
*Sistema de justicia
y policial*

13. Sociología y cultura de la policía

Elena Azaola⁷⁷

En el presente trabajo se exponen algunos de los resultados de un estudio que realicé sobre la Policía Preventiva de la Secretaría de Seguridad Pública del Distrito Federal.⁷⁸ Uno de los objetivos principales del estudio consistió en dar la palabra a los policías para intentar comprender, desde su perspectiva y con los significados que les son propios, cómo entienden la función que desempeñan y qué obstáculos encuentran para realizarla. El trabajo se basó en el análisis de los testimonios de 250 policías. La mitad de ellos los obtuve al entrevistar en sus cuarteles a policías de todos los niveles jerárquicos, y la otra mitad del análisis de autobiografías escritas por policías de distinto rango y antigüedad que se propusieron narrar su historia como policías. Entre los principales hallazgos están:

- Es un hecho conocido que entre los habitantes de la Ciudad de México existe una insatisfacción ampliamente difundida respecto al desempeño de la institución policial. Es quizás menos conocido que entre los policías existe una insatisfacción igualmente amplia y profunda respecto de su función.
- Existe un alto nivel de incertidumbre, es decir, de falta de aplicación de las normas y, por tanto, de certezas, como elemento característico de la relación contractual entre la Secretaría de Seguridad Pública y los policías.
- Al interior de la institución existe una falta de confianza, también bastante generalizada, tanto en las relaciones verticales (entre jerarquías) como en las horizontales (entre pares), que constituye un obstáculo significativo para el desempeño adecuado de la función policial.
- La falta de aplicación de normas y procedimientos ha dado lugar a la construcción paralela de un régimen informal, de paralegalidad, que rige las relaciones al interior de la institución policial.
- Las deplorables condiciones de trabajo que prevalecen entre los policías, les han generado una sensación de abandono, de desprotección, lo que ha traído como consecuencia una pérdida creciente del interés por el adecuado desempeño de su función.
- Otro obstáculo importante lo constituyen las faltas de respeto y de reconocimiento que los policías dicen recibir continuamente, tanto por parte de sus superiores como de los ciudadanos.

⁷⁷ Centro de Investigaciones Superiores en Antropología Social (CIESAS).

⁷⁸ Ver Elena Azaola, *Imagen y autoimagen de la policía de la Ciudad de México*, Flasud-CIESAS-Ediciones Coyoacán, México, 2006.

Uno de los temas más frecuentemente abordados por los policías entrevistados fue el de la corrupción. A continuación veremos, a través de las voces de los policías, las diferentes explicaciones que proporcionaron acerca de la corrupción y sus diferentes modalidades. En primer lugar se encuentra la versión más simple: la de quienes sostienen que la corrupción se explica por los insuficientes salarios que se pagan a los policías de más bajo rango:

“El policía es corrupto porque no le alcanza lo que le pagan”.

“Si nos dieran un buen sueldo, se solucionaría la corrupción. Ahorita lo que pasa es que con las infracciones nos estamos pagando nosotros mismos por el salario que no nos dan”.

80

Sin embargo, otros piensan que desde que los policías ingresan, lo hacen porque su intención es obtener ingresos por la vía de la corrupción:

“Se utiliza el uniforme para hacerse rico: 95% de los policías entran con la idea de que van a hacerse ricos”.

Para otros, es la falta de apoyo que encuentran en la institución una vez que ingresan, lo que se convierte en el factor decisivo para que los policías se corrompan. Incluso algunos policías refieren que, desde que ingresaron a la Academia de Policía, tomaron contacto con la corrupción:

“Los mismos profesores e instructores eran parte de la tan odiada corrupción ya que algunos profesores sin ética vendían los exámenes y calificaciones y algunos instructores, por cierta cantidad, dejaban ir a los castigados”.

Otros señalaron que, para ellos, la corrupción inició a partir del momento en que fueron asignados a un determinado sector o agrupamiento:

“Llega uno al sector y los jefes comienzan a pedirle a uno dinero. Entonces obligan al policía a que vaya a sacarle dinero a la gente. Hay policías que dicen que si salen a la calle con 5 pesos, deben regresar con 1,000; así lo dicen”.

“En cuanto uno pisa un sector, le piden dinero para todo: por el uniforme, por la libreta, para que no lo manden a uno a tal lado o a tal tarea y, sobre todo, por una patrulla... Desde que uno entra, es una pedidera... En todos los niveles hay consentimiento”.

Resulta difícil poder agregar algo a los anteriores testimonios. En todo caso, lo que cabe destacar es el factor común que los unifica: la facilidad con la que se reconoce la participación de propios y extraños en la corrupción; la ausencia de un marco donde la legalidad aparezca como referente y la aceptación de la vigencia de un orden paralelo que rige *de facto* a la institución, esto es, de un régimen de paralegalidad. De igual modo, destaca la falta de cuestionamiento acerca de la corrupción y la sensación

de que se está frente a algo inevitable.

También quienes han ocupado cargos administrativos, refieren hechos de corrupción: *“Hay muchas irregularidades, por ejemplo, según una plantilla de personal yo tenía a mi cargo 1,200 policías pero en realidad sólo tenía 200; los demás estaban comisionados con políticos y yo ni los conocía ni tenía su expediente. El mismo gobierno del DF los daba de alta y los mandaba con periodistas, con ex-presidentes, era un delito de desviación de recursos humanos... Algunos estuvieron comisionados hasta por 15 o 20 años y nunca supe dónde estaban; sin embargo, contaban con grados y cobraban como policías”.*

Al interior de la institución existen agrupamientos, como el de motopatrulleros, que son especialmente codiciados porque se les considera como las mejores fuentes de ingreso para los policías. Se dice, por ello, que a estos agrupamientos no puede ingresar cualquiera pues se trata de lugares reservados sólo para los familiares o los recomendados de los jefes.

“Las patrullas dejan bastante dinero... Por esto algunos compañeros cuando se descomponen las unidades ellos mismos las reparan o compran las refacciones porque si esperan a que se las reparen, dejan de ganar... con esto demuestran que es mejor invertir su dinero en la institución que en otro negocio... En la policía se puede invertir y sacar jugosas utilidades, aunque parte de la culpa la tiene la población que no denuncia”.

Algunos policías atribuyen la responsabilidad de la corrupción a los jefes. Diversos testimonios hicieron mención de la existencia entre los jefes de lo que se conoce como la “Hermandad”:

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

“Todos los que hemos sido policías de carrera caemos en el juego recibiendo dinero para dar al comandante y tener canonjías...es una cadena hasta llegar a los altos mandos”.

Encontramos aquí una explicación distinta y prácticamente opuesta a la que citamos al iniciar este inciso. Es decir, de acuerdo con estos últimos testimonios, la corrupción no sería consecuencia de los insuficientes salarios que se pagan a los policías de más bajo rango, sino resultado de la presión que ejercen los más altos mandos para que sus subordinados les aporten ciertas cantidades de dinero. Este sistema aparecería, de nueva cuenta, como inmodificable a pesar de que casi todos dicen ser, en una u otra

forma, víctimas del mismo. Una forma más de corrupción es el dinero que pueden obtener por brindar protección a los delincuentes:

“Una de las cosas que favorece la corrupción es el temor porque, cuando agarramos un delincuente, sabemos quién es y sabemos que va a salir y a veces mejor él nos ofrece dinero... y como los salarios son muy malos y no se asciende, pues uno a veces lo toma”.

Hay, por otro lado, testimonios que señalan que la corrupción en la policía no puede explicarse sin la participación que en este fenómeno tienen los ciudadanos. Sin embargo, en algunos casos, hacer ver la responsabilidad que tienen los ciudadanos, pareciera que cumple la función de poder exonerar a los policías. Otra coartada frecuentemente utilizada para encubrir la corrupción, es señalar que los policías no extorsionan a los ciudadanos sino que éstos le entregan una “dádiva” como muestra de gratitud por sus servicios.

*“La corrupción es muchas veces del ciudadano que nos ofrece por desafanarse de un problema. Otras veces es una dádiva porque quedan agradecidos por nuestro trabajo... Luego no sabemos si está bien o está mal aceptar lo que los ciudadanos nos ofrecen por agradecimiento, que es una dádiva... Yo creo que no tiene nada de malo, no es que nosotros los extorsionemos”.
“Yo quisiera preguntarle a la ciudadanía y a los medios masivos de comunicación ¿por qué se empeñan en agarrarla contra nosotros si en este país por todos lados existe la corrupción?... [Inclusive] varios gobernantes y dirigentes han robado el dinero de los mexicanos”.*

Además de hacer referencia a la dádiva como un concepto que pretende encubrir o justificar la corrupción, los testimonios anteriores también preocupan porque parece que su argumento fuera: si los políticos pueden robar ¿por qué los policías no? O bien ¿por qué si hay impunidad para los políticos no podría también haberla para los policías? Pareciera que señalar que otros también son corruptos cumpliría la función de justificar o minimizar la corrupción policíaca.

Por lo demás, existe también una opinión bastante generalizada en el sentido de que no es posible terminar con la corrupción, o siquiera enfrentarla con algún grado de eficacia.
*“La corrupción dentro de la policía es un mal que no se puede exterminar... en los niveles bajos, cuando el policía es eficaz, la corrupción no debe ser mal vista”.
“Se dice que si pagaran mejores sueldos la mordida desaparecería. Yo creo que no, que se quedarían con la mordida y con el sueldo”.*

Otros testimonios sugieren, por último, que la corrupción no sólo marca la relación entre policías y ciudadanos sino que también altera de forma profunda la relación que pueden establecer los policías entre sí.

“La disciplina debe llevarse a cabo pero la que rompe la cadena de mando es la corrupción

pues ya no podemos ver igual a nuestros jefes después de haberles dado dinero y después de que nos lo han aceptado. Si yo voy a aplicar un correctivo a alguien por no cumplir con su trabajo y si el jefe ya recibió dinero de él, ya no le va a poder aplicar el correctivo porque el subalterno ya no lo va a respetar, por eso se pierde la cadena de mando, por la corrupción”.

En suma, la corrupción no sólo altera o subvierte la relación entre policías y ciudadanos, sino que también trastoca irremediablemente la relación de los policías entre sí. Como todos los testimonios apuntan, no hay policía que logre sustraerse a la corrupción, ello no sólo los expone ante los ciudadanos sino que resquebraja y mina la confianza que los policías pueden tenerse entre ellos mismos. Si los superiores solicitan cuotas a los subalternos y si estos, a su vez, lo hacen a los ciudadanos; si el que ha alcanzado un cierto nivel jerárquico es sospechoso de haber comprado el cargo o si cada quien conoce los actos de corrupción en que han incurrido los compañeros y éstos, a su vez, los de uno, nadie, entonces, queda a salvo ni puede sentirse confiado o confiar en los demás. Es aquí que la institución policial muestra lo que quizás constituye su mayor debilidad.

De ser así, probablemente la corrupción ocasiona mayores daños a los policías que a los ciudadanos o tal vez a éstos una vez que ha anulado a los primeros. Es decir, lo que queda claro es que el hecho de que ningún policía pueda sustraerse de una u otra manera a la corrupción, los deja expuestos, los hace vulnerables y los deja en una posición de fragilidad tal, que sus posibilidades de actuación quedan sumamente limitadas. Es como si no pudieran actuar sino desde su vulnerabilidad, desde que son y se saben vulnerables por no poderse sustraer a la corrupción: la suya, la de sus jefes y/o la de sus pares.

Dado que, ciertamente, una situación como la descrita resultaría insostenible o haría sumamente difícil la operación del aparato policial, parecería que la única manera de contrarrestar la vulnerabilidad, sería suscribiendo una especie de pacto tácito que obligaría a los policías a protegerse y a encubrirse entre sí. Este pacto, sin embargo, no puede sino proteger un equilibrio precario que a cada momento amenaza con resquebrajarse. Ello explica el creciente número de policías que han sido denunciados, se encuentran siendo investigados o se hallan en prisión.

14. La política de profesionalización de la Policía Federal Investigadora

José Arturo Yáñez Romero ⁷⁹

Tras la creación, en 1919, de las policías judiciales como órganos auxiliares del Ministerio Público, quedó bajo su mando y dirección la investigación de delitos. La formación, capacitación y profesionalización del personal ha sido un grave problema durante sus 90 años de existencia, aún teniendo en medio una nueva reforma constitucional en el ámbito penal.⁸⁰

Esta, sin duda, es una de las vertientes estructurales que, por no estar bien cimentada y construida, puede explicar varios de los problemas constitutivos del actual modelo de policía investigadora ya identificados desde hace más de 60 años. Si en México ha existido una política de profesionalización policial (formación y capacitación) para el personal de las organizaciones públicas, ésta se puede describir como autoritaria, improvisada, incoherente, insuficiente, discontinua, heterogénea y poco pertinente. Así, se puede plantear como hipótesis, que a mayor cantidad y variación en la duración y contenido de los cursos de capacitación y formación policial básica, se tendrán menores probabilidades de crear e institucionalizar un perfil profesional de agentes.

Este es el caso de la política de profesionalización del órgano administrativo que ejerce la función de Policía Federal Investigadora. Su origen data de la Constitución de 1917 como auxiliar del Ministerio Público Federal en la investigación de los delitos, denominada Policía Judicial Federal (PJF), amparada institucionalmente en la Procuraduría General de la República (PGR). El primer intento por crear una instancia institucional dedicada a la capacitación policial fue la Unidad de Capacitación de la PGR, durante 1972 y 1974, pues en ése último año se creó el Instituto Técnico para capacitar al personal de la institución.⁸¹

Entre 1979 y 1986, en el Instituto Técnico de la Procuraduría General de la República, se impartió el curso compuesto por 18 asignaturas con duración total de 493

⁷⁹ Universidad Autónoma del Estado de México.

⁸⁰ Uno de los ejemplos más dramáticos es el hecho de que desde 1917 y hasta 2009, cuando se crearon las figuras constitucionales del Ministerio Público y de la Policía Judicial como órganos únicos de investigación de delitos, ninguna universidad pública o privada, incluyó la enseñanza de la metodología de la investigación científica en sus programas de licenciatura en derecho, de donde egresan los abogados que ejercen, en las procuradurías, como responsables de la investigación de los delitos.

⁸¹ Ignacio Carrillo (et. al), *Hacia la Profesionalización de la Policía Judicial Federal Mexicana*, INACIPE, México, 1992. Los autores mencionan que antes de 1972, cuando se creó de la Unidad de Capacitación, esta función había estado a cargo de la Unidad de Organización y Métodos de la propia PGR. Debe puntualizarse que la creación de la Unidades de Organización y Métodos (UOM) fue a partir del Acuerdo sobre Reforma Administrativa en enero de 1970.

horas, bajo el cual se formaron 20 generaciones de policías investigadores. Sería hasta el año 1984 cuando se estableció tener el nivel escolar de preparatoria como uno de los requisitos para ingresar a la PJE, pues anteriormente sólo se requería la educación primaria.

Entre 1986 y 1995, la Unidad de Formación de la Policía Judicial Federal capacitó a los agentes policiales bajo cuatro modalidades diferentes de cursos de formación inicial. Esta Unidad se convirtió, en 1990, en el Instituto de la Policía Judicial Federal.⁸² El instituto fue transformado, en 1995, y se le denominó Instituto de Capacitación (ICAP), donde se desarrolló el Programa de Formación Inicial para Agentes de la Policía Judicial Federal, con un total de 1,830 horas de clase durante nueve meses. Diez años después, en 2005 y 2006, se impartió el curso básico de más alta duración del pasado inmediato: un año para desarrollar 75 asignaturas, aunque sólo 16 de ellas con contenidos relativos a la investigación (métodos o técnicas).

Hacia finales de 1999, se publicó la convocatoria para el Curso de Formación Inicial de Agentes de la Policía Judicial Federal, generación 2000-2001 con una duración de 12 meses. Sin embargo, al iniciar la nueva administración federal 2000-2006, el curso básico sufrió un revés: fue cambiado por otro de nueve meses.⁸³ Particularmente en el periodo 2002-2004 al Instituto de Capacitación se le denominó Instituto de Capacitación y Profesionalización en Procuración de Justicia (ICAPPJF), elevándose el requisito de escolaridad a estudios universitarios e incrementándose la duración del curso de seis meses a un año, de 16 a 23 materias y de 440 a 945 horas. Así, la política de desestructuración e improvisación permanente de los planes y programas de capacitación básica como política educativa de la PGR, se acentuó durante el sexenio del presidente Vicente Fox.

Al inicio del sexenio de Fox, la PJE sufrió una sacudida descontrolada encabezada por su director, Genaro García Luna. Ésta deja de denominarse Policía Judicial Federal y, en 2001, se transforma en la Agencia Federal de Investigaciones (AFI). Durante 2000, y hasta mediados del año 2007, se capacitó a 2,982 personas como agentes de investigación policial bajo cinco diferentes programas, siguiendo la tradición crea-

⁸² La información hasta el año 1993 pertenece a la obra citada de Carrillo Prieto. Los datos de los años 1995 y 1996 deben ser ponderados, pues el programa de Formación Inicial para Agentes de la Policía Judicial Federal incluía 650 horas de "práctica" durante tres meses en áreas policiales operativas; es decir, en realidad se tenía un curso de 6 meses con 1,180 horas clase y quizá menos, pues dos meses del programa consistían en adiestramiento policial mediante sesiones teórico prácticas (sic) en instalaciones de la Secretaría de la Defensa Nacional. Esta militarización de un órgano civil, aplicada por el procurador Jorge Carpizo, incomprensiblemente también fue sufrida por los aspirantes a Agentes del Ministerio Público de la Federación. Es probable que el curso de capacitación inicial en 1994 sufriera cambios recurrentes los siguientes tres años. La información se encuentra en la Web: <http://www.pgr.gob.mx/que%20es%20pgr/Documentos/comemoracion/peprezpl.htm>

⁸³ En el año 2002 nuevamente se generó un cambio jurídico y el Instituto de Capacitación adquiere categoría de órgano desconcentrado de la PGR, ahora con la denominación de Instituto de Capacitación y Profesionalización en Procuración de Justicia Federal (ICAPPJF), con la misma función de realizar los cursos de formación inicial y otras modalidades para policías federales investigadores (además de formar peritos técnicos en criminalística).

ción/destrucción institucional. Cual Penélope, el gobierno federal teje instituciones y programas de profesionalización en el día y las desteje por la noche de manera permanente.

En la actual administración federal (2006-2012), bajo la dirección del mismo García Luna, pero ahora como secretario de Seguridad Pública Federal (SSP), ha “desaparecido” la AFI y se ha pretendido fusionar con la Policía Federal Preventiva (PFP), con la intención declarada de formar una nueva “Policía Federal”. Para sustentar la nueva desestructuración institucional, se creó el curso básico (bajo la responsabilidad de la SSP Federal) ahora de seis meses (720 horas/clase), denominado Curso de Formación Inicial para Integrar la Policía Federal con perfil investigador, impartido entre julio y diciembre de 2007.⁸⁴ Con esta reducción se prometía la “conformación de una policía federal científica altamente capacitada.”⁸⁵

En la convocatoria de julio 2007, el requisito escolar fue tener la totalidad de los créditos de una licenciatura o estar titulados. El nuevo lugar para la impartición de los cursos, es la recién creada Academia Superior de Seguridad Pública, inaugurada en septiembre de 2007. La duración del Curso Básico para Policías Federales con Perfil Investigador, en abril de 2008, nuevamente se elevó a nueve meses por la instauración del requisito de licenciatura terminada. De tal manera, fieles a su tradición, en 2008 y a principios de 2009, la SSP federal emitió otra convocatoria cuyo Curso Básico es de cuarenta días, impartido en el nuevo Instituto de Formación de la Policía Federal.

Como reflexión final, después de casi 30 años de diseñar, financiar y aplicar múltiples cursos básicos, el resultado obtenido es la policía federal investigadora que hoy tenemos. Actualmente no se tiene un modelo de curso básico de calidad probado, evaluado y certificado científicamente. Tampoco hay libros o apoyos pedagógicos y didácticos propios del curso. Finalmente, no existe un perfil de egreso acorde al perfil profesional requerido para la función institucional.

A lo largo de su historia, lo que hoy es la policía investigadora ha sufrido nueve reestructuraciones organizacionales en el área de capacitación; además, tres grandes reestructuraciones y desestructuraciones en sus funciones (PJF, AFI, PF). Incluso, hay gran ambigüedad sobre quién conduce a la policía investigadora, si es la SSP Federal o la PGR. Como consecuencia, la política de profesionalización de policías investigadores del gobierno federal ha sido poco menos que desastrosa, radicalizándose el

⁸⁴ *La Jornada*, 26 de agosto 2007. En lo que se denomina formación básica, la única asignatura que tiene horas de práctica es la denominada ‘uso racional de la fuerza’. Sin embargo, en el área técnico policial, el mayor número de horas está dedicado a ‘armamento y tiro policial’, con 10 horas de teoría e igual número de práctica; asimismo, se destinan un total de 33 horas para ‘técnicas de defensa personal’, 10 de teoría y 23 de práctica. Por lo que hace a las asignaturas relacionadas con el área de investigación, el mayor número de horas, 45, está destinado al ‘ciclo de inteligencia’, todas ellas de teoría, mientras a ‘técnicas de vigilancia, seguimiento y coberturas’, con 10 de teoría y otras tantas de práctica. <http://www.jornada.unam.mx/2007/08/26/index.php?section=politica&article=011n1pol> Consulta 4 de diciembre, 2007.

⁸⁵ Véase, *Primer Informe de Gobierno del Presidente Felipe Calderón 2007* (www.informe.gob.mx).

desastre en el reciente año (2008-2009). En el periodo 2000-2009, en promedio, se ha impartido un curso distinto cada año. Por ello, las tendencias son contrarias a toda finalidad positiva, tal como serían buscar la profesionalidad, la cientificidad, la eficiencia, la homogeneidad en las técnicas y la calidad de las investigaciones.

México no necesita una policía nacional, sino aquello que las autoridades no han sabido hacer en los últimos treinta años: un modelo permanente único de formación de policías investigadores, evaluado y aprobado por instituciones universitarias.

15. Ministerios públicos e investigación criminal en la Ciudad de México

Gustavo Fondevila⁸⁶

En la Ciudad de México se cometen muchos crímenes. Sin embargo, después de un tiempo, la mayoría de los delitos son archivados como no resueltos, es decir, se resuelve un porcentaje muy bajo de los delitos cometidos. La investigación criminal en manos de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal (PGJDF) acostumbra dar pocos resultados ya que se investiga poco y hay, en consecuencia, poca justicia para las víctimas y la sociedad.

Pero, ¿qué significa exactamente que no hay investigación? Si un policía sorprende a alguien cometiendo un delito, debe detenerlo y remitirlo a un agente del Ministerio Público (MP) por lo que aquí no hay investigación previa a la detención. En cambio, si el policía no sorprende a nadie en flagrancia, lo que sucede es que la víctima presenta una denuncia en el MP y, para detectar a un presunto responsable, el MP y la policía judicial tienen que llevar a cabo una investigación criminal. Si como producto de esa investigación el MP llega a resolver el acertijo de quién pudo haber cometido el delito, entonces consigna el caso ante el juez (sin detenido), le solicita una orden de aprehensión para detenerlo y, si ésta se ejecuta, se da inicio al juicio penal. En este segundo supuesto, el presunto delincuente es identificado y aprehendido gracias a la investigación criminal. ¿Cuántos casos consignados ante un juez son producto de una investigación?

⁸⁶ Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE).

Si tomamos las cifras oficiales y comparamos entre consignaciones hechas por el MP al juez con detenido y sin detenido, se puede ver rápidamente la capacidad de investigación del MP. Sistemáticamente el número de consignaciones con detenido (en flagrancia, sin investigación), es bastante superior a las consignaciones sin detenido (con investigación). Como se puede observar, el nivel de investigación siempre está por debajo de 50%, y además, ha disminuido sistemáticamente en los últimos seis años. Mientras que en 2001, 42% de las consignaciones fueron sin detenido, en 2006 sólo 22%. Esto implica que en la Ciudad de México la PGJDF no sólo investiga poco sino que cada vez menos.⁸⁷

Ahora, si consideramos que las aprehensiones en flagrancia las realiza la Secretaría de Seguridad Pública (SSP) y su policía preventiva, entonces podemos decir que el peso y la responsabilidad de las consignaciones no están en la PGJDF, ni son producto de una investigación criminal. Cuando esto sucede, la detención de los delincuentes queda en manos de dos factores: la intuición policial y la información proporcionada por la gente.

Corazonadas policiales

Según la información disponible, la gran mayoría de las consignaciones se realizaron con el detenido; es decir, se trató de detenciones en flagrancia. Detener a presuntos responsables en el momento del crimen tiene que ver más con la suerte, la intuición o la experiencia de los policías preventivos que con la investigación criminal propiamente dicha. Entonces, si quien cometió un delito lo hizo sin que hubiese un policía preventivo que lo atrapara, las posibilidades de dar con ese individuo son ínfimas y están sujetas al puro azar o error e impericia del delincuente.

Los policías consideran una virtud la intuición policial ya que, habitualmente, se apoyan en corazonadas para realizar su trabajo cotidiano. En efecto, al no haber investigación criminal, la lucha contra el crimen es una cuestión intuitiva, desorganizada y azarosa. Finalmente, todo depende de su “olfato”. No obstante, cuando las “corazonadas” policíacas y no la capacidad técnica de la Procuraduría constituyen el mecanismo institucional para atrapar a presuntos delincuentes, tenemos un problema serio. No hay investigación ni tareas de inteligencia delictiva orientadas a la detención de delincuentes en la Procuraduría de la ciudad. O si las hay, tienen resultados que no impactan en las consignaciones (22%).

Información y confianza

Al mismo tiempo que una buena técnica profesional, toda investigación criminal exitosa necesita invariablemente de la información proporcionada por los posibles

⁸⁷ *Índices de desempeño del sistema de seguridad pública y justicia penal*, “Indicadores de atención a víctimas”, “Indicadores de actividad del ministerio público”, CIDE-Seguridad Ciudadana, México, 2008, pp. 12-13.

testigos, vecinos, víctimas o conocidos. En este sentido, es fundamental que los ciudadanos colaboren porque son la principal fuente de información. Sin dicha información no hay investigación ya que, por ejemplo, es una ilusión pensar que con pura técnica se saca adelante la resolución de un crimen. Y para que la gente brinde información, llame a la policía, denuncie y le cuente a un investigador lo que vio o sucedió, es necesario que confíe en la policía. En el año 2006, por ejemplo, solamente se denunció 36.1% de los delitos serios o muy serios cometidos.⁸⁸ Esto muestra que casi 64% de las personas que sufrieron un secuestro, un asalto violento u otro delito serio no confiaron lo suficiente en los ministerios públicos como para ir a hacer la denuncia o solicitar ayuda profesional de las autoridades.

Esto revela una extendida y profunda falta de confianza y, por supuesto, limita considerablemente, en términos de investigación criminal, las posibilidades de tener fuentes genuinas de información confiable para establecer patrones delictivos, patrullaje estratégico, o simplemente para resolver un homicidio.

Como conclusión, es evidente que hay dos mensajes: para el ciudadano, esto significa que si es víctima de un crimen es casi seguro que no haya justicia, y para el delincuente, que lo más probable es que su conducta quede impune y que, además, pueda llevarla a cabo nuevamente o de manera rutinaria, sin ninguna consecuencia legal. Como resultado de no investigar se tiene la impunidad y el aumento de la inseguridad. Asimismo, no hay manera de cambiar esto sin que los ministerios públicos no se dediquen a dos tareas fundamentales: generar vínculos de confianza con los habitantes de la ciudad para poder desarrollar sistemas de información confiables, y crear sistemas de investigación profesionales.

Este es un buen momento para los cambios. Al fin de cuentas, el núcleo duro de la hace poco aprobada reforma constitucional de juicios penales orales es posibilitar la investigación criminal profesional en las procuradurías locales del país. De no ser resuelta esta asignatura, el gran esfuerzo de la reforma de justicia va a quedar en la nada o será casi irrelevante.

⁸⁸ *Índices de desempeño del sistema de seguridad pública. Índices ciudadanos, op. cit.*, p. 11.

16. Sistema penitenciario

*Elena Azaola*⁸⁹

La tesis que intento aquí sustentar, es que lo que hoy ocurre en nuestras prisiones no puede —y no debe— ser visto de manera separada de la puesta en práctica de una determinada política criminal. Para desarrollar esta tesis, tomo en cuenta estudios realizados por especialistas de diversos países que han mostrado preocupación por el deterioro de las prisiones. Asimismo, me baso en resultados de diversas investigaciones que he tenido la oportunidad de realizar en las prisiones mexicanas. De igual modo, me interesa referirme a los sujetos que resultan criminalizados como resultado de la política criminal puesta en marcha por el Estado.

Por política criminal debemos entender un análisis epistemológico sobre el fenómeno criminal, descodificándolo, tomando en cuenta los recursos y medios que se emplean para contenerlo. También la política criminal se sostiene sobre estrategias jurídicas y políticas sociales basadas en planteamientos ideológicos, para responder pragmáticamente a los problemas planteados por la prevención y la represión del crimen, entendiendo éste en toda su amplitud. Así, la política criminal aglutina a todas las ciencias penales, penitenciarias, policiales y, finalmente, al aparato jurisdiccional punitivo del Estado, además de todas las políticas de intervención social de control.

No obstante que numerosos países han optado por una política criminal que hace de la pena privativa de la libertad el instrumento principal en el que finca sus expectativas de reducir la tasa de la criminalidad, diversos estudios han mostrado que dicha política, que durante la última década ha significado el encarcelamiento en masa en contra de los excluidos, no ha producido los resultados prometidos. Muchos países han aplicado modelos matemáticos para estimar los efectos del encarcelamiento y han mostrado, de manera convincente, que los niveles de criminalidad son prácticamente insensibles al tamaño de la población carcelaria. A su vez, estimaciones efectuadas por el Home Office para el Reino Unido señalan que apenas existe 1% de reducción de las tasas de criminalidad por cada aumento de 15% en la población carcelaria. Las evidencias en favor de esta conclusión son innumerables. Holanda y Francia, por ejemplo, tuvieron 12% de aumento en las tasas de la criminalidad durante la década de los noventa, siendo que Holanda encarceló en el mismo periodo a 20 veces más delincuentes que Francia. Situaciones similares hicieron que, en noviembre de 2002, los gestores penitenciarios de 44 países del Consejo de Europa reunidos

⁸⁹ Centro de Investigaciones Superiores en Antropología Social (CIESAS).

en Estrasburgo, concluyeron que el número de presos en cada nación estaba determinado por las respectivas políticas criminales y no por las tasas de criminalidad.⁹⁰

A la misma conclusión han arribado otros estudios como los que demostraron que cada sociedad puede escoger, por varias razones, el número de presos que admite tener, sea que tenga altas tasas de criminalidad o no.⁹¹ De este modo, se observa que Finlandia, Canadá y Alemania, por ejemplo, escogieron disminuir drásticamente sus poblaciones carcelarias sin que ello tuviera ningún impacto en la dinámica criminógena. Por el contrario, otros estudios disponibles, como el de Seymour,⁹² muestran el éxito que han tenido distintas experiencias que apostaron por prescribir penas alternativas a la prisión para la mayoría de los delitos.⁹³

A pesar de estas experiencias, lo que prevalece en los países de América Latina son las políticas que privilegian el enfoque punitivo al tiempo que permanecen impermeables al cúmulo de evidencias producidas por la experiencia internacional y por los estudios científicos. Desde este punto de vista, lo que resulta evidente es que se requiere elaborar políticas criminales mucho más orientadas y articuladas con las políticas sociales y con un mayor énfasis en la prevención. La crisis penitenciaria es el resultado de una política criminal equivocada y del relativo abandono de programas efectivos de rescate social, particularmente los que deberían dirigirse a jóvenes en riesgo.

Hoy en día es común escuchar que nuestras policías libran una ‘guerra sin cuartel’ contra los delincuentes. Ello equivale a decir, contra toda la ciudadanía con potencial de ser ‘criminalizada’, es decir, la mayoría. Así, al menos, lo propone Paul Chevigny en un estudio llevado a cabo en Brasil en el que apunta que los “políticos aceptan irreflexivamente un modelo semimilitar en el que el trabajo de la policía es ‘combatir’ al enemigo ‘delito’, encarnado en la persona del delincuente” y de cómo este modelo “los ciega a la simple percepción de que los policías son ciudadanos así como lo son aquellos con quienes trabajan, y de que no hay tales enemigos”. De igual manera, señala Chevigny, “los líderes han logrado transmitir la impresión de que los abusos policiales no se dirigen contra ‘el pueblo’ en su conjunto, ni siquiera contra la gran parte del pueblo que es pobre, sino solamente contra unos poco demonizados como antisociales”.⁹⁴ Sabemos que este razonamiento es una falacia, ya que la violencia institucional es indiscriminada y se dirige contra toda la población, pero especialmente contra los pobres.

Así como esta aplicación discrecional del control social suele ser severa sobre los vulnerables, permite, en cambio, que los privilegiados se eximan a sí mismos del

⁹⁰ Urvio. *Revista Latinoamericana de Seguridad Ciudadana*, núm. 1, mayo de 2007, FLACSO-Ecuador, Quito.

⁹¹ Tonry y Frase, *Sentencing and Sanctions in Western Countries*, Oxford University Press, New York, 2001.

⁹² Seymour, *Alternatives to Custody*, 2006 (www.iprt.ie/iprt/1754)

⁹³ Marcos Rolim, “Caminhos para a inovacao em segurança pública no Brasil”, *Revista Brasileira de Seguranza Pública*, año 1, núm. 1, 2007, Foro Brasileiro de Seguranza Pública.

⁹⁴ Paul Chevigny, “Definiendo el rol de la policía en América Latina”, en Juan E. Méndez, Guillermo O’Donnell y Paulo Sérgio Pinheiro (comp.), *La (in)efectividad de la ley y la exclusión en América Latina*, Paidós, Buenos Aires, 2002, p. 60.

respeto a la ley. Tal es el grado de deslegitimidad del sistema jurídico-penal que, como señala O'Donnell, “obedecer voluntariamente a la ley es algo que sólo hacen los idiotas [y] estar sujeto a la ley no es ser portador de derechos sino una señal segura de debilidad social”.⁹⁵ Es interesante constatar aquí de qué manera las penas no son siempre impuestas por el sistema punitivo legal sino también en forma de coerción administrativa.⁹⁶ En este sentido, si bien es evidente que el Estado burocrático está presente en forma de edificios y funcionarios, el Estado legal está ausente, ya que las leyes son aplicadas de manera discrecional. Y aquí radica el germen de toda paralegalidad, la cual supone una “continua renegociación de las fronteras entre las legalidades formal e informal, en procesos sociales en que es vital comprender ambas clases de ley y las relaciones de poder extremadamente disparejas que ellas engendran. El sistema legal informal resultante, puntuado por reintroducciones arbitrarias del sistema formal, sostiene un mundo de violencia extrema”.⁹⁷

El proceso de selección se lleva a cabo prioritariamente sobre jóvenes varones de zonas pobres,⁹⁸ según lo han documentado diversos estudios en México, aunque “sin un patrón deliberado y planificado de imposición sistemática de grandes violaciones de los derechos humanos sobre un segmento de la población”.⁹⁹ La selección de los delincuentes se ejecuta mediante la “institución de la sospecha”, descrita ya por las teorías del etiquetamiento, y que centra la atención en un cuerpo regular de delincuentes.¹⁰⁰ El reclutamiento de la “clientela del sistema” (la población criminal) es, pues, altamente selectivo, aunque al mismo tiempo arbitrario y con métodos inherentemente abusivos.¹⁰¹ Ya lo dijo Michel Foucault al hablar de la prisión: el sistema penal desarrolla todo su funcionamiento sobre el modo del abuso de poder;¹⁰² es decir, que lejos de constatar su fracaso, la violencia institucional triunfa al “fabricar la delincuencia” y localizar los espacios que deben ser reprimidos por el aparato penal.

Es la política criminal a la que nos hemos venido refiriendo la que, en conclusión, puede dar cuenta del hecho que, durante los últimos 10 años, se hubiera duplicado la población penitenciaria en nuestro país, al pasar de 128 mil internos en 1998 a

⁹⁵ Guillermo O'Donnell, “Las poliarquías y la (in)efectividad de la ley en América Latina”, en Juan E. Méndez, Guillermo O'Donnell y Paulo Sérgio Pinheiro, op. cit., p. 315.

⁹⁶ Mauricio Martínez Sánchez, “El sur que amaba el profesor Baratta. Latinoamérica como referente material para la construcción de la criminología crítica”, *Anthropos. Alessandro Baratta. El Pensamiento crítico y la cuestión criminal*, núm. 204, 2004, p. 123.

⁹⁷ O'Donnell, op. cit., p. 320.

⁹⁸ Claire Naval *Irregularidades, abuso de poder y maltratos en el Distrito Federal. La relación de los agentes policíacos y del Ministerio Público con la población*, FUNDAR, Centro de Análisis e Investigación, México, 2006, p. 6.

⁹⁹ Juan E. Méndez, “Problemas de violencia ilegal”, en Juan E. Méndez, Guillermo O'Donnell y Paulo Sérgio Pinheiro (comp.), *La (in)efectividad de la ley y la exclusión en América Latina*, op. cit., p. 32.

¹⁰⁰ David Matza, *El proceso de desviación*, Taurus, Madrid, 1981, p. 225.

¹⁰¹ Alessandro Baratta, *Criminología y sistema penal*, Editora B de F, Buenos Aires, 2004, p. 301.

¹⁰² Michel Foucault, *Vigilar y castigar. Nacimiento de la prisión*, Siglo XXI, México, 1985, p. 271.

250 mil en 2008 y la que explica, también, que la mayor parte de los detenidos, 70%, estén cumpliendo una sentencia por el delito de robo, en su mayor parte, por robos simples de escasa cuantía.¹⁰³

17. Buenas prácticas de reforma policial en el ámbito sub-nacional

*Juan Salgado*¹⁰⁴

Si bien el paradigma de seguridad ciudadana se centra en la defensa y promoción de los derechos fundamentales de la ciudadanía y busca que ellos tengan una participación sustantiva en tareas de prevención del delito, las instituciones policiales siguen siendo actores centrales en el combate a la delincuencia común y organizada, además continúan desempeñando un papel fundamental en el ámbito de la seguridad interna. Los mexicanos tienen poca confianza en sus policías. Esto se ha demostrado cuando les otorgan las calificaciones más bajas en los estudios de opinión sobre gestión gubernamental. En los últimos quince años, esta mala percepción ciudadana, aunada a los casos concretos de corrupción e ineficiencia en el ámbito policial, al incremento de la actividad delictual y la violencia social, han llevado a quienes toman decisiones en materia de seguridad en México a seguir dos vías paralelas de militarización de la seguridad pública.

Por una parte, se ha incrementado notoriamente la participación de efectivos militares en los operativos conjuntos contra la delincuencia organizada en varios estados del país y se ha otorgado a las fuerzas armadas el mando de estos operativos. Esta militarización es muy visible, pues es ampliamente difundida por los medios de comunicación. Por otra parte, se ha incorporado de manera creciente a elementos militares (en condición de licencia o en retiro) como mandos medios y superiores en institu-

¹⁰³ Marcelo Bergman, Elena Azaola y Ana Laura Magaloni, *Delincuencia, marginalidad y desempeño institucional. Resultados de la segunda encuesta a población en reclusión en el Distrito Federal y el Estado de México*, CIDE, México, 2006.

¹⁰⁴ Centro de Investigación y Docencia Económicas.

ciones policiales municipales, estatales y federales. Esta segunda forma de militarización es menos difundida por los medios masivos de comunicación, pero sus efectos son igualmente graves en el perfil castrense de las políticas de seguridad pública en el México contemporáneo.

Paradójicamente, mientras la mayoría de los países latinoamericanos a partir de los años ochenta han estado involucrados en procesos de reforma que han ‘civilizado’ a su sector seguridad —es decir, el control de la seguridad pública ha pasado de los militares a los civiles—, en México se está viviendo una tendencia contraria. Si bien es necesario reconocer la importancia de que las fuerzas armadas mexicanas participen de manera temporal, acotada y responsable (sujetas a esquemas de supervisión independiente y rendición de cuentas) en el combate a la delincuencia organizada y en tareas de inteligencia, también es necesario colocar en el centro de la agenda política nacional la necesidad de la reforma democrática de las policías mexicanas, para que éstas puedan responder de manera eficiente a los problemas emergentes, para que no sea necesario recurrir a las fuerzas armadas para realizar tareas que son inminentemente policiales.

Para transformar las instituciones mexicanas encargadas de la aplicación de la ley es necesario considerar la vasta experiencia internacional en materia de reforma policial, especialmente los casos exitosos en América Latina, por ejemplo, los carabineros en Chile y la Policía Nacional de Colombia. Sin embargo, es también fundamental considerar las experiencias locales de reforma policial que han tenido éxito, en ocasiones en circunstancias políticas y entornos delincuenciales muy complejos. Estas experiencias comprenden proyectos innovadores que han logrado incidir con éxito en una o más de las siguientes variables que son reconocidas como pilares de la reforma policial democrática por la literatura nacional e internacional: *a)* fortalecimiento de los controles internos y externos; *b)* generación, sistematización y utilización inteligente de información delincencial; *c)* desarrollo de mecanismos de rendición de cuentas; y *d)* adquisición de tecnología adecuada.

A continuación, se reseñan brevemente algunas de las buenas prácticas en cuatro experiencias locales de reforma policial en México, que han tenido lugar en la Secretaría de Seguridad Ciudadana de Querétaro (estatal), el Distrito Federal, la Dirección de Seguridad Pública del Municipio de Naucalpan de Juárez y la Dirección de Seguridad Pública Municipal de Chihuahua.

La Secretaría de Seguridad Ciudadana (SSC) de Querétaro

A partir de 2003, esta Secretaría es la primera institución a cargo de una policía estatal en México que basa su estructura y procedimientos operativos en el paradigma de la seguridad ciudadana. Esto, en principio, marca una diferencia fundamental en las relaciones ciudadanía-policías en el estado de Querétaro, así como en la perspectiva ciudadana bajo la cual la SSC planea, instrumenta y evalúa sus políticas. El paradigma

de seguridad ciudadana que se sigue en Querétaro ha generado una serie de reformas democratizadoras de la gestión policial que trascienden los límites de este documento. Por lo tanto, se resaltan solamente los principales aspectos.

La reforma policial en Querétaro tiene una sólida base formativa. En principio se expidieron 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 establecieron procedimientos sustantivos para cruzar información policial y no policial para 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 crearon 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.

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 cuenta con participación ciudadana). Estos cambios han garantizado el debido proceso interno y una mayor confianza en esos procedimientos.

Las Unidades de Protección Ciudadana (UPC) de la Secretaría de Seguridad Pública del Distrito Federal

En noviembre de 2002 entró en operación la primera UPC como parte de una estrategia de la Secretaría de Seguridad Pública del Distrito Federal (SSPDF) para hacer más eficiente, modernizar y democratizar la gestión de la policía preventiva local. Después de siete años del inicio de este programa se han instalado 37 UPC, incor-

porando a más de la mitad de los policías preventivos que trabajan en el DF.

El programa que establece y mantiene las UPC es uno de los pocos ejemplos en que coinciden las agendas de la sociedad civil organizada y del gobierno del DF en materia policial. Asimismo, en el entorno de recrudescimiento de políticas punitivas para combatir el crimen y la delincuencia en el Distrito Federal y en otras partes del país, las UPC representan uno de los más sobresalientes modelos de modernización de la operación policial a nivel local en México, sobre todo en términos de acercamiento de la policía a la ciudadanía. A continuación se destacan algunas de las principales políticas que distinguen a las UPC de otros modelos de policía en México.

- a) *Sistema cuaternario de organización.* 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. El sistema cuaternario permite dividir la rutina policial en turnos de menor duración. A diferencia de la mayoría de los policías de México, los elementos operativos de las UPC trabajan turnos de ocho horas, lo cual es un gran paso para la dignificación de su trabajo. Los turnos policiales en otras instituciones locales de policía oscilan entre las 12 horas de trabajo por 12 de descanso y las 24 horas de trabajo por 24 horas de descanso.
- b) *La célula policial como base del despliegue táctico.* 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.
- c) *Vinculación ciudadana.* La respuesta a las demandas ciudadanas es 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.
- d) *Rutas preestablecidas de patrullaje.* El patrullaje se define con base en el mapeo de la incidencia delictiva instrumentado a partir del Sistema de Información Policial. Esto permite mejorar los tiempos de respuesta y la asignación equitativa de policías a distintas zonas.

La Dirección de Seguridad Pública (DSP) del municipio de Naucalpan de Juárez

La DSP de Naucalpan es una de las pocas instituciones policiales mexicanas que han sostenido procesos significativos de reforma policial a lo largo de distintas 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 DSP, sino de las principales autoridades municipales para mejorar las condiciones de la policía local.

En el ámbito del Programa de Seguridad Ciudadana Integral del Municipio vale la pena rescatar dos iniciativas que han contribuido al acercamiento de la policía local a los ciudadanos. La primera es la creación del Grupo Orión. Inicialmente, se seleccionaron 32 oficiales que tenían un expediente sin actas administrativas, arrestos, antidoping negativo y por lo menos dos años de antigüedad en la institución. A este grupo se le dio una capacitación especial para formarse como policías de proximidad, incluyendo clases y talleres como ética, habilidades de comunicación, trabajo con la ciudadanía, resolución no violenta de conflictos y derechos humanos. Este grupo ha logrado acercarse a grupos de vecinos incluso en las zonas más marginadas y peligrosas del municipio.

La otra iniciativa exitosa de acercamiento a la ciudadanía que se resume en este documento es el desempeño del grupo DARE. También se partió de una cuidadosa selección de 32 oficiales que se capacitaron en la prevención de adicciones para trabajar directamente en escuelas de educación básica en el municipio. Como resultado, entre 2004 y 2006, han participado 70,000 niños en 367 escuelas de Naucalpan. El trabajo del grupo DARE ha sido bien evaluado por ciudadanos locales y por agentes externos, así como se ha medido un positivo impacto en la prevención de adicciones. La administración 2006-2009 busca cubrir 90% de las escuelas primarias de Naucalpan con este programa.

La Dirección de Seguridad Pública Municipal (DSPM) de Chihuahua

Sin duda alguna, el esfuerzo más integral y consolidado de reforma policial democrática ha tenido lugar en el municipio de Chihuahua. Las reformas en Chihuahua tienen una sólida base normativa, en el Bando de Policía y Buen Gobierno y se consolidan en el más alto nivel de política pública como uno de los ejes rectores del Plan Municipal de Desarrollo. Esta base, junto con el desarrollo de efectivos mecanismos externos de control (a través, principalmente, de una Comisión de Participación Ciudadana muy bien estructurada) han logrado que los esfuerzos de reforma policial en Chihuahua trasciendan más de cuatro administraciones municipales.

Las reformas policiales en Chihuahua parten de un modelo integral que concibe a la convivencia ciudadana y a la acción eficaz contra la delincuencia como parte de una estrategia local de seguridad. A diferencia de la mayoría de las instituciones municipales de policía en México, la DSPM sigue una estrategia proactiva, basada en la identificación y solución oportuna de problemas, en lugar de concentrarse en acciones reactivas, de contención y represivas. Esto se ha logrado a través de la profesionalización de sus elementos operativos y mandos (el requisito de ingreso a la DSPM es preparatoria, varios elementos cuentan con licenciaturas y maestrías), así como el uso inteligente de tecnología de punta para el mapeo delictivo. De esta manera se ha

logrado que la DSPM pase de ser una policía empírica a una policía científica. Esta Dirección de Seguridad ha conjuntado, en la práctica, los elementos centrales de tres modelos policiales: la policía comunitaria, la policía orientada a la solución de problemas (*problem-oriented policing*) y la inteligencia policial. Esta peculiar combinación se ha traducido en efectivas políticas de prevención del delito aunadas a altos niveles de confianza ciudadana en su gestión.

Los diagnósticos de necesidades y la generación de estándares internos de calidad han sido elementos fundamentales para que en 2006 cinco áreas de la DSPM obtuvieran la certificación ISO 9001-2000 y en 2007 la acreditación de CALEA, que requiere cumplir con 459 estándares técnicos, operativos, de calidad y de rendición de cuentas. Estos importantes reconocimientos se complementan con acciones novedosas en el ámbito policial mexicano, como la creación de un sistema de Alerta Temprana que permite identificar patrones de mal comportamiento en agentes policiales y la instalación de cámaras de video en los dos centros de detención que permiten supervisión directa y en tiempo real de la Comisión Estatal de Derechos Humanos de las condiciones en que se encuentran los detenidos.

Otro importante elemento para el éxito de las reformas policiales en Chihuahua es la inversión en tecnología y el uso que se hace de la información para desarrollar estrategias de despliegue táctico y de prevención del delito. Los sistemas de generación, transmisión, sistematización y uso de la información son verdaderamente un ejemplo a seguir. A través de reuniones periódicas se analizan los fenómenos delictivos y se toman decisiones proactivas para tener una incidencia más eficiente.

Conclusión

Estas buenas prácticas pueden servir como inspiración a las más de 2,000 instituciones policiales en el país que urgentemente requieren de modernización en sus procedimientos y mejoras en su infraestructura. Finalmente, es necesario señalar que estos procesos son vulnerables a los cambios en las administraciones municipales y que se requieren cambios normativos y participación ciudadana consistente para lograr la consolidación de estas reformas. Los riesgos de volver al viejo sistema son latentes y por eso es importante considerar estas experiencias para buscar su perfeccionamiento y multiplicación.