# Políticas públicas eficaces en el combate a la delincuencia

Efrén Arellano Trejo
(Coordinador)

II Ciclo Legislando la Agenda Social

Centro de Estudios
CESOP
Sociales y de Opinión Pública
"Cumplimos cinco años de trabajo"

Políticas públicas eficaces en el combate a la delincuencia

5

POLÍTICAS PÚBLICAS EFICACES
EN EL COMBATE A LA DELINCUENCIA

## Comité del CESOP
Mesa Directiva

Dip. Salvador Barajas del Toro
*Presidente*

Dip. Fabián Fernando Montes Sánchez
Dip. Cuauhtémoc Sandoval Ramírez
*Secretarios*

Centro de Estudios Sociales
y de Opinión Pública

Dr. Francisco Guerrero Aguirre
*Director General*

## Comisión de Seguridad Pública
Mesa Directiva

Dip. Rodrigo Medina de la Cruz
*Presidente*

Dip. Armando Barreiro Pérez
Dip. Víctor Hugo García Rodríguez
Dip. Edgar Armando Olvera Higuera
Dip. Luis Gerardo Serrato Castell
Dip. Gerardo Octavio Vargas Landeros
Dip. Patricia Villanueva Abraján
*Secretarios*

# Políticas públicas eficaces en el combate a la delincuencia

Efrén Arellano Trejo
(Coordinador)

Centro de Estudios
CESOP
Sociales y de Opinión Pública

Democracia,
Derechos Humanos
y Seguridad, a.c.

Colección Legislando la Agenda Social

*Políticas públicas eficaces en el combate a la delincuencia*

Primera edición: diciembre de 2007

D.R. © Centro de Estudios Sociales
y de Opinión Pública
Cámara de Diputados/
LX Legislatura

ISBN: 978-968-9097-21-1

Av. Congreso de la Unión 66
Edificio I, Primer Piso
Col. El Parque, México, D.F.
Tel. 5036-0000, ext. 55237
Correo electrónico:
cesop@congreso.gob.mx
Página web:
http://diputados.gob.mx/cesop

Coordinación editorial:
Alejandro López Morcillo

Edición: mc editores
Tels.: 2650 3422 • 2650 0964
Correo electrónico:
mceditores@hotmail.com

# Índice

Introducción. Experiencias exitosas y una agenda de trabajo 9
*Efrén Arellano Trejo*

El proceso hacia la reestructuración policial 15
*Marcelo Fabián Saín*

Panorama de las reformas en materia de seguridad pública 31
*Jorge Chabat*

Diseño, aplicación y evaluación de políticas de seguridad 39
*Mario Arroyo Juárez*

Modelo de evaluación aplicado a la policía preventiva de Querétaro 51
*María Eugenia Hinojosa*

La experiencia de Ciudad Nezahualcóyotl 63
*Jorge Amador Amador*

Eficacia y eficiencia del sistema de seguridad pública 73
*Arturo Arango Durán*

Gasto público y seguridad: la racionalización como eje de transformación 89
*Gustavo Fondevila*

Comentarios en torno a las políticas de seguridad pública 97
*Elena Azaola*

Políticas públicas eficaces para combatir la explotación sexual infantil en México 105
*René Alejandro Jiménez Ornelas y José Santiago Juárez Cruz*

Acerca de los autores 115

# Introducción. Experiencias exitosas y una agenda de trabajo

*Efrén Arellano Trejo*

Para combatir la inseguridad pública el Estado mexicano debe romper con los poderes fácticos en que se han convertido las organizaciones delictivas y algunas corporaciones policiales; debe crear y fortalecer mecanismos que permitan vincular la asignación de presupuesto a la obtención de resultados; establecer instrumentos para profesionalizar y transparentar la acción de los cuerpos policiacos; y, entre otras cosas, establecer sistemas para planear, ejecutar y evaluar las estrategias y acciones en contra de la delincuencia en los distintos ámbitos de gobierno.

Lo anterior es parte de las recomendaciones más referidas por los participantes en el foro "Políticas públicas eficaces en el combate a la delincuencia", que se llevó a cabo el 18 de abril de 2007. Este encuentro fue organizado conjuntamente por el Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública y la Comisión de Seguridad Pública, ambos de la Cámara de Diputados, El Colegio de México y la asociación Democracia, Derechos Humanos y Seguridad. El libro que el lector tiene en sus manos reúne las ponencias que ahí se presentaron.

Este foro se realizó con el objetivo de conocer y analizar políticas públicas o acciones específicas, aplicadas en los distintos niveles de gobierno, que se hayan traducido en logros en la prevención, persecución y castigo de la delincuencia, así como para discutir aquellas propuestas y proyectos que contribuyan a mejorar dichas políticas.



políticas-01.p65 9 18/12/2007, 07:08 p.m.

Gustavo Fondevila, investigador del CIDE, diputado Rodrigo Medina de la Cruz, presidente de la Comisión de Seguridad Pública, y Francisco Guerrero, director general del CESOP; durante la inauguración del foro Políticas públicas eficaces en el combate a la delincuencia.

Para alcanzar dicho propósito las mesas de trabajo estuvieron integradas por académicos especializados en estos temas, así como por funcionarios encargados de diversas instituciones de seguridad pública en México. Gracias a las gestiones del Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE), se contó con la participación de Marcelo Fabián Saín, en ese momento interventor de la Policía de Seguridad Aeroportuaria de Argentina.[1]

El doctor Saín, quien participó en la mesa denominada "¿Qué cosas han funcionado en el mundo?", sostuvo que en aquella nación austral la clase política no intervino durante muchos años en los asuntos policiacos. Ello provocó –explicó el funcionario argentino– una gran autonomía y la politización de la policía, la cual

[1] El doctor Saín también participó en el ciclo de actividades organizado por el CIDE, destinado a analizar el tema de la reforma policial en América Latina.



políticas-01.p65 10 18/12/2007, 07:08 p.m.

prestaba servicios informales de inteligencia y participaba en operaciones políticas encubiertas. Debido a esa prioridad desvirtuada, explicó Saín, la atención a los problemas de los ciudadanos estaba relegada; "el principal cliente de la policía era el Estado, no la población", dijo.

El también presidente del Instituto Latinoamericano de Seguridad y Democracia advirtió que este fenómeno ocasionó un gran rezago en la institucionalización de los cuerpos policiales, el cual se expresa en los siguientes fenómenos: estructura normativa inadecuada, muy escasos funcionarios expertos en el tema, manejo discrecional de las estadísticas delictivas, pésima coordinación entre las áreas de inteligencia y las operativas, y una constante colusión entre policías y organizaciones delictivas.

En opinión del doctor Saín, esta colusión y los fuertes intereses económicos que ella genera y protege, explican en gran medida la resistencia y no pocos fracasos en que han terminado diversos esfuerzos de reestructuración policial. "El que no entiende el mapa de los negocios de la policía –advirtió–, nunca va a entender por qué hay tantas resistencias". Frente a este diagnóstico, el lector encontrará en la ponencia de Marcelo Saín la descripción de los principios, problemas y, de manera más detallada, lo que él llama las "ocho rupturas" necesarias para llevar a cabo la reestructuración policial.

Esta mesa también contó con la participación de Jorge Chabat y Mario Arroyo. El primero de ellos presentó un amplio panorama de los factores que originaron la escalada de la delincuencia en México a partir de los años setenta, así como un recuento de las políticas públicas aplicadas desde entonces para combatirla. El balance del doctor Chabat abarca las primeras acciones y las propuestas legislativas del presidente Felipe Calderón.

Por su parte, Mario Arroyo consideró que en México el aumento sin precedentes en el presupuesto y las reformas realizadas en materia de seguridad pública en los últimos años han alcanzado muy pocos resultados. Después de hacer una revisión histórica de los paradigmas que se han aplicado en la materia, Arroyo subrayó que es necesario superar el enfoque reactivo y punitivo y poner en marcha un trabajo multidisciplinario. Esto demanda –explicó– ac-



políticas-01.p65 11 18/12/2007, 07:08 p.m.

ciones en las áreas de educación, salud, medios de comunicación, información y tecnología y participación ciudadana. Por último, como el lector podrá advertir al revisar su trabajo, propuso un esquema básico para el diseño, ejecución y evaluación de políticas de seguridad.

La segundad mesa de trabajo, denominada "Acciones públicas relevantes en las entidades federativas", inició con la participación de María Eugenia Hinojosa, en su calidad de directora de Prevención de la Secretaría de Seguridad Ciudadana de Querétaro. Ella centró su participación en la descripción del modelo de evaluación anual que se aplica a las policías preventivas de su entidad.

Hinojosa explicó que se trata de un procedimiento que se aplica a las corporaciones que voluntariamente lo acepten, con el objetivo de valorar su nivel de desarrollo a través del cumplimiento de estándares. Esta medición tiene el propósito de encaminar a las corporaciones hacia esquemas efectivos de operación y profesionalización de sus miembros. Como resultado de este proceso, cada corporación obtiene un puntaje utilizado como punto de referencia para las evaluaciones subsiguientes.

En 2006 –explicó Hinojosa– se logró la participación de 10 de 18 municipios. A manera de reconocimiento y estímulo, a las tres corporaciones que obtuvieron las mejores puntaciones se les entregó equipo y una partida presupuestal de dos millones de pesos.

Jorge Amador, director de Seguridad Pública de Ciudad Nezahualcóyotl, explicó su experiencia que llamó de "relativo éxito". En los primeros años del milenio, este municipio mexiquense enfrentó la agudización de los problemas de inseguridad. Como se podrá observar en la información estadística que se incluye en este volumen, en el periodo 2003-2006 fue posible revertir la incidencia de delitos como homicidio, lesiones y robos (de auto, a casa-habitación, locales comerciales y en la vía pública).

¿Cómo se alcanzaron estos resultados? El director de este municipio dio cuenta de los cinco grandes rubros que integraron su estrategia: depuración, pero también incentivación para los elementos policiacos; cambios en las formas de operación; mayores recursos para adquirir equipo y tecnología; reconstrucción de las relaciones con la población, principalmente a través de la policía



políticas-01.p65 12 18/12/2007, 07:08 p.m.

vecinal; y renovación y fortalecimiento de las relaciones con otras instituciones encargadas de la seguridad y procuración de justicia en el estado y de la zona conurbada.

Esta mesa cerró con el trabajo de Arturo Arango, quien explicó el proceso que conlleva la elaboración de una averiguación previa y el resultado que se obtiene de la mayoría de ellas. De acuerdo con sus cifras, a escala nacional sólo se denuncia uno de cada cinco delitos cometidos y únicamente se sentencia a 1.2% del total de los delitos denunciados, es decir, 12 de cada mil delitos cometidos. Esto ilustra, a decir de Arango, la baja eficiencia del sistema de procuración de justicia.

El investigador del Instituto Ciudadano de Estudios sobre la Inseguridad –ONG reconocida por sus encuestas de victimización– ofrece en este volumen un análisis de la eficiencia del sistema comparado por entidad federativa, presupuesto aplicado y año de ejercicio, para el periodo 1997-2007.

La tercera y última mesa de este foro se tituló "Reformas necesarias para mejorar la seguridad pública". Contó con una participación multidisciplinaria, con investigadores provenientes del CIDE, del Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social (CIESAS) y de la UNAM. En ella, Gustavo Fondevila recordó que el gasto federal en seguridad pública ha crecido a razón de 25% anual en promedio, y que entre 1994 y 2004 se incrementó diez veces como porcentaje del Producto Interno Bruto (PIB).

Pese a esta inversión, y en coincidencia con otros planteamientos realizados en este foro, Fondevila sostuvo que las reformas institucionales realizadas hasta ahora han sido "dispersas", existe una escasa disuasión de los delincuentes y las antiguas prácticas de control han sido rebasadas. ¿Qué factores ocasionan dichas deficiencias? El investigador del CIDE centró su explicación en seis fenómenos: la tradición centralista del país; la escasa colaboración horizontal entre las distintas dependencias encargadas de la seguridad pública; la incapacidad para hacer cambios radicales en las formas de operar; la falta de incentivos para los buenos resultados; la fragmentación y rotación de los principales mandos; y la quiebra que existe entre las tareas de investigación y prevención.



políticas-01.p65 13 18/12/2007, 07:08 p.m.

Elena Azaola partió de la propuesta de superar el concepto de *seguridad pública* para sustituirlo por el de *seguridad ciudadana* o *humana*, con el cual se alude a temas como el cuidado del medio ambiente y de espacios públicos, la cohesión social y, entre otros, la calidad de vida. A partir de esta definición, la investigadora del CIESAS se refirió a la Estrategia Nacional de Prevención del Delito y Combate a la Delincuencia, que anunció el presidente Felipe Calderón el 7 de marzo de 2007.

Azaola afirmó que los componentes de dicha estrategia son loables, pero en su opinión ésta es insuficiente para definir un horizonte de largo plazo; no se trata –dijo– de un plan integral para combatir el delito, no explica cómo se romperán las inercias de los cuerpos policiacos y tampoco asigna un lugar para la participación ciudadana.

Por último, este foro contó con la participación de René Alejandro Jiménez Ornelas, quien realizó una propuesta para mejorar el combate a la explotación sexual infantil. Este investigador de la UNAM mencionó que de acuerdo con cifras de la Unicef, en México 20 mil niños son víctimas de este delito y miles de pedófilos viajan a nuestro país para conseguir a sus víctimas.

Para el combate de este delito, Jiménez Ornelas explicó que es necesario contar con una estrategia que incluya un enfoque punitivo y otro preventivo. El primero debe incluir acciones como revisar la legislación de los estados en materia de lenocinio, la capacitación y el combate a la corrupción de los encargados de la procuración e impartición de justicia y, entre otros, vigilar la adecuada protección de la víctima y la reparación del daño.

El enfoque preventivo expuesto por Jiménez Ornelas incluye aspectos como difusión y promoción de los derechos de la niñez, campañas de prevención y fomento a la cultura de denuncia.

Como el lector podrá advertir, este libro incluye textos que apuntan una serie de propuestas que podrían contribuir a mejorar las estrategias de reducción y combate a la delincuencia. Una agenda de actualidad y prioritaria para mejorar nuestra convivencia social.



políticas-01.p65 14 18/12/2007, 07:08 p.m.

# El proceso hacia la reestructuración policial

*Marcelo Fabián Saín*

Argentina es un país que ha fracasado en materia de reformas policiales, sin embargo, hemos aprendido mucho de los errores cometidos a lo largo de los últimos años. Ahora poco a poco hemos incorporado a la agenda de prioridades políticas el tema de la reforma policial como un capítulo más de la reforma del sistema de seguridad pública.

Jorge Chabat, investigador del CIDE, Mario Arroyo Juárez, director de la Academia Regional de Seguridad Pública del Noreste, diputado Armando Barreiro Pérez, secretario de la Comisión de Seguridad Pública, y Marcelo Fabián Saín, presidente del Instituto Latinoamericano de Seguridad y Democracia.



políticas-01.p65 15 18/12/2007, 07:08 p.m.

En la actualidad, Argentina cuenta con una policía que se fue configurando a lo largo de varias décadas.

Argentina es un país federal como México, y tiene cuatro servicios policiales federales; el cuarto de ellos es la primera experiencia con mando civil no policial, si bien cuenta con 23 policías provinciales. Es un sistema bastante complejo, sobre todo si se considera que en Argentina existen alrededor de 250 mil miembros y funcionarios policiales para una población de 36 millones de habitantes.

Pero tenemos trazos organizativos que serían nuestra base, ya que no hay reforma policial que no parta del escenario en el que nos encontramos institucionalmente. Esto pone en tela de juicio, quizás, algunas miradas acríticas que desde América Latina hemos tenido de otras experiencias, como la neoyorquina o la londinense, porque en realidad hay una mirada bastante acrítica del tema. En general, solemos tomar modelos sin tener una lectura apropiada de lo que es la "caja negra" de la policía, en el sentido de que la realidad de la institución policial es desconocida para el mundo académico y político, porque históricamente ha privado una suerte de desatención de este tipo de cuestiones.

Hay algunas tendencias que son muy importantes para nosotros, sobre todo si tomamos en cuenta que el tema policial es en realidad un tema netamente político: una de ellas es que desde la restauración democrática de 1983, lo que ha pasado en nuestro país es que el gobierno ha delegado la seguridad pública a las instituciones policiales.

La clase política argentina en general ha dicho "éste es un asunto de la policía", acá la buena política de seguridad es elegir un buen comisario general que no nos cause problemas y un pacto de reciprocidad; ese pacto de reciprocidad es: "nosotros no nos metemos en la institución policial desde el mundo de la política, ustedes gestionen la seguridad a un punto tal que no genere problemas políticos ni demandas sociales". Si esto supone al mismo tiempo redes de financiamiento ilegal, regulación de la corrupción y vinculación con actividades delictivas, mientras esto no genere problemas políticos, es un tema que las instituciones policiales habrán de resolver.



políticas-01.p65 16 18/12/2007, 07:08 p.m.

Esta postura asumida por la clase política generó algunas consecuencias terribles, como la autonomización institucional de la policía y su politización, pues la policía también prestaba servicios al mundo de la política, así como servicios informales de inteligencia, participación en operaciones políticas encubiertas, etcétera. En otras palabras, ha habido una suerte de subordinación informal de la policía y una autonomía en la propia gestión de la institución policial. Ante esto, la cuestión de la ciudadanía está en un segundo plano: el principal cliente de la policía es el Estado, no la población, no los habitantes, no las personas.

Esto tuvo una consecuencia letal para la democracia y una falta de estructura normativa y organizacional, de conducción política sobre la seguridad y la policía, pues en Argentina no hay funcionarios gubernamentales expertos en la materia; no hacía falta pues las cúpulas policiales gobernaban esto.

Y en ausencia del mando civil sobre el sistema policial, esto es una suerte de ausencia de conducción civil de la seguridad pública.

La contracara de esto es que la seguridad pública fue gobernada por la institución policial con criterios propios. Así, la elaboración del cuadro de la situación del delito lo hace la policía; a veces lo infla para pedir recursos o facultades, a veces oculta delitos para no evidenciar ineficiencias o actos de corrupción, y en esto la clase gubernamental es esclava de lo que dice la policía porque no ha habido resortes de conocimiento en la escala política sobre este tipo de cuestiones.

Las estrategias institucionales de reforma siempre han sido autorreformas extremadamente cosméticas. Generalmente la policía, cuando reforma, dice: "más recursos y más hombres y más medios técnicos a los que ya existen". No pone en tela de juicio a la institución policial, no discute, no cuestiona si hace bien o no su trabajo, si se estructura bien o no.

En cuanto a la estrategia de la prevención social del delito y la violencia, la policía se posiciona como el único recurso de trabajo, dejando a un lado a la intervención o participación comunitaria.

Esto generó un autogobierno policial, con una policía fuertemente militarizada y una concepción policialista de la seguridad, como decía anteriormente.



políticas-01.p65 17 18/12/2007, 07:08 p.m.

Hemos estructurado organizaciones policiales de manera muy parecida a las estructuras militares, fuertemente centralizadas y donde se concentran todas las labores en una sola institución y en un mismo circuito institucional: tanto la prevención como la investigación y el seguimiento de todo lo que es la problemática del delito complejo.

En Argentina, las instituciones policiales son fuertemente centralistas, estados mayores en donde hay 30 o 40% del personal concentrado desde arriba; personal policial haciendo tareas administrativas.

Cuando fui viceprimer ministro en la provincia de Buenos Aires, se hizo un diagnóstico en tres meses y el 35% de la institución realizaba tareas administrativas en la conducción; el 30% cuidaba detenidos, informalmente, porque no era una atribución propia, pues hay un servicio penitenciario para eso; el 15% custodiaba dignatarios, legisladores, jueces; y solamente el 20% hacía tareas operacionales. En tres turnos, esto significaba que había cinco mil policías haciendo prevención en la calle para 15 millones de habitantes. Una institución muy bonita.

En las instituciones policiales, sin abundar en cuestiones técnicas, en general hay una separación muy grande entre el circuito de inteligencia, el circuito operacional y el circuito logístico. Éstas son tres tareas policiales que tienen que ir fuertemente unidas, pero en realidad hay una brecha muy importante entre ellas.

Acá hay otra de las prácticas policiales habituales. Tenemos disciplinamiento social, como decíamos antes, es decir, policiamiento fuertemente territorialista, y esto viene del siglo XIX. Las policías dicen: "la principal prevención es la ocupación territorial"; como los viejos mojones de la campaña del desierto a finales del siglo XIX en mi país, pues digamos que iban avanzando con mojones. Si hay un problema de seguridad, hay que colocar un destacamento cerca del lugar porque esto disuade. ¡Mentira! Está probado que no es así.

Sin embargo, esto crea estructuras burocráticas, controla la seguridad 50 metros a la redonda, y si uno vive en un barrio y es un político influyente, con más razón, cómo no voy a tener un cura y un destacamento policial cerca; ambos son dos atributos de poder.



políticas-01.p65 18 18/12/2007, 07:08 p.m.

En Argentina, en los últimos 10 años ha habido toda una suerte de estructuración de modalidades criminales organizadas bajo el amparo y la protección policial, con creación de mercados de compra-venta de autopartes, drogas, trata de blancas y el abigeato, que está muy sofisticado en mi país; las pampas, es decir, el delito rural, es un tema de mucha envergadura en cuanto a criminalidad organizada, todo lo que tiene que ver con la cuestión de modalidades de contrabando y tráfico ilegal de personas, con colectividades. Todo esto sólo se pudo estructurar bajo el amparo policial, generando una suerte de autofinanciamiento policial ilegal.

En esto quiero ser muy claro. El tesoro nacional y el presupuesto en Argentina financia muy poco de las instituciones policiales. Las policías tienen, en general, recursos suficientes para trabajar hasta el día 10 de cada mes, pero no cierran las puertas de los destacamentos, es decir, la policía sigue funcionando. Gran parte del circuito del financiamiento informal tiene que ver con recursos provenientes de la corrupción institucional.

En América Latina –no conozco el caso mexicano, sinceramente– gran parte de las resistencias al cambio tiene que ver con la protección de esto; no tiene que ver con cuestiones culturales, ideológicas, discusiones de distintas teorías del *management* policial, sino con la preservación de negocios, y el que no entiende el mapa de los negocios de la policía, nunca va a entender por qué hay tantas resistencias culturales.

En este punto entra, entre otras cosas, la legitimidad política de los gobernantes, donde el costo del *statu quo* es mayor que el costo de la reforma, pero no se equipara esta estructura de costo, porque quien toca el tema de la reforma toca prebendas institucionales, toca prerrogativas de poder y toca también –como lo decíamos anteriormente– negocios.

Hay un gobernador ahora en mi país, cuya policía acaba de matar a un docente que hacía una protesta pacífica en una ruta. Ese gobernador no tenía ningún problema en materia de seguridad hasta hace una semana atrás. Ahora es muy probable que caiga como gobernador. Era precandidato a presidente por un partido político de la derecha, partidario de la mano dura.



políticas-01.p65 19 18/12/2007, 07:08 p.m.

El tema de la seguridad quizás le cueste la vida política. En un solo hecho, en un solo segundo. Un disparo de un gas lacrimógeno a dos metros de la cabeza de un docente que estaba protestando en forma pacífica. La seguridad no te da votos, pero te puede costar la estabilidad política, y ahí es donde tenemos que esperar la oportunidad para la reforma; ahí es donde tenemos que esperar la sociedad civil y las personas especializadas en este tipo de cuestiones.

Ya casi para finalizar, mencionaremos algunos principios básicos del gobierno político de la seguridad pública:

- Los asuntos de la seguridad pública son sustancialmente políticos y no sólo policiales.
- La seguridad pública tiene como objeto y sujeto a las personas y a la comunidad, y no al Estado o a su institución policial. No hay que preservar al Estado, hay que preservar a la gente. El Estado es un instrumento al servicio de la seguridad de la gente. La defensa nacional, la seguridad nacional, la seguridad pública, son instancias de generación de situaciones de previsibilidad para la comunidad, no para los funcionarios.
- Los dispositivos de intervención fundamentales del gobierno político en materia de seguridad pública no se agotan en el sistema policial, sino que también suponen el sistema de prevención social de la violencia y el delito, abocado a intervenir sobre las condiciones sociales y situaciones de riesgo que favorecen hechos delictivos.

A continuación, para terminar, mencionaré los ejes estratégicos de la nueva profesionalidad policial, tal como los entendemos nosotros:

1. Desmilitarización de la institución policial

   *a)* La desarticulación de toda forma de dependencia orgánico-funcional y doctrinal de la policía con relación a las Fuerzas Armadas y, como correlato de ello, la dependen-



políticas-01.p65 20 18/12/2007, 07:08 p.m.

cia orgánico-funcional de la policía del ministerio responsable de las políticas de seguridad pública.

*b)* La desmilitarización doctrinal, orgánica y funcional de la policía, esto es, de las estructuras de mando, las modalidades de policiamiento preventivo y complejo, de la carrera profesional, del sistema de formación y capacitación y de los mecanismos de control policial.

2. Despolitización de la institución policial

*a)* La desarticulación de toda forma o influencia o manipulación política o de dirección extrainstitucional o informal sobre la policía de parte de las autoridades gubernamentales, parlamentarias, judiciales o locales, o, en su defecto, de parte de sectores políticos partidarios o de sectores sociales.

*b)* El agnosticismo político de la policía a través de la prescindencia política de la institución policial.

*c)* La absoluta sujeción policial al ordenamiento legal y normativo democrático y, en ese marco, la subordinación policial a las autoridades gubernamentales responsables de la dirección de los asuntos de la seguridad pública, siempre en el marco de aquel ordenamiento legal y normativo.

3. Centralidad de la problemática delictiva como eje de la labor policial

*a)* La organización y el funcionamiento policial deben estructurarse sobre la base del conjunto de problemáticas criminales, haciendo que el esfuerzo global de la institución esté predominantemente destinado a las labores de control del delito –prevención del delito, policiamiento complejo e investigación criminal.

*b)* El policiamiento por resolución de problemas delictivos específicos debe constituir la modalidad predominante de la labor policial.



políticas-01.p65 21 18/12/2007, 07:08 p.m.

4. Diferenciación orgánica y funcional entre seguridad preventiva y seguridad compleja en la institución policial

   *a)* La distinción y paulatina separación institucional de la seguridad preventiva y la seguridad compleja en tanto esferas organizativas y funcionales diferenciadas de la institución policial.
   *b)* La conformación del sistema policial de seguridad preventiva, por un lado, y del sistema policial de seguridad compleja, por el otro, como dos agrupamientos policiales diferenciados con sus respectivos sistemas de mando estratégico y táctico, estructura operacional y logística, sistema de inteligencia criminal, carrera profesional de los efectivos y régimen de formación y capacitación.

5. Descentralización espacial de la institución policial

   *a)* La desconcentración de la institución policial a través de la delegación de la planeación estratégico-operacional y del ejercicio del mando estratégico-operacional –y no del mando estratégico-institucional que siempre está en manos de las autoridades gubernamentales y policiales superiores– a favor de determinadas unidades regionales abocadas al policiamiento preventivo y al policiamiento complejo.
   *b)* La descentralización de la institución policial a través de la transferencia de las facultades de planificación táctico-operacional, ejecución, evaluación y ejercicio del mando táctico en favor de las unidades locales abocadas al policiamiento preventivo y al policiamiento complejo.

Sobre la base de estos cinco ejes, proponemos un diseño de ocho rupturas de lo que era el modelo tradicional de policía, los cuales se describen a continuación:

1. Diferenciación de la estructura orgánico-funcional del sistema policial.



políticas-01.p65 22 18/12/2007, 07:08 p.m.

La estructura orgánico-funcional de la policía debe componerse de dos estructuras básicas y diferenciadas:

*a)* La estructura de dirección y administración, a cargo de la dirección superior y administración general del sistema policial e integrada por funcionarios y por personal civil sin estado policial.
*b)* La estructura operacional, a cargo de la dirección y ejecución operacional de las estrategias policiales en materia de seguridad preventiva y en seguridad compleja e integrada por el personal policial de la institución.

La dirección superior del sistema policial comprende:

*a)* La gestión del conocimiento acerca de la seguridad pública.

- Conocimiento de las problemáticas de seguridad.
- Conocimiento institucional.

*b)* La planeación estratégica del sistema policial.

- Planeación estratégica.
- Coordinación institucional.
- Evaluación institucional.

*c)* El diseño y la formulación de las estrategias policiales.

- Estrategias de modernización policial.
- Estrategias de seguridad preventiva y compleja de control del delito.

*d)* La conducción orgánica superior del sistema policial.

- Doctrina estratégica y operacional y procedimientos policiales.
- Estructura operacional y despliegue policial.



políticas-01.p65 23 18/12/2007, 07:08 p.m.

- Estructura de personal policial.
- Sistema logístico e infraestructural policial.
- Formación y capacitación policial.

La administración general del sistema policial comprende:

*a)* La planificación y ejecución presupuestaria del sistema policial.
*b)* La gestión económica, financiera, contable y patrimonial del sistema policial.
*c)* La gestión administrativa integral del sistema policial.
*d)* La gestión de los recursos humanos del sistema policial (excepto la planificación y decisión de la ocupación de los cargos y destinos policiales).
*e)* La planificación y gestión tecnológica e infraestructural del sistema policial (a partir de los requerimientos surgidos de la conducción funcional superior del sistema policial).
*f)* La asistencia jurídica del sistema policial.
*g)* La dirección de las relaciones institucionales del sistema policial.

La dirección y ejecución operacional del sistema policial comprende:

*a)* La planificación de la operaciones y acciones policiales de seguridad preventiva y compleja.
*b)* La dirección y coordinación de la operaciones y acciones policiales de seguridad preventiva y compleja.
*c)* La supervisión y evaluación de la operaciones y acciones policiales de seguridad preventiva y compleja.

2. Especialización de la estructura operacional del sistema policial.

La estructura operacional de la policía debe componerse de dos sistemas básicos y diferenciados:



políticas-01.p65 24 18/12/2007, 07:08 p.m.

*a)* El sistema policial de seguridad preventiva, compuesto por el conjunto de unidades de dirección y ejecución operacional dedicadas al desarrollo de las labores policiales de seguridad preventiva.
*b)* El sistema policial de seguridad compleja, compuesto por el conjunto de unidades de dirección y ejecución operacional dedicadas al desarrollo de las labores policiales de seguridad compleja.

3. Nueva modalidad de dirección superior del sistema policial

La dirección superior de la policía debe diferenciar orgánica y funcionalmente dos dimensiones básicas:

*a)* La dirección orgánica del sistema policial.
*b)* La dirección funcional del sistema policial.

La dirección orgánica del sistema policial debe ser desarrollada por la estructura de dirección y administración (no por la estructura operacional), y comprende el diseño, la elaboración, la planificación y/o la actualización de:

*a)* La doctrina estratégica y operacional y los procedimientos policiales.
*b)* La estructura operacional y de despliegue policial.
*c)* La estructura de personal policial.
*d)* El sistema logístico e infraestructural policial.
*e)* La formación y capacitación policial.

La dirección funcional del sistema policial debe ser desarrollada por la estructura operacional (no por la estructura de dirección y administración), y comprende:

*a)* La planificación de la operaciones y acciones policiales de seguridad preventiva y compleja.
*b)* La dirección y coordinación de la operaciones y acciones policiales de seguridad preventiva y compleja.



políticas-01.p65 25 18/12/2007, 07:08 p.m.

*c)* La supervisión y evaluación de la operaciones y acciones policiales de seguridad preventiva y compleja.

4. Nueva modalidad de dirección funcional del sistema policial

La dirección funcional de la policía debe suponer la integración funcional de las tres labores básicas del policiamiento:

*a)* La producción de la inteligencia criminal.
*b)* La gestión de las operaciones policiales.
*c)* El desarrollo de la logística policial.

En las modalidades tradicionales de policiamiento, estas tres labores básicas son desarrolladas por dependencias independientes entre sí y no están funcionalmente integradas.
La dirección funcional de la policía debe llevarse a cabo por un dispositivo institucional unificado o Centro de Análisis, Comando y Control (CEAC), integrado por tres componentes básicos y funcionalmente integrados:

*a)* El Departamento de Inteligencia Criminal a cargo de la planificación y gestión integral de la inteligencia criminal estratégica y táctica.
*b)* El Departamento de Operaciones Policiales a cargo de la planificación, conducción y evaluación de las operaciones y acciones policiales de seguridad preventiva y compleja.
*c)* El Departamento de Logística Policial a cargo de la planificación y gestión logística del sistema operacional de la policía.

5. Descentralización funcional del sistema policial

La descentralización funcional de la policía debe suponer la descentralización de la dirección funcional del sistema poli-



políticas-01.p65 26 18/12/2007, 07:08 p.m.

cial mediante la conformación de dispositivos de mandos intermedios (entre la Dirección Superior y las unidades operacionales) o Unidades Policiales Regionales a cargo de:

*a)* La dirección funcional en el nivel táctico-operacional de las unidades operacionales de seguridad preventiva y compleja desplegadas en el ámbito de su jurisdicción.
*b)* El desarrollo de las labores básicas de inteligencia criminal, operaciones policiales y logística policial en el ámbito de su jurisdicción.

6. Modernización del régimen profesional del sistema policial

El nuevo régimen profesional de la policía debe estructurarse mediante parámetros actualizados y adecuados a las nuevas modalidades de organización y funcionamiento policial, tales como:

*a)* Escalafón policial único compuesto por una oficialidad única estructurada sobre la base de un sistema jerárquico integrado por pocos grados jerárquicos (entre 8 y 10).
*b)* Agrupamientos policiales específicos, diferenciados por especialidad policial en cuyo marco se deben estructurar los perfiles o carreras policiales básicas, a saber:

- Agrupamiento de Seguridad Preventiva con sus especialidades.
- Agrupamiento de Seguridad Compleja con sus especialidades.

*c)* Sistema jerárquico diferenciado, compuesto por tres cuadros de oficiales:

- Oficiales Superiores de Conducción.
- Oficiales Supervisores.
- Oficiales Subalternos.



políticas-01.p65 27 18/12/2007, 07:08 p.m.

*d)* Régimen de superioridad diferenciada, compuesto por tres tipos de superioridad:

- Superioridad jerárquica.
- Superioridad orgánica.
- Superioridad funcional.

*e)* Régimen de promociones o ascensos jerárquicos profesionalizados, basado en la aptitud profesional asentada en:

- El desempeño del policía durante el cumplimiento de sus funciones y labores (evaluación anual).
- La capacitación del policía que fuera brindada u homologada por la institución.

*f)* Régimen de ocupación de cargos orgánicos profesionalizado, asentado en:

- La diferenciación entre cargo orgánico y grado jerárquico, no condicionando o determinando la ocupación del primero a la posesión de ciertos grados jerárquicos.
- La aptitud profesional asentada en el desempeño y la capacitación del policía.
- La posibilidad del desarrollo de concursos abiertos (internos o externos) de antecedentes y oposición.

*g)* Régimen de haberes profesionalizado, asentado en:

- El haber del personal policial debe compensar la responsabilidad inherente al grado jerárquico, al cargo orgánico, a las funciones y al desempeño efectivo de las tareas asignadas.
- El haber del personal policial se debe componer del sueldo básico, los suplementos, las bonificaciones y las compensaciones.



políticas-01.p65 28 18/12/2007, 07:08 p.m.

- El haber del personal policial debe ser suficiente para que dicho personal tenga dedicación exclusiva, sin que deba desarrollar otras actividades laborales complementarias o adicionales.

7. Modernización del sistema de educación policial

El nuevo sistema de educación policial debe estructurarse mediante parámetros actualizados y adecuados a las nuevas modalidades de organización y funcionamiento policial, tales como:

*a)* La formación y capacitación policial debe ser continua y permanente, es decir, estructurarse a lo largo de la carrera profesional del policía.
*b)* La formación y capacitación policial debe asentarse en la producción de capacidades y competencias profesionales específicas derivadas de las labores ocupacionales y de las tareas básicas propias de los perfiles y especialidades policiales.

8. Modernización del sistema de control policial

El nuevo sistema de control policial debe constituir un dispositivo institucional diferenciado y autárquico respecto del sistema policial propiamente dicho, y debe estructurarse sobre la base de dos ejes:

*a)* El control de abusos y corrupción mediante:

- Auditoria de Asuntos Internos.
- Tribunal de Faltas Profesionales.

*b)* La promoción de los derechos del personal policial mediante el Defensor del Policía.



políticas-01.p65 29 18/12/2007, 07:08 p.m.

# Panorama de las reformas en materia de seguridad pública

*Jorge Chabat*

El propósito de este texto es ofrecer un panorama de las reformas en materia de seguridad pública, qué ha funcionado y qué no.

Brevemente, haremos un repaso de los antecedentes. Quizás algunas de estas cosas resulten un poco obvias, pero nos ayudan a entender cuáles son los problemas que enfrentamos en este momento.

Históricamente, en México hemos tenido una ausencia de Estado de derecho, por lo menos en los siglos XIX y XX. La aplicación de la ley ha sido bastante débil y desigual, como lo ilustra una famosa frase de un político mexicano del siglo XIX: "Para mis amigos, todo; para mis enemigos, la ley". La ley es un instrumento de venganza, un instrumento político.

Adicionalmente, las transiciones políticas en México se han producido por la violencia (Independencia, Leyes de Reforma, Revolución mexicana, etcétera).

Asimismo, la fuerza del Estado se ha empleado de manera inapropiada. La fuerza legítima, que se supone debe usar el Estado para establecer el orden y hacer respetar la ley, se ha utilizado con fines políticos, sobre todo en los años sesenta y setenta.

En esas dos décadas el país experimentó diversas causas que contribuyeron en este sentido. Una de ellas fue la corrupción del aparato de seguridad, con la tristemente célebre Dirección Federal de Seguridad que todos recordamos con escalofríos.

Otra causa fue el importante desarrollo del narcotráfico, que si bien era un problema que existía antes, en realidad es a media-



políticas-01.p65 31 18/12/2007, 07:08 p.m.

dos de los ochenta cuando empieza a adquirir una dimensión preocupante y a generar incluso inestabilidad y problemas en cuanto a la relación con Estados Unidos.

Algunas fuentes internacionales de inestabilidad en esos años fueron la presencia de refugiados guatemaltecos en México y la crisis centroamericana, que si bien no incidieron directamente en un deterioro de la seguridad, sí generaron un ambiente inmediato de inestabilidad. Asimismo, el surgimiento de grupos guerrilleros en esa época tampoco contribuyó al mantenimiento de una situación óptima en términos de seguridad.

Para la década de los noventa, como todos sabemos, esta situación siguió deteriorándose, pues hubo un aumento muy claro en los índices de la delincuencia, sobre todo con la consolidación de los grandes cárteles mexicanos de la droga.

El surgimiento y fortalecimiento de estos cárteles, como los de Tijuana, Juárez, Golfo o Sinaloa, se ha especulado, tuvo que ver con el desmantelamiento de los cárteles colombianos.

Finalmente, otro factor fueron los grupos guerrilleros que aparecieron en los noventa, sobre todo el EZLN y el EPR. El EZLN en realidad no es una guerrilla tradicional, sino un actor político; como algún ex ministro lo dijera: una guerrilla de tinta en Internet. En cambio, el EPR sí es una guerrilla tradicional, dura.

¿Cómo respondió el Estado mexicano a este deterioro en los años ochenta y noventa? Pues con una serie de medidas básicamente reactivas todas ellas, algunas de las cuales no funcionaron, pero que dan una idea de cómo el Estado fue rebasado por esta problemática y respondió un poco de manera, insisto, reactiva.

En 1989 se crea el Centro de Investigaciones de Seguridad Nacional (CISEN) como remplazo de la Dirección Federal de Seguridad, lo cual fue una medida importante para tratar de fortalecer los servicios de inteligencia, porque muchos de los problemas de la inseguridad o de sus causas tienen que ver con la delincuencia organizada, y la inteligencia es fundamental para su combate.

Asimismo, se crea la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH) como respuesta a las quejas por el abuso de las garantías individuales por parte de las fuerzas de seguridad. También se crea el Instituto Nacional de Combate a las Drogas en 1993, pero



políticas-01.p65 32 18/12/2007, 07:08 p.m.

como todos saben, el instituto desaparece en 1997, cuando su comisionado, el general Gutiérrez Rebollo, es arrestado acusado de colaborar con el cártel de Juárez, lo cual nos habla de lo complicado que es hacer instituciones que funcionen, porque se hacen pero luego fallan las personas; aunque, por otra parte, si fallan las personas es porque las instituciones no cuentan con los mecanismos para evitar estas situaciones.

Con Ernesto Zedillo el Poder Judicial contó con más autonomía, se reformó el Código Penal para hacer más severas las penas en caso de delincuencia organizada, así como el Código Fiscal, sobre todo para aumentar la eficacia en el combate al lavado de dinero, con la obligación de reportar transacciones mayores a 10 mil dólares. En ese mismo sexenio se creó el Sistema Nacional de Seguridad Pública, que buscaba coordinar los tres niveles de gobierno en la parte de seguridad y crear una base de datos única a escala nacional.

En 1996 se emite la Ley Contra la Delincuencia Organizada y se crea la Unidad Especializada contra la Delincuencia Organizada (UEDO) de la Procuraduría General de la República (PGR), un poco en la tendencia de fortalecer las instituciones para combatir este tipo de delincuencia.

A mediados de los noventa se da también una medida muy polémica: la participación de las Fuerzas Armadas en el combate a las drogas. Esta medida generó una gran discusión sobre si deberían o no las Fuerzas Armadas entrar en este tipo de acciones. Yo pienso que el ejército no fue diseñado para ello, pero como las policías no eran eficientes, el Estado mexicano echó mano de ese recurso, como a la fecha lo sigue haciendo.

En aquella época se decía que no había que enviar a las Fuerzas Armadas a combatir el narco porque se corrompen –yo estoy de acuerdo–, pero entonces no hay que enviar a nadie para que no se corrompa, y creo que eso sería una buena solución, pero tampoco es fácil.

En 1998 se lanza la Cruzada Nacional contra la Delincuencia, que tampoco tuvo resultados espectaculares, y se crea la Policía Federal Preventiva. Éste ha sido uno de los cambios más impor-



políticas-01.p65 33 18/12/2007, 07:08 p.m.

tantes en términos de rediseño institucional y policial del gobierno mexicano.

¿Qué pasó en el gobierno de Fox? Por un lado, hubo cambios en el ambiente internacional, pues la nueva prioridad es la lucha contra el terrorismo, lo cual no deja de ser una paradoja: a diferencia de los gobiernos anteriores, el de Fox empieza a captar capos, pero resulta que el gobierno de Estados Unidos ahora ya no quiere capos, quiere a Bin Laden.

A pesar de eso, el gobierno mexicano dedica todo su esfuerzo a la captura de capos como Benjamín Arellano Félix, Mario Villanueva y Ociel Cárdenas, el líder del cártel del Golfo.

Sin embargo, estas capturas generan consecuencias no deseadas y una vez más parecería que nuestra maldición histórica es que los remedios son peores que las enfermedades, pues la captura de estos capos generó vacíos entre los cárteles y desató una guerra entre el cártel de Sinaloa y el del Golfo, con un incremento de la violencia que vivimos hasta la fecha y que parece no tener fin. Ciertamente era algo que no se tenía previsto, consecuencia de que el gobierno de Fox atacó el problema del narco de manera directa sin tener los recursos institucionales necesarios para enfrentar a un enemigo de esta naturaleza y para lidiar con las consecuencias de sus acciones. Es un poco como si al gobierno de Fox le hubieran dicho: mira, hay un panal de abejas con el que tienes que acabar, y en lugar de hacer lo que cualquier profesional en exterminación de abejas haría, que es ponerse un traje apropiado y evitar que las abejas se vayan a las casas de al lado, pues Fox agarró un palo y le pegó al panal, y claro, es complicado controlar a las abejas que están desatadas.

Otra característica del gobierno de Fox, hay que señalarlo, es que hubo, como un patrón constante, una renuencia a aplicar la ley, incluso en casos justificados, como el de Atenco uno. Atenco uno es cuando se canceló el aeropuerto; Atenco dos es cuando se aplicó la ley y salió peor, y entonces ya no sabía uno qué era mejor, si actuar o no, que eso es un poco la tragedia de este país. Parece que la única forma de aplicar la ley es violando los derechos humanos. Entonces ya no se sabe qué es mejor, si la aplicación o no de la ley.



políticas-01.p65 34 18/12/2007, 07:08 p.m.

Fox en principio decidió varias veces no aplicar la ley porque las policías son muy ineficientes y violan derechos humanos, pero eso tampoco es una solución, sino parte del problema.

¿Qué reformas se dieron en el gobierno de Fox? Fox crea, como todos sabemos, la Secretaría de Seguridad Pública; toma la Policía Federal Preventiva de Gobernación y la pone en esta nueva secretaría; reestructura la PGR, sobre todo crea la Agencia Federal de Investigaciones (AFI), que buscaba ser una FBI mexicana, y qué bueno, porque hay que reconocer que frente a lo que había, que era la policía "perjudicial" federal, la AFI fue un avance muy importante.

Hay que decir que en algunos delitos, como el secuestro, se hizo una labor destacada, aunque ciertamente los problemas no se acaban de resolver.

Fox nombra a un militar, el general Macedo de la Concha, al mando de la PGR, lo cual facilitó mucho la colaboración entre el Ejército y ésta última. Esto permitió operativos muy eficientes para capturar capos, y que además no se filtrara la información a los narcos, como solía ocurrir.

Se emite la Ley de Seguridad Nacional, que en realidad es una ley del CISEN, pues regula las labores de inteligencia de este organismo. Se da una propuesta de reforma al sistema de seguridad y justicia penal, y la reorganización de las fuerzas policiales. Fox se propuso crear una Secretaría del Interior, transformar la PGR en una oficina investigadora independiente y reformar el sistema de justicia penal mediante juicios orales, pero dicha reforma no prosperó, no se discutió en el Congreso y fue un intento frustrado.

Respecto a la actual administración, también ha habido algunas acciones en este sentido. Calderón llega a la presidencia después de una gran crisis poselectoral, y como tiene una gran necesidad de legitimación, decide actuar en el tema de seguridad para obtener esta legitimidad.

En ese sentido, Calderón basa su estrategia en tres puntos, hasta ahora. El primero fueron los operativos policiaco-militares para combatir la narcoviolencia en algunos estados, los cuales, como se verá, no han sido particularmente exitosos. Decide asimismo extraditar a varios capos de la droga, con las consecuencias positivas y negativas que esto pueda tener.



políticas-01.p65 35 18/12/2007, 07:08 p.m.

También anuncia, primero, una propuesta de reformas en el área de seguridad, y luego manda una propuesta –que no es exactamente lo mismo que anunció– que está con los senadores y probablemente será analizada en el próximo periodo de sesiones.

¿Cuáles fueron las reformas que anunció Calderón? Dijo que iba a haber un Código Penal único para todo el país, que se fortalecerían los instrumentos legales para combatir la delincuencia organizada, que se establecerían juicios orales, y que se crearían una policía nacional federal y una base de datos de seguridad a nivel nacional.

¿Cuáles son las propuestas que mandó al Senado, que no son las mismas que anunció? Se propone incluir la figura de arraigo en la Constitución, que no existe, y establecer un límite de 30 días para este arraigo y 60 días en caso de delincuencia organizada. También establece que la policía pueda entrar a un domicilio sin orden de cateo; esta propuesta, como era de esperarse, ha generado muchas reacciones.

También plantea que el Ministerio Público pueda ordenar arraigo, cateo domiciliar e intervención de comunicaciones privadas sin orden judicial previa. La orden, en todo caso, se entregaría después de realizado el acto: propuesta polémica. También plantea que los convictos puedan cumplir sus sentencias en las prisiones locales o federales indistintamente, dependiendo de la que esté más cercana a su domicilio, lo cual tiene sentido pues no se estaría en prisión muy lejos del domicilio excepto en casos de delincuencia organizada.

En casos de juicio por delincuencia organizada, se establece que no será obligatorio revelar el nombre de quien acusa, lo cual puede tener algún sentido, aunque también se puede discutir qué tanto afecta las garantías individuales.

En caso de delincuencia organizada, se podrán confiscar propiedades o terrenos usados en el delito, lo cual en principio no estaba planteado, así que si hay algún terreno donde se cultivaba marihuana, éste puede ser confiscado. La policía tendrá autonomía técnica del Ministerio Público para hacer cierta investigación por su cuenta.



políticas-01.p65 36 18/12/2007, 07:08 p.m.

Algo interesante es el establecimiento de un sistema nacional de desarrollo policial que regulará y estandarizará el ingreso, selección, permanencia, profesionalización, promoción, remoción, separación, sanción y reconocimiento de los policías de la Federación, los estados –incluido el Distrito Federal– y los municipios. La idea es estandarizar la preparación de los policías de todo el país, algo que ciertamente ha sido un problema. Sin embargo, antes de la preparación está el problema de la corrupción, que es realmente lo más complicado, porque si hay algo peor que una policía corrupta e ineficiente, es una policía corrupta y eficiente. Yo no sé, si no se ataca la corrupción, si sea una buena idea darles mejores instrumentos y que estén entrenados para que delincan con más eficiencia.

Los agentes del Ministerio Público –se plantea en la reforma– y los policías federales, estatales y municipales podrán ser despedidos libremente. La reforma también propone cadena perpetua para los secuestradores.

¿Cuál es la evaluación de los primeros 145 días del gobierno de Calderón? La narcoviolencia no ha disminuido, hubo 667 ejecuciones de enero a marzo de 2007, frente a 480 para el mismo periodo de 2006; en realidad ha aumentado, aunque al parecer sí se ha movido de algunos estados a otros. El "efecto cucaracha" famoso, que uno espanta a las cucarachas de su casa y se van a la del vecino.

Hay un sentimiento de fracaso debido a esto. Si el gobierno no ha sido capaz de disminuir la violencia usando toda la capacidad del Estado, incluido el Ejército, entonces parecería que no hay opción, y a lo mejor en efecto no la hay a corto plazo.

Hay que mencionar también que la propuesta de juicio oral no fue incluida en la reforma enviada al Senado, aunque aparentemente va a ser incluida después de un proceso de mayor discusión.

Lo cierto es que Calderón ha puesto todos los huevos en una sola canasta: la seguridad. Si hay un éxito en esta área, la ganancia va a ser alta; si hay un fracaso, va a ser costoso.

Finalmente, lo que podemos ver en este repaso de las reformas y las respuestas del gobierno mexicano a la situación de inseguridad, es que las reformas en los gobiernos de Salinas, Zedillo y Fox han sido reactivas. Hace falta una estrategia de largo plazo



políticas-01.p65 37 18/12/2007, 07:08 p.m.

que se mantenga a pesar de los cambios en la Presidencia de la República, y hay muchos ejemplos. Instituciones que se crean y desaparecen; iniciativas, como el Sistema de Seguridad Pública, que se quedan a la mitad, y después se intentan retomar; en fin, hay un problema, desde luego, de continuidad y de estrategia de largo plazo.

Una reforma de largo plazo debe abarcar toda la cadena de seguridad, no nada más a las policías; desde luego a las policías federales, estatales y municipales, pero también al Poder Judicial y al sistema de prisiones. Si no se abarca toda la cadena, de nada sirve tener una policía eficiente, pues después los jueces dejarán libres a los criminales o éstos seguirán operando desde las cárceles, o se escaparán de ellas, como el Chapo Guzmán. Se podría decir, bueno, entonces para qué los capturamos.

Hace falta poner más énfasis en la prevención del delito, y la parte de la inteligencia es fundamental, sobre todo para combatir el crimen organizado.

Lamentablemente, a corto plazo creo que no hay muchas opciones. Yo concluiría diciendo que quizás en este momento el gobierno mexicano debe hacer uso de su último recurso, que es la Virgen de Guadalupe.



políticas-01.p65 38 18/12/2007, 07:08 p.m.

# Diseño, aplicación y evaluación de políticas de seguridad

*Mario Arroyo Juárez*

Inicio con un poco de historia. El primer plan sexenal, que elaboró Lázaro Cárdenas del Río en 1934, establecía como una de las principales causas de la criminalidad en el país la ausencia de un Código Penal Unificado. Hoy, 2007, los mexicanos seguimos discutiendo si ésta es una buena idea o no. ¿Hasta cuándo seguiremos? Ésa es una pregunta de fondo.

Ése es el problema, que las discusiones no van directamente a la práctica. La perspectiva que les voy a plantear es con base en mi experiencia profesional, académica, después de haber transitado por diversos sectores y básicamente desde una visión político-criminológica.

En la sociedad actual, los escenarios de conflicto se multiplican. Esta idea lineal de la historia que va a ser mejor, no es así, en todos lados lo estamos viendo. Esta linealidad de la historia nos ha demostrado que los tiempos que vienen no son mejores, sino peores que los previos.

Los mecanismos de control tradicional –policías, jueces, ministerios públicos, etcétera–, no solamente no funcionan, sino que han perdido su legitimidad. Y en el caso mexicano, además de la seguridad, tenemos dos grandes tareas pendientes: la inequidad y la pobreza.

La seguridad, junto con la inequidad y la pobreza, constituye sin duda una de las grandes tareas pendientes con las que el Estado mexicano inicia en el presente siglo.



políticas-01.p65 39 18/12/2007, 07:08 p.m.

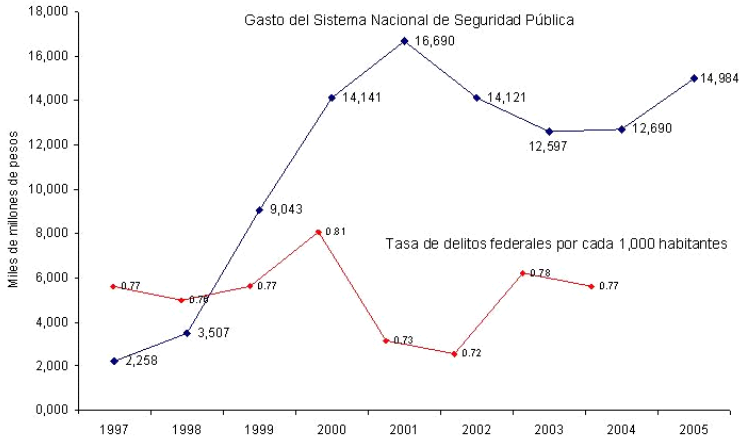
En la Gráfica 1 podemos ver los recursos destinados a la seguridad pública. Ésta es una gráfica que tiene muchas lecturas, pero básicamente refleja el ejercicio presupuestal. Siempre se dijo que el problema era de recursos, que no hay dinero.

Ahora, si comparamos 1997, donde había dos mil millones de pesos, con el 2005, en el que hubo 14 mil, lo que está abajo es la tasa de delitos del fuero federal por cada mil habitantes. Aquí teníamos alrededor de 22 mil averiguaciones previas, hoy tenemos más de 100 mil. No es un asunto de dinero, sino de cómo redistribuimos ese dinero.

Hemos gastado desde la creación del sistema más de 10 mil millones de dólares, y no los vemos reflejados.

Obviamente, las estadísticas tienen muchas lecturas, son diversos universos, la cifra real está compuesta de la cifra oculta y de la cifra oficial. Afortunadamente, en México, desde estudios pioneros hechos por el doctor Rodríguez Manzanera, después por la UNAM y ahora por el ICESI, ya tenemos mayores elementos para medir la victimización, que es un indicador.

**Gráfica 1. Relación entre el gasto ejercido en seguridad pública y la tasa de criminalidad en delitos del fuero federal**



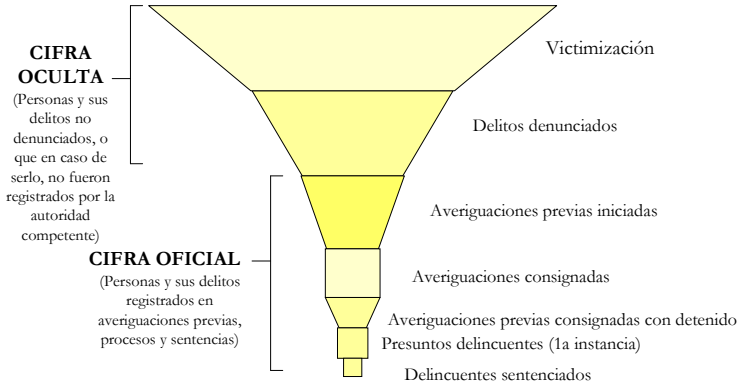



políticas-01.p65 40 18/12/2007, 07:08 p.m.

Es decir, de nada nos sirve saber que somos más victimizados o no, si no hacemos nada; en ese sentido, la información muchas veces funciona simplemente como tranquilizador de conciencias (véase Gráfica 2).

Otra cosa que es fundamental entender, como bien lo decía el doctor Saín, es el asunto de la seguridad, que es mucho más complicado, y a veces se le toma como sinónimo de criminalidad. Dentro de los problemas que afectan lo que conocemos como seguridad pública están, entre otros, los elevados índices de criminalidad; la existencia de grupos armados de toda índole, desde *los Zetas* hasta el EZLN, EPR, gavilleros, guardias blancas, etcétera; las violaciones a los derechos humanos; la impunidad; las insuficiencias del marco jurídico; un sistema penitenciario inoperante, con altos grados de criminalidad interna; ineficacia de las instituciones, es decir, que no hagan lo que deberían de hacer –de cada cien delitos, solamente en cuatro se detiene a un presunto responsable y en dos se sentencia–; corrupción; desconfianza ciudadana; ausencia de una cultura de la legalidad, no solamente de la ley penal, sino de todo tipo de ordenamientos; y como la cereza del pastel, la delincuencia organizada, que representa el factor crucial para entender cualquier política pública en materia de seguridad.

**Gráfica 2. Composición de la cifra real de la delincuencia**






políticas-01.p65 41 18/12/2007, 07:12 p.m.

La criminalidad simplemente es un número que nos indica algo. Es un razonamiento sociológico del siglo pasado, y cada sociedad fija sus criterios de normalidad, es decir, qué tan normales queremos ser. Algunos datos de los últimos cinco años entre países nos podrán dar una idea en este sentido:

Colombia tenía 61 homicidios por cada 100 mil habitantes. Argentina tres; y en México el índice estaba en 12 hace un año. La cuestión es qué tan normal se ve en este país que cada año tengamos 12 mil muertos –son estándares, olvidémonos por un momento de los *modus operandi* y de las características del homicidio–. ¿Eso es tolerable o no? La respuesta la debemos dar como sociedad.

Todos los foros, todos los artículos de opinión, etcétera, dan explicaciones; los funcionarios públicos también. La guerra que vemos actualmente, guerra en ese tenor, es porque los grandes cárteles fueron desarticulados, y ahora los "cartelitos" se están peleando. Perfecto, es una buena-mala explicación.

¿Y luego qué hacemos? Explicaciones tiene desde un taxista hasta alguien con doctorado, un legislador o un senador. Opiniones hemos tenido a lo largo de la historia, lo que no hemos hecho son acciones de política pública, de política criminológica, para actuar sobre el delito.

Es ahí donde entramos en el problema, pues cómo le hacemos para cambiar esa mentalidad arcaica, de seguir pensando solamente en términos de diagnóstico y no de acciones.

Es muy difícil romper los paradigmas, y generalmente el paradigma penal que prevalece en México, en América Latina, es del siglo XIX, obsoleto, que permea todas las instituciones, empezando por los Códigos Penales, orientados básicamente al aspecto penal, olvidando la parte de la victimización.

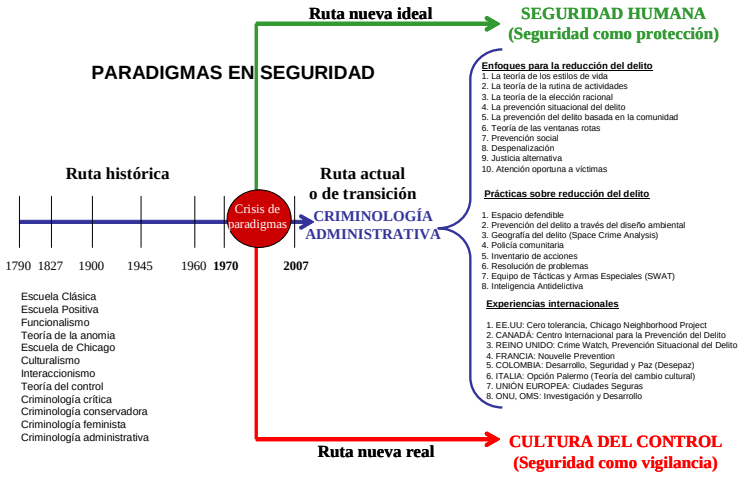
Como se observa en la Gráfica 3, el paradigma penal actual empieza –por ponerle una fecha– en 1790 con Becaria, con las prisiones modernas, etcétera; con los "Códigos Napoleónicos": el primero militar, el segundo penal –principios de 1800.

Sigue una historia hacia acá y una sucesión de pensamientos, paradigmas, en el tema de seguridad, criminología, etcétera, hasta que llegamos a algo que hoy se denomina "criminología adminis-



políticas-01.p65 42 18/12/2007, 07:08 p.m.

**Gráfica 3. Evolución de los paradigmas de seguridad**




trativa". Este cambio ocurre en los años setenta, cuando el Estado de bienestar hace crisis y el Estado abdica en su función básica de dar seguridad y dice "no puedo con los ferrocarriles, no puedo con los teléfonos, no puedo con los hospitales y tampoco puedo con la seguridad; así que, sociedad, háganle como puedan". Y se acuña una ideología que es la de prevención del delito y la participación de la gente: "Como yo no puedo, te necesito a ti, comunidad".

Al margen de estos antecedentes, lo que esto nos indica, y que es lo que realmente me importa señalar aquí, es que desde el punto de vista técnico este paradigma es el dominante. ¿Qué es la criminología administrativa? Básicamente es una visión que consiste en saber que el problema llegó para quedarse. El problema del delito simplemente es un problema de administración de gerencia pública; por lo tanto, es erróneo plantearlo en términos de guerra, por ejemplo, porque "nunca se va a poder ganar". Simplemente se puede controlar, o bien, reducir. Disminución del daño, reducción de riegos. Ése es el tipo de mentalidad ahora, ejemplos hay muchos.

No se puede evitar un ataque terrorista, lo que sí se puede evitar es el mayor número de muertos. En delincuencia, ¿qué ha funcionado en el mundo? En primer lugar se está adoptando esta filosofía de "visión general de disminución de daños". Así que las declaraciones de algunos gobernadores de "váyanse acostumbrando", tienen sentido; tiene mal encuadre lo que se dijo, pero finalmente ésa es la tendencia.

¿Por qué hay tanta confusión en seguridad pública? Les explico con un ejemplo acerca de cómo viaja el conocimiento: yo fui profesor, funcionario y alumno del Inacipe, entonces puedo criticar al Inacipe. Si ustedes estudiaron en el Inacipe, lo más seguro es que se hayan formado en alguna de sus áreas, con una biblioteca cuyos libros conservaban un pensamiento del siglo XIX.

Si llegan a ser procuradores pensando como Becaria y Lombroso, al 2007 así actuarán. Es decir, si no se actualizaron, entonces no tendrán una visión homogénea. Todos aquellos que hayan asistido a una reunión nacional de procuradores o de secretarios entenderán que cada procurador es un planeta y cada secretario también. No se diga los mandos de abajo. Porque depende de cómo haya sido su formación. En México nos perdimos del tren del conocimiento en muchas áreas, incluyendo la seguridad.

No tenemos profesionistas formados, y cuando hablamos de profesionalizar la policía nos olvidamos de que los que no estamos profesionalizados también somos los que estamos exigiendo seguridad; desde legisladores, medios de comunicación y sociedad civil. Es decir, no tenemos profesionales en el área. Egresamos ahora muchos *chefs,* pero no profesionales en estas áreas.

¿Qué se ha hecho en el mundo? Bueno, se han hecho muchas cosas. Se descubrieron los estilos de vida; se descubrió que la rutina de actividades es importante; se osó la economía, es decir, la elección racional aplicada al delito; se descubrió la prevención situacional del delito; se dijo que la prevención del delito se basa en la comunidad; la teoría de las "ventanas rotas": que no, que se previene con política social, que despenalizando se solucionan los problemas, sean drogas, sean delitos de difamación o lo que sea; que hay que dar justicia alternativa, que la prisión no funciona, etcétera; que hay que dar atención oportuna a víctimas porque si al



políticas-01.p65 44 18/12/2007, 07:08 p.m.

asesino de este campus universitario lo hubiéramos atendido a tiempo, no hubiera provocado las treinta y tantas víctimas, en fin. Éstos son esquemas ya estructurados que están en el mercado de las ideas, y si algún funcionario o legislador compra sólo una, se volverá un férreo defensor de esa sola idea.

Las siguientes prácticas son el espacio defendible, que no es otra cosa sino la arquitectura aplicada a la seguridad; la prevención del delito a través del diseño ambiental, cámaras de circuito cerrado de televisión, radares. Todo mundo quiere poner cámaras en todos lados.

La geografía del delito como una técnica, es decir, mapas delictivos como si los mapas solucionaran algo en sí mismos; la policía comunitaria, el inventario de acciones, la resolución de problemas a través de modelos como el de "Sara"; equipo de tácticas y armas especiales tipo SWAT, y finalmente, la inteligencia antidelictiva.

En mi actual función, todos los días, todos los gobiernos municipales quieren que les ayude a formar un grupo SWAT. Ésa es la única petición, quieren un SWAT. Les dices, ¿y para qué? Es que la delincuencia organizada está muy fuerte, contestan.

¿Qué ha ocurrido en el mundo? Lo que ha ocurrido es que nosotros en México nos perdimos esta evolución histórica de paradigmas y los estamos comprando aislados. Las experiencias internacionales –por ejemplo, la "cero tolerancia" o el proyecto de los vecindarios de Chicago, en Estados Unidos– lo que hicieron fue adoptar varios de estos ingredientes, mezclarlos con su cultura local, con sus valores, etcétera –conservadores, en el caso neoyorquino– y elaborar un modelo propio de atención del delito.

En el caso de Canadá, el gobierno en sus diferentes provincias, así como el Centro Internacional, por ejemplo, señala que con prevención situacional del delito más prevención social, la receta está hecha; no hay nada más que hacer.

El Reino Unido, con Tony Blair, asignó 30 mil millones de libras a una invención académica de 1970 –*Crime Match,* un programa de vecino vigilante con prevención situacional del delito–. También allá se cuecen habas. Para que las ideas lleguen al poder, tardan generaciones.



políticas-01.p65 45 18/12/2007, 07:08 p.m.

En Francia cambiaron de la nueva prevención a la "*nouvelle* prevención". Colombia con "desarrollo y seguridad-paz", primero en Cali, después en Bogotá y otras ciudades. Italia, el ejemplo ya conocido de Palermo. La Unión Europea, con su iniciativa de "ciudades seguras".

Organismos como las Naciones Unidas e incluso la Organización Mundial de la Salud lo que sugieren para solucionar el problema es hacer investigación y desarrollo. No copiar modelos. Es decir, aprender las técnicas de política criminológica, que son éstas, y sus fundamentos, y entonces sí, dar soluciones locales a problemas locales. No podemos comparar los delitos en una entidad del sur del país con los de una del norte.

Para complicar el esquema, déjenme decirles que ésa es una ruta en transición. ¿Cuánto tiempo vamos a estar en transición? Al estilo mexicano, yo creo que estaremos discutiendo en cien años si nos conviene la "cero tolerancia" o no, o si vamos a hacer la policía de proximidad o la llamamos "policía de barrio" o "policía de la esquina", en fin.

Mientras eso ocurre, hay una nueva ruta real que se aceleró a raíz del 11 de septiembre, que ve a la seguridad como vigilancia, estrictamente como un control de los ciudadanos: Gran Bretaña y sus leyes antiterroristas, Guantánamo, etcétera.

Sin embargo, hay una alternativa que puede ser un contrapeso en ese escenario de la seguridad, que es el enfoque de la seguridad humana. La seguridad humana no solamente intenta proteger al individuo de daños como el delito, sino de daños ambientales, de gobiernos represivos y de una serie de factores que afectan la integridad del ser humano en sociedad.

El concepto de *seguridad* se ha vuelto cada vez más complejo y es un error –en cualquier política de seguridad– reducirlo exclusivamente al ámbito policiaco y a la seguridad física y de propiedad de los individuos; es decir, ese viejo concepto a estas alturas es ya obsoleto, y en él están basados los cimientos jurídicos de todas nuestras instituciones.

¿Qué hemos aprendido de todo ese esquema anterior de teorías, en qué sí se está de acuerdo con la criminología de izquierda



políticas-01.p65 46 18/12/2007, 07:08 p.m.

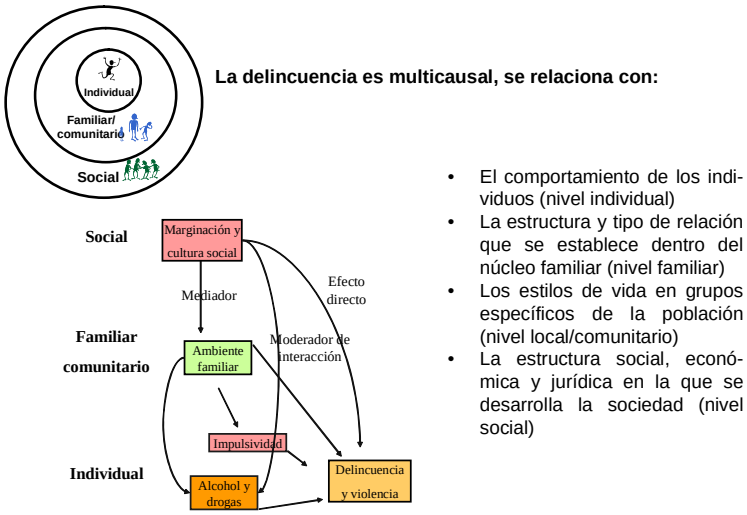
italiana y en qué se está de acuerdo con la derecha norteamericana? ¿Qué hace coincidir a estos dos opuestos?

La delincuencia sí es multicausal, no es un discurso recién aprendido, es un hecho prácticamente científico que tiene que ver con cuatro niveles: individual, familiar, local-comunitario y social. Hay delitos que se explican en un nivel, hay delitos que se explican en otro.

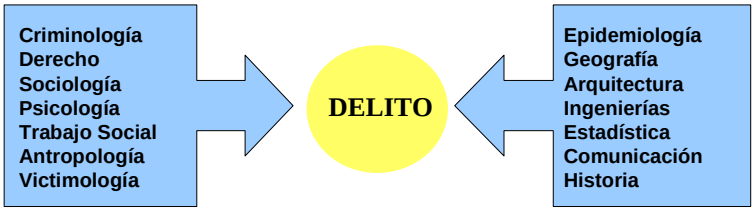
En la base está una teoría llamada "estructura de la oportunidad delictiva", que simplemente nos dice qué sociedad somos y qué tipo de delitos tendremos. En Inglaterra, por ejemplo, no hay robos de vehículos porque es una isla, lo que sí hay es el delito de robo por diversión. Un borracho roba, se va a su colina y ahí deja lo robado. No es el caso mexicano, obviamente (véase Gráfica 4).

El trabajo además es multidisciplinario. Se acabó ese investigador solitario en un cubículo de alguna de nuestras universidades, con su sapiencia en derecho penal, en psicología, en fin; se necesitan grupos multidisciplinarios para entender y diseñar políticas (véase Gráfica 5).

**Gráfica 4. Modelo integral para la formulación de políticas públicas en seguridad (marco conceptual)**



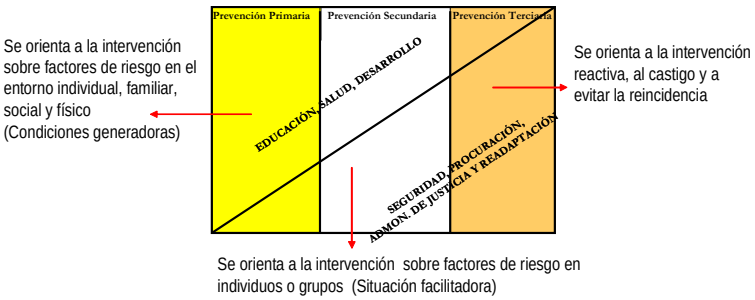
**Gráfica 5. Modelo integral para la formulación de políticas públicas en seguridad (enfoque multidisciplinario)**




Asimismo, es necesario cambiar el enfoque reactivo y punitivo por uno más proactivo. El modelo que aquí se presenta es un modelo con deficiencias, copiado del siglo XIX de la medicina, que mide a la prevención en tres etapas: primaria, secundaria y terciaria. Teóricamente es muy cuestionable, pero es para lo que dan fondos las agencias internacionales (véase Gráfica 6).

Finalmente, cualquier política de seguridad debe incluir actores y políticas no solamente de seguridad y justicia o legislación. Un jurista español decía que es más fácil legislar que actuar, es decir, como la realidad no se modifica, cambiemos la ley, y enton-

**Gráfica 6. Modelo integral para la formulación de políticas públicas en seguridad (enfoque reactivo y punitivo)**






políticas-01.p65 48 18/12/2007, 07:08 p.m.

ces nuestro indicador legislativo será cuántas leyes modificamos o creamos, dándole la responsabilidad a los otros poderes, y viceversa.

Es necesario hacer acciones de desarrollo, educación, salud, información y tecnología; necesitamos a los medios de comunicación y la participación de la gente, y todo en una base de cooperación internacional (véase Gráfica 7).

La Gráfica 8 muestra un esquema que no hemos seguido. Aquí, por ejemplo, en lugar de obtener información, analizarla, seleccionar una estrategia, diseñar programas, capacitar, ejecutar y evaluar o monitorear, ejecutamos las acciones con operativos o islas de capacitación. No sabemos para qué capacitamos, pero estamos capacitando.

Por ejemplo, apenas vamos a hacer un plan y un programa, cuando ya se está haciendo todo. ¿No debió haber sido antes? Entonces, conclusión: esto no va a cambiar definitivamente, a pesar de que estén dadas las soluciones a nivel internacional, y no va a cambiar porque no ha habido ese cambio cultural en quienes ha-

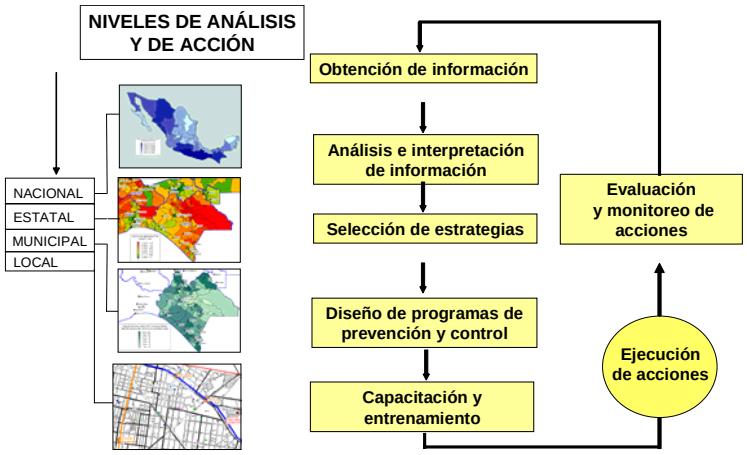
**Gráfica 7. Multiplicidad de actores en las acciones de seguridad**

**Cooperación Internacional**



políticas-01.p65 49 18/12/2007, 07:08 p.m.

**Gráfica 8. Esquema para el diseño, implantación y evaluación de políticas en seguridad**




cen las políticas públicas. Las soluciones están disponibles, lo que no hemos logrado es esa celeridad y ese entendimiento.

Para terminar, hay que ponerle ciencia a la seguridad pública, no importa que los tiempos políticos sigan; las instituciones académicas no deben seguir el mismo juego de la coyuntura. Alguien en este país tiene que pensar estratégicamente, y la sugerencia es ponerle dinero a la investigación que informa a los ciudadanos, que promueve cosas que antes no sabíamos, que difunde conocimientos básicos, que orienta políticas y acciones.

Eventualmente, esto nos llevará a mejoras en las seguridad, y traería mayor apoyo público, más necesidad de investigación, generarando un círculo virtuoso. Si no hacemos esto, seguiremos dependiendo de tecnologías extranjeras, desde un apuntador láser hasta modelos como el de "cero tolerancia".



políticas-01.p65 50 18/12/2007, 07:08 p.m.

# Modelo de evaluación aplicado a la policía preventiva de Querétaro

*María Eugenia Hinojosa*

> El proceso de reforma policial constituye una necesidad urgente, sin el cual no será posible garantizar el desarrollo económico ni la calidad de la democracia.
>
> HUGO FRÜHLING

Para empezar, es necesario hacer tres consideraciones previas. La primera es que Querétaro tiene, en el panorama nacional, un lugar privilegiado en seguridad: en realidad no es un estado que llame la atención sobre este tema.

Primero, porque tenemos el 1.7% de la población nacional, que es muy poquito, y segundo, porque somos una de las entidades consideradas más seguras. No tenemos problemas graves ni demostraciones frecuentes de delincuencia organizada, y nuestros índices y tasas y demás indicadores reflejados públicamente tampoco son de llamar la atención.

Gracias a esto, en la Secretaría de Seguridad Ciudadana nos podemos dar dos privilegios: uno es el planear políticas públicas a largo plazo: no tenemos un gobernador que nos esté presionando para resolver las cosas para mañana; y la otra es que, como entidad intermedia, en el gobierno estatal nos podemos preocupar más por el fortalecimientos de las capacidades locales de los municipios y



políticas-01.p65 51 18/12/2007, 07:08 p.m.

por la coordinación con el Sistema Nacional de Seguridad, que por desarrollar programas propios.

En realidad, si lo vemos en temas de jurisdicción, Querétaro, el gobierno del estado, y nosotros, la Secretaría de Seguridad Ciudadana, no tenemos una jurisdicción territorial en la que podamos actuar con políticas de prevención del delito, por lo tanto, nos dedicamos a fortalecer, dentro de su propio conocimiento, necesidades a cada uno de los 18 municipios.

Ésa es la segunda. Y la tercera consideración es que estamos totalmente de acuerdo con otros investigadores en que, aunque la seguridad es un asunto del Estado, simplemente el gobierno no lo puede hacer solo, requerimos de participación ciudadana y un conjunto de instituciones y de multidisciplinas que ataquen la multicausalidad del delito. También estamos convencidos de que, sin embargo a todo esto, quien lidera la acción en contra de la delincuencia sigue y seguirá siendo por definición, la policía.

Entonces, lo que voy a presentar ahora es un modelo de evaluación para corporaciones de policía preventiva que ya hemos

Arturo Arango, investigador del ICESI; María Eugenia Hinojosa, directora de prevención de la Secretaría de Seguridad Ciudadana de Querétaro; diputada Patricia Villanueva, secretaria de la Comisión de Seguridad Pública; y Jorge Amador Amador, director de Seguridad Pública de Ciudad Nezahualcóyotl.



políticas-01.p65 52 18/12/2007, 07:08 p.m.

aplicado en las corporaciones municipales y en la estatal y ha dado buenos resultados.

Tomando en cuenta el carácter democrático que tiene la reforma policial, Hugo Frühling dice que el proceso de reforma policial constituye una necesidad urgente, sin la cual no será posible garantizar el desarrollo económico ni la calidad de la democracia.

Con base en todo esto, en la secretaría nos tardamos dos años en desarrollar primero un manual, después una oficina de seguimiento y de desarrollo de herramientas y después un fondo concursable, que se convirtió en este modelo de evaluación.

La evaluación anual en realidad es un proceso en el que revisamos las políticas y normas de operación, los procedimientos, las estructuras y demás componentes de cualquier corporación preventiva, siempre y cuando la corporación voluntariamente lo haya aceptado.

No vamos a revisar a nadie que no quiera hacerlo; claro, tenemos un incentivo económico para que quieran hacerlo, pero no es imposición del gobierno del estado para condicionarle nada a los municipios.

En cuanto a los objetivos del modelo de evaluación, el primero es establecer guías y estandarizar la organización y la actuación policiales. Ahorita, la discusión de una posible reforma al Código Penal justamente va hacia lo mismo.

Y luego formalizar procedimientos transparentes dentro de la corporación; que un policía siempre sepa si lo van a correr o no, si tienen causas para correrlo o no, para ascenderlo o no, y que esto no quede a la discrecionalidad de nadie, sino que sea mucho más transparente para todos, incluyendo a los ciudadanos.

Identificar áreas de mejora para las corporaciones, motivar al logro de objetivos comunes entre las corporaciones y hacer más eficiente el uso de los recursos públicos. Por definición, los recursos para las corporaciones tampoco alcanzan y la idea es que con lo poco que tienen o lo mucho que tengan, les alcance para más cosas.

Facilitar los operativos conjuntos es una minimísima parte de lo que tiene que ser la cooperación entre corporaciones, y mucho tiene que ver con el desarrollo de –les digo– estándares internos.



políticas-01.p65 53 18/12/2007, 07:08 p.m.

En la Secretaría de Seguridad Ciudadana no hacemos nada que no tenga también un beneficio social para, evidentemente, mejorar. Profesionalizar las policías no es nada más darles un chaleco antibalas que no esté caduco, ni incrementarles el sueldo, ni ahora vamos a hacer obligatoria la preparatoria en lugar de la secundaria, sino de mejorar todo lo que tienen, lo que hace a la función policial.

Lo que nosotros creemos es que si interiormente mejoran, podrán dar mejores servicios a la ciudadanía, podrán incorporar esquemas de transparencia y rendición de cuentas, podrán aprovechar mucho mejor los recursos públicos, además de rendirles cuentas sobre su uso e incorporar la participación ciudadana en la planeación y en la toma de decisiones de la propia corporación, y no nada más de los mandos.

El proceso de evaluación inicia con una preparación. Los directores de policía tienen la oportunidad, primero, de, ya con el manual en la mano, detectar qué es lo que está haciéndoles falta, hacia dónde pueden mejorar, y tratar de mejorarlo.

En cuanto a los pasos para la aplicación de este modelo de evaluación, el primero es solamente a corporaciones que voluntariamente lo acepten, entonces partimos de un acuerdo o de un convenio de colaboración en materia de evaluación de policías que firmamos entre el Ayuntamiento y el gobierno del estado, no entre la Dirección de Policía Municipal y la Secretaría de Seguridad Ciudadana, sino a nivel Poderes Ejecutivos.

A partir de que esté el convenio firmado hacemos entrega de un librito, que es el *Manual de Evaluación*, y empieza el proceso de revisión por una Comisión de Evaluación. Al final del proceso lo que hacemos es entregarle los resultados a la propia corporación y a quien ella nos autorice entregárselos.

La Comisión de Evaluación, que formalmente es la encargada de hacer el proceso de revisión dentro de la corporación, no son policías revisando a policías, son ciudadanos con un conocimiento medianamente estándar de lo que tiene que ser la función policial y de lo que es el manual, sus estándares y cómo se revisan para justamente revisar al interior de la corporación lo que está establecido en el estándar que cada corporación haya decidido aplicar.



políticas-01.p65 54 18/12/2007, 07:08 p.m.

La Comisión de Evaluación que actualmente está funcionando está conformada por tres ciudadanos de organismos relativos a la seguridad, y aquí se refiere al Consejo de Participación Ciudadana para la Seguridad del Sistema de Planeación del estado de Querétaro, el presidente de la Comisión de Seguridad Pública en la Legislatura del estado, un representante de la Comisión Estatal de Derechos Humanos y un integrante de la Comisión de Información Gubernamental.

También hay un representante de una de las corporaciones que se vaya a evaluar, que forme parte de la misma región –a Querétaro lo tenemos dividido en cuatro regiones– y que no sea la misma corporación evaluada; es decir, un municipio va a participar en la evaluación de su vecino –por decirlo así–. El secretario de Seguridad Ciudadana, que además tiene la función de presidente de la Comisión de Evaluación, y un representante del Consejo Estatal de Seguridad, que en realidad es el secretario técnico de la Comisión.

El segundo elemento del modelo es la *Guía de Evaluación*, y consta además de una explicación introductoria donde aparte de explicar un poco las teorías de por qué estamos intentando esta especie de certificación con las corporaciones, también les describimos detalladamente cuál es la metodología a seguir para la evaluación.

Hay cuatro tipos de revisiones, y plazos para éstas; quiénes forman la Comisión, quién de la corporación se puede incorporar y demás.

Asimismo un glosario con las definiciones de los términos más utilizados dentro del manual, porque aunque una palabra significa aparentemente lo mismo para todos, puede darse el caso de que también signifique algo distinto, según el ámbito en que se desarrolle la palabra; entonces, para entendernos todos y para homogeneizar los conceptos, existe dentro del manual un glosario. Y hay un índice alfabético de cada uno de los conceptos, dónde se utilizan y a qué estándares se están aplicando.

Evidentemente, el manual incluye también los 59 factores que son motivo de la revisión y son los llamados estándares y los 132 criterios de los que están conformados esos estándares. Estos



políticas-01.p65 55 18/12/2007, 07:08 p.m.

estándares son de tres tipos y están agrupados, incluso así se presentan en el manual.

Primero tenemos los estándares de organización y funcionamiento que tienen que ver con la administración como tal de la corporación policial. Tienen que ver con si hay un área destinada para una situación específica; cómo están organizadas las áreas de trabajo y cosas muy a detalle.

Por ejemplo, si los extintores para incendios están en condiciones de seguridad mínimas, que el pase de lista sea un procedimiento uniforme, y este tipo de cosas administrativas. En realidad, esta sección también tiene que ver con la creación, el seguimiento, la obediencia y la medición de la aplicación de los reglamentos internos, que es una cuestión necesaria ya que cuando llegamos a la secretaría detectamos que muy pocas policías tienen un reglamento interno y, por consecuencia, los policías saben muy poco de cómo deben actuar ante decisiones arbitrarias, o no, de los mandos.

La segunda sección es el Servicio de Carrera Policial. Cuando creamos el manual todavía no era obligación legal, ahora ya hay una reforma legal en Querétaro que obliga a todas las corporaciones a tener Servicio de Carrera. Desde cómo se recluta a los posibles policías, hasta cómo se separan o se retiran del cargo cuando las circunstancias, la edad o lo que sea, ya se los permite. Son siete o nueve procesos que tienen que ver con el Servicio de Carrera, y que al policía le permiten tener muchas más certezas y garantías, y estar mucho más satisfecho con su trabajo como policía y empezar a verlo como un trabajo honorable y no como la última opción de la lista.

La tercera sección se refiere a la actuación policial, que tiene que ver con procedimientos de uso de fuerza, con procedimientos en casos extremos; por ejemplo, qué hacer en casos de rehenes o de una explosión de sustancias tóxicas, y evidentemente, aquí hay muchos más estándares de los que realmente ocupan las corporaciones, sobre todo las muy pequeñas, pero la idea es que este manual lo pueda usar cualquier tamaño de corporación.

El municipio que tiene la corporación más chica tiene 10 policías, que es el municipio de San Joaquín, es muy chiquitito, y la corporación más grande es la de la ciudad de Querétaro, que tiene



políticas-01.p65 56 18/12/2007, 07:08 p.m.

800 policías. Entonces, este manual cumple con el reto de poder aplicarse tanto a 10 como a 800 policias, y ha dado buenos resultados.

Para ilustrar cómo están presentados los estándares, basta un ejemplo como el siguiente: la corporación tiene establecidas políticas de uso de fuerza; ése es un estándar, y los dos criterios que aplican para cumplir ese estándar, uno dice "políticas por escrito sobre el uso de fuerza por el personal operativo", y el otro "personal operativo con conocimiento de las políticas sobre el uso de fuerza".

Entonces, una cosa es que nosotros, por un lado, evaluamos que tengan la política desarrollada y, por otro, que la policía sepa que tiene esa política desarrollada. Aquí hay una cosa importante, nosotros en el manual planteamos la intención de decirles qué es lo que sería ideal que tuvieran, que hicieran, que desarrollaran, que implementaran, pero no les decimos cómo, precisamente por la variedad o por la diferencia entre el tamaño de las corporaciones y entre la complejidad, incluso, de las situaciones que tienen que atender. Justamente atendiendo a esto de que el municipio es quien tiene la mejor capacidad para recopilar su información y tener su propio diagnóstico. Así tendrá sus propias características que sólo la autoridad municipal –en este caso la policía municipal– debe saber porque son la autoridad más cercana a la gente.

Ellos son los que autodeterminan cómo se desarrollan estos estándares. Por ejemplo, en éste del uso de la fuerza, una política de uso de fuerza para un municipio muy chico simplemente podría ser de dos pasos: "si no se pone violento, espósalo; si se pone violento, amágalo". Punto. Y ésa puede ser una política de uso de fuerza que nosotros, la Comisión de Evaluación, califica como válida.

Si la corporación es más grande, tiene una política de uso de fuerza con ocho niveles, que tiene el mismo valor que si fuera solamente con dos. Entonces, lo que estamos evaluando es que la tengan y que toda la corporación, no nada más los mandos, estén enterados de cómo funciona y que la apliquen. Eso es lo que estamos evaluando.

En relación a cómo se presentan los criterios, que prácticamente es lo mismo, y qué hacemos con los resultados, después de muchos meses, primero, antes de revisar, cuatro meses de autoevaluación, y después dos meses de revisar documentos y des-



políticas-01.p65 57 18/12/2007, 07:08 p.m.

pués un mes de revisar físicamente las instalaciones de las corporaciones, y cada corporación va obteniendo un puntaje.

Cada estándar tiene un valor, cada estándar se conforma por los criterios que sumados van dando el valor total del cumplimiento del estándar, y la suma de los estándares cumplidos le va a dar a la corporación un puntaje. Ese puntaje sólo es comparable contra sí mismo en la siguiente evaluación, o sea no se pueden comparar los puntos obtenidos por la corporación de Querétaro contra la de San Joaquín, simplemente porque sus necesidades y las de su población son diferentes.

Sin embargo, sí es posible determinar un ganador; el que más porcentaje de puntos haya crecido con respecto a la evaluación anterior, será el que la Comisión determine como ganador de la evaluación.

Con esta competencia primero contra sí mismos, pretendemos que la corporación siga mejorando sus procedimientos internos, sus reglamentos, políticas, procedimientos, mandos, etcétera, e incluso los exámenes –porque también se califica con base en entrevistas y exámenes–, es decir, que la misma corporación siga mejorándose a sí misma, independientemente de qué resultados hayan sacado las demás.

El tercer elemento que tiene el modelo son los fondos concursables; hay una bolsa de cinco millones que se reparte de dos maneras: una parte a las tres corporaciones que hayan llegado al cumplimiento de los estándares mínimos que determine la Comisión de Evaluación de forma equitativa, y la que se reparte a los municipios que hayan logrado los tres primeros lugares en la evaluación; esto sí, a quien haya obtenido más puntos.

Insisto, esos puntos serán solamente comparables contra la siguiente evaluación del mismo municipio, que sin embargo da un ganador en esta evaluación.

Las tres corporaciones que obtengan los mejores puntajes obtienen la bolsa de cinco millones de pesos, pero ésta no se da en efectivo, sino en equipamiento que se haya detectado que hacía falta: si no les hacen falta patrullas, no les vamos a dar patrullas; si no les hacen falta chalecos, no les vamos a dar chalecos y, evidente-



políticas-01.p65 58 18/12/2007, 07:08 p.m.

mente, no les vamos a dar armas largas porque, efectivamente, no son equipos SWAT.

Les quiero platicar un poco de lo que fue la experiencia del año pasado, 2006. Se firmó un convenio con 10 de los 18 municipios; el periodo de autoevaluación fue un poquito más largo, fue de seis meses, por los tiempos en que se presentó la coyuntura electoral, y tuvimos que alargarla un poco.

La Comisión de Evaluación delegó las funciones de revisión en un Comité de Evaluación formado por especialistas, éstos sí, de personal de la Secretaría de Seguridad Ciudadana y de la Comisión de Derechos Humanos, que fueron los que técnicamente hicieron las revisiones a las corporaciones.

La Comisión de Evaluación, al final de la revisión y ya cuando vio los puntajes obtenidos por las corporaciones, aprobó la entrega de dos millones de pesos para las tres corporaciones ganadoras.

Pero independientemente del equipo que se entregó, tuvimos varios resultados adicionales: para los 10 municipios que se inscribieron en la evaluación de 2006, éstos son los resultados adicionales a la evaluación, o sea, esto es lo que la secretaría está buscando que se dé en las corporaciones municipales.

Diez de las 10, ahora tienen almacenes con armamento con medidas de seguridad completa. Nos encontramos con que había, por ejemplo, una puertita de madera con un candado absolutamente rompibles para guardar las armas, y tal vez se estaban perdiendo las armas en municipios del norte del estado, y nadie cambiaba nada al respecto.

Entonces, las armas iban y venían, algunas eran particulares y era un verdadero relajo. Logramos que las 10 corporaciones que se evaluaron tengan ahora un depósito de armas con todas las medidas de seguridad, tanto de procedimientos como físicamente.

Ocho de ellas ahora tienen políticas de uso de fuerza aprobadas por el Ayuntamiento y esto también es importante, antes la tenían sólo aprobada por el titular, lo que significaba que la podían cambiar cada vez que se les ocurriera, pero al estar ya aprobada por el Ayuntamiento, necesitan la aprobación del Ayuntamiento, de todo el cabildo, para poder modificar esa política de uso de fuerza.



políticas-01.p65 59 18/12/2007, 07:08 p.m.

Ahora cinco corporaciones tienen reglamentos internos también aprobados por el Ayuntamiento y publicados; ahora cada policía sabe a qué tiene derecho y a qué está obligado dentro de la corporación; ahora también hay cinco municipios que antes no tenían línea de emergencia 066; hay cuatro con procedimientos de recepción de quejas, cosa que ninguna tenía, ahora cinco lo tienen y lo utilizan para recepción de quejas ciudadanas.

Y tres con procesos de reclutamiento transparentes. Éstas sólo fueron tres porque solamente tres corporaciones arrancaron un proceso de reclutamiento, sin embargo, en más hay un procedimiento por escrito ahora para reclutar personal. (Ya no es más que al amigo del hijo del director se le diga que se venga a ver si quiere ser policía porque hay una plaza. No, ahora es una convocatoria pública, abierta, transparente, donde todo mundo puede participar.)

Las expectativas que tenemos con este modelo, es seguir teniendo indicadores favorables como éstos que acabamos de revisar y en algún momento entregárselo a la sociedad civil, o sea, que quien convoque, quien firme el convenio, quien revise, quien realice la evaluación sea un grupo de ciudadanos, ya sea de organismos que se sumen a esto, incluyendo o no, como ellos quieran, a la Secretaría de Seguridad Ciudadana, y que en algún momento, como los premios en algunos otros países al policía del año, esto sea un reconocimiento de la ciudadanía hacia la corporación.

Y finalmente, la última etapa que tenemos para este proyecto será ampliar sus alcances fuera de Querétaro. Queremos presentar esto en la región occidente del Sistema Nacional de Seguridad. La verdad es que no hemos tenido el tiempo para desarrollar un manual aplicable a zonas fuera del estado, está muy acoplado a lo que es nuestro marco normativo y nuestra Constitución inclusive; así está el manual, diseñado ahorita para Querétaro, pero la idea es ampliarlo para que pueda aplicarse en cualquier corporación, siempre y cuando sea preventiva, pues las corporaciones investigadoras deben tener una serie de estándares distintos; esto aplica solamente a la policía preventiva.

Los estándares que nosotros incluimos son de una investigación académica, científica, exhaustiva, pero con la orientación a lo que la Secretaría de Seguridad Ciudadana cree que debe ser una



políticas-01.p65 60 18/12/2007, 07:08 p.m.

corporación policial, incluyendo el Servicio de Carrera, la proximidad en la parte que le toque a cada municipio, la horizontalidad en la toma de decisiones, la presencia en la calle, que es indispensable, la participación ciudadana, los programas ciudadanos y… bueno, 68 parámetros en la versión 2007. Ése es, en general, el modelo de evaluación.



políticas-01.p65 61 18/12/2007, 07:08 p.m.

# La experiencia de Ciudad Nezahualcóyotl

*Jorge Amador Amador*

El municipio de Nezahualcóyotl es uno de los 10 más grandes del país, con más de un millón de habitantes. Es el más joven de los grandes, pues está a punto de cumplir 44 años el próximo 23 de abril, de los cuales en los 10 últimos ha estado gobernado por el mismo partido político, permitiendo acumulación de políticas que han resultado relativamente exitosas, por lo menos en parte, al parecer, las de seguridad pública.

La pregunta básica que nos hacemos es: ¿Por qué se considera relativamente exitosa la experiencia en seguridad pública en Nezahualcóyotl? Y la respuesta que nos damos es que hay evidencias de que en materia del índice delictivo se han dado reducciones significativas. Todos sabemos la relatividad de los indicadores, todos sabemos que hoy tienen una gran autoridad las encuestas de victimización y que están suficientemente desprestigiadas las cifras que se basan en denuncias. Sin embargo, desde el punto de vista de un cuerpo policial, donde los ciclos de la actividad son de 24 horas y no de cada seis meses en que pudiera financiarse una encuesta de victimización, tenemos necesidad de escoger algún indicador, el más aproximado a la realidad, y en el caso particular de nuestro municipio, el que tenemos a la mano es el del robo de vehículos, por la gran cantidad de automóviles que se roban en Nezahualcóyotl y por el hecho de que prácticamente se denuncian al 100%.

Todos sabemos que si el carro está asegurado, se denuncia para cobrar la indemnización del seguro, que si el carro no está asegurado, se denuncia para no cargar con los costos penales de lo que



políticas-01.p65 63 18/12/2007, 07:08 p.m.

**Tabla 1.Ubicación geografica de nuestro municipio**

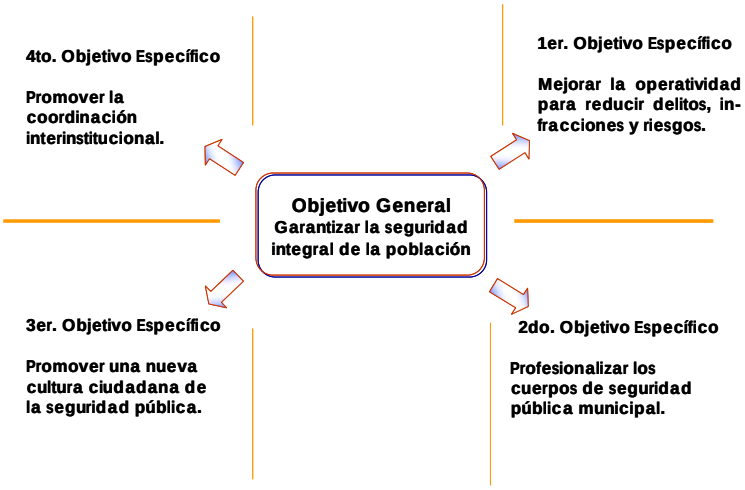
*Territorio:* 63.44 kilómetros cuadrados corresponde al 9.4% del total de territorio del Estado de México.

*Límites*

| | |
|---|---|
| Norte: | Con el municipio de Ecatepec de Morelos y la zona federal del Lago de Texcoco. |
| Noroeste: | Con la delegación Gustavo A. Madero. |
| Noreste: | Con los municipios Texcoco y San Salvador Atenco. |
| Este: | Con los municipios La Paz y Chimalhuacán. |
| Oeste: | Con las delegaciones Gustavo A. Madero y Venustiano Carranza. |
| Sur: | Con las delegaciones Iztapalapa e Iztacalco y el Municipio La Paz. |

Nezahualcóyotl tiene una de las más altas tasas de densidad de población del país y del mundo, concentrando a 19,324 habitantes por kilómetro cuadrado; nuestro municipio (el número 120 en el Estado de México) está conformado por 102 colonias, y lo habitan, según el último censo sociodemográfico del año 2000 efectuado por el Instituto Nacional de Estadística Geografía e Informática (INEGI), un millón 226 mil personas.

**Tabla 2. Objetivos de la Dirección de Seguridad Pública Municipal**





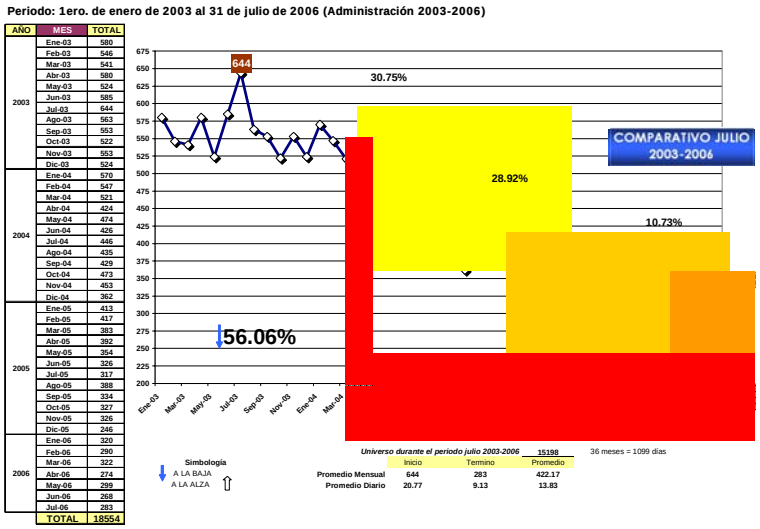

políticas-01.p65 64 18/12/2007, 07:08 p.m.

pudiera hacerse con el objeto sustraído; incluso si no hay documentos y el poseedor del vehículo, la víctima, no puede acreditar la propiedad ante el Ministerio Público, le queda el recurso de ir a la policía a hacer su denuncia. De esa manera las denuncias en el Ministerio Público, más las denuncias directamente en las oficinas de la policía, nos dan un indicador aproximadamente al 100%.

Y desde luego, sobre esa base, si se guían, si se revisan diariamente los indicadores, tendremos un termómetro de cómo se mueve la delincuencia. Esto se puede corroborar con las denuncias con todo y la cifra negra, solamente como tendencias muy aproximadas. En términos generales, como lo expresa la Gráfica 1, iniciamos en el año 2003 con un promedio de 18 autos robados, más de 18 autos robados al día, y terminamos ese periodo en agosto del 2006 con un promedio de poco más de nueve autos robados diariamente.

Hay, desde luego, otro tipo de indicadores que confirman este movimiento; por ejemplo, para confirmar los datos de robo de vehículos, aparte de la información que nosotros obtenemos di-

**Gráfica 1. Robo de vehículo**






políticas-01.p65 65 18/12/2007, 07:08 p.m.

rectamente en las barandillas de las agencias del Ministerio Público, está la información que tiene la Agencia Mexicana de Instituciones de Seguros (AMIS), que es la institución privada más confiable en materia de información, particularmente en cuanto a los vehículos robados asegurados.

La AMIS tiene información de más de 15 años de todo el territorio nacional, lo que permite hacer serias comparaciones, tanto desde el punto de vista geográfico, como temporal, e incluso, en ese tipo de registros aparece el municipio de Nezahualcóyotl como uno de los que mejoran: de ser en el 2003 el número tres después de Guadalajara e Iztapalapa, fue sucesivamente mejorando hacia el 2004, en el que se ubicó como cuarto lugar; en el año 2005 se ubicó en el sexto lugar y en el 2006 resultamos con el lugar número ocho (véase Gráfica 2).

La pregunta es cómo se consiguieron esos resultados.

**Gráfica 2. Municipios con más vehículos robados (asegurados)**

**Periodo: 1ero. de enero de 2003 al 31 de diciembre de 2006**

*Año 2003*

| LUGAR | MUNICIPIO | TOTAL |
|---|---|---|
| 1 | GUADALAJARA | 4098 |
| 2 | IZTAPALAPA | 2993 |
| 3 | NEZAHUALCOYÓTL | 2465 |
| 4 | ECATEPEC DE MORELOS | 2366 |
| 5 | GUSTAVO A. MADERO | 2226 |
| 6 | BENITO JUÁREZ | 2140 |
| 7 | COYOACÁN | 1996 |
| 8 | CUAUHTÉMOC | 1775 |
| 9 | TIJUANA | 1749 |
| 10 | TLALNEPANTLA | 1634 |

*Año 2004*

| LUGAR | MUNICIPIO | TOTAL |
|---|---|---|
| 1 | GUADALAJARA | 3027 |
| 2 | ECATEPEC DE MORELOS | 2770 |
| 3 | IZTAPALAPA | 2688 |
| 4 | NEZAHUALCÓYOTL | 2293 |
| 5 | BENITO JUÁREZ | 2142 |
| 6 | GUSTAVO A. MADERO | 2134 |
| 7 | COYOACÁN | 1813 |
| 8 | CUAUHTÉMOC | 1672 |
| 9 | TIJUANA | 1592 |
| 10 | TLALNEPANTLA | 1483 |

*Año 2005*

| LUGAR | MUNICIPIO | TOTAL |
|---|---|---|
| 1 | GUADALAJARA | 2932 |
| 2 | IZTAPALAPA | 2495 |
| 3 | ECATEPEC DE MORELOS | 2414 |
| 4 | BENITO JUÁREZ | 2101 |
| 5 | GUSTAVO A. MADERO | 1911 |
| 6 | NEZAHUALCÓYOTL | 1822 |
| 7 | TIJUANA | 1771 |
| 8 | COYOACÁN | 1530 |
| 9 | TLALNEPANTLA | 1464 |
| 10 | CUAUHTÉMOC | 1288 |

*Año 2006*

| LUGAR | MUNICIPIO | TOTAL |
|---|---|---|
| 1 | GUADALAJARA | 2442 |
| 2 | IZTAPALAPA | 2419 |
| 3 | ECATEPEC DE MORELOS | 2215 |
| 4 | GUSTAVO A. MADERO | 1813 |
| 5 | BENITO JUÁREZ | 1758 |
| 6 | TIJUANA | 1696 |
| 7 | TLALNEPANTLA | 1473 |
| 8 | NEZAHUALCÓYOTL | 1441 |
| 9 | COYOACÁN | 1408 |
| 10 | CUAUHTÉMOC | 1331 |

Fuente: Asociación Mexicana de Instituciones de Seguros, A.C.



políticas-01.p65 66 18/12/2007, 07:08 p.m.

A partir de una crisis de seguridad pública en el municipio, en 2003, un descomunal combate entre las autoridades municipales, por un lado, y la banda del narcotráfico hegemónica en la región, con sus correspondientes apoyos en las esferas gubernamentales, por el otro, se tradujo en un interinato de cinco meses sobre la Dirección de Seguridad Pública, la cual se encargó de revertir los avances en materia operativa y en la lucha anticorrupción.

En esas condiciones, la decisión del presidente municipal electo, Luis Sánchez Jiménez, fue buscar un perffil no convencional para el cargo de nuevo director de Seguridad Pública, convencido de que el problema no requería esencialmente de las habilidades técnico-policiales o técnico-militares: desde el principio se mantuvo la línea de que el problema de la inseguridad en Nezahualcóyotl reclamaba sobre todo voluntad y capacidad políticas. La idea era enfocar el problema como un problema político, es decir, como un problema de gobierno.

Este esfuerzo se puede sintetizar en cinco líneas principales:

1. En las condiciones actuales, para gobernar un aparato policial es necesario, primero, recuperarlo, desde la venta de la seguridad pública como servicio privado hasta las complicidades, y de plano el reclutamiento de elementos y recursos por las bandas delictivas son el rasgo inicial de cualquier corporación en estos tiempos en nuestro país. Recibir oficialmente la titularidad de un cuerpo policial, no significa gobernar el cuerpo policial, hay que recuperarlo.

   Por eso el primer paso fue rescatar el aparato policial como genuino instrumento del gobierno municipal, procediendo con la determinación y el sigilo necesarios, pues en muchos aspectos la tarea es como desarmar un explosivo. Este rescate comprendía facilitar la salida de más de 300 elementos sin vocación; consignar al Ministerio Público a los elementos manifiestamente delincuentes uniformados; relevar a los viejos mandos incapaces para adaptarse a la nueva filosofía y la contratación y capacitación de más de 400 nuevos elementos; garantizar una transformación física que generara un ambiente favorable para otra moral poli-



políticas-01.p65 67 18/12/2007, 07:08 p.m.

cial; una norma policial municipal, en la que se sintetizó la voluntad convergente de las autoridades y los policías de luchar por su transformación positiva, persiguiendo mejores niveles de salud, condición física, condición sicológica, responsabilidad social, condición cultural, conocimientos técnico-policiales y desempeño ético-policial, lo que permitió enfilar los afanes de una mayoría hacia la realización de una genuina carrera policial.

Para ello se estableció un sistema de contabilidad policial, en el que a la vista de todos se conocieran y valoraran los progresos y los yerros de cada quien; sobre esa base se han otorgado ascensos, estímulos y recompensas.

Por eso al mismo tiempo que nuestros policías se educan escolarmente, alcanzando los niveles de bachillerato y más altos, dedican parte de su tiempo a leer y escribir literatura. Se han transformado en una fuerza eficaz que detiene a más delincuentes y reduce los índices delictivos.

2. Racionalizar la operatividad policial, articulando la meta de reducir el número de los delitos y prestar con oportunidad los auxilios que la población reclama a cada momento y en cada territorio.

   Con ese propósito se establecieron los ciclos de 24 horas para examinar las operaciones, utilizando como indicador maestro, como se dijo, el de robo de vehículos, tomando de primera mano las barandillas de las agencias del Ministerio Público y los módulos de la policía.

   Del análisis cotidiano fueron surgiendo las necesidades de cubrir adecuadamente los territorios (los 10 sectores y los 51 cuadrantes del municipio) y de establecer servicios especiales de carácter complementario, como la fuerza metropolitana para las colindancias, el grupo especial de reacción, la fuerza pie a tierra para los servicios de custodia intramuros y varias iniciativas más.

   Como un ejemplo de racionalización fueron suprimidos los horarios de 24 por 24 horas, por ficciosos e inútiles, cambiándolos por horarios de 12 horas de trabajo por 24 de descanso, con el resultado de un mejor desempeño de



políticas-01.p65 68 18/12/2007, 07:08 p.m.

los policías y de mayor tiempo libre para su recuperación laboral y cultural.

3. No basta la voluntad de generar mejores condiciones de seguridad, se requieren inversiones económicas suficientes para dotar a los policías del equipamiento y la tecnología requeridos, frente a una delincuencia cada vez mejor dotada.

   El uso intensivo de un helicóptero en las tareas policiales de rescate y protección civil ha resultado una necesidad ineludible y altamente redituable desde el punto de vista policial.

   La dotación de parque vehicular renovado, con sistemas de videograbación y seguimiento satelital tipo GPS para tener en todo momento control sobre el desplazamiento de las patrullas, entre otras medidas de actualización tecnológica, permiten a la policía de Nezahualcóyotl y sus cuerpos de emergencia una mayor competencia y efectividad.

   El costo monetario de estas inversiones es enorme, comparado con las grandes necesidades de la ciudad en otros rubros, pero si no se hacen en materia de seguridad, se pone en riesgo el objetivo y se frustran las otras acciones, que son partes constitutivas del mismo programa.

   El costo financiero actualmente representa aproximadamente un 20% del presupuesto municipal, alrededor de 300 millones de pesos para el año de 2007.

4. La reconstrucción de las relaciones con la comunidad, sobre la base de perseverar en la prestación de un buen servicio, mediante la instauración de la policía vecinal o de proximidad, arraigando una patrulla en cada uno de los 51 cuadrantes en que se dividió el territorio municipal. Así, la policía tiene la posibilidad de aportar a los vecinos consejos prácticos, para que se doten de mejores hábitos de seguridad y demostrar de manera práctica su capacidad, para auxiliarlos en situaciones de necesidad.

   En la medida en que la confianza se siembra y se cultiva, la relación fructifica en términos de información relevante para la labor policial, y sobre esta base pueden diseñarse operativos que permitan transformar los espacios antes co-



políticas-01.p65 69 18/12/2007, 07:08 p.m.

pados por la delincuencia en espacios más libres para el tránsito y el disfrute de los vecinos.

En términos técnicos, hablamos de un desarrollo de las capacidades de inteligencia de la policía, sumando a la inteligencia policial la inteligencia social. A mediano plazo podremos sentar las bases de una nueva cultura ciudadana de la seguridad, con una población mejor informada y más capacitada, para vigilar, disciplinar y estimular a sus propios servicios policiales.

5. Las relaciones de coordinación con las otras instituciones de seguridad y justicia, necesariamente son traumáticas, puesto que se trata de combatirlas en lo que tienen de convencional y tolerantes, de prácticas ilegales e incluso corruptas para ubicarlas en el terreno del buen servicio digno y eficaz.

   En la experiencia de Nezahualcóyotl podemos documentar dos hechos aparentemente contradictorios: ahora, en relación con el tiempo de antes, tenemos relaciones mucho más activas, respetuosas y productivas con los mandos de prácticamente todas las corporaciones e instituciones de seguridad y justicia, sin embargo, el costo han sido acciones en ocasiones riesgosas y mal comprendidas en el momento, en el que la policía municipal se ha visto en la necesidad de detener, mediante el uso de la fuerza pública, a elementos y hasta personalidades, precisamente de esas instituciones, por encontrarse en situaciones de flagrante delito. Estamos hablando de elementos y mandos de la AFI, de la policía ministerial del estado, de la Policía Judicial del Distrito Federal, de la policía estatal del Estado de México y desde luego también de algunos municipales.

Entonces, si queremos promover un nuevo tipo de coordinación de nuevo tipo en el marco de la legalidad, necesitamos enfrentar estas situaciones y marcar una línea muy clara. A continuación se enlistan algunas recomendaciones en este sentido:

Primero. Es posible, aun en las condiciones de nuestro país y en medio de la crisis nacional, que las policías locales



políticas-01.p65 70 18/12/2007, 07:08 p.m.

combatan con relativo éxito las condiciones de inseguridad que padecen. Lo peor que puede hacer un gobierno municipal es renunciar a esta tarea con el pretexto de que es irresoluble el problema o que tiene causas remotas sobre las que no puede actuar.

Segundo. El carácter fundamental del problema que se vive de inseguridad, desde la perspectiva de los gobiernos locales, es esencialmente un problema de política pública; es decir, es un problema de gobierno y no un problema de tipo técnico policial o técnico militar. No es un problema de acumular fuerza sino de saber conducirla, de saber desplegarla y de saber dirigirla en el combate a la delincuencia.

Se trata de desarticular el polo de la inseguridad y de los intereses beneficiarios de ella y de rearticular el polo de la ciudadanía y del gobierno empeñado en el cumplimento de la ley, y ésas son labores políticas, no son labores técnicamente policiales ni técnicamente militares.

Tercero. Es necesario modernizar y racionalizar la operatividad policial, enfocando de manera más precisa el objetivo central de la prevención y la reducción de los delitos. Independientemente de que todos los delitos son ejecutados por individuos, la realidad es que siempre existe una organización delictiva detrás, grande o pequeña, alta o medianamente organizada. Los trabajos de la policía deben, por lo tanto, reconocer al sujeto principal de la conducta delictiva, la banda, y hacer labor para su detección, identificación y, en su caso, desarticulación.

Es papel del Poder Legislativo hacer un cambio radical en materia de definición del sujeto de la delincuencia, pues nos parece absolutamente anticuado el concepto con el que todavía se mueven los códigos penales en términos de perseguir a individuos delincuentes y no a organizaciones delictivas. Finalmente, no hay que esperar a que cambie el país para que iniciemos los cambios que podemos hacer a escala local.



políticas-01.p65 71 18/12/2007, 07:08 p.m.

# Eficacia y eficiencia del sistema de seguridad pública

*Arturo Arango Durán*[1]

## Advertencia

Este documento forma parte de una investigación más amplia que se encuentra en proceso, por lo que la información que aquí se presenta es preliminar y puede cambiar tal vez sustancialmente en virtud de que los datos no se han completado, sobre todo en lo que respecta a la cuestión financiera; asimismo, no se considera al gasto en prisiones, ni se ha logrado obtener la información sobre el presupuesto federal del Poder Judicial para todo el periodo en análisis, por lo que se podría pensar que los costos que aquí se señalan, respecto del sistema de justicia, son mucho mayores.

## Algunas definiciones

### *Sistema de justicia*

En este trabajo consideramos al *sistema de justicia* como aquél que se encuentra conformado por las policías preventivas, las procura-

[1] El autor mantiene con Cristina Lara la página www.seguridadpublicaenmexico.org.mx con información de la estadística oficial de seguridad pública en México.



políticas-01.p65 73 18/12/2007, 07:08 p.m.

durías generales de justicia y los tribunales superiores de justicia, es decir, los jueces y juzgados, que tienen que ver con justicia penal y el subsistema de prisiones; todos éstos en los tres niveles de gobierno.

### *Eficacia*

Definimos *eficacia* desde el punto de vista de las autoridades que en la actualidad piensan que habrá menos delincuencia si se logra tener a más personas en prisión, por lo que todos los esfuerzos del sistema de justicia en su conjunto se encaminan hacia ese objetivo, empezando por la legislación que cada vez aumenta más las sanciones, así como convierte a delitos que antes no lo eran, en graves. Haciendo posible que, así, cada vez haya más personas en prisión, esperando procesos que bien podrían enfrentar fuera de ella, mediante el pago de una fianza.

Así, para los efectos de este trabajo, consideramos que "eficacia del sistema de justicia en su conjunto es el número de sentencias logradas respecto de las averiguaciones previas iniciadas (eficacia oficial) o contra los delitos cometidos (eficacia con cifra negra)". Es decir, que la eficacia mide el grado en que se cumplen los objetivos del sistema de justicia.

### *Eficiencia*

Definimos *eficiencia* como la forma en que se utilizan los recursos para lograr sus objetivos.

Según Wikipedia, en Internet, *eficacia* es la capacidad de lograr un efecto deseado o esperado. *Efectividad* es sinónimo de *eficacia*. En cambio, *eficiencia* es la capacidad de lograr el efecto en cuestión con el mínimo posible de recursos.

Wikipedia nos señala el ejemplo de que matar una mosca a cañonazos es eficaz (o efectivo: conseguimos el efecto deseado) pero poco eficiente (se gastan recursos desmesurados para la meta



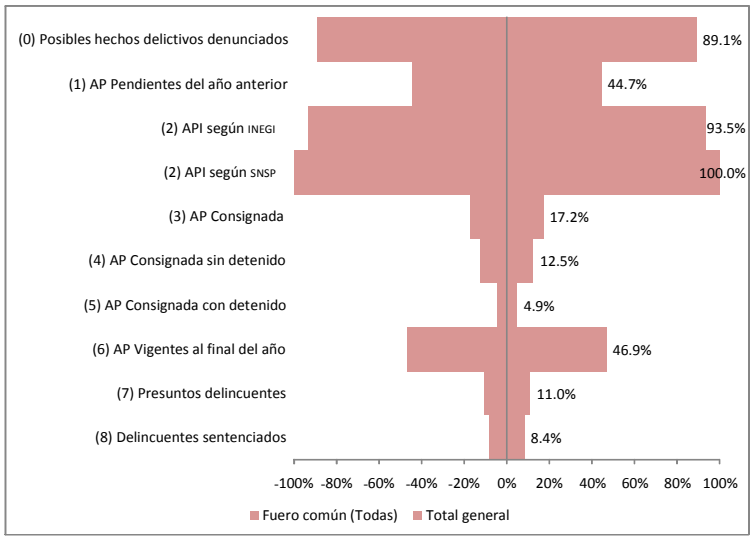
políticas-01.p65 74 18/12/2007, 07:08 p.m.

buscada). Pero acabar con su vida con un matamoscas, aparte de ser eficaz es eficiente.

## Eficacia

En la Gráfica 1 se muestra, en forma de embudo, a los diferentes desempeños del sistema de justicia, a través de las estadísticas que se generan en cada una de estas etapas. En este embudo el concepto "(0) posibles hechos delictivos denunciados" tiene que ver con las denuncias que hacen los ciudadanos ante las Procuradurías Generales de Justicia, del orden común.

**Gráfica 1. Embudo de eficacia oficial del sistema de justicia. Promedio 1997 a 2005**




Fuente: elaboración propia con base en datos del Sistema Nacional de Seguridad Pública, de los informes de gobierno de la administración del presidente Fox, de los anuarios estadísticos de cada estado publicados por el INEGI y de las estadísticas judiciales también del INEGI.



políticas-01.p65 75 18/12/2007, 07:08 p.m.

Los conceptos (1) al (6) tienen que ver con procesos de las PGJ's una vez que se ha iniciado la Averiguación Previa (AP).

El concepto "(1) AP pendientes del año anterior" representa a las averiguaciones previas que no tuvieron solución en un año en particular, por lo que se pasan al ciclo siguiente como asuntos sin resolver.

Observamos que el concepto (2) se repite, primero como Averiguaciones Previas Iniciadas (API) según INEGI, y en segundo lugar como API según el Sistema Nacional de Seguridad Pública (SNSP). Esto es así porque en teoría, y dado que la fuente es la misma –las procuradurías generales de justicia–, no debería haber diferencia, sin embargo observamos que según se reporte al INEGI o al SNSP, las cifras son distintas. En este trabajo todos los comparativos los haremos contra la cifra dada por las PGJ's al SNSP.

Los conceptos (3) AP consignada, (4) AP consignada sin detenido, (5) AP consignada con detenido, tienen todas que ver con los procesos internos de las PGJ's, cuando se ejercita acción penal y, se supone, toda consignación va apoyada con aquellos elementos que permiten acreditar los aspectos materiales del delito y la presunta o definitiva responsabilidad del inculpado.

Cabe señalarse que existen AP que no se consignan aunque puedan acreditarse los aspectos materiales del delito y la presunta responsabilidad de alguna persona. En este estudio no tocaremos los otros "estadios" en que puede permanecer la AP, como pueden ser, en reserva, en consulta, en trámite, etc., ya que consideramos que en lo fundamental, y dado que la salida del proceso de investigación, para nuestros efectos, es la consignación, sólo nos abocaremos a esta etapa.

El concepto (6) AP vigentes al final del año, tiene que ver con todas aquellas AP que por cualquier motivo no pudieron resolverse en ningún sentido durante un periodo en particular, por lo que quedan vigentes, es decir, en espera de resolución y se pasan así al periodo siguiente.

Los conceptos (7) Presuntos delincuentes y (8) Delincuentes sentenciados se tienen ya en los juzgados y asumen ya una presunta responsabilidad de alguna persona, la cual pudo o no haberse consignado junto con la AP, en cuyo caso, donde no hubo detenido



políticas-01.p65 76 18/12/2007, 07:08 p.m.

puesto a disposición de algún juez o juzgado, se solicita la orden de aprehensión.

Los puntos (7) y (8) se refieren a personas, mientras que los puntos (1) al (6) se refieren a Averiguaciones Previas. Por ello se supone en este documento que cada AP se inicia contra una persona –presunto delincuente–. Es decir, que hay una correspondencia 1 a 1 entre AP y presuntos delincuentes.

Iniciamos nuestro análisis señalando las diferencias existentes 1. entre los conceptos (0) y (2). En virtud que la lógica nos indica que no puede existir una AP iniciada sin que haya previamente un posible hecho delictivo denunciado. Es decir, que posibles hechos delictivos denunciados debe ser mayor o igual que Averiguación Previa Iniciada; 2. entre los conceptos (2) API según INEGI y API según SNSP. Esta diferencia indica que al menos existen dos sistemas contables distintos según se reporta a una u otra institución.

Encontramos en este embudo que existen casi 45 AP pendientes de resolver por cada 100 que se inician, es decir, casi una de cada dos.

Asimismo, por cada 100 Averiguaciones Previas que se inician:

- Se consigna a un poco más de 17.
- Se consigna sin detenido al 12.5%, es decir que de cada 100 que se consignan más de 69 son sin detenido.
- Se consigna con detenido bajo esta primera aproximación al problema a 4.9%.
- Quedan vigentes al final del año, sin resolución, casi la mitad de las AP sobre las que debieron haber resuelto.
- Cada AP que se consigna con detenido se consigna con un poco más de dos (2.25) detenidos en promedio.
- De cada 100 presuntos delincuentes se sentencia a un poco más de 76.

En esta aproximación, encontramos que oficialmente, suponiendo correspondencia 1 a 1, como se citó anteriormente, el sistema de justicia en su conjunto sólo tiene posibilidad de sentenciar 84 delincuentes por cada mil eventos (AP) que la ciudadanía manifestó como posibles delitos.



políticas-01.p65 77 18/12/2007, 07:08 p.m.

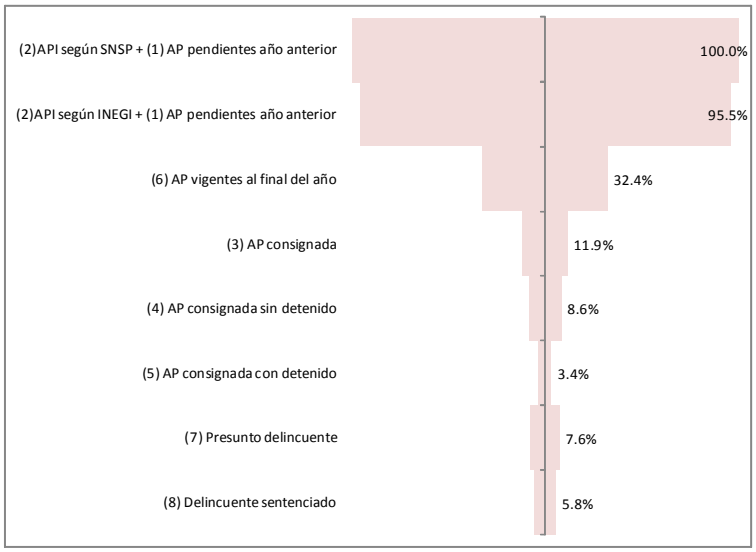
Sin embargo, esta primera aproximación tiene una falla sustancial, pues sólo contempla a los sentenciados contra "(2) API según SNSP", cuando en estricto sentido debería contemplar a éstos contra "(2) API según SNSP + (1) AP Pendientes del año anterior".

El embudo con estas modificaciones se muestra en la Gráfica 2.

Con este ajuste observamos que disminuye el porcentaje de las AP vigentes al final del año, así como el nivel de consignación, llegando a 3.4% con detenido, contra 4.9% que tenía al no considerar en las cargas de trabajo a las AP pendientes del año anterior.

Viéndolo así, serían 1.5 puntos porcentuales, sin embargo, considerando por sí mismas a las AP consignadas con detenido, se consigna a un 30.7% menos con este ajuste. Lo mismo sucede con los

**Gráfica 2. Embudo de eficacia oficial del sistema de justicia con pendientes del año anterior. Promedio 1997 a 2005**




Fuente: elaboración propia con base en datos del Sistema Nacional de Seguridad Pública, de los informes de gobierno de la administración del presidente Fox, de los anuarios estadísticos de cada estado publicados por el INEGI y de las estadísticas judiciales también del INEGI.



políticas-01.p65 78 18/12/2007, 07:08 p.m.

delincuentes sentenciados, que pasan de 8.4 a 5.8%, es decir, un 31% menos, considerándolo, por sí mismo, a este concepto.

Es importante destacar que casi una de cada tres AP sobre las que se actúa en promedio, en un año, queda vigente al final del año.

En este embudo no se menciona a aquellas que se resuelven por prescripción. Es decir, que a pesar de que una gran cantidad de AP que se inician se resuelven por el paso del tiempo sin que se haya logrado nada, todavía una de cada tres AP queda vigente al final del año.

Sin embargo ésta no es toda la historia, ya que, hasta este momento, todos los cálculos se han realizado contemplando exclusivamente las cifras oficialmente registradas; es decir, no hay cifra negra.

En investigaciones realizadas en el Instituto Ciudadano de Estudios Sobre la Inseguridad (ICESI) A. C., derivadas de encuestas de victimización, hemos encontrado que, en promedio, sólo se denuncia un delito de cada cinco. Es decir, sólo se denuncia el 20% de los delitos que se cometen.

La Gráfica 3 muestra los cálculos contemplando esta situación.

Ante esta situación, encontramos que, a nivel nacional, sólo se sentencia 1.2%; o sea a 12 de cada mil delitos cometidos.

Esta eficacia es el promedio nacional, sin embargo, al considerar a cada entidad de la República encontramos que los niveles de eficacia son muy diferentes. Lo anterior se muestra más adelante en la Gráfica 4, donde puede verse cómo los estados de Nayarit y Sonora presentan los mejores niveles de sentencia, mientras que los más bajos corresponden a los estados de México, Guerrero y Puebla, la cual tiene la última posición en este indicador con 0.4% de sentencia.

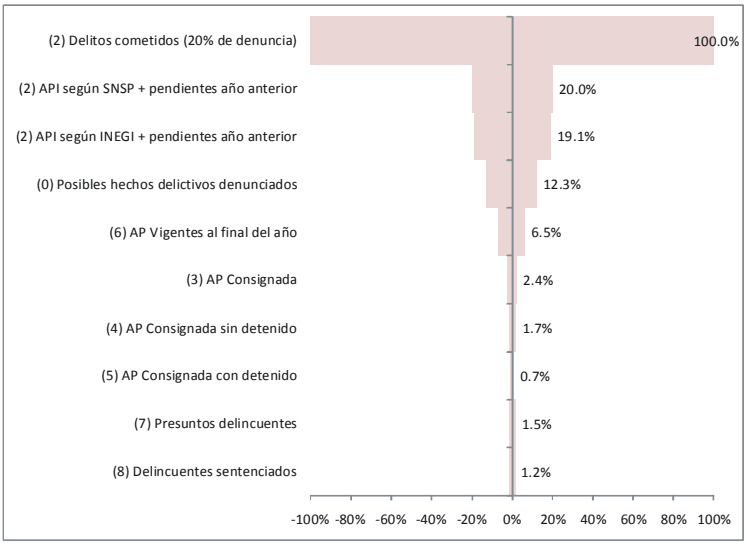
Se podría hacer este análisis delito a delito para saber cuál tipo es el que más sentencia tiene; sin embargo, para efectos de nuestro análisis sólo tomaremos los delitos de homicidio y de robo. El primero se seleccionó por ser un delito que impacta terriblemente a la sociedad y el segundo por ser el que se comete con mayor frecuencia.

Si observamos con cuidado, encontraremos que en el delito de homicidio, a nivel nacional, difícilmente se llega a un poco más del 20% en eficacia. Cabe señalar que aunque incluso el homicidio tiene cifra negra, este delito es el que más se registra.



políticas-01.p65 79 18/12/2007, 07:08 p.m.

**Gráfica 3. Eficacia del sistema de justicia calculando una cifra negra de 80% (denuncia de 20%)**




Fuente: elaboración propia con base en datos del Sistema Nacional de Seguridad Pública, de los informes de gobierno de la administración del presidente Fox, de los anuarios estadísticos de cada estado publicados por el INEGI, de las estadísticas judiciales también del INEGI y de las encuestas de victimización del ICESI.

Existen entidades que logran poner en prisión casi a un delincuente por cada dos AP iniciadas por el delito de homicidio, mientras que en otras se encuentran por debajo de 10 delincuentes por cada 100 AP iniciadas por dicho delito (véase Gráfica 5).

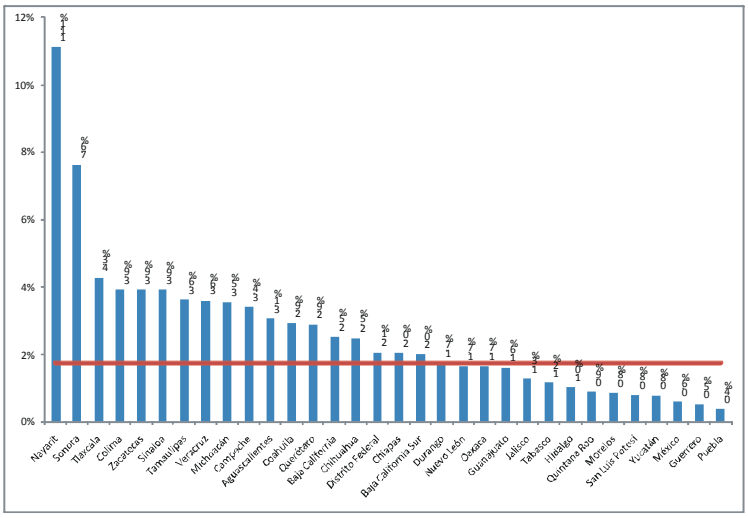
Es importante señalar que los cálculos se realizan sólo con las AP iniciadas en el año, es decir, aquí no se cuenta con información que nos permita desagregar cómo se reparten, por delito, a las AP pendientes del año anterior, por lo que las cifras aquí comentadas pueden ser mucho menores.

En lo que corresponde al delito de robo, la eficacia promedio nacional es menor al 10%, siendo los estados de Morelos, Quinta-



políticas-01.p65 80 18/12/2007, 07:08 p.m.

**Gráfica 4. Eficacia del sistema por entidad federativa, calculado según las encuestas del ICESI (con cifra negra). Promedio 1997-2005**




Fuente: elaboración propia con base en datos del Sistema Nacional de Seguridad Pública, de los informes de gobierno de la administración del presidente Fox, de los anuarios estadísticos de cada estado publicados por el INEGI, de las estadísticas judiciales también del INEGI y de las encuestas de victimización del ICESI.

na Roo y México los que presentan una menor eficacia: sentencian a menos delincuentes por cada 100 AP iniciadas por este delito; mientras que en Sonora se sentencia a más de treinta delincuentes por cada 100 AP, en los estados antes señalados se sentencia a menos de cinco delincuentes por cada 100 AP (véase Gráfica 6).

## Eficiencia

Hasta este momento hemos revisado cuál ha sido la eficacia del sistema, encontrando que, en promedio, oficialmente ésta es del



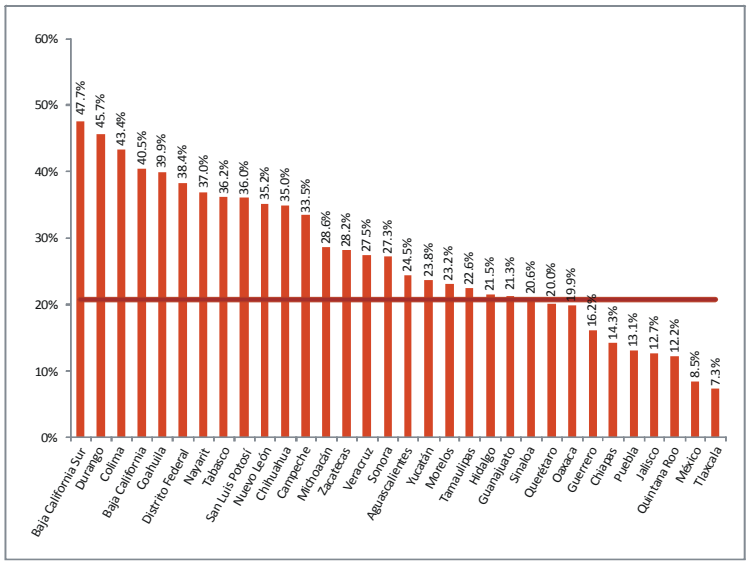
políticas-01.p65 81 18/12/2007, 07:08 p.m.

orden de 5.8%, y considerando la cifra negra, ésta pasa a un 1.2%. Ahora nos toca observar a la eficiencia.

La Gráfica 7 nos muestra (1997 = 100) un índice construido con dos conceptos, a saber: costos del sistema donde se contemplan los recursos ejercidos por la Secretaría de Gobernación, la PGR, la Secretaría de Seguridad Pública Federal, el Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública (FASP) y los gastos realizados por entidades y municipios en cuestiones de seguridad pública donde, para estos últimos, se calcularon los años 2005 a 2007, en virtud de que la información con que se cuenta es incompleta.

El índice se construyó considerando al año 1997 como igual a 100, de tal forma que la gráfica nos muestra, al inicio, 100 pesos

**Gráfica 5. Eficacia oficial en el delito de homicidio (delincuentes sentenciados contra averiguaciones previas iniciadas según ANSP). No contempla AP pendientes del año anterior. Promedio 1997 a 2005**




Fuente: elaboración propia con base en datos del Sistema Nacional de Seguridad Pública y del INEGI.

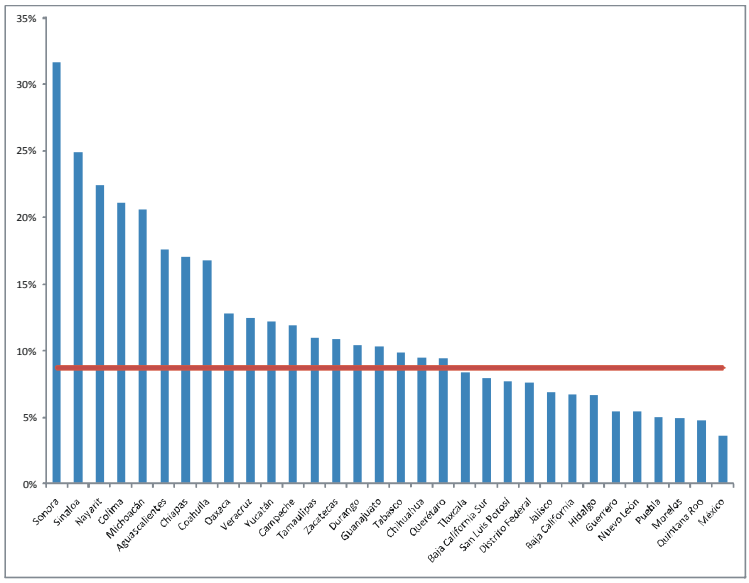


políticas-01.p65 82 18/12/2007, 07:08 p.m.

y 100 delitos. Observamos que en 1998 se gastaron casi 122 pesos por cada 100 pesos que se gastaban en 1997, mientras que la incidencia bajó a casi 93 Averiguaciones Previas/delitos[2] (AP/d) por cada 100 que se registraban oficialmente en 1997.

Es decir que un incremento en el gasto de casi un 26% llevó a una disminución en la incidencia delictiva oficialmente registrada de un poco más de 7%.

**Gráfica 6. Eficacia oficial en el delito de robo (delincuentes sentenciados contra averiguaciones previas iniciadas según SNSP). No contempla AP pendientes del año anterior**



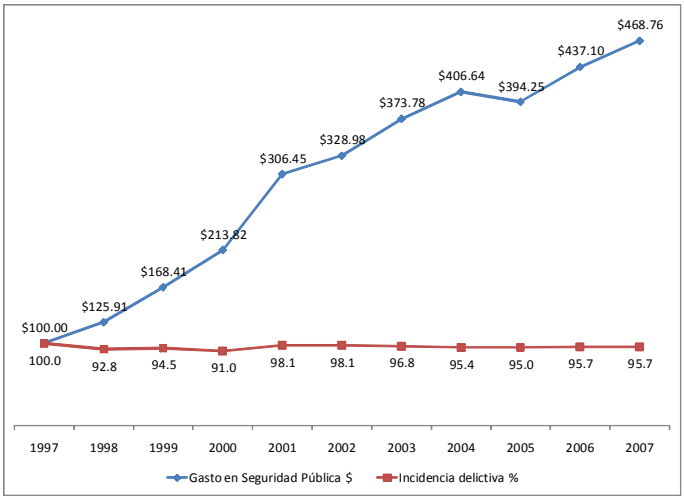

Fuente: elaboración propia con base en datos del Sistema Nacional de Seguridad Pública y del INEGI.

[2] Se hace referencia de AP/d en virtud de que la estadística oficial considera una relación uno a uno entre las AP y los delitos.



políticas-01.p65 83 18/12/2007, 07:08 p.m.

**Gráfica 7. Eficacia contra eficiencia del sistema en su conjunto. Aproximación utilizando los costos federales y estatales**




Fuente: elaboración propia con base en información del Sistema Nacional de Seguridad Pública, INEGI, los informes de gobierno de la administración del presidente Fox y la SHCP.

En 1999, el gasto aumentó en 33.75% al pasar de 125.91 pesos a 168.41 –por cada 100 pesos que se gastaban en 1997–, mientras que la incidencia delictiva oficialmente registrada aumentó en 1.83% al pasar de 92.8 AP/d oficialmente registrados a 94.5 (éstos por cada 100 AP/d que se registraban en 1997).

Observamos que a pesar de los incrementos monetarios importantes que año con año se han venido dando en ese renglón, la incidencia en ninguno de los años ha bajado a más allá de 95 AP/d por cada 100 que se registraban oficialmente en 1997.

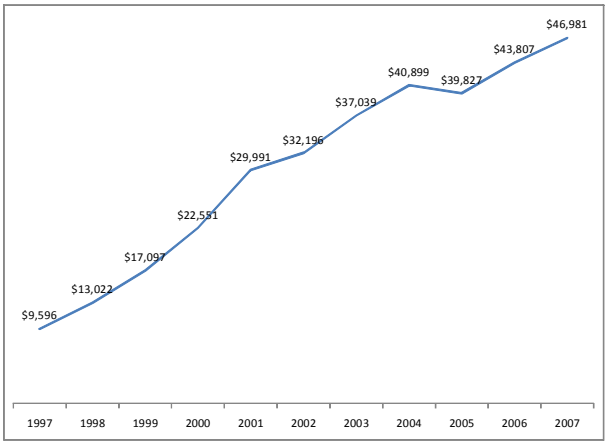
Considerando sólo al gasto tenemos la Gráfica 8.

Al inicio del periodo de análisis se gastaban 9 596 pesos por cada AP/d iniciada con incrementos importantes año con año, hasta llegar a la cifra de 46 981 pesos por cada AP/d iniciada.



políticas-01.p65 84 18/12/2007, 07:08 p.m.

**Gráfica 8. Pesos gastados por cada AP/d registrada oficialmente**




Fuente: elaboración propia con base en información del Sistema Nacional de Seguridad Pública, INEGI, los informes de gobierno de la administración del presidente Fox y la SHCP.

Es importante mencionar que no están contemplados todos los gastos que se realizan en seguridad pública; así, por ejemplo, no se contabilizó a los realizados por las secretarías de la Defensa y Marina, que tienen erogaciones importantes. Tampoco se consideró a los gastos de los jueces y juzgados ni a los realizados por las cámaras de Senadores ni de Diputados, tanto federal como estatales, en las comisiones de seguridad pública y justicia; por lo que los cálculos aquí reseñados son mucho menores a los reales. Quizá se muestre sólo la mitad de los costos, considerando que el gasto en el Poder Judicial federal es casi igual o mayor que el gasto federal en la PGR, SSP y FASP juntos. Obviamente tampoco se contempla en este documento el gasto realizado en nuestro país por instituciones o países extranjeros en la atención a este problema, como pueden ser aportaciones de los Estados Unidos para apoyo en el combate al narcotráfico, gasto de las Naciones Unidas, etcétera.



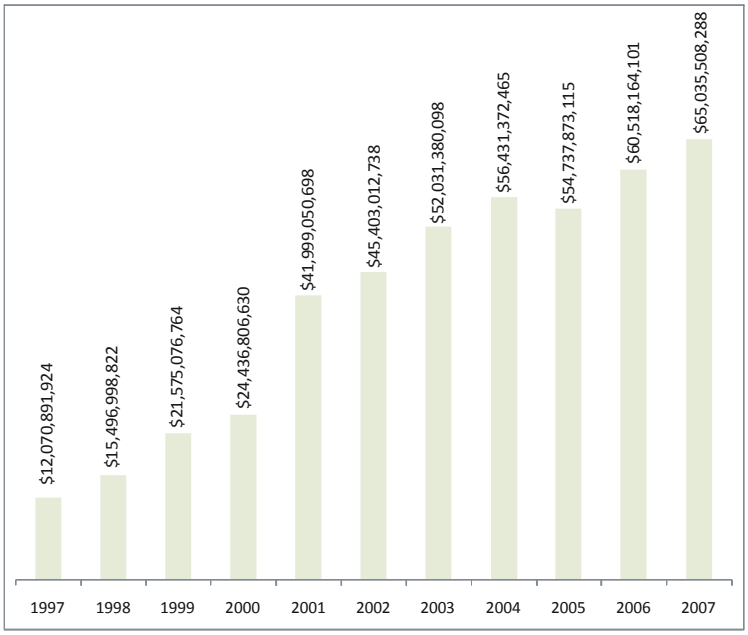
políticas-01.p65 85 18/12/2007, 07:08 p.m.

Considerando a todos estos gastos estimamos que el costo por AP/d registrada oficialmente anda por encima de los 100 mil pesos en el año 2007.

El gasto en seguridad pública contemplando sólo a la SSP-F, la PGR, el FASP y el gasto estatal y municipal en seguridad pública se muestra en la Gráfica 9. No olvidemos que no se contempla todo el gasto.

Al menos ¡se han gastado cerca de 450 mil millones de pesos! en el periodo en cuestión, sin embargo la delincuencia sigue

**Gráfica 9. Gasto en seguridad pública de SSP-F, PGR, FASP y el gasto estatal y municipal**




Fuente: elaboración propia con base en información del Sistema Nacional de Seguridad Pública, INEGI, los informes de gobierno de la administración del presidente Fox y la SHCP.



políticas-01.p65 86 18/12/2007, 07:08 p.m.

estadísticamente igual que en el 98, aunque con una violencia cada vez mayor.

## Conclusiones

A pesar de las carencias de información, sobre todo la que tiene que ver con el gasto en seguridad pública, donde las entidades no reportan sus gastos en forma regular o los ocultan entre otros rubros, por ejemplo Aguascalientes o Baja California Sur, se puede configurar una tendencia (hipótesis de trabajo, no probada aún) que señala claramente que no existe una relación entre el dinero gastado y la incidencia delictiva.

El sistema de justicia en su conjunto no cuenta con eficiencia ni eficacia.

- Oficialmente se sentencia en 58 de cada mil API (5.8%).
- Considerando a la cifra negra, se sentencia en 12 de cada mil delitos cometidos (1.2%).
- En siete entidades federativas, la eficiencia es menor al 1%, donde los estados de Puebla, Guerrero y México son los de menor eficiencia.
- La incidencia delictiva oficialmente registrada ha permanecido constante a pesar de los incrementos presupuestales.
- Existe un alto número de delitos no denunciados (cifra negra en aumento, delito registrado a la baja).
- Cada delincuente sentenciado cuesta en promedio un poco más de 181 mil pesos.



políticas-01.p65 87 18/12/2007, 07:08 p.m.

# Gasto público y seguridad: la racionalización como eje de transformación

*Gustavo Fondevila*

La inseguridad en México se ha incrementado en forma sustantiva en los últimos años.[1] A finales de la década de los noventa, los índices de delincuencia aumentaron en forma significativa con respecto a los comienzos de la misma década.[2] Hacia mediados de la década de 1990, la gran mayoría de las encuestas registran una creciente preocupación ciudadana al respecto y hacia el final de esos años, la inseguridad se convierte en el principal problema para los mexicanos. El incremento de la delincuencia ha generado una mayor demanda social por un control efectivo del problema. Sin embargo, México ha atravesado un periodo de profundas transformaciones políticas que derivan en una transición democrática peculiar con serias dificultades para impulsar reformas de importancia en este terreno.[3] Asimismo las instituciones encargadas de proveer seguridad pública se enfrentan a una desconfianza generalizada por parte de la ciudadanía y en un franco deterioro operativo. El marco normativo está rezagado, y las autoridades no han

[1] Arturo Alvarado, *La inseguridad pública y la gobernabilidad en México. Diagnóstico y propuesta de reforma*, México, Reporte para el Banco Mundial, noviembre de 2005.

[2] Guillermo Zepeda, *Crimen sin castigo: procuración de justicia penal y Ministerio Público en México*, México, CIDAC, FCE, 2004.

[3] Marcelo Bergman, *Seguridad pública y Estado en México*, México, Fontamara, 2006.



políticas-01.p65 89 18/12/2007, 07:08 p.m.

encontrado respuestas adecuadas para atender el problema de la inseguridad.

Ante este escenario, se han ensayado diferentes respuestas políticas y administrativas como la asignación de recursos económicos que ha aumentado sensiblemente. El gasto federal en seguridad pública ha crecido a razón de un 25% anual en promedio y entre 1994 y 2004 se incrementó 10 veces como porcentaje del producto interno bruto (PBI).[4] El gasto se ha concentrado en las siguientes iniciativas: se ha modernizado el equipamiento policial, se han hecho algunos cambios estructurales como la unificación de policías, la puesta en funcionamiento de programas de capacitación, el establecimiento de nuevas policías de investigación (AFI), el compromiso de instituciones militares en la lucha contra el narcotráfico,[5] entre otros. Sin embargo, los resultados no corresponden a la inversión realizada en esta materia. Esta situación se ha agudizado en los últimos años y está asociada a la escalada delictiva y a la creciente expectativa ciudadana por la solución de este problema y a la mayor exposición pública del funcionamiento institucional, producto de la apertura democrática.[6] La provisión de seguridad pública por parte del Estado mexicano es bastante deficiente.

La explicación más convincente respecto de estas deficiencias refiere a que la ineficacia de las policías y de los ministerios públicos se debe a que no han evolucionado con éxito hacia un esquema institucional más democrático y su productividad disminuyó debido a la imposibilidad de operar con los criterios procedimentales del sistema represivo anterior.

Otra hipótesis señala que la deficiencia de las fuerzas de seguridad pública obedece al incremento de las tasas delictivas y las mayores expectativas ciudadanas por lograr mayor eficacia en com-

[4] *Ibid*., p. 12.

[5] Sigrid Artz, *La militarización de la Procuraduría General de la República; riesgos para la democracia mexicana*, California, Center for US-Mexican Studies, 2003.

[6] Javier Aparicio, *Análisis institucionales de las reformas estructurales en México*, México, CIDE, 2005.



políticas-01.p65 90 18/12/2007, 07:08 p.m.

batir la inseguridad. Es decir, el cambio no radica en la democratización sino en el incremento del delito, o puesto en otros términos, es probable que el viejo régimen fuera exitoso en contener la delincuencia porque la naturaleza del delito era menos predatoria y su escala considerablemente menor. En otras palabras, si las tasas delictivas en la década de 1970 hubieran sido similares a las de finales de los años noventa, las viejas instituciones podrían haberse mostrado igualmente ineficaces.

En resumen:

1. la seguridad pública es deficiente,
2. la reforma institucional ha sido dispersa,
3. la disuasión es baja, y
4. las antiguas prácticas de control del crimen han sido sobrepasadas.

Ahora bien, es imposible conocer las causas reales de los pobres resultados debido a que:

- la calidad de los datos es mala,
- no hay tradición de investigación empírica en la materia, y
- no hay estudios comparativos internacionales.

## La seguridad pública y la Federación

La seguridad pública es constitucionalmente facultad de los estados y municipios, salvo aquellos delitos considerados de tipo federal, como el narcotráfico, la posesión de armas de fuego de uso exclusivo del ejército o el crimen organizado. La gran mayoría de delitos comunes son del ámbito de los estados, por lo que corresponde a las autoridades locales su prevención, detección y castigo. El 95% de los delitos detectados y sancionados son del fuero común y sólo el 5% del tipo federal. En consecuencia, los márgenes de acción directa por parte de la Federación para combatir la delincuencia se acotan a los delitos de su estricta jurisdicción.



políticas-01.p65 91 18/12/2007, 07:08 p.m.

Esta división de tares entre Federación y estados crea problemas de competencia y responsabilidades y, en particular, plantea desafíos a los márgenes de acción del gobierno federal.[7] Si bien éste posee la mayor capacidad técnica, de recursos y despliegue, es a su vez quien tiene la menor injerencia directa en el combate a la inseguridad. Sin embargo, la Federación dista mucho de ser un actor secundario debido a su infraestructura, presupuesto, poder de acción y tradición política. Su injerencia en la seguridad pública de los estados está determinada por sus apoyos logísticos, su capacidad de coordinar recursos y esfuerzos entre varias entidades federativas y por la posibilidad de promover una agenda conjunta y movilizar recursos para ejecutar proyectos.

## Restricciones a la eficacia institucional

1. El federalismo en México y su tradición centralista impide contar con los incentivos adecuados para generar un cambio cualitativo en el combate a la inseguridad. La comunicación entre distintos niveles de gobierno es múltiples pero la coordinación efectiva es escasa, la mayor dificultad estriba en alinear los intereses de los actores políticos de la Federación con los de los estados y municipios. Esto implica que cualquier programa federal puede sufrir numerosas restricciones al momento de ponerlos en práctica.
2. La colaboración horizontal entre las distintas dependencias gubernamentales encargadas de la seguridad pública, no existe. En la actualidad la cooperación con instituciones como el ejército y la marina ha abierto canales no tradicionales con organismos en seguridad interna, sin embargo la comunicación y coordinación operativa son todavía deficientes.
3. El cambio cultural en organizaciones profundamente arraigadas por prácticas y procedimientos del régimen represivo, es muy complejo. Existen procedimientos obsoletos, recur-

[7] Marcelo Bergman, *Seguridad pública y Estado*…, *op. cit.*, pp. 15-16.



políticas-01.p65 92 18/12/2007, 07:08 p.m.

sos humanos de difícil reentrenamiento, equipamiento e infraestructura que no responden a los desafíos de una policía moderna y democrática. Una genuina transformación requiere de cambios de tal magnitud que difícilmente pueden llevarse a cabo en las estructuras actuales.

4. Los incentivos y castigos del sistema de seguridad están asociados a cumplimiento de requisitos administrativos, de gestión, más que a una medición del impacto real de sus acciones. Este equilibrio perverso favorece a los actores que detentan poder e inhibe transformaciones radicales, a menos que exista voluntad política y coaliciones de actores necesarias para impulsarlas.
5. Existe una marcada fragmentación de fuerzas y autoridades que responden a distintos intereses, una gran rotación de mandos superiores y medios, y una muy escasa profesionalización de los cuerpos encargados de la seguridad pública.
6. Finalmente, la peculiar distribución de tareas entre policías de investigación y de prevención, con intereses contrapuestos y pocos incentivos para una genuina cooperación. En resumen, una fragmentación con escasos instrumentos para cooperar en forma efectiva alimentan el deslinde de responsabilidades, los bajos niveles de rendición de cuentas y una difusa responsabilidad política.

## Conclusiones parciales

La Federación ha hecho mayores esfuerzos por mejorar las policías que las entidades federativas. La estrategia que predominó fue abandonar reformas propuestas en instituciones existentes y crear nuevas organizaciones o asignar funciones de seguridad interna a otras (por ejemplo, la creación de la AFI con antecedentes en la Policía Judicial Federal). Sin embargo, la mayor debilidad de esta estrategia radica en que los resultados han sido pobres. Es decir, no se logró generar una verdadera estrategia de coordinación interna entre los distintos actores encargados de la seguridad pública, aunado a que persisten prácticas autoritarias en las nuevas agrupaciones.



políticas-01.p65 93 18/12/2007, 07:08 p.m.

## Propuestas

### *Coordinación federal de los delitos*

Como mencionamos con anterioridad, una parte sustantiva de los costos en seguridad corren a cargo de la administración federal, sin embargo, la persecución del 95% de los delitos queda en manos de las estructuras estatales.

En la tradición política mexicana, la Federación ha contribuido fuertemente a cubrir las fallas de los estados. Sin embargo, tanto durante el Porfiriato como en el priísmo tradicional, la Federación fue capaz de disciplinar a los gobernados por medio de múltiples mecanismos de cooptación y sometimiento. El nuevo periodo de democratización vine acompañado de otro proceso importante: la descentralización efectiva de las actividades de gobierno. El cambio fundamental es el creciente poder de los gobernadores sin la férrea disciplina centralizada. Dada la estructura de costos e incentivos, la administración federal es relativamente la que más pierde con la imposibilidad de incidir directamente. Por este motivo, en el sexenio anterior se invirtió en grandes esfuerzos por contribuir con los estados a resolver los problemas de inseguridad. Sin embargo, los gobernadores deben su carrera política en parte a la capacidad de reclutamiento de los caciques locales, sean éstos presidentes municipales o figuras públicas en el ámbito local. La capacidad de reclutamiento y cooptación de estos actores es fundamental para fortalecer su gestión, acarrear votos y garantizar los apoyos para futuras empresas políticas. Por este motivo, los gobernadores están más comprometidos con sus redes clientelares y sus operadores políticos que con el desempeño general de su gestión. Habría que considerar esto a la hora de asignar recursos en materia de seguridad.

Dada esta estructura, donde los márgenes de acción de la Federación se limitan a ciertos delitos o a atraer casos de resonancia política o mediática, su mayor injerencia radica en la capacidad de coordinar o inducir a los estados a acciones concretas. En resumen, la labor más importante de la Federación en materia de seguridad pública es coordinar esfuerzos y liderar iniciativas.



políticas-01.p65 94 18/12/2007, 07:08 p.m.

*Racionalización del gasto público*[8]

El Plan Nacional lanzado por el Consejo Nacional de Seguridad Pública contempla prioridades impulsadas por el gobierno federal atadas a recursos que debieron convertirse en incentivos concretos para avanzar en la ejecución de proyectos acordes con una policía moderna (nuevas redes de telecomunicación, inversión en sistemas de informatización, nuevo equipamiento, entrenamiento y capacitación, etcétera).[9] Pero se han cumplido ocho años de distribución de recursos significativos, más de 3 500 millones de dólares o el equivalente al 5% del PBI de México y los resultados de esa inversión no se reflejan en un desempeño superior. Aunque las razones son varias, la hipótesis central es que la asignación de recursos no está atada a resultados sino a criterios políticos que no premian rendimientos en materia de seguridad. El gasto responde principalmente a:

1. ejecución de intereses del gobierno federal,
2. mecanismos de distribución dentro de los estados que premian lealtades políticas, y
3. atención de burocracias capturadas.

Todo esto inhibe que el esquema de distribución de fondos incluya la generación de incentivos para mejorar la rendición de cuentas. México no tiene un problema serio de recursos para la seguridad pública pero presenta dificultades para alinear los intereses de los actores a los recursos distribuidos. El sistema no exige el desempeño de las policías como criterio fundamental para sostener los esfuerzos de las asignaciones, posiblemente por el poco interés de lo gobernadores para introducir cambios que premien el desempeño policial. La profesionalización de los cuerpos de seguridad debe incorporar, como eje rector, el ejercicio racional del

[8] Reyes Tépach, *Indicadores delictivos y el presupuesto público federal para la seguridad pública en México, 1999-2006,* México, Cámara de Diputados, 2005.

[9] Marcelo Bergman, *Seguridad pública y Estado…*, *op. cit.*



políticas-01.p65 95 18/12/2007, 07:08 p.m.

gasto público en seguridad que posibilite que la inversión realizada en seguridad corresponda a resultados que justifiquen la erogación por parte de la Federación de los recursos públicos. De lo contrario, el gasto en materia de seguridad aumentará exponencialmente privando a otras acciones prioritarias de recursos, como es el gasto social, condición estructural para consolidar de manera íntegra una sociedad segura.



políticas-01.p65 96 18/12/2007, 07:08 p.m.

# Comentarios en torno a las políticas de seguridad pública

*Elena Azaola*

En el presente documento no nos referiremos a las iniciativas de ley que consideramos necesarias para responder de mejor manera al tema de la seguridad pública, sino a aquellas que recientemente fueron enviadas al Congreso de la Unión por el Poder Ejecutivo el pasado 19 de marzo. Nos referiremos solamente a los aspectos que de dichas iniciativas nos preocupan y a las razones en que encontramos fundadas estas preocupación. También abordaremos los lineamientos de la política nacional de seguridad pública que recientemente ha anunciado el presidente de la República.

Partiremos de tres premisas fundamentales. La primera tiene que ver con reconocer que, indudablemente, la problemática delictiva que hoy enfrenta nuestro país es muy grave, por lo que, en ese sentido, no puede soslayarse la magnitud del reto que enfrentan los poderes de la nación. Hay que tenerlo claro: el crimen organizado tiene que combatirse en todas sus expresiones, si bien por lo que se refiere al narcotráfico, no se trata de una batalla que, por el momento, se pueda ganar. Este objetivo no puede, por tanto, formar hoy en día parte de nuestro horizonte.

Un segundo hecho es que ciertamente el incremento en el número de muertes asociadas al crimen organizado, que ha tenido un repunte en el país durante el presente año (2007), genera una enorme presión política sobre nuestras autoridades y se convierte, en ocasiones, en motivo de disputa partidaria. Sin embargo, como académica, considero que es más importante poder analizar estos



políticas-01.p65 97 18/12/2007, 07:08 p.m.

hechos a la luz de los datos y los estudios, dejando por el momento de lado las coordenadas partidistas.

Considero también que esta urgencia política es quizás uno de los motores más importantes de muchos desaciertos. Es decir, esta enorme presión política hace que las autoridades en muchas ocasiones intenten dar respuestas en forma apresurada, sin que puedan tener la calma suficiente para situar sus acciones en una perspectiva de largo plazo. Esto es, sin que puedan elaborar políticas que calen mucho más hondo y que vayan más allá de las presiones políticas y partidistas que, muchas veces, los empujan a encontrar respuestas inapropiadas que apenas sirven para brincar el obstáculo inmediato pero no para resolver los problemas de fondo.

En tercer lugar hay que señalar que también los medios desempeñan un papel que tiene un impacto decisivo en la manera como la opinión pública percibe el problema de la inseguridad, ya que pocas veces los hechos se sitúan dentro de un contexto que permita ponderarlos de manera apropiada. Ello contribuye, como lo han mostrado numerosos estudios elaborados en distintos países, a exacerbar un clima de alarma social que resulta poco propicio para la elaboración de políticas que, de nueva cuenta, intenten dar respuestas sólidas y de largo plazo al problema de la inseguridad.

Lo anterior tiene como uno de sus más lamentables resultados que el concepto de seguridad quede cada vez más asociado y reducido al del combate a la delincuencia, dejando fuera una noción más vasta e integral de los aspectos que comprende la seguridad ciudadana. Me refiero a los aportes que se han hecho bajo el concepto de seguridad humana, pero también a la seguridad que engloba el cuidado del medio ambiente, de los espacios públicos, la convivencia, la calidad de vida, la cohesión social, la participación de los ciudadanos, etcétera.

Todos ellos son aspectos relevantes de una noción más amplia de seguridad que hemos descuidado mientras nos enfocamos y nos enfrascamos en combatir a la delincuencia como si ello fuera suficiente para incrementar nuestros niveles de seguridad. Incluso, dentro de las actividades delictivas, también la atención se ha centrado de manera desmedida en el crimen organizado que, siendo sin duda alguna relevante, nos impide ocuparnos de otras formas delictivas que



políticas-01.p65 98 18/12/2007, 07:08 p.m.

son mucho más frecuentes y también muestran un alto nivel de descomposición social para el que, desafortunadamente, no se están diseñando los programas y las políticas que se requieren. Se ha construido, así, un imaginario que no permite ponderar adecuadamente el peso y el significado social de las diferentes actividades delictivas, lo que ha contribuido a exacerbar un clima de alarma social que, de nueva cuenta, resulta poco propicio para diseñar las políticas que se requieren.

Dentro de este escenario, la Estrategia Nacional de Prevención del Delito y Combate a la Delincuencia que el pasado 7 de marzo dio a conocer el Poder Ejecutivo, tiene indudables aciertos aunque quizás, también, desde nuestro punto de vista, algunas carencias a las que brevemente me referiré a continuación.

Entre los siete lineamientos que enunció el Ejecutivo, y que constituyen los ejes principales de su política de combate a la delincuencia, se encuentran:

*a)* Alinear las capacidades del Estado mejorando los sistemas de cooperación interinstitucional.
*b)* Recuperación de los espacios públicos fortaleciendo la investigación y la inteligencia policial.
*c)* Promover la participación ciudadana y la prevención del delito.
*d)* Instaurar procesos de reingeniería y control de confianza en las instituciones policiales y reclutar a jóvenes universitarios.
*e)* Creación de un centro para evaluar a los policías y reducir la corrupción.
*f)* Introducir políticas de control de sentencias en el sistema penitenciario.
*g)* Generar indicadores ciudadanos para medir los resultados.

Señaló también que a través del sistema Plataforma México, podrán enlazarse 500 estaciones de policía que podrán compartir imágenes y datos.

En mi opinión, ninguno de los puntos anteriores sería en sí mismo desdeñable u objetable; sin embargo, en la estrategia anunciada quedarían, quizás, algunos puntos que hubiera sido conveniente incorporar o precisar. En primer lugar, se echa de menos



políticas-01.p65 99 18/12/2007, 07:08 p.m.

una definición mucho más precisa, más perfilada, que nos diga cuál es el horizonte hacia donde nos queremos mover como nación en el tema de la seguridad y cuáles son los caminos precisos que tendremos que recorrer para poder llegar a ese punto. La estrategia anunciada omite ese marco de referencia y de principios generales donde las políticas propuestas debieran inscribirse ya que sólo dentro de un marco de esta naturaleza adquieren su sentido pleno. Fuera de él las políticas anunciadas dejan de tener un rumbo claro.

Los lineamientos que se enuncian en la estrategia tampoco son ni pueden considerarse un plan de acción ni una política integral para prevenir y combatir el delito. Son apenas un primer esbozo que habrá que completar y desarrollar. Entre los puntos que requieren de mayor atención, se encuentra el de la participación de los ciudadanos en el diseño y la puesta en marcha de las políticas de seguridad. En otras palabras, la tecnología, la información o la coordinación son importantes una vez que se tiene claridad sobre los objetivos y se cuenta con el consenso de los ciudadanos sobre las metas y su jerarquía a corto, mediano y largo plazos.

Otro punto que me parece que no ha sido claramente expresado, es el de la importancia que se asigna y la voluntad política con la que se cuenta para reformar a las instituciones policiales. Es posible que el concepto de *reforma policial* se haya desgastado, en parte, debido a que quizás algunos países que han intentado esta clase de reforma han fracasado, pero también porque, de manera inapropiada y abusiva, muchas veces se ha hablado de reformas en nuestro país cuando se trata de cambios muy superficiales que no llegan a transformar a fondo a dichas instituciones. Sin una voluntad política en este sentido, difícilmente podrá alcanzarse una mejora sustantiva en la calidad de la protección y la seguridad que estos cuerpos deben brindar a los ciudadanos. Para ello, se requiere contar con un diagnóstico preciso de los problemas sustantivos que enfrentan estas instituciones pues sólo así podrán diseñarse las respuestas más apropiadas a los mismos. El tema es: ¿cuáles son los problemas sustantivos que enfrentan las instituciones policiales y cómo vamos a producir los cambios que hacen falta para que estas instituciones puedan protegernos mejor?



políticas-01.p65 100 18/12/2007, 07:08 p.m.

En este sentido, no basta hablar de capacitación, de profesionalización de las fuerzas policiales. Aun suponiendo que pudiéramos darles un entrenamiento riguroso y de alto nivel, tendríamos que asegurarnos que dicho entrenamiento fuera coherente y consistente con las prácticas y los procedimientos formales e informales con los que cotidianamente se enfrentan los policías al interior de las instituciones policiales. Si la institución no está claramente organizada y orientada en torno de principios que coloquen la protección de los ciudadanos como la prioridad fundamental, y no cuenta con las instancias de control interno y externo que aseguren el cumplimiento de sus objetivos, la capacitación y la profesionalización por sí mismas no podrán suplir estas carencias. Lo mismo ocurre con la tecnología o con la coordinación que, siendo herramientas indispensables, no son suficientes para asegurar la calidad de los servicios que deben proveer las instituciones policiales.

Dentro de esta perspectiva, que no implica otra cosa que asegurar que todas las instituciones, incluyendo aquellas que deben brindar seguridad, se orienten firmemente hacia la consecución de los fines que éstas tienen dentro de un Estado democrático de derecho, cabría esperar un claro deslinde de actuaciones policiales como las que lamentablemente se produjeron tanto en San Salvador Atenco como en Oaxaca. Tendríamos que asegurarnos de hacer todo para evitar que hechos como éstos volvieran a repetirse y volvieran a apartarnos del camino por el que hemos resuelto transitar en la construcción de una sociedad democrática. No desconozco la complejidad de las realidades y de los problemas que ahí se vivieron, pero ello de ninguna manera justifica una actuación policial al margen de la ley, arbitraria, abusiva, que niega y desconoce de facto las garantías fundamentales. Si queremos un país democrático, no podemos justificarlo.

Por lo anterior, también preocupan los operativos que, con un gran despliegue de fuerzas y un costo elevado, se han ejecutado en diversos estados durante la actual administración. Estos operativos, más que estar destinados a resolver de fondo problemas complejos de criminalidad, se han ocupado en restablecer una sensación se seguridad entre los habitantes que, lamentablemente, sólo pue-



políticas-01.p65 101 18/12/2007, 07:08 p.m.

de ser mediática y pasajera. Una política de seguridad duradera no puede sustentarse en esta clase de operativos. Estos últimos no pueden suplir la necesidad de diseñar las políticas y los programas de largo aliento que se requieren.

Considero que la violencia debe ser hoy en día el problema prioritario que una política de seguridad debe abocarse a atender. En este sentido, me preocupan, como a otros, algunas de las iniciativas que recientemente envió el Poder Ejecutivo al Congreso de la Unión. Como se ha dicho, las políticas de mano dura que parecen inspirar estas iniciativas suelen descuidar una visión más integral de la problemática. Más allá de los retos que plantea el crimen organizado, que actúa bajo su propia lógica y que difícilmente vamos a poder parar, tenemos que ir más a fondo y preguntarnos ¿qué pasa en la sociedad?, ¿qué está pasando con los niños y los jóvenes?, ¿qué es lo que los está impulsando a acercarse a la droga?, ¿qué razones personales, sociales, familiares, hay detrás de ese incremento en el consumo? Lo que quiero destacar es que, en el tema de la seguridad, necesitamos contar con políticas más integrales, que vayan más allá de la represión, que ofrezcan respuestas a los problemas que están detrás y que están motivando la inseguridad.

Como se ha dicho, esta iniciativa rompe equilibrios importantes ya que otorga mayores facultades a policías y ministerios públicos. Está bien que les demos unos brazos fuertes para perseguir el crimen, pero primero tenemos que transformarlos, tenemos que asegurar que van a hacer buen uso de esas facultades y que ello no rompa el equilibrio entre los poderes.

Otro de los temas que dentro de las políticas anunciadas no ha sido desarrollado, y que consideramos fundamental, es el de los programas que se requieren para asegurar la participación de los ciudadanos. Hoy por hoy la participación está en duda, en buena parte, porque el ciudadano no confía en las autoridades. ¿Cómo piensa recuperarse esta confianza?, ¿qué programas se diseñarán para que los ciudadanos acudan a denunciar y colaboren con las autoridades en la persecución de los delitos?, ¿qué vamos a hacer para restablecer un clima de respeto entre ciudadanos y policías? Sin el diseño de estos programas, será imposible mejorar la seguri-



políticas-01.p65 102 18/12/2007, 07:08 p.m.

dad; sin ciudadanos y sin la ciudadanización de estas políticas no vamos a llegar a ningún lado.

Si no se consigue incorporar los aspectos que aquí he mencionado a las políticas de seguridad, es probable que lleguemos al final del sexenio nuevamente con frustración, con la sensación de que obtuvimos más de lo mismo y no se pudieron alcanzar las metas que se ofrecieron. Desde esta perspectiva, tenemos que diseñar una política de seguridad que, sobre todo, fortalezca los lazos sociales e incentive la participación de la comunidad; que sea capaz de reducir el miedo y la desconfianza.

Para terminar, me gustaría señalar unas palabras que hace poco pronunció el defensor del pueblo español: "No hay atajos en la lucha contra la criminalidad […] los atajos sólo conducen a más dolor, más violencia y más desesperanza". Al igual que él, hay que insistir en que no nos debemos ir por el camino fácil de los atajos, de la mano dura. Debemos tomar el camino más largo que nos puede ofrecer soluciones de mayor profundidad y con mayor fundamento.



políticas-01.p65 103 18/12/2007, 07:08 p.m.

# Políticas públicas eficaces para combatir la explotación sexual infantil en México

*René Alejandro Jiménez Ornelas*
*José Santiago Juárez Cruz*

## Introducción

Un buen desenvolvimiento en los aspectos sociales es prioridad en la mayoría de los grupos cuya finalidad es la coexistencia sin conflictos. Es decir, la mayoría de las agrupaciones sociales buscan ante todo una sana convivencia y un óptimo desarrollo que beneficie de manera estable a los individuos que lo constituyen.

Por ello debemos iniciar reconociendo que "las políticas públicas son el conjunto de concepciones, criterios, principios, estrategias y líneas fundamentales de acción a partir de las cuales la comunidad organizada como Estado decide hacer frente a desafíos y problemas que se consideran de naturaleza pública".[1]

El buen funcionamiento del Estado se promulga a partir de que éste se funde como una colectividad organizada, efectiva, y otorgada por una estructura jurídica con un órgano de gobierno y un territorio concreto en el cual ejercen su acción. Por tanto, el Estado se yergue como una estructura normativa, desde la que el gobierno deberá ser el sinónimo del supremo poder de una nación, en donde la legislación, ejecución y la administración de justicia imperará bajo la aplicación de la ley.[2]

[1] Eduardo Sojo Garza-Aldape, *Políticas públicas en democracia,* México, FCE, 2006, p. 47.

[2] Antonio Cavalla Rojas, *Antología, geopolítica y seguridad nacional en América*, México, UNAM, 1979, pp. 336-338.



políticas-01.p65 105 18/12/2007, 07:08 p.m.

La relación entre Estado y gobierno es tan estrecha que se le puede denominar simbiótica. La mayoría de las veces los esfuerzos comunes engloban los medios para un desarrollo óptimo en lo social, y a su vez éstos medios se derivan del gobierno; es decir, existe una reciprocidad y una dependencia mutua, pues desde el gobierno se hace explícita la legislación, ejecución y administración de justicia. Desde el gobierno es donde se ejecutan las leyes.

Para la resolución de conflictos, el gobierno debe atender las problemáticas más imperantes. Se deben entablar consensos que intenten disminuir las problemáticas comunes; las políticas públicas están precisamente encaminadas a aminorar aquellos problemas diagnosticados.

Siguiendo a Eduardo Sojo, gran parte de las políticas públicas se pueden analizar desde cuatro diferentes etapas:

- Origen.
- Diseño.
- Instrumentación.
- Evaluación.

Los factores de éxito en las políticas públicas son básicos, y se les debe atribuir un orden jerárquico para su eficaz desenvolvimiento; pueden jerarquizarse de la siguiente manera para tener éxito:

- Participación ciudadana.
- Evaluación por parte de órganos externos.
- Solución a problemas estructurales.
- Transversalidad.
- Institucionalización.
- Rompimiento de paradigmas.
- Responsabilidad y prevención.
- Amplitud del impacto.
- Atención a minorías.
- Innovación.
- Transexenalidad.[3]

[3] *Idem.*



políticas-01.p65 106 18/12/2007, 07:08 p.m.

Las menciones anteriores sirven para denotar las prioridades por atender cuando se requiera el éxito, o bien la aproximación a éste en las políticas públicas.

Las políticas públicas son importantes cuando se dirigen a la problemática y a la población directa, éstas no sólo intentan remediar el problema sino también intentan la prevención.

Existe entonces una relación intrínseca entre las políticas públicas y la seguridad. Las instituciones responsables de la seguridad pública son fundamentales, ya que la inseguridad es una problemática cotidiana y sin duda alguna un fenómeno social que se diversifica y amplia en el contexto actual. La cuestión de la seguridad ciudadana enfrenta entonces un imperativo ineludible: debe articular discursos, intereses, capacidades y compromisos diversos para la consecución de un fin del cual los actores involucrados extraen beneficios también distintos pero que son evaluados por cada uno como potencialmente posibles y compensatorios respecto de una actitud pasiva frente al tema.

El gobierno tiene la obligación de resolver problemas vitales para la sociedad, uno de ellos es preservar la seguridad de los niños y las niñas, logrando que su integridad esté totalmente resguardada.

Para resolver o incluso prevenir los problemas de inseguridad a los que está expuesta la niñez, es necesaria la eficiente implementación de políticas publicas, las cuales si cuentan con un aparato administrativo adecuado podrán dar satisfacción al cumplimiento de las demandas que requieren niños y niñas, y con esto la sociedad tendrá elementos para catalogar al gobierno de efectivo o, en caso contrario, de incompetente. Uno de los desafíos a los que se enfrenta nuestra sociedad actual, es el referente a la inseguridad en que se encuentran sometidos nuestros niños y niñas. En particular, a ser víctimas de la explotación sexual infantil, que en los últimos años ha llegado a ser un problema que se incrementa de manera alarmante y poco se hace al respecto. Cifras de Unicef señalan que en México 20 mil niños son víctimas de explotación sexual, peor aún, a nuestro país se le considera uno de los "paraísos sexuales" preferidos por miles de pedófilos que viajan con el fin de tener un encuentro sexual con un menor de edad.



políticas-01.p65 107 18/12/2007, 07:08 p.m.

## ¿Qué es la explotación sexual infantil?

La *explotación sexual infantil* se puede definir como "el abuso sexual de niños que involucra ventajas financieras para una o varias de las partes que intervienen en la actividad sexual y que puede ser de dos tipos: 1. involucra la transferencia de dinero de un adulto a un niño en intercambio por sexo, y 2. involucra la provisión en especie o servicio que un adulto intercambia por sexo con un niño".[4]

Las formas en que la explotación sexual infantil se hace presente se pueden dividir en tres categorías:

1. Pornografía infantil. Entendida como "cualquier representación, por cualquier medio, de un niño(a) involucrado en actividades sexuales explícitas reales o simuladas o cualquier representación de las partes sexuales de un niño(a) para propósitos sexuales principalmente" (ECPAT Internacional).
2. Turismo sexual. Consiste en "la explotación sexual comercial de la niñez por personas que viajan de su país de origen a otro, que por lo general es menos desarrollado, para involucrarse en actos sexuales con niños y niñas (ECPAT Internacional).
3. Prostitución infantil. Internacionalmente, el término *prostitución* alude a "la venta de actos sexuales por dinero o servicios", por lo que no es posible considerar o clasificar a una menor de 18 años como prostituta, ya que a los niños, las niñas y los adolescentes se les incorpora sin su consentimiento o plena convicción y jurídicamente no tienen las facultades necesarias para decidir, sino que tienen voz a partir de terceros, en este caso los padres o tutores. A pesar de eso, en nuestro país el término *prostituta* se utiliza indistintamente para referirse a niñas, jóvenes o adultas.

La explotación sexual comercial infantil (ESCI) constituye una de las peores violaciones a los derechos fundamentales de la niñez

[4] Elena Azaola, *Infancia robada,* México, DIF, Unicef, CIESAS, 2000, p. 34.



políticas-01.p65 108 18/12/2007, 07:08 p.m.

y adolescencia, por lo que es considerada como uno de los crímenes más brutales y denigrantes. Esta problemática no sólo afecta de forma irreversible a las víctimas, sino que aflige de forma importante a toda la sociedad, pues evidencia la incapacidad que se ha tenido para la protección y el cuidado de uno de los grupos más vulnerables, como es el caso de los niños y las niñas.

A escala mundial, la ESCI es una de las actividades del crimen organizado que ha registrado un importante crecimiento, solamente superada por el tráfico de estupefacientes y de armas, por lo que se considera que estas redes de explotadores ganan miles de millones de dólares al año. Si a esta situación agregamos que la vivencia de la sexualidad masculina en muchos hombres tiene entre sus expresiones el consumo del comercio sexual con personas menores de edad, este fenómeno se convierte en un negocio transnacional altamente lucrativo, ya que existe una demanda que se rige bajo las leyes del comercio, en donde se visualiza un producto (las personas menores de edad), un proveedor (proxeneta) y un consumidor (comúnmente parte de la población masculina).

Ante este panorama, diversos organismos internacionales se han dado a la tarea de tratar y solucionar las diferentes formas de explotación hacia las personas menores de edad.

El Primer Congreso Mundial contra la Explotación Sexual Comercial Infantil, realizado en Estocolmo en 1996, logró poner en primer plano el reconocimiento del problema, ya que se encontró que niños, niñas y adolescentes en todo el mundo estaban sufriendo consecuencias físicas y psicológicas devastadoras a raíz de su utilización en el comercio sexual, sin que ninguna instancia interviniera.

En el Segundo Congreso Mundial contra la Explotación Sexual Comercial Infantil realizado en Yokohama (2001), se puso de manifiesto una mayor preocupación por las variables que propiciaban la "demanda" de niños, niñas y adolescentes para el comercio sexual, destacándose el papel de las sanciones efectivas contra las redes criminales que lucran con la explotación de estas personas. Se planteó la necesidad de mejorar los códigos penales para tipificar las conductas relacionadas con la explotación sexual y mejorar la investigación policial y judicial. Estas sugerencias concuerdan



políticas-01.p65 109 18/12/2007, 07:08 p.m.

con otros dos instrumentos jurídicos internacionales que habían sido aprobados el año anterior del Congreso de Yokohama: el Protocolo Facultativo sobre la Venta de Niños, la Prostitución Infantil y la Utilización de los Niños en la Pornografía de la Convención sobre los Derechos del Niño y la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional y, particularmente, el protocolo que complementa esa convención para prevenir, reprimir y sancionar la trata de personas, especialmente de mujeres y niños.

En México, a pesar de que el problema no es nuevo, antes de 1998 el tema no se había tratado de forma integral y mucho menos se había realizado un ejercicio académico formal para establecer la situación de esta problemática en nuestro país. A partir del informe de la Relatora Especial de la ONU sobre la venta de niños, la prostitución infantil y la utilización de los niños en la pornografía,[5] las instancias oficiales protectoras de la niñez empiezan a interesarse en estas problemáticas, así se publica un primer estudio en el que se pone en evidencia la situación de las víctimas de la explotación sexual en México.[6]

La ESCI en nuestro país ha pasado la mayor parte del tiempo aparentemente inadvertida, pero es muy "común" ver en diversas zonas de la República mexicana a jovencitas y adolescentes que se encuentran dentro del comercio sexual; sin embargo, los más recientes estudios han puesto de manifiesto que el problema es una realidad social que ha rebasado a las distintas instancias encargadas de asegurar el bienestar y la protección de derechos de las personas menores de edad.

La gran mayoría de los menores víctimas de la explotación sexual procede de los sectores más vulnerables, socialmente hablando; carecen de oportunidades económicas, tienen una educación escasa o nula, y sus posibilidades de encontrar trabajo son

[5] S. Calcetas, *Informe de la relatora especial sobre su misión a México en relación con la cuestión de la explotación sexual comercial de los niños,* ONU, E/CN.4/1998/101.

[6] E. Azaola, *Infancia robada, op. cit.*



políticas-01.p65 110 18/12/2007, 07:08 p.m.

mínimas. Estas condiciones cuando se combinan con la inseguridad causada por conflictos de violencia armada o con la discriminación sexual o étnica, los exponen a un ambiente ideal para que aquellos que se benefician de esta actividad amplíen sus posibilidades de ganancia.

Se sugiere que una política pública eficaz que combata la explotación sexual infantil debe contemplar dos líneas de acción: una punitiva y una preventiva.

La línea de acción punitiva debe:

- Establecer condiciones y garantías para el resguardo de la integridad y la atención oportuna de quien denuncie cualquier tipo de explotación sexual infantil.
- Revisar la legislación de los estados en materia de lenocinio, corrupción de menores, explotación sexual comercial y prostitución forzada.
- Combatir efectivamente la corrupción y extorsión por parte de los ministerios públicos, jueces cívicos, policías y judiciales.
- Capacitar al Ministerio Público para una atención pronta y expedita de los casos de explotación sexual infantil.
- Vigilar el cumplimiento de la protección de la víctima y reparación del daño.
- Regular y vigilar las zonas donde con más frecuencia ocurren estos delitos.

La línea de acción preventiva debe impulsar acciones de caución dirigidas a niños, niñas y adolescentes a nivel nacional, en tres aspectos:

1. Implementando un programa que promocione y difunda los derechos humanos y de la niñez, poniendo énfasis en que nadie tiene derecho a obligar a los menores a realizar actos que lesionen y pongan en peligro su integridad física, psicológica y sexual.
2. Establecer convenios con medios de comunicación nacionales para la realización de campañas de prevención.



políticas-01.p65 111 18/12/2007, 07:08 p.m.

3. Impulsar una política orientada a la cultura de la denuncia donde se anime a la población a denunciar a quien explote a un menor de edad (tanto sexual como laboralmente).

Uno de los pasos importantes que ha dado México para el tratamiento del problema es la ratificación del Convenio núm. 182 de la OIT, asumiendo los compromisos que esto implica. El proyecto "Contribución a la prevención y eliminación de la explotación sexual comercial de niñas, niños y adolescentes y la protección de víctimas de ESC en México", de IPEC/OIT/STPS comienza a operar en el año 2002.[7] Se han realizado diversas acciones para enfrentar la grave violación de los derechos humanos de niños y niñas, por ejemplo se ha promovido una legislación enfocada a la protección integral de los niños, las niñas y los adolescentes, además se ha impulsado una urgente necesidad de desarrollar estudios especializados desde distintas disciplinas para generar propuestas que traten adecuadamente la problemática.

La posibilidad de integrar medidas eficaces, en cuanto a políticas públicas, para el tratamiento de la ESCI a través de las recientes disposiciones aprobadas por el Senado, se hace hoy más presente que nunca al contemplar en un nivel mucho más cercano a nuestra realidad social actual aquellos elementos de riesgo e impacto para las minorías vulnerables, bajo esquemas de responsabilidad institucional preventivas, innovadoras y multidireccionales. Sin embargo, socialmente aún hace falta mucho por hacer para erradicar estas prácticas, y para ello es necesario involucrar a todos los actores sociales que participen de ellas directa o indirectamente, y con esto impulsar un redimensionamiento conspicuo de los niveles de afectación que este preocupante fenómeno involucra.

Dentro de las principales acciones futuras para el combate a estos delitos deberán ser prioritarios:

[7] Organización Internacional del Trabajo. Explotación Sexual Comercial Infantil. Paquete básico. OIT/IPEC. http://www.oit.org.pe/ipec



políticas-01.p65 112 18/12/2007, 07:08 p.m.

- La disponibilidad inmediata de los recursos necesarios para la protección de los menores, como para aquellos programas que se refieran al trabajo infantil.
- El esfuerzo y trabajo constante, a través del liderazgo claro y comprometido, de nuestros representantes políticos en materia de legislación.
- Una incansable labor de diálogo y acuerdo en materia interestatal, bilateral e internacional en todo aquello referente a políticas, leyes, programas y prácticas preventivas y punitivas para asegurar la eficacia de las decisiones tomadas en lo referente a las políticas públicas a fin de mantener en todo momento una visión integral del problema.
- Combate directo a la reducción de la pobreza y a la consecuente afección que implica para las condiciones del desarrollo de la infancia. Para lograr un manejo correcto en este tema se debe partir de una definición específica de los indicadores de pobreza y vulnerabilidad infantil.
- Garantizar la educación y el acceso a los servicios básicos para todos lo niños.
- Apoyo integral a las familias en el proceso de formación e integración social de los menores.
- Trabajo conjunto con la sociedad civil organizada, que sin duda aportan mucha y muy valiosa información en lo referente al estudio y apoyo de rehabilitación de este problema.
- Involucrarse en materia social y cultural para la prevención de la discriminación sexual, pues es trascendental la intensa carga cultural que sobre el fenómeno mismo ejerce.



políticas-01.p65 113 18/12/2007, 07:08 p.m.

# Acerca de los autores

**Marcelo Fabián Saín**
Ha participado directamente en el proceso de reforma policial en Argentina. Actualmente es interventor de la Policía de Seguridad Aeroportuaria del Ministerio del Interior de la República Argentina y Presidente del Instituto Latinoamericano de Seguridad y Democracia con sede en Buenos Aires, Argentina.

Además de haber realizado numerosas publicaciones especializadas y ponencias en eventos nacionales e internacionales, es autor de las siguientes obras: *Seguridad, democracia y reforma del sistema policial en la Argentina; Nuevas amenazas. Dimensiones y perspectivas. Dilemas y desafíos para la Argentina y el Brasil* (compilado junto con Ernesto López); y *Política, policía y delito. La red bonaerense.*

Es maestro y doctor en ciencias sociales; ex Comisionado Nacional de Prevención y Control de Lavado de Dinero, del gobierno argentino, y ex Viceministro de Seguridad de la Provincia de Buenos Aires.

**Jorge Chabat**
Es profesor-investigador de la División de Estudios Internacionales del Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE) A.C., donde es investigador de tiempo completo desde 1983. Fue director de la propia División de Estudios Internacionales del CIDE de 1996 a 1999. Obtuvo la licenciatura en Relaciones Internacionales en El Colegio de México y la maestría y el doctorado en Estudios Internacionales en la Universidad de Miami.



políticas-01.p65 115 18/12/2007, 07:08 p.m.

Ha publicado más de 30 artículos en los temas de la política exterior de México, relaciones México-Estados Unidos, narcotráfico y seguridad nacional en libros y revistas especializadas. Ha sido profesor de la UAM-Iztapalapa, la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM, la Universidad Iberoamericana, el ITAM y el Instituto Matías Romero de Estudios Diplomáticos.

**Mario Arroyo Juárez**

Experto en seguridad y política criminológica. Ex director de la Academia Regional de Seguridad Pública del Noreste.

Es consultor y capacitador de dependencias de los gobiernos federal y estatal, así como de organismos privados y no gubernamentales.

Fue director de Programación y Seguimiento en el Centro de Planeación para el Control de Drogas de la Procuraduría General de la República y asesor de esta dependencia.

Ha realizado investigaciones sobre criminalidad, seguridad pública y victimización para la Universidad Nacional Autónoma de México; la Secretaría de Salud y el Banco Mundial; el Colegio de México y la New School for Social Research de Nueva York; el Colegio Mexiquense; y el Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE).

Tiene la maestría en Política Criminológica por la London School of Economics and Political Science de la Universidad de Londres.

**María Eugenia Hinojosa**

Actualmente es directora de Prevención de la Secretaría de Seguridad Ciudadana del Gobierno del Estado de Querétaro y desde 2003 participa como ponente en seminarios internacionales de la Agencia Española de Cooperación Internacional.

En Querétaro se ha desempeñado como directora de Vinculación Social de la Secretaría de Seguridad Pública Municipal de esa ciudad, asesora en la LI Legislatura local, asesora parlamentaria de la Comisión de Seguridad durante la LIII legislatura y secretaria particular del secretario de Gobierno del Estado.



políticas-01.p65 116 18/12/2007, 07:08 p.m.

Licenciada en Administración por el Instituto Tecnológico de Monterrey Campus Querétaro y maestra en Estudios Políticos Aplicados por la Fundación Iberoamericana de Administración y Políticas Públicas de Madrid, España.

**Jorge Amador Amador**

Actualmente es director de Seguridad Pública del municipio de Nezahualcóyotl, en el Estado de México. Licenciado en Derecho por la Universidad de Guadalajara, Facultad de Derecho, maestro en Filosofía por la Universidad de Guadalajara y doctor en Ciencia Social con especialidad en Sociología por El Colegio de México, Centro de Estudios Sociológicos.

Ha sido coordinador de asesores del subsecretario de Coordinación Delegacional y Metropolitana del Distrito Federal, auxiliar responsable de las oficinas de Notarios Públicos 46 y 49 en Guadalajara. También fue diputado federal en la LI y en la LIII Legislatura, fue miembro de las comisiones de Hacienda y Crédito Público, de Justicia, de Marina, de Programación y Presupuesto, de la Reforma Agraria y de la Defensa Nacional.

**Arturo Arango Durán**

Investigador del Instituto Ciudadano de Estudios sobre la Inseguridad (ICESI). Licenciado en Economía por la Universidad Autónoma Metropolitana-Unidad Iztapalapa, y candidato a maestro en Políticas en Seguridad Pública por la Universidad Autónoma de Campeche.

Ha trabajado como profesor-investigador titular del Instituto Nacional de Ciencias Penales (Inacipe), miembro de la Academia Nacional de la Mujer de la Sociedad Mexicana de Geografía y Estadística y miembro de la Internacional Association of Crime Analysts.

También ha ocupado diversas posiciones directivas relacionadas con la seguridad pública en la Secretaría de Gobernación, los gobierno de los estados de Morelos y Chiapas y en el gobierno del Distrito Federal, así como en la Procuraduría General de Justicia del Estado de Chiapas y en la Procuraduría General de la República, en el Centro de Planeación para el Control de Drogas.



políticas-01.p65 117 18/12/2007, 07:08 p.m.

Coautor del *Sistema de Información Delictiva*, publicado en coedición por el Centro de Estudios México-Estados Unidos de la Universidad de California en San Diego y el Inacipe, en el marco del proyecto Sobre la Reforma de la Administración de Justicia en México.

**Gustavo Fondevila**

Profesor-investigador del Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE). Investigador nacional, nivel I, del Sistema Nacional de Investigadores del Consejo Nacional de Ciencia y Técnica (Conacyt).

Doctor en Derecho por la Universidad de Buenos Aires. Magister Artium en Ciencias Políticas, Universidad Johannes Gutenberg-Mainz (Alemania).

Autor del libro *Politische Modelle der Sozialintegration*, München, Utz, 2002, y de *Instituciones, legalidad y Estado de derecho*, México, Fontamara, 2005; así como de numerosos artículos en publicaciones académicas especializadas, nacionales y extranjeras.

**Elena Azaola**

Investigadora del Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social. Doctora en Antropología Social por el Centro de Investigaciones y Estudios Superiores de Antropología Social (CIESAS). Actualmente trabaja en el proyecto para vincular la investigación académica con el diseño de políticas de seguridad pública en México. Acreedora de numerosas distinciones, jurado en distintos premios, miembro del Sistema Nacional de Investigadores (SIN) y de la Comisión Mexicana de Derechos Humanos. Fue elegida por la Unicef para representar a México en la Convención sobre los Derechos del Niño. Asesora de diferentes proyectos de ley referentes a menores infractores y violencia intrafamiliar, por nombrar algunos.

Asesora de la Comisión Nacional de Derechos Humanos en el DIF-Coahuila y DIF-Oaxaca, en el Consejo Consultivo del Boletín Especial de la Academia Mexicana de Derechos Humanos. Autora de casi 90 publicaciones. Recientemente su trabajo sobre explota-



políticas-01.p65 118 18/12/2007, 07:08 p.m.

ción sexual de niños fue premiado por el Instituto Interamericano del Niño, de la Organización de Estados Americanos (OEA).

**René Alejandro Jiménez Ornelas**
Actualmente coordina y dirige la Unidad de Análisis sobre Violencia Social en México, en el Instituto de Investigaciones Sociales de la UNAM, donde se desempeña también como investigador de tiempo completo.

Entre sus obras más recientes se encuentran el libro que coordinó titulado *Violencia y seguridad pública, una propuesta institucional,* y de su propia autoría *La presencia de la misoginia en el fenómeno de la inseguridad.*

En marzo de este año participó en el foro internacional *Infancia y violencia*, que se llevó a cabo en España.



políticas-01.p65 119 18/12/2007, 07:08 p.m.

*Políticas públicas eficaces en el combate a la delincuencia*
se terminó de imprimir en diciembre de 2007
en los Talleres Gráficos de la Cámara de Diputados.
El tiraje consta de mil ejemplares.

Para combatir la inseguridad pública el Estado mexicano debe romper con los poderes fácticos en que se han convertido las organizaciones delictivas y algunas corporaciones policiales; debe crear y fortalecer mecanismos que permitan vincular la asignación de presupuesto a la obtención de resultados; establecer instrumentos para profesionalizar y transparentar la acción de los cuerpos policiacos; y, entre otras cosas, establecer sistemas para planear, ejecutar y evaluar las estrategias y acciones en contra de la delincuencia.

Lo anterior son parte de las recomendaciones más referidas por los participantes en el foro "Políticas públicas eficaces en el combate a la delincuencia".

Este foro se realizó con el objetivo de conocer y analizar políticas públicas o acciones específicas aplicadas en los distintos órdenes de gobierno que se hubieran traducido en logros en la prevención, persecución y castigo de la delincuencia, así como discutir aquellas propuestas y proyectos que contribuyeran a mejorar dichas políticas.

CÁMARA DE DIPUTADOS
LX LEGISLATURA