uno de los más peligrosos de la Zona Metropolitana de la Ciudad de México. Los bajos ingresos económicos de la población local aunados al hecho de que su población es más joven que el promedio en el resto de México, han favorecido el desarrollo de fenómenos delictivos como las pandillas. La organización social de las pandillas ha representado un problema de gobernabilidad para las administraciones municipales y, particularmente, para la policía preventiva municipal. Nezahualcóyotl colinda al oeste con la Delegación Iztapalapa del Distrito Federal, otra zona de alta migración, de crecimiento urbano acelerado y que comparte fenómenos delictivos con Nezahualcóyotl. La coordinación de autoridades policiales de Nezahualcóyotl y del Distrito Federal para enfrentar los fenómenos delictivos en esta demarcación es un gran reto logístico y político.

En 1996 el Partido de la Revolución Democrática (PRD), una agrupación política que tiene el tercer lugar en votación nacional, ganó por primera vez las elecciones locales en Nezahualcóyotl y permaneció en el poder hasta 2009. En las elecciones locales de julio de 2009, el Partido Revolucionario Institucional (PRI) ganó la Presidencia Municipal de Nezahualcóyotl y en agosto de 2009 regresa un Presidente de este partido al poder en este municipio después de 12 años de administraciones del PRD. La continuidad de administraciones locales de un mismo partido en el poder logró impulsar varias iniciativas de reforma policial, pero su consolidación dependerá del seguimiento que la nueva administración pueda dar a esos programas.

Esta sección de la investigación se concentra en los procesos de reforma a la policía municipal de Nezahualcóyotl (Dirección de Seguridad Pública) en el periodo 2003-2009. Durante estas dos administraciones trianuales se mantuvo al mismo equipo en la DSP y al mismo director. La continuidad en los equipos que dirigen las policías municipales es poco frecuente con los cambios de administración. En el caso de Nezahualcóyotl, la continuidad en el periodo 2003-2006, permitió realizar un diagnóstico de victimización en el municipio, realizar un plan de trabajo que comprendía mejoras tecnológicas, formación policial, controles de corrupción y acercamiento a la ciudadanía. La combinación de estos elementos permitió reformar a una policía local que tradicionalmente había tenido problemas con la comunidad, debido a la naturaleza exacerbada de los fenómenos delictivos que enfrenta.

¹⁴⁷ Cfr. Cuadro 1, *supra*, p. 8.

¹⁴⁸ Armando Escobedo Cortés, *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, p. 69.

- **Reformas normativas.**¹⁴⁹

Ramón Rivera Espinosa, Profesor-Investigador de la Universidad de Chapingo, considera que algunos elementos pioneros para la reforma policial en el Municipio de Nezahualcóyotl ya estaban presentes en los Planes de Gobierno 1994-1996 y 1997-2000. Es decir, al igual que en Guadalajara, se contaba con un marco normativo flexible previo al periodo central de reforma policial.¹⁵⁰ Sin embargo, en el momento de instrumentación de esos planes los resultados de las políticas públicas seguidas todavía no eran satisfactorios. De acuerdo con Rivera Espinosa, era necesario emprender 'un análisis de tipo criminológico y sociocultural, con un esclarecimiento de conceptos del orden social, que permita ofrecer una explicación cercana a las motivaciones por los cuales son manifiestos casos de situaciones criminales'.¹⁵¹

Asimismo, en el diagnóstico del Plan de Desarrollo Municipal 1994-1996, se anotaba que la falta de capacitación al personal responsable de la administración y procuración de justicia, en casi todas sus áreas -cuerpos policiales y oficiales conciliadores y calificadores- propicia la violación de los derechos humanos de la ciudadanía. Sin embargo, Rivera Espinosa señala que '[en] el municipio no ha habido una política de prevención criminal organizada, siendo hasta fecha reciente que se ha considerado como política de seguridad pública, y que a pesar de estar consignada esta última en el Plan de Desarrollo Municipal, no se aplica debido a la enorme corrupción que ha imperado en el ejercicio de gobierno y a los vastos intereses que existen al interior de las organizaciones policiacas, que se encuentran coludidas en muchas ocasiones con la delincuencia local'.¹⁵²

Al igual que en varios municipios mexicanos, las reformas normativas pueden quedar en buenas intenciones o en letra muerta si no hay voluntad política e incentivos concretos para combatir la corrupción. Tomando esto en cuenta, Rivera Espinosa afirma que '[instrumentar] un programa de política de seguridad pública municipal [en Nezahualcóyotl] tendrá efectividad sólo si se deja participar a las organizaciones sociales en su diagnóstico, diseño y ejecución, en la lógica de una planeación policiaca democrática. Pudiendo ser posible en la nueva coyuntura municipal'.

El Programa Integral de Seguridad Pública Municipal 2003-2006 recupera esta preocupación en su justificación al afirmar que 'La población de Nezahualcóyotl es dueña de una cultura participativa aprendida en la lucha por la vida en condiciones adversas. De la misma manera que la vivienda y cada servicio básico costó enormes esfuerzos de las madres de cada familia, la lucha por dotarse del servicio de seguridad pública que merecen, puede atraer y movilizar a las familias y a las diferentes fuerzas organizadas que operan en el Municipio. La diferencia es que ahora cuentan con un gobierno cercano, que ha dado muestras tangibles de su vocación y capacidad de servicio, en el que participan ordenadamente todos los partidos y las principales organizaciones sociales'.¹⁵³

¹⁴⁹ Las bases normativas de la Policía Municipal de Nezahualcóyotl son el *Bando Municipal de Nezahualcóyotl* (2009), el *Reglamento de Seguridad Pública del Municipio de Nezahualcóyotl* (2004); la *Ley de Seguridad Pública Preventiva del Estado de México* (promulgada en 1989, vigente con reformas en 2006 y 2007), los Códigos Penal y de Procedimientos Penales del Estado de México.

¹⁵⁰ Ramón Rivera Espinosa, *Procuración de justicia y seguridad pública en Ciudad Nezahualcóyotl*, México, Universidad de Chapingo, 2000, p. 3.

¹⁵¹ *Ibidem*.

¹⁵² *Ibid*, p. 4.

¹⁵³ Municipio de Nezahualcóyotl, *Programa Integral de Seguridad Pública Municipal 2003-2006*, Cd. Nezahualcóyotl, noviembre de 2003, p. 2

Este Programa se basa en la participación ciudadana para la prevención del delito, la proximidad de la policía y la comunidad, la participación activa de las autoridades municipales para la recuperación del espacio público, la re-dignificación del trabajo policial (incluyendo la depuración y renovación del cuerpo policial municipal) y la modernización de la infraestructura policial para poder reducir la incidencia delictiva.

El Programa parte de un diagnóstico en el que revisa la estadística oficial delictiva de manera autocrítica y, como pocos documentos oficiales en México, reconoce la magnitud de la cifra negra en el municipio, es decir, de los delitos no denunciados (por falta de confianza en la autoridad, etc). El reconocimiento de la alta incidencia de no denuncia en el municipio motivó a las autoridades locales de seguridad a contratar los servicios de la organización Democracia, Derechos Humanos y Seguridad para realizar estudios de victimización y un diagnóstico del funcionamiento de la policía municipal. Los resultados de estos estudios se citan más adelante.

El diagnóstico del Programa también reconoce que la inseguridad es la principal preocupación entre la población de Nezahualcóyotl, quienes la calificaron sobre otras variables, como la falta de empleo, que normalmente posicionan en primer lugar las comunidades pobres. En el diagnóstico también se identifican los dos principales reclamos por parte de ciudadanas/os y policías. Mientras que la ciudadanía pide mayor presencia policial para combatir la inseguridad, la policía pide actualización de armas y equipo e incremento de personal.¹⁵⁴

Además de la corrupción por parte de las/os policías hacia la ciudadanía y la corrupción interna, el diagnóstico del Programa reconoce los siguientes problemas como áreas prioritarias de acción para la reforma de la institución policial:

- “La capacidad de servicio de la corporación se ha reducido a la **atención de las demandas de auxilio** que cotidianamente recibe de la población (un promedio de 100 diarias), la presencia en lugares tradicionalmente resguardados por nuestros elementos, como lecherías [centros de distribución de leche gratuita o a precios altamente subsidiados para las familias con menores recursos que se localizan en todos los municipios mexicanos], centros escolares y algunas concentraciones, y los requerimientos de apoyo de las distintas áreas del gobierno municipal para resguardar valores, cubrir eventos, despejar la vialidad y similares.
- **El patrullaje constante en las colonias, calle por calle** está prácticamente abandonado. Se impone la presión de las emergencias y además de las limitaciones de fuerza (hombres y equipo), opera la inercia y la falta de controles sobre la actividad de nuestros elementos para abatir tiempos muertos y ocupaciones innecesarias.
- No hay **una verdadera labor de prevención frente al fenómeno** de la entrada y salida de los delincuentes a través **de las colindancias** del municipio. En esas zonas se generan la mayor parte de los delitos graves y no se cuenta con una efectiva política de prevención y auxilio. Los acuerdos de coordinación con algunas delegaciones del Distrito Federal poco trascienden del nivel verbal al operativo. La voluntad es buena por ambas partes, faltan la estrategia y la fuerza, es decir el programa, para hacerla efectiva.

¹⁵⁴ *Ibid.*, p. 5.

- A la **organización especializada** de la delincuencia, particularmente por tipo de robos, no corresponde una reorganización equivalente de nuestra fuerza policiaca. Parte de los éxitos recientes en la detención de roba autos y asalta tarjeta habientes son más producto de la casualidad que de una sistemática labor de investigación y preparación para someter a los delincuentes en flagrancia. Los hechos revelan que con operativos mejor organizados nuestra labor puede ser exponencialmente más exitosa. Confirmando lo anterior, en nuestra corporación hay mandos y elementos con vocación y capacidades excepcionales que por su propia cuenta investigan, preparan y actúan exitosamente. Falta convertir esta experiencia en estrategia y programa.
- **En la práctica opera un concepto limitado de la función preventiva de nuestra corporación.** Si bien es preventivo y disuasivo el patrullaje, en la medida en que se hace rutinario, los delincuentes calculan y planifican sus acciones para hacerlas en los tiempos y los espacios de ausencia policiaca total. Además, la corporación se desentiende de los sometidos una vez puestos a disposición del ministerio público y se desentiende de las víctimas una vez hecha su denuncia, como también se desentiende de la actividad de sus elementos en los tiempos de franquicia o de las actividades de los policías que renuncian o son removidos. En la realidad estos vacíos son llenados por la delincuencia y la corrupción con el efecto de multiplicar la impunidad y fortalecer a la delincuencia. Así, las víctimas son intimidadas; los presentados son frecuentemente liberados sin razón o defectuosamente consignados para que los jueces se vean obligados a liberarlos; los policías en descanso y los ex policías fácilmente alternan su profesión con la de criminal. Es necesario profundizar las tareas de prevención mediante labores de investigación, seguimiento y control, que por lo demás se pueden hacer en el marco de la legalidad vigente.
- **La promoción de la participación ciudadana** como parte esencial del servicio de seguridad pública se convirtió en tarea rutinaria y limitada a atender reuniones y escuchar demandas sin consecuencias mayores sobre el servicio ni sobre los hábitos ni las condiciones de seguridad de los ciudadanos participantes.
- **La seguridad jurídica interna** de la corporación se encuentra debilitada por la ausencia de normas claras y transparentes que determinen las facultades, los derechos y las garantías de los elementos en el cumplimiento de su deber; así como las obligaciones y las sanciones en casos de incumplimiento. Además de la creación de un reglamento interno sólidamente estructurado, es necesario el fortalecimiento del equipo jurídico de la corporación para que se brinde el decidido apoyo a los elementos que en el cumplimiento estricto de su deber sean perseguidos por las autoridades ministeriales o extorsionados por particulares.
- **El tabulador salarial** se ha convertido en una camisa de fuerza para la administración y en un mecanismo promotor de la irresponsabilidad en el seno de la corporación. En el caso del personal operativo se remunera el rango, no la función. Por lo tanto está abierta la posibilidad de que un comandante que ya no ejerza esa función, siga cobrando como tal, y al revés, que un Oficial “A” o un policía “C” realice funciones de comandante por necesidades del servicio, sin ninguna compensación adicional de tipo salarial. Necesitamos cambiar nuestro sistema de remuneraciones, estímulos y recompensas.

- **Los turnos de veinticuatro horas** de servicio por veinticuatro horas de descanso, que rige para el personal operativo en el caso de la policía, son ficticios y aún si se cumplieran cabalmente no corresponden a las necesidades de la ciudad. La premisa de que se requiere la misma fuerza durante el día que durante la noche es falsa. El supuesto de que el individuo puede prestar el servicio de seguridad con la atención y la responsabilidad requeridas durante 24 horas continuas también es falso. El establecimiento de turnos de 12 horas de trabajo por 12 de descanso, con un séptimo día de descanso completo, abre la posibilidad de contar con más fuerza durante el día y sólo la necesaria durante la noche”.¹⁵⁵

Como se puede observar en los párrafos anteriores, el Programa Integral realiza un diagnóstico objetivo y asertivo de los problemas que deben atenderse para la reforma policial en el municipio. En este sentido, al igual que en el Municipio de Guadalajara, se parte de un análisis de necesidades. Las autoridades municipales respondieron políticamente con la formulación de un decálogo para las/os policías municipales, que fue presentado el segundo día de gestión del Presidente Municipal:

1. Ser parte de la solución y no problema para el buen gobierno de Nezahualcóyotl;
2. Brindar la seguridad como servicio público, no lucrar con ella como negocio privado;
3. Mantenerse siempre dentro de los cauces de la Ley, rechazar la tentación de delinquir por interés económico o presión de los mandos;
4. Hacer buen uso y resguardar con celo el equipo físico confiado para sus tareas por la corporación;
5. Hacer de la corporación una fuerza depurada y profesionalizada; procurarse con apoyo de la dirección mejores niveles de capacitación policial y educación escolar;
6. Territorializar y definir con precisión las responsabilidades de cada quien, para que cada quien responda de los avances o retrocesos que en materia de seguridad ocurran en su territorio o en la función a su cargo;
7. Colaborar para el establecimiento de un sistema transparente de promociones, estímulos y recompensas que reconozca públicamente el buen desempeño; incluir en la remuneración a la familia del elemento y sus necesidades de becas y otras prestaciones;
8. Trabajar estrechamente con los ciudadanos; ganar con buen servicio su confianza y valorar positivamente su colaboración en las tareas de seguridad;
9. Aprender a trabajar en coordinación con los servidores de las otras instituciones de seguridad y procuración de justicia que operan en el municipio, con respeto y ayuda eficaz recíprocas; rechazar la tentación de las complicidades;
10. Igualmente, por necesidades del servicio, aprender a trabajar en coordinación con servidores públicos de las corporaciones afines que operan en los municipios y las delegaciones colindantes, procurando brindar y recibir un trato digno y una colaboración eficaz.

¹⁵⁵ *Ibid*, pp. 7-10.

Este decálogo, además de cumplir con una importante función política y discursiva, también sirvió como instrumento de motivación a las/os policías. En el decálogo se resumen los principios de control a la corrupción; re-dignificación del trabajo policial; contacto con la ciudadanía y modernización que comprenden la reforma policial en Nezahualcóyotl. En la siguiente sección (*Respuesta Institucional*) se describen los aspectos programáticos y estratégicos que se desarrollaron para responder a estos puntos.

Por otra parte, el Bando Municipal de Nezahualcóyotl, aprobado en 2009, responde a varios de los problemas identificados en el diagnóstico del Programa Integral y parte de una perspectiva de convivencia ciudadana para prevenir el delito. Asimismo, establece una perspectiva transversal de respeto a los derechos humanos al definir las funciones de la Dirección de Seguridad Pública (artículo 55) y mandata a la Policía Municipal coordinarse con otras instituciones locales y federales de acuerdo con los lineamientos de la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública, lo cual favorece el intercambio de información y la colaboración para responder al problema de desplazamiento delictivo y falta de coordinación que se identifica en el diagnóstico. En artículo 60 del Bando se establece la obligatoriedad de registrar a los servicios privados de seguridad en la Dirección de Seguridad Pública, respondiendo a los retos de monitorear el creciente grupo de empresas privadas de seguridad en el municipio.

- ***Respuesta institucional***

Hasta 2003, el servicio de seguridad pública municipal estaba organizado territorialmente en 14 sectores y tenía el respaldo de tres agrupamientos de la policía femenina (Troyas) y uno de reacción rápida (Relámpagos). La ocupación de 28 módulos ubicados en todas las zonas del municipio, permitía cierta cercanía de la policía con las comunidades locales. En el diagnóstico del Programa Integral se señala la necesidad de replantear la zonificación de distritos de patrullaje y despliegue operativo para atender mejor las necesidades ciudadanas.

En el periodo 2003-2006 el servicio de seguridad pública municipal se organizó territorialmente en tres zonas (Norte, Centro y Oriente), diez sectores y 51 cuadrantes. También se hicieron algunos cambios a la estructura organizacional de la Dirección, permitiendo más dinamismo en la cadena de mando y mejor coordinación para las tareas de patrullaje. El proceso de reforma se centró en nueve estrategias:

1. Avanzar en la territorialización de los servicios de seguridad pública, para llevarlos con oportunidad al sitio donde los requiere la población. El servicio sectorizado no cubre las necesidades de prevención y protección de los vecinos, cuando mucho atiende las emergencias, y tampoco puede garantizar la seguridad de las colindancias municipales, por donde entran y salen los delincuentes más peligrosos y lesivos para la comunidad. Llevar la seguridad a las puertas de las viviendas y organizar la seguridad en las colindancias, además de reorganizar y fortalecer la presencia sectorial multiplicará las capacidades de la corporación para satisfacer las necesidades de la población.
2. Avanzar en la especialización de los servicios de seguridad pública municipales para responder adecuadamente a las necesidades que no

pueden ser suficientemente atendidas por las fuerzas territorializadas de la corporación. Además de fortalecer los cuerpos actualmente existentes, entre otros se deberá establecer una unidad de investigaciones para la prevención del delito, con grupos especializados en los ilícitos que más golpean a la población.

3. Intensificar y sistematizar los contactos y las acciones conjuntas entre los cuerpos de seguridad pública municipal y la población, orientadas a la recuperación de la confianza y colaboración mutuas, en un esfuerzo compartido por la recuperación de los espacios hoy copados por la delincuencia.

4. Multiplicar y eficientar los mecanismos de control sobre el desempeño de los elementos y los cuerpos de la seguridad pública municipal para garantizar que sus servicios se presten con la cobertura y la calidad requeridos.

5. Promover el mejoramiento continuo de los recursos humanos de la corporación, con políticas adecuadas de reclutamiento y depuración, capacitación, evaluación, promociones, estímulos y recompensas.

6. Mejoramiento continuo del equipamiento físico de la corporación, con políticas adecuadas de uso, mantenimiento, renovación y actualización tecnológica.

7. Promover el mejoramiento continuo de la organización de los servicios, los procedimientos y las estrategias de la corporación, mediante la sistematización de las experiencias propias y el conocimiento e intercambio de los avances alcanzados por otras corporaciones nacionales o internacionales.

8. Promover la coordinación de la corporación y sus elementos con las corporaciones de seguridad pública y las instituciones de procuración de justicia que operan en el territorio municipal o en los municipios y las delegaciones colindantes, en un marco de colaboración, confianza y respeto mutuos, que permitan brindar a la población el servicio público digno y eficaz que merece.

9. Promover el conocimiento oportuno y la organización preventiva de la seguridad a los espacios, eventos y acciones de las dependencias municipales, garantizando economía y eficacia en la prestación de los servicios.¹⁵⁶

Entre los principales nuevos programas de seguridad pública instrumentados en el periodo 2003-2006 por la DSP, destacan los siguientes:

Policía Vecinal. Los servicios son operados en todo el territorio municipal en 51 cuadrantes. Este modelo se basa en el Plan Cuadrante de los Carabineros de Chile. La extensión física y densidad demográfica de cada cuadrante en Nezahualcóyotl permiten que una sola patrulla pueda realizar labores eficaces de vigilancia permanente, prevención y auxilio oportuno a la población; su dedicación es exclusiva y por esa razón

¹⁵⁶ www.naucalpan.gob.mx

los elementos establecen un contacto directo con las/os vecinos y los establecimientos comerciales. El programa de Policía Vecinal se amplió a varios cuadrantes en el periodo 2003-2009, pero en el momento de escribir este documento, se está evaluando la continuidad de este programa.¹⁵⁷

Policía Metropolitana. Vigila las zonas en que el Municipio colinda con el Distrito Federal y las vías primarias con origen o destino fuera del territorio municipal. Además de las tareas comunes de vigilancia, prevención y auxilio en situaciones de emergencia, las unidades asignadas en este agrupamiento realizan labores de intercepción de infractores y delincuentes en situación de escape, desde o hacia el territorio municipal, utilizando la información y el contacto permanente con instituciones policiales de las delegaciones del Distrito Federal y los municipios vecinos.

Policía sectorial. Este agrupamiento opera desde los módulos de seguridad en cada Sector. Cuentan con elementos suficientes para patrullar constantemente las vialidades primarias y la periferia del sector; para vigilar de manera especial los establecimientos públicos y las concentraciones que son atractivas para la delincuencia, como mercados, iglesias y centros escolares; para supervisar y respaldar el trabajo de la policía vecinal; para atender las emergencias denunciadas por la población y para responder a las demandas de apoyo por las dependencias municipales.

Enlace ciudadano calle por calle. Grupo que se dedica a escuchar y atender los reclamos de las/os habitantes, para conocer hechos, identidades y los modos de operar de los delincuentes en la zona. Este grupo también difunde información útil en materia de prevención y conoce la evaluación que los vecinos hacen sobre el desempeño de los elementos policiales.

Protección a víctimas del delito. Programa que fomenta la denuncia, protección en caso de intimidaciones y represalias. Busca fortalecer la disposición de la ciudadanía a colaborar con las autoridades de seguridad y procuración de justicia.

Atención a las familias de los efectivos de la Policía Municipal. Encuentros y convivencia para conocer las condiciones de vida y las necesidades de los hogares de las/os policías y revalorización de la importancia social del trabajo policial.

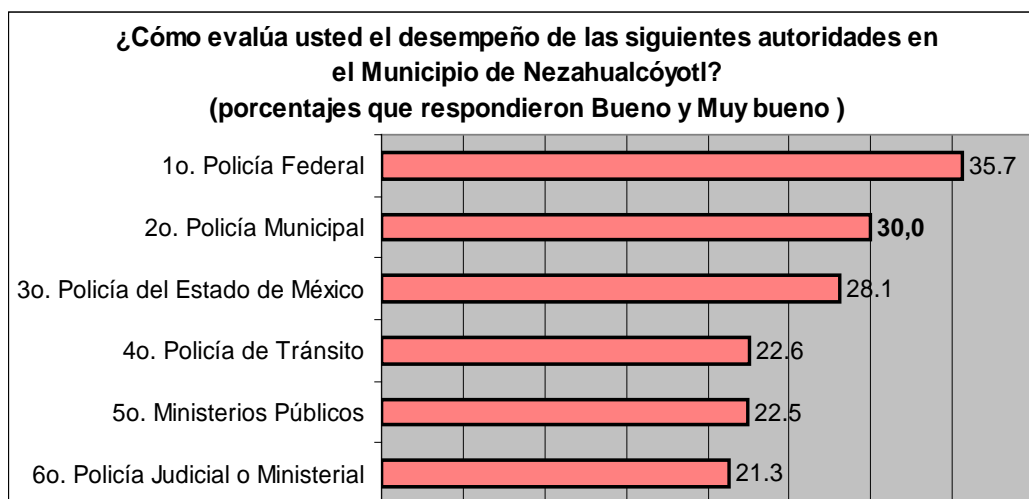
- **Percepción ciudadana del desempeño de la Policía Municipal**

Esta sección se basa en los resultados de la *Segunda Encuesta de Contactos entre la Policía y los Ciudadanos de Ciudad Nezahualcóyotl*, realizada por la organización civil Democracia, Derechos Humanos y Seguridad con apoyo de la Dirección de Seguridad Pública. Si bien sólo tres de cada diez personas encuestadas consideró que el desempeño de la Policía Municipal es muy bueno o bueno, el porcentaje de aprobación

¹⁵⁷ La estrategia central del Plan Cuadrante busca mejorar los niveles de vigilancia, presencia policial y la relación de éstas/os con la comunidad. 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”. 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. Cfr. también <http://www.subsecar.cl/ComunidadPrevencion/cuadrante.php>

sólo es inferior al de la Policía Federal, es similar al de la Policía del Estado de México y es levemente superior al otorgado a la Policía de Tránsito, la Policía Judicial y a los Ministerios Públicos.¹⁵⁸

Cuadro 23. Evaluación ciudadana del desempeño de las autoridades municipales en Nezahualcóyotl.

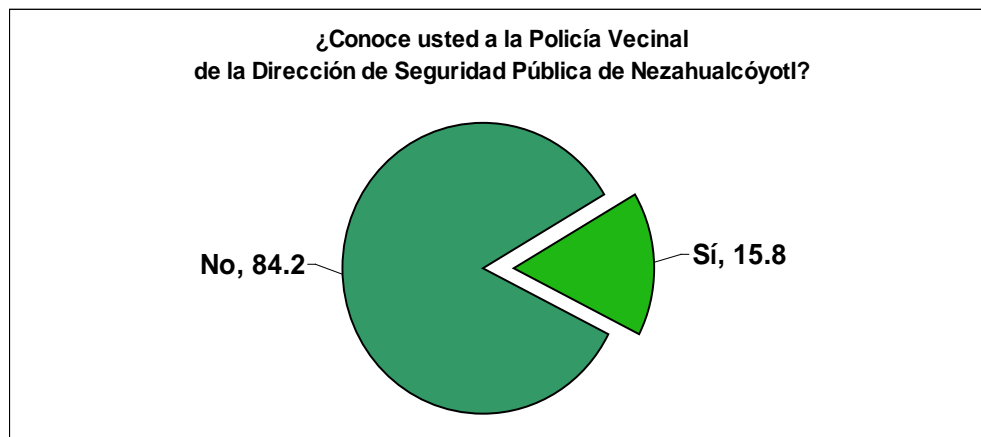


Fuente: Democracia, Derechos Humanos y Seguridad, *Segunda encuesta de contactos entre la policía y los habitantes del Municipio de Nezahualcóyotl*, 2008.

Desde 2003 las autoridades municipales de Nezahualcóyotl buscan construir una mejor relación entre la policía y la ciudadanía. La Policía Vecinal, descrita anteriormente, es un proyecto que responde a esta lógica. Hasta 2008 contaba con presencia en los 51 cuadrantes en los que se divide el municipio, cuya extensión física y densidad demográfica permiten que una sola patrulla vigile de manera permanente y realice funciones de prevención y asistencia a la población. Se buscaba que las/os policías de este agrupamiento establecieran contacto directo con vecinas/os y establecimientos comerciales.

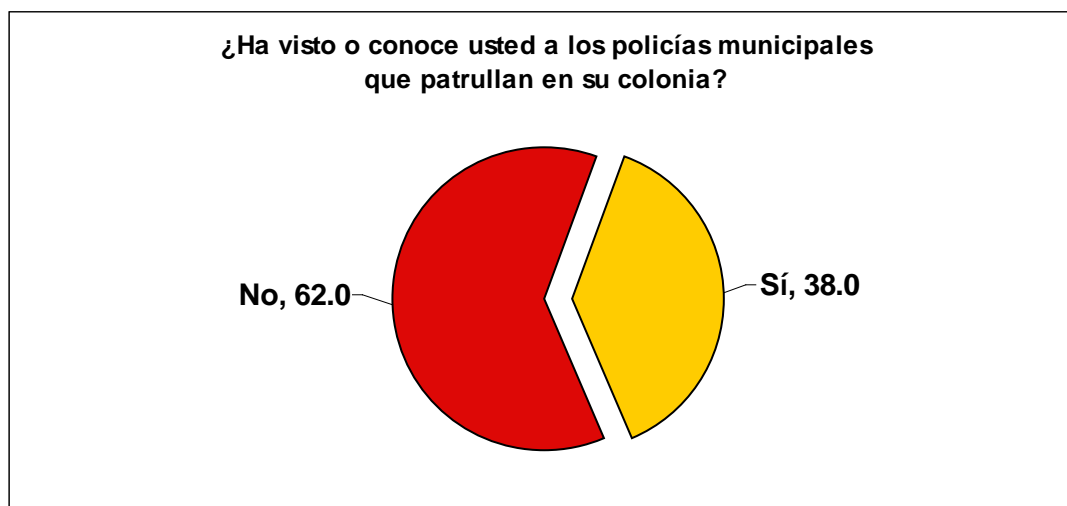
El equipo de Democracia Derechos Humanos y Seguridad preguntó también en su Encuesta a la población de Ciudad Nezahualcóyotl si conocían a la Policía Vecinal, como se puede apreciar en el siguiente cuadro, menos del 16 por ciento de la población encuestada respondió positivamente.

¹⁵⁸ Arturo Alvarado M., Sofie Geisler y Carlos Silva (coords.), *Evaluación 2008 del trabajo de la Policía del Municipio de Nezahualcóyotl y de los Programas de Acercamiento a la Comunidad*, México, Democracia, Derechos Humanos y Seguridad, 21 de octubre de 2008, p. 43.

Cuadro 24. Reconocimiento de la Policía Vecinal por la población de Nezahualcóyotl

Fuente: Democracia, Derechos Humanos y Seguridad, *Segunda encuesta de contactos entre la policía y los habitantes del Municipio de Nezahualcóyotl*, 2008.

Como se puede apreciar, es muy poca la población que identifica el programa de Policía Vecinal. El equipo de Democracia, Derechos Humanos y Seguridad consideró que el nombre de 'Policía Vecinal' podría ser poco conocido. Considerando que uno de los objetivos centrales del programa es la cercanía de la policía con la comunidad, DDHS también preguntó a la ciudadanía si habían visto o reconocían a policías municipales que patrullaran en su colonia.

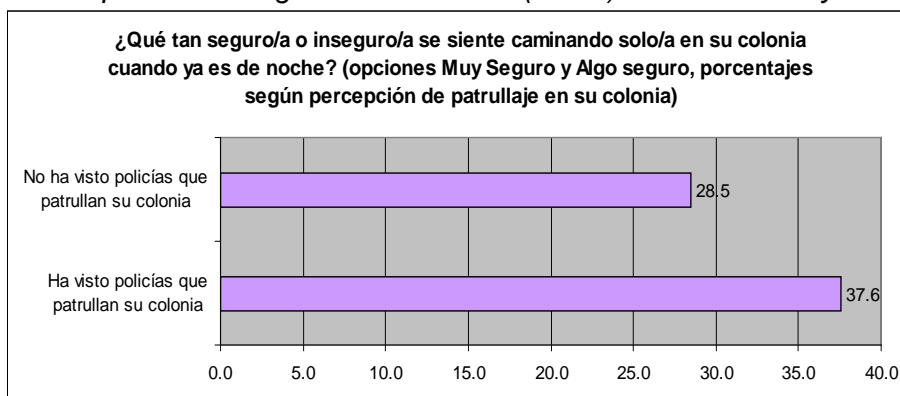
Cuadro 25. Reconocimiento de policías municipales en Nezahualcóyotl

Fuente: Democracia, Derechos Humanos y Seguridad, *Segunda encuesta de contactos entre la policía y los habitantes del Municipio de Nezahualcóyotl*, 2008.

Esta pregunta tuvo una mayor respuesta positiva (38%), sin embargo, es necesario destacar que la gran mayoría de la población local no reconoce a las/os policías municipales que patrullan su colonia (barrio). En el siguiente cuadro se relaciona la falta

de conocimiento de las/os policías que patrullan la colonia de las personas encuestadas con su percepción de inseguridad.

Cuadro 26. Percepción de inseguridad en colonia (barrio) en Nezahualcóyotl

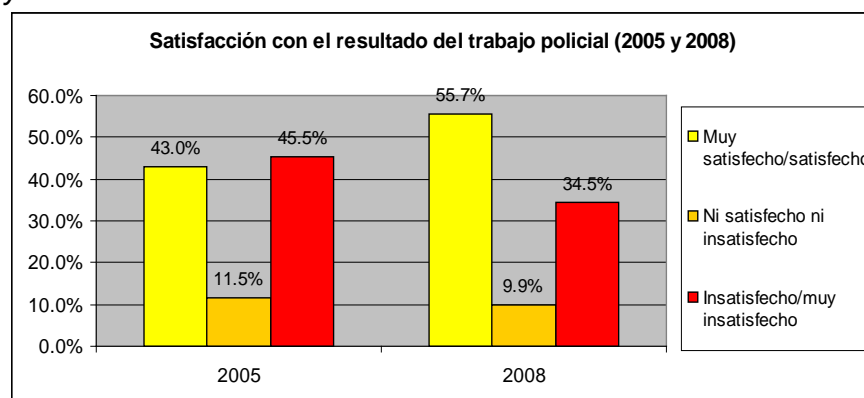


Fuente: Democracia, Derechos Humanos y Seguridad, *Segunda encuesta de contactos entre la policía y los habitantes del Municipio de Nezahualcóyotl, 2008.*

A continuación se recuperan algunos aspectos que cambiaron en la relación entre la Policía Municipal de Nezahualcóyotl y la población local entre 2005 y 2008, el periodo en que iniciaron las reformas que se estudian en esta sección, con base en las dos encuestas de contactos entre policía y población que Democracia, Derechos Humanos y Seguridad levantó en 2005 y 2008.

El equipo de Democracia, Derechos Humanos y Seguridad documentó el aumento en el grado de satisfacción de la población de Nezahualcóyotl con respecto al desempeño de su policía municipal. En el siguiente cuadro se puede apreciar que el grupo de población satisfecho y altamente satisfecho aumentó de 43 a 55.7 por ciento entre 2005 y 2008. En el mismo periodo, el grupo insatisfecho y altamente insatisfecho disminuyó de 45.5 a 34.5 por ciento.

Cuadro 27 Satisfacción ciudadana con el trabajo policial en Nezahualcóyotl, comparación entre 2005 y 2008.¹⁵⁹

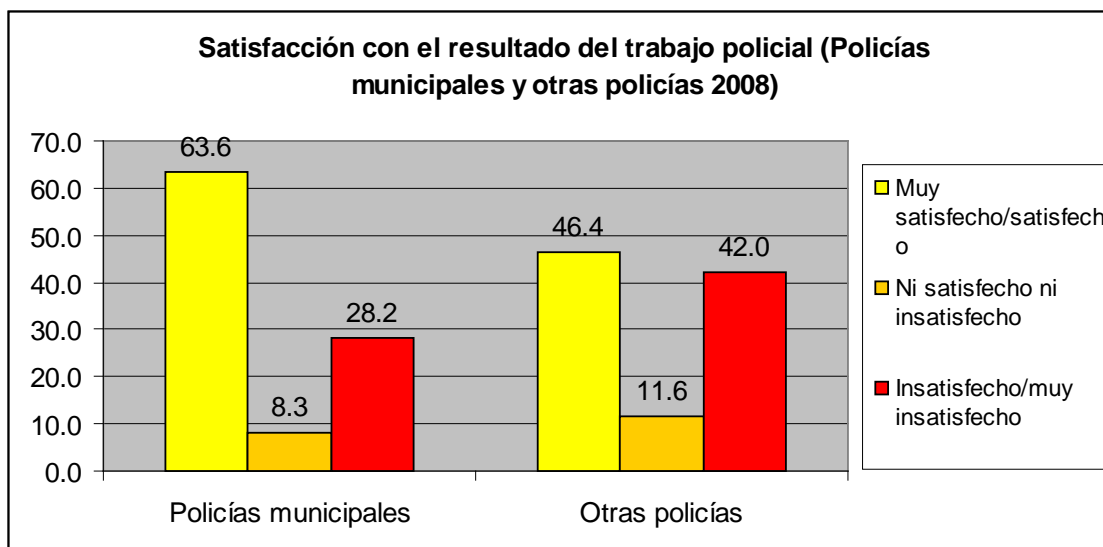


Fuentes: Democracia, Derechos Humanos y Seguridad, *Primera encuesta de contactos entre la policía y los habitantes del Municipio de Nezahualcóyotl, 2005* y Democracia, Derechos Humanos y Seguridad, *Segunda encuesta de contactos entre la policía y los habitantes del Municipio de Nezahualcóyotl, 2008.*

¹⁵⁹ Democracia, Derechos Humanos y Seguridad, *op. cit.*, p. 55.

Otro ámbito importante de evaluación es medir el grado de satisfacción de la ciudadanía local con su policía municipal, comparado con la percepción que tiene del desempeño de otras instituciones policiales. El siguiente cuadro

Cuadro 28. Satisfacción con el resultado del trabajo de la Policía Municipal y otras policías en Nezahualcóyotl



Fuente: Democracia, Derechos Humanos y Seguridad, *Segunda encuesta de contactos entre la policía y los habitantes del Municipio de Nezahualcóyotl*, 2008.

- **Evaluación de los programas de reforma policial por parte de las/os policías**

Las autoridades municipales de Nezahualcóyotl, a diferencia de la gran mayoría de sus contrapartes mexicanas, han tomado en cuenta la opinión de sus policías para evaluar los programas que han instrumentado durante el periodo 2003-2009. El equipo de Democracia, Derechos Humanos y Seguridad tuvo la oportunidad de realizar entrevistas a profundidad y grupos de enfoque con policías del municipio para documentar su grado de satisfacción con las reformas.

Si bien la intención del equipo de Democracia Derechos Humanos y Seguridad no era realizar una evaluación exhaustiva de los programas de reforma policial a través de las entrevistas a policías y los grupos de enfoque que realizaron, en estos ejercicios se recuperaron elementos importantes de percepción de las/os policías operativos sobre estos procesos. En los siguientes dos cuadros se sintetizan las opiniones de las/os policías que participaron en estos ejercicios.

*Cuadro 29. Percepciones de las/os elementos de la Policía Vecinal y Sectorial sobre su trabajo cotidiano.*¹⁶⁰

<i>Policía Vecinal</i>	<i>Aspectos comunes</i>	<i>Policía Sectorial</i>
Prevención.	Entrenamiento y capacitación (no parecen distinguirlo más señalan que hay cursos y capacitación).	Reacción.
Más diálogo con los ciudadanos. (Participación en reuniones vecinales, comunicación). Visión positiva.	Un solo uniforme de trabajo. Si bien algunos elementos conocen que cambió, manifiestan que un solo uniforme no permite distinguirlos.	Más patrullaje (no participación en eventos con ciudadanos). Sistema de apoyo (positivo).
Presencia en un área geográfica pequeña.	Hay problemas para la adquisición de equipo de trabajo	Presencia en un área más grande
Permanencia en el mismo cuadrante. Visión ambivalente	Estímulos y recompensas. No hay distinción, lo cual es valorado negativamente por los vecinales.	Permanencia en el sector (negativa)
Turno de 18 horas de trabajo / 30 hrs de descanso. Visto negativamente	Relación con los mandos. En ambos casos manifiestan que las decisiones de la autoridad prevalecen sobre cualquier programa (<i>visto negativo por los vecinales</i>) Patrullas iguales (valoran que es difícil diferenciarlos)	Turno de 12 horas de trabajo /24 hrs. de descanso (mejor valorado)
Confianza entre los policías y con los mandos. Algunos policías marcaron este problema y el de la discreción en la asignación a los programas (negativo)	Necesidad común de asignar más recursos (debido a la escasez de patrullas y a las faltas de policías)	

Fuente: Cuadro elaborado por el equipo de Derechos Humanos, Democracia y Seguridad, con base en la información recopilada durante los grupos focales con policías del municipio.

¹⁶⁰ Democracia, Derechos Humanos y Seguridad, *op. cit.*, p. 63, 64.

Cuadro 30. Opinión de las/os policías sobre el programa de *Policía Vecinal*.¹⁶¹

<i>Policía autodefinida como ex-vecinal.</i> ¹⁶²	<i>Policía sectorial</i>
Los ex-vecinales en una gran parte de los casos destacaron que fundamentalmente los dos grupos no eran diferentes	Sí percibieron diferencias entre los policías que integran la policía sectorial o vecinal.
La mayoría expresaron que el trabajo de la Policía Vecinal no fue comprendido y que fueron vistos como “policías sin iniciativas”, que únicamente “andaban platicando”.	Los elementos dijeron sentirse con más conocimiento en técnicas policiales, con mayor capacidad de reaccionar con rapidez y con mejor práctica de patrullaje, lo que les aventaja respecto a los vecinales, pues conocen más sus territorios.
Como policías vecinales, argumentaron que tuvieron más acceso a la cultura, a más técnicas útiles de recopilación de información y a más valor para convivir y enfrentar a la población.	Los policías sectoriales se percibieron como un apoyo necesario de los policías vecinales.
El grupo comentó que los mandos enviaron a algunos elementos a la policía vecinal con el objetivo de que no fueran una amenaza para sus puestos. “Es su forma de aplastarnos” concluyó un ex-vecinal, que sustentaba su opinión ejemplificando que durante una época, él era el policía que había realizado más puestas a disposición en su sector como policía.	Los policías sectoriales percibieron que los vecinales recibieron una atención exagerada, siempre positiva e injustificada, por parte de las autoridades municipales, así como de los medios de comunicación.
La actitud positiva frente al Programa por parte de los ex vecinales, fue acompañada por una percepción de “ser dejados solos” con los problemas por la institución en general y la Dirección en particular, que en lugar de apoyarlos con las complicaciones diarias, seguían manteniendo por ejemplo un turno laboral de 18 por 30 hrs. hecho que fue interpretado como una mala condición laboral y por lo tanto una confirmación de la inferioridad de los vecinales sobre los sectoriales.	
Algunos policías vecinales y mandos medios percibieron algunos cambios	

¹⁶¹ Democracia, Derechos Humanos y Seguridad, *op. cit.*, pp. 64, 65.

¹⁶² El equipo de Derechos Humanos, Democracia y Seguridad prefirió utilizar el término de “ex vecinal” ya que en reiteradas ocasiones las/os integrantes de los cuerpos policiales indicaron que el programa de *Policía Vecinal* actualmente no existía en el municipio. Algunos se asumieron como vecinales pues estuvieron en el programa cuando se instrumentó. Un Comandante de la Policía de Naucalpan, entrevistado por el equipo de DDHS, en abril de 2008, afirmó que “la policía vecinal va a desaparecer”. *Ibid.*, p. 65.

positivos al acercarse a la población. Si bien al principio había reticencia por ambas partes, pocos meses después mejoraba la comunicación	
Necesidad de diferenciar la asignación de programas a los sectores y justificar los criterios de asignación	
Necesidad de comunicar la experiencia vecinal a la sectorial.	
Necesidad de recuperar las hojas de “Contacto ciudadano” y mantener el programa “enlace ciudadano”	
En la dinámica grupal realizada con policías que habían tenido mando en la policía vecinal, se señaló en repetidas ocasiones lo positivo del contacto con la población que tenía la policía vecinal. A su vez, los mandos medios vecinales en general consideraron que el proyecto tenía buenos resultados. Sin embargo, se considera que a pesar del apoyo por parte del Director, no se lo dejó funcionar.	En la dinámica con mandos medios de la policía sectorial sí se realizan algunos comentarios positivos sobre la idea de la policía vecinal en cuanto proyecto. Sin embargo, se considera que quedó en proyecto y ahora ya se lo ha dejado. Acerca de la falta de implementación el comentario es que los mandos no permitieron que funcionara, principalmente por no dejar detenerse a las policías.

Fuente: Cuadro elaborado por el equipo de Derechos Humanos, Democracia y Seguridad, con base en la información recopilada durante los grupos focales con policías del municipio.

- **Un paso adelante y un paso atrás**

El principal reto que enfrenta el proceso de reforma policial en Nezahualcóyotl, al igual que en los otros municipios considerados en esta investigación, es la continuidad de los programas que impulsaron los cambios bajo nuevas administraciones, generalmente de partidos antagónicos al que gobernó durante el periodo de reformas. Sin embargo, en Nezahualcóyotl es importante observar una tendencia regresiva aun antes del cambio político que ha traído la elección de autoridades locales de julio de 2009.

Como lo indica David Bayley,¹⁶³ uno de los obstáculos más grandes que enfrentan los proyectos de proximidad policial, como el programa Policía Vecinal de Nezahualcóyotl, es la inversión en la cadena de mando y en los tradicionales procesos de toma de decisiones jerarquizados en las instituciones policiales. Como se ha señalado anteriormente, el modelo de proximidad policial o policía comunitaria implica que las decisiones operativas se tomen por parte de las/os policías operativos en conjunto con la ciudadanía y que sus mandos funcionen únicamente como gestores e instrumentadores de esas decisiones. Estos delicados procesos, que seguramente generaron tensión entre las/os policías en Nezahualcóyotl y sus mandos (como lo deja ver el estupendo trabajo de campo realizado por el equipo de Democracia, Derechos Humanos y Seguridad) son los que dificultan la operación de estos programas en la práctica, sobre todo en una realidad tan compleja como la mexicana, donde la verticalidad en la cadena de mando policial continúa siendo casi incuestionable.

¹⁶³ Véase *supra*, capítulo 2, sección 2.1, p. 27.

La incertidumbre con respecto a la existencia del programa Policía Vecinal en la actualidad y su muy probable falta de continuidad en la nueva administración terminan con un programa pionero de acercamiento policía-comunidad en una zona de alta incidencia delictiva, donde la comunidad ha tradicionalmente tenido una relación muy complicada con su policía municipal.

Las reformas normativas en el Municipio de Nezahualcóyotl son muy importantes, pero la nueva administración puede modificar los lineamientos existentes, reformar el Bando de Policía, generar un Programa de Seguridad Pública regresivo o quedarse con los mismos preceptos normativos, pero dejarlos en letra muerta. A diferencia de Guadalajara y Chihuahua, Nezahualcóyotl no cuenta con un Consejo de Participación Ciudadana que haya podido ser protagonista en los procesos de reforma y que haya servido como un efectivo control externo de la policía.

Tal vez la falta de participación civil organizada en los procesos de reforma policial se pueda explicar, porque a diferencia de los otros municipios considerados en esta investigación, Nezahualcóyotl no tiene una zona industrial significativa, que comprenda a un amplio sector empresarial local con interés en mejorar la seguridad y, por lo tanto, en invertir y vigilar los procesos de reforma policial. La sociedad civil en Nezahualcóyotl tiene el reto de organizarse y buscar que los cambios generados en el periodo 2006-2009 no se pierdan con el cambio de administración y con el seguimiento de políticas de mano dura que busquen soluciones mediáticas y represivas a los problemas de inseguridad.

3.6 QUERÉTARO. SECRETARÍA DE SEGURIDAD CIUDADANA (2003-2009)

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 este documento. 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 investigación 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 de 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.¹⁶⁴

- **Reformas normativas**

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

¹⁶⁴ 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.

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 de esta investigación que se dedica al caso de Naucalpan, se puede observar como un municipio coordina a sus instancias y servicios en torno al concepto paraguas de seguridad ciudadana. Es decir, en Naucalpan se puede identificar un esfuerzo de ‘abajo hacia arriba’, autogestivo, en materia de coordinación entre distintas agencias municipales para transversalizar las políticas de seguridad. Sin embargo, considerando que el Municipio de Naucalpan 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.¹⁶⁵

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 investigación:

[...] 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;

¹⁶⁵ 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.

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;

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.¹⁶⁶

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;

[...]

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;

[...]

¹⁶⁶ Secretaría de Seguridad Ciudadana de Querétaro, *Manual de conocimientos básicos de la Policía Preventiva*, Querétaro, 2005, pp. 26, 27.

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;¹⁶⁷ y (Adición P. O. No. 29, 4-V-07)
- XIII. Comité de Estándares Profesionales. (Adición P. O. No. 29, 4-V-07)

¹⁶⁷ 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 ...*

A continuación se describen 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;

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, el Instituto Nacional de Geografía y Estadística (la oficina nacional de estadística en México) no realiza encuestas de victimización ni 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 investigación: 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.¹⁶⁸

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

¹⁶⁸ *Ibidem*.

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.¹⁶⁹ 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 31. Acuerdos del Consejo de Honor y Justicia de la SSC de Querétaro en 2007.¹⁷⁰

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, 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

¹⁶⁹ Secretaría de Seguridad Ciudadana de Querétaro, *Informe de la Coordinación Jurídica 2007*, Querétaro, SSC, diciembre de 2007, p. 2.

¹⁷⁰ *Ibidem*.

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 (ombudsperson estatal), o en su caso la Comisión Nacional (ombudsperson federal).

- **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.

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:

- 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 32. 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 previsibles vs imprevisibles 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 previsibles 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 imprevisibles 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.

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.¹⁷¹

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.¹⁷²

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

¹⁷¹ Paula Bouchot, 'Premio al Policía del Año 2007', *Gaceta Policial*, noviembre de 2007, p. 15.

¹⁷² Secretaría de Seguridad Ciudadana del Estado de Querétaro, *Encuesta a participantes del Premio al Policía del Año 2008*, Querétaro, 2008, pp. 8-10.

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.

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.¹⁷³

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).¹⁷⁴

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.¹⁷⁵

¹⁷³ 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.

¹⁷⁴ Secretaría de Seguridad Ciudadana del Estado de Querétaro, *Primer estudio de opinión y victimización en el estado de Querétaro*, Querétaro, 2003, pp. 12-14.

¹⁷⁵ Secretaría de Seguridad Ciudadana del Estado de Querétaro, *Estudio de opinión en El Marqués*, Querétaro, 2008, pp. 13-16.

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.¹⁷⁶

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

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)

¹⁷⁶ *Ibid.*, pp. 22, 23.

Principios de una Policía Democrática.

Seis pasos para la implementación de una policía comunitaria.

Evaluación.¹⁷⁷

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 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***

El objetivo del Instituto de Capacitación y Estudios en Seguridad del Estado de Querétaro (ICESEQ) 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'.¹⁷⁸

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

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.

¹⁷⁷ Secretaría de Seguridad Ciudadana del Estado de Querétaro, *Programa analítico del curso básico de formación para policía comunitaria*, Querétaro, 2008, p. 2.

¹⁷⁸ 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.

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 sub-nacionales 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.¹⁷⁹ 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 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.

¹⁷⁹ 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.

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.

4. LECCIONES APRENDIDAS Y BUENAS PRÁCTICAS

En esta sección se sintetizan las prácticas que se han identificado en las instituciones municipales seleccionadas en esta investigación como promisorias y con potencial para replicarse en otros municipios 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 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 esta investigación. 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 de Seguridad Pública, entre otras) y a los grandes lineamientos de política pública municipal (Planes Municipales de Desarrollo). Estas reformas normativas han guiado los cambios administrativos necesarios 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 33. Síntesis de las principales modificaciones normativas en los casos estudiados.

Municipio/entidad	Preceptos normativos	Impacto
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.
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 investigación. 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.
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.
Naucalpan	Periodo 2003-2006: Bando Municipal, Reglamento para la Formación, Profesionalización y Permanencia Policial, Reglamento Interior de la Dirección General de Seguridad Pública. Periodo 2006-2009: Plan Municipal de Desarrollo.	Los cambios normativos entre 2003 y 2006 establecieron las Unidades Estratégicas (entre ellas, la de Seguridad Pública) y permitieron la formulación de un Plan Municipal de Desarrollo 2006-2009 que articula las funciones de todas las dependencias municipales en torno a la seguridad ciudadana. Un ejemplo destacado de continuidad en el esfuerzo normativo y de articulación de servicios municipales para la seguridad.
Nezahualcóyotl	Programa Integral de Seguridad Pública Municipal 2003-2006. Bando Municipal.	El Programa Integral de SP Municipal realiza un diagnóstico de las necesidades de las/os policías y de la situación de seguridad en el municipio para proponer políticas públicas concretas. El Bando Municipal (2009) se basa en el análisis de necesidades del Programa Integral y parte de una perspectiva integral de convivencia ciudadana.
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 y en Naucalpan se pueden apreciar dos de los procesos de reforma normativa más integrales, que cambiaron 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 3 se ha analizado cómo las autoridades municipales referidas 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 los actores sociales –adicionales a las/os policías- que contribuyeron a estos procesos.

Cuadro 34. Principales decisiones y actores en los municipios estudiados.

<i>Municipio/entidad</i>	<i>Decisiones estratégicas</i>	<i>Actores</i>
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. Protección a víctimas del delito. Creación de unidades</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>

	especializadas para resolver las necesidades de las víctimas.	
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 zonas peligrosas de la ciudad.</p>	<p>Subsecretario de Desarrollo Institucional.</p> <p>Mandos medios en las Unidades de Protección Ciudadana.</p>
Guadalajara	<p>Realizar un análisis inicial de necesidades como punto de partida para generar un plan de trabajo.</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>Consejo Consultivo de Seguridad Ciudadana.</p> <p>Presidente municipal.</p> <p>Comunidad empresarial.</p> <p>Organizaciones no gubernamentales.</p> <p>Instituciones académicas.</p>
Naucalpan	<p>Iniciar con una encuesta sobre necesidades en materia de seguridad desde la campaña política de la Presidenta Municipal</p>	<p>Presidentes municipales.</p> <p>Comunidad empresarial.</p>

	<p>(03-06) e iniciar la gestión con un diagnóstico que incluyó una encuesta ciudadana.</p> <p>Modificar radicalmente los procedimientos de reclutamiento y formación policial, estableciendo un grupo colegiado para la selección y creando preceptos normativos con criterios para entrar a la policía.</p> <p>Innovar en mecanismos de supervisión policial y rendición de cuentas.</p>	<p>Escuelas (maestras/os y alumnas/os).</p> <p>Organizaciones no gubernamentales y grupos de derechos de víctimas del delito.</p> <p>Instituciones académicas.</p>
	<p>‘Territorializar’ el servicio de policía, a partir de la división del Municipio en cuadrantes para tener estrategias focalizadas de patrullaje.</p> <p>Enfrentar los problemas de corrupción a través de mecanismos integrales de control de confianza.</p> <p>Mejorar los procesos de vinculación con otras policías e instituciones de justicia en el municipio, en municipios vecinos y en el DF.</p> <p>Protección a víctimas del delito. Creación de unidades especializadas para resolver las necesidades de las víctimas.</p>	<p>Presidentes municipales.</p> <p>Mandos medios.</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>Secretario de Seguridad Ciudadana y su equipo directivo.</p> <p>Comunidad empresarial.</p> <p>Organizaciones no gubernamentales.</p> <p>Instituciones académicas.</p>

	<p>Revolucionar los mecanismos disciplinarios y transparentar la función de la Policía Estatal.</p> <p>Realizar estudios de opinión e invertir en una dependencia especializada en estadísticas.</p>	
--	--	--

- **Medidas contra la corrupción, uso de la fuerza y abuso de autoridad**

Todos los casos analizados en esta investigación 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 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, Querétaro, Nezahualcóyotl y Naucalpan incorporaron a ciudadanas/os a sus instancias disciplinarias y transparentaron 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 35.

Buena práctica	Municipio o entidad
Reclutamiento y formación	
Reformular los requisitos de ingreso a la institución policial.	Chihuahua, Distrito Federal, Guadalajara, Naucalpan, Nezahualcóyotl, Querétaro
Incorporar ciudadanas/os en una entidad colegiada para seleccionar a las/os cadetes que entran a la	Chihuahua, Naucalpan

institución.	
Cursos para el desarrollo de habilidades de mandos medios	Chihuahua, Distrito Federal, Naucalpan, Nezahualcóyotl, Querétaro
Desarrollo de planes curriculares integrales, que comprendan formación en derechos humanos, uso de la fuerza y cultura de la legalidad	Chihuahua, Distrito Federal, Naucalpan, Querétaro
Programas de formación especializados en policía de proximidad	Chihuahua, Distrito Federal, Guadalajara, Naucalpan, Nezahualcóyotl, Querétaro
<i>Evaluación</i>	
Encuestas de victimización y percepción delictiva	Chihuahua, Naucalpan, Nezahualcóyotl, Querétaro
Encuestas, grupos focales, estudios de opinión con policías	Chihuahua, Distrito Federal, Guadalajara, Naucalpan, Nezahualcóyotl, Querétaro
Evaluación participativa (involucramiento de policías en la evaluación de programas)	Chihuahua, Naucalpan, Querétaro
Mecanismos integrales de control de confianza	Chihuahua, Naucalpan, Querétaro
<i>Re-dignificación del trabajo policial</i>	
Mejoras salariales a las/os policías	Chihuahua, Distrito Federal, Naucalpan, Querétaro
Establecimiento del Servicio Policial de Carrera	Chihuahua, Distrito Federal, Guadalajara, Naucalpan, Nezahualcóyotl, Querétaro
Programas de equidad de género entre policías	Ninguna
Mejoras en los horarios de trabajo	Chihuahua, Distrito Federal, Naucalpan
Mejoras en prestaciones no salariales	Chihuahua, Distrito Federal, Guadalajara, Naucalpan, Nezahualcóyotl, Querétaro
<i>Capacidad de respuesta institucional</i>	
Modernización tecnológica y de equipamiento (construcción de Centros informáticos, armas, patrullas, GPS, etc).	Chihuahua, Distrito Federal, Guadalajara, Naucalpan, Nezahualcóyotl, Querétaro
Programas de policía de proximidad (comunitaria)	Chihuahua, Distrito Federal, Guadalajara, Naucalpan, Nezahualcóyotl, Querétaro
Programas de prevención situacional del delito	Chihuahua, Distrito Federal, Guadalajara, Naucalpan, Nezahualcóyotl, 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, Naucalpan, Nezahualcóyotl, Querétaro
Programa DARE	Chihuahua, Guadalajara, Naucalpan

Programas de atención a víctimas del delito	Chihuahua, Distrito Federal, Guadalajara, Naucalpan, Nezahualcóyotl, Querétaro
Participación de la comunidad empresarial local en proyectos de reforma policial	Chihuahua, Guadalajara, Naucalpan, Querétaro
Coordinación efectiva de servicios municipales para la seguridad	Chihuahua, Guadalajara, Naucalpan
Modelo de proactividad e inteligencia preventiva	Chihuahua, Distrito Federal, Guadalajara, Naucalpan, Nezahualcóyotl, Querétaro

CONCLUSIONES Y PERSPECTIVA

En esta investigación se han recuperado experiencias de sólo cuatro instituciones municipales de policía, de las más de 2,000 que hay 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 municipales 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 2009.¹⁸⁰

Es importante reconocer que las instituciones locales cuyos esfuerzos de reforma se han sintetizado en este documento no están exentas de los problemas de corrupción, infiltración de la delincuencia organizada, abuso del poder, uso indebido de la fuerza y desconfianza ciudadana. Elementos policiales provenientes de los municipios de Chihuahua, Nezahualcóyotl y Naucalpan 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 este documento 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.

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 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 (art. 97 constitucional) que conducen a una serie de recomendaciones, pero no a sentencias vinculatorias que establezcan criterios jurídicos de responsabilización policial por abusos de derechos humanos y corrupción.

Aun con su limitada función de ‘recomendación’, 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

¹⁸⁰ Véase *supra*, p. 3.

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.

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 locales 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 investigación, 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 36. 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
Chihuahua	2002-2009	Partido Acción Nacional (PAN) – continúa	No se celebraron elecciones locales en Chihuahua
Distrito Federal	2002-2008	Partido de la Revolución Democrática (PRD)	PRD
Guadalajara	2006-2009	PAN	Partido Revolucionario Institucional (PRI)
Naucalpan	2003-2009	PAN	PRI
Nezahualcóyotl	2003-2009	PRD	PRI
Querétaro (estado)	2003-2008	PAN	PRI

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.

REFERENCIAS

- **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.
- Alvarado M., Arturo, Sofie Geisler y Carlos Silva (coords.), *Evaluación 2008 del trabajo de la Policía del Municipio de Nezahualcóyotl y de los Programas de Acercamiento a la Comunidad*, México, Democracia, Derechos Humanos y Seguridad, 21 de octubre de 2008, 79pp.
- 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, University of California at San Diego, 18pp.
- 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.
- 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.
- 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.
- 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.

- Cárdenas, Ernesto, *Treinta años de estadísticas sobre seguridad pública en México. Indicadores seleccionados*, México, INSYDE, 2008, 29pp.
- 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 Cases*, Nueva York, 2a ed. 1997, 335p.
- 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.
- 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.
- 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.
- Haberfeld, M.R. e Ibrahim Cerrah, *Comparative Policing. The Struggle for Democratization*, Thousand Oaks CA, 2008, 413pp.
- 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.
- 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].

- 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.
- Moloeznik, Marcos Pablo, David A. Shirk y María Eguenia Suárez de Garay, *Justiciabarómetro. 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.
- Naval, Claire y Juan Salgado, *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 en Investigación, México, 2006.
- Newburn, Tim (ed.), *Policing. Key Readings*, Cullpomton UK, Willian, 2005, 834pp.
- Newburn, Tim y Peter Neyroud (eds.), *Dictionary of Policing*, Cullpomton UK, Willan Publishing, 2008, 357pp.
- Rivera Espinosa, Ramón, *Procuración de justicia y seguridad pública en Ciudad Nezahualcóyotl*, México, Universidad de Chapingo, 2000, 12pp.
- Ratcliffe, Jerry, *Intelligence-Led Policing*, Devon, Willan Publishing, 2008, 265pp.
- 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 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.
- 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.
- Tilley, Nick (ed.), *Handbook of Crime Prevention and Community Safety*, London, Willan, 2005, 782pp.
- 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.
- 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.
- 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.

Municipio de Naucalpan, *Bando Municipal*, Naucalpan, 2009, 41pp.

Municipio de Naucalpan, *Plan de desarrollo municipal 2006-2009*, Naucalpan, 2006, 163pp.

Municipio de Naucalpan, Reglamento Interior de la Dirección General de Seguridad Pública del H. Ayuntamiento de Naucalpan de Juárez, México, Naucalpan, 2006, 19pp.

Municipio de Naucalpan, *Reglamento para la Formación, Profesionalización y Permanencia Policial del Municipio de Naucalpan de Juárez, Estado de México*, Naucalpan, 2005, 25pp.

Municipio de Nezahualcóyotl, *Programa Integral de Seguridad Pública Municipal 2003-2006*, Cd. Nezahualcóyotl, noviembre de 2003, 36pp.

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.

- **Sitios 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

Caso 03/2006 sobre la homologación de instituciones de seguridad
http://www.consejeria.df.gob.mx/gaceta/pdf/abril06_10_42.pdf

Center for Problem-Oriented Policing
www.popcenter.org

Carabineros de Chile
<http://www.carabinerosdechile.cl/sitioweb/web/verSeccion.do?cod=11>

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>

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>

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 investigación**

Arce, José Luis, *Ex Subdirector de Vinculación y Seguridad Ciudadana del Municipio de Naucalpan 2003-2006*, entrevista realizada el 24 de noviembre de 2009 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.

Moya Marín, Angélica, *Ex Presidenta Municipal de Naucalpan de Juárez*, entrevista realizada el 24 de noviembre 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.