



**Prepared for the conference**

**“Municipal Strategies of Crime Prevention”**

**Woodrow Wilson International Center for Scholars**

**Washington, D.C.**

**December 10, 2009**

**REFORMA POLICIAL EN LA CIUDAD DE MÉXICO: AVANCES Y REGRESIÓN.<sup>1</sup>**

**Juan Salgado**

**División de Estudios Jurídicos, CIDE, México**

A partir de la década de 1990 han tenido lugar en México varios procesos de democratización y de reforma del Estado que han generado cambios importantes en materia de participación ciudadana; transparencia y acceso a la información; modernización de la gestión pública; mecanismos de rendición de cuentas y articulación entre los ámbitos federal, estatal y municipal. Sin embargo, la reforma policial sigue siendo uno de los procesos más rezagados en el entorno de las reformas de Estado. En particular, la reforma democrática de los cuerpos policiales locales y la sostenibilidad de las políticas de seguridad ciudadana en el ámbito municipal en México enfrentan cuatro riesgos principales:

- a) la corta duración de las administraciones municipales (3 años) y la imposibilidad de reelección de alcaldes obstaculizan el seguimiento de políticas de largo plazo;
- b) el incremento en la incidencia y peligrosidad de la delincuencia común y organizada propicia que tanto los gobiernos locales y la sociedad civil apoyen políticas de ‘mano dura’ contra la delincuencia y a la militarización de la seguridad;
- c) la infiltración de la delincuencia organizada en instituciones policiales locales impide cualquier esfuerzo de reforma;
- d) los procesos de control de confianza y disciplinarios siguen basándose en modelos casuísticos, que persiguen elementos corruptos o indisciplinados, en lugar de atacar los problemas estructurales en las instituciones policiales que permiten la persistencia de esas conductas;
- e) los incentivos federales (transferencias financieras de la federación a municipios etiquetadas para la seguridad pública) priorizan el equipamiento y, en el mejor de los casos, la capacitación policial, pero no están dirigidos a fomentar políticas de prevención del delito con base en la participación ciudadana, ni apoyan modelos de policía comunitaria.

---

<sup>1</sup> Este documento se basa principalmente en la investigación de campo realizada para la publicación: J Salgado y E Treviño, *Los retos para la reforma policial a nivel local en México: Las Unidades de Protección Ciudadana en el Distrito Federal*, México, Fundar Centro de Análisis e Investigación, 2009, 104pp.

Adicionalmente, la estrategia mexicana de reforma policial federal, impulsada por la Secretaría de Seguridad Pública, privilegia el fortalecimiento de capacidades operativas y la infraestructura de las policías federales (aproximadamente 7% del total del estado de fuerza policial del país) y dedica pocos recursos y apoyo técnico a las policías locales. La federación busca concentrar poder y capacidad operativa en las policías federales, a tal grado que el 24 de septiembre de 2009, el Secretario de Seguridad Pública planteó al Congreso federal la posibilidad de desaparecer las policías municipales (actualmente en México aproximadamente 2,000 cuerpos de policía municipales), integrarlas a las 32 policías estatales para homologar su funcionamiento y operación.

Los principales argumentos para desaparecer las policías municipales en México son la alta infiltración de la delincuencia organizada en estas instituciones, los problemas de coordinación entre un número tan alto de cuerpos policiales, su falta de profesionalización y su falta de eficiencia.

Los problemas señalados anteriormente responden a debilidades estructurales de las policías municipales en México que también están presentes en las instituciones policiales estatales e incluso federales. La centralización de la función policial no necesariamente termina con los riesgos de corrupción e infiltración de la delincuencia organizada. Por otra parte, la desaparición de las policías municipales plantea serios riesgos para el desarrollo de políticas de seguridad ciudadana que busquen prevenir el delito de 'abajo hacia arriba', con sólida participación ciudadana y conocimiento contundente del terreno operativo.

Otras federaciones han logrado superar los problemas de coordinación y disciplina de las instituciones locales de policía a través de políticas federales para estos fines. Estados Unidos, a través del *Department of Justice* y de la recurrente acción de la Suprema Corte de Justicia ha logrado establecer sanciones judiciales y *consent decrees* que han regulado la actuación de policías locales y han logrado enfrentar problemas serios de corrupción policial, uso indebido de la fuerza y racismo, sin tener que violentar su orden federal y la autonomía municipal.<sup>2</sup>

El Congreso federal no ha dado seguimiento a la propuesta de desaparición de las policías municipales en México, formulada por la Secretaría de Seguridad Pública, pero esto sigue siendo un punto importante en la agenda de la Secretaría y es un proceso que buscará oportunidades en otros periodos legislativos. Sin embargo, hasta el momento, es importante recalcar que la función de prevención del delito en México continúa siendo una responsabilidad eminentemente municipal y, por ende, es importante analizar las posibilidades de las autoridades locales para hacer frente a la incidencia delictiva y promover políticas de seguridad ciudadana.

En este documento se analiza el proceso de reforma policial que tuvo lugar en la Ciudad de México entre 2002 y 2008, considerando los principales logros y los actuales riesgos de regresión. La Ciudad de México es regida por el Gobierno del Distrito Federal, que no es una administración municipal, pero tampoco una administración estatal. El DF tiene un estatuto especial, como sede de los poderes federales y su administración se divide en 16 delegaciones políticas, que no tienen el estatus de municipios, ni tienen mando sobre policías locales, como el resto de los municipios mexicanos. Por lo tanto, la administración policial en esta demarcación está centralizada en la Secretaría de Seguridad Pública del Distrito Federal.

---

<sup>2</sup> S Walker, *The New World of Police Accountability*, Thousand Oaks, SAGE, 2005, pp. 24-40.

## **LAS UNIDADES DE PROTECCIÓN CIUDADANA**

En noviembre de 2002 entró en operación la primera Unidad de Protección Ciudadana (UPC) como parte de una estrategia de la Secretaría de Seguridad Pública del Distrito Federal (SSPDF) para hacer más eficiente, modernizar y democratizar la gestión de la policía preventiva del Distrito Federal (DF). El área metropolitana de la Ciudad de México actualmente ocupa un área urbana que comprende al Distrito Federal y a varios municipios aledaños, pero el Distrito Federal es una entidad federativa que comprende aproximadamente 9 millones de habitantes que habitan en la Ciudad de México, en los municipios conurbados habitan aproximadamente 11 millones de personas. Después de siete años del inicio de este programa se han instalado 36 UPC, incorporando a prácticamente la mitad de las/os policías preventivos que trabajan en el DF.

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

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

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

El análisis de la gestión de las UPC que se realiza en esta sección se basa en la evaluación de las políticas públicas de las UPC. Con este fin, se confronta primero el diseño o planeación con los criterios que se concluyen en la parte teórica del documento.

## **ELEMENTOS TEÓRICOS PARA EVALUAR EL PROCESO DE REFORMA POLICIAL EN LA CIUDAD DE MÉXICO**

La pregunta central que motiva los debates teóricos de criminólogos y académicos especializados en la rendición de cuentas de las policías es ¿qué características debe tener una institución policial democrática? Los debates actuales ya han trascendido las disyuntivas decimonónicas sobre el

papel represivo, de control social y de utilización política de la policía como brazo duro del Estado y buscan analizar el papel de la policía como generadora de confianza en la legalidad en el marco de un Estado de derecho constitucional.

Esta sección parte del supuesto de que las instituciones policiales, como responsables directas de la aplicación de la ley, desempeñan un papel muy particular en la búsqueda de la libertad ordenada, es decir, en el sensible equilibrio que debe prevalecer entre el respeto a las libertades y derechos humanos de la población y el mantenimiento de la paz y el orden sociales. Este equilibrio es aún más difícil de mantener en sociedades, como la mexicana, que transitan hacia la democracia.

Los procesos de reforma democrática de las fuerzas de policía implican el desarrollo de políticas integrales y multidimensionales, basadas en preceptos normativos coherentes con una visión preventiva y no punitiva a ultranza.<sup>3</sup> Asimismo, la democratización del sector seguridad implica la reforma garantista de procesos judiciales. Por lo tanto, la reforma policial debe ir acompañada por procesos de reforma al sistema de justicia penal que permitan el efectivo ejercicio de los derechos humanos y de las garantías procesales.

Pensando en la generación de políticas integrales y multidimensionales, Geoff Dean identifica cuatro puntos cruciales para impulsar la reforma democrática de los cuerpos policiales:

- a) Adoptar medidas concretas para avanzar sistemáticamente hacia la prevención del delito. Es decir, desarrollar estrategias proactivas que trasciendan la dinámica de sólo arrestar en flagrancia.
- b) Que las detenciones de la policía preventiva generen información para poder mejorar las capacidades de la policía a cargo de la investigación criminal.
- c) Triangulación de información sobre patrullaje (informes de parte) para posteriormente convertirla en inteligencia y evidencia criminal.
- d) Identificar patrones delincuenciales y desarrollar una serie de metas proactivas para evitar la repetición de esos delitos.<sup>4</sup>

Geoff Dean parte de la premisa de que las reformas policiales que no transforman a fondo la operación táctica del policía en la calle son sólo esfuerzos retóricos. El esquema de Dean es muy relevante para las policías mexicanas. A diferencia de otros países donde hay fuerzas de policía que integran facultades preventivas e investigadoras, en México la gestión policial se inscribe en un *continuum* o sistema más amplio: prevención del delito (policía preventiva) – procuración de justicia (Ministerios Públicos o fiscales auxiliados por la policía ministerial) – administración de justicia (Poder Judicial) – ejecución de sentencias (sistema penitenciario).

El *continuum* tiene lugar tanto en los estados como en la federación. En ambos ámbitos inicia en el Poder Ejecutivo, pasa al Poder Judicial y vuelve al Ejecutivo para aplicar las sentencias. Es importante señalar que los elementos de este *continuum* son interdependientes, es decir, las fallas

---

<sup>3</sup> L. Dammert y J. D. Bailey, *Seguridad y reforma policial en las Américas. Experiencias y desafíos*, Buenos Aires, Siglo XXI, p. 14.

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

en cualquier parte del sistema tienen efectos negativos en el desempeño del resto. Los problemas de desempeño, asimismo, contribuyen al incremento de la desconfianza ciudadana. Por lo tanto, una política de Estado efectiva e integral en materia de seguridad interior debe comprender reformas democratizadoras que impacten en las distintas etapas y actores del sistema (policías preventivos, policías judiciales, personal de Ministerios Públicos, juzgados y reclusorios).

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

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

Las iniciativas de acercamiento entre policías y ciudadanos se han desarrollado en varias partes del mundo, incluyendo América Latina (Bogotá, Lima, Santiago de Chile) y México (Chihuahua, Distrito Federal, Naucalpan, Querétaro). Sin embargo, los modelos de policía comunitaria no sólo implican la mayor cercanía entre policías y ciudadanos, sino una transformación radical en los procesos de toma de decisiones en las instituciones policiales: requieren que la mayor parte de las decisiones en materia de gestión operativa y despliegue táctico se tomen por los oficiales de menor jerarquía en consulta con la ciudadanía.

Uno de los principales estudiosos de los modelos de policía comunitaria, David Bayley, ha realizado estudios comparados sobre las experiencias de policía de proximidad en varios países y ha concluido que en Australia, Canadá, Estados Unidos, Japón y el Reino Unido, la mayor parte del trabajo cotidiano policial responde a las necesidades de los ciudadanos y no de los mandos.<sup>5</sup>

No obstante, los únicos dos países donde se han instrumentado de manera completa y radical los esquemas de policía comunitaria son Japón y Singapur. En ambas sociedades se ha invertido la pirámide de toma de decisiones, permitiendo que sean los ciudadanos y los policías de menor jerarquía quienes tomen decisiones operativas y estratégicas para la prevención del delito, dejando a los mandos medios y superiores un papel de facilitadores para llevar a la práctica esas decisiones.<sup>6</sup>

Por supuesto, la transformación institucional que requieren esos esquemas necesita romper las inercias de poder en las cadenas de mando policiales y en el mediano plazo no tiene posibilidades realistas de aplicación en la mayor parte del mundo. El modelo de policía comunitaria, en su concepción como tipo ideal, encuentra serios obstáculos en el hecho de que la labor policial se

---

<sup>5</sup> D. Bayley, *Democratizing Police Abroad: What to Do and How to Do It*, Washington, US Department of Justice, p. 16 y ss.

<sup>6</sup> *Ibidem*.

desarrolla en un entorno político que no puede abstraerse de luchas de poder. Consecuentemente, es necesario tomar en cuenta las variables políticas y los entornos de conflictividad en que se instrumentan.

Michael Kempa considera que una condición inicial para reformar democráticamente a las instituciones de policía es la generación de entornos institucionales ampliamente deliberativos que permitan el intercambio de opiniones vertidas por grupos de poder. La diversidad de opiniones debe gestionarse a partir de negociaciones sobre el tipo de policía que se quiera desarrollar con base en las coincidencias de estos grupos que, en última instancia, son coincidencias sobre el modelo de sociedad democrática que buscan.<sup>7</sup> A diferencia de varios modelos teóricos de policía comunitaria, la posición de Kempa no obvia las tensiones implícitas en las relaciones de poder a partir de la formulación de políticas de seguridad y propone una alternativa conciliadora entre los intereses de quienes formulan las políticas y los grupos excluidos.

Alice Hills, con base en su amplia experiencia en la promoción de reformas policiales en sociedades post-coloniales, reconoce que el motor de estos procesos es la voluntad política y la ganancia concreta que pueda representar la reforma policial para un grupo en el poder. La mayoría de las iniciativas retóricas de reforma policial tienden a enfatizar los puntos más populares para el electorado y la parte técnica de la reforma policial, minimizando los elementos de conflictividad que se necesitan para su instrumentación. Por lo tanto, se requiere un liderazgo político efectivo y certero que enfrente los riesgos y conflictos que conllevan las reformas.<sup>8</sup>

En este punto coincide Hugo Acero cuando afirma que uno de los elementos de éxito de la reforma policial en Bogotá fue el compromiso del más alto nivel de gobierno (el alcalde o jefe de gobierno en el ámbito local) con la transformación de la policía.<sup>9</sup> El modelo de policía tiene un impacto directo en los equilibrios de poder en una sociedad y representa la soberanía e identidad cultural de un régimen.<sup>10</sup> Por lo tanto, las iniciativas de reforma policial también dependen del entorno ideológico y pragmático de la política partidista.

Ante la complejidad de los problemas políticos que se deben sobrellevar para que una reforma policial sea exitosa, el profesor Samuel Walker parte de una posición pesimista al preguntarse ¿podrán alguna vez en realidad cambiar las instituciones policiales?, es decir, ¿tienen remedio? Walker procede a responder con una serie de elementos operativos necesarios para la reforma democrática de la policía: cambio organizacional; control de las actividades de los policías en la calle (el mayor reto para cualquier institución policial); recolección sistemática y análisis de información; combinación de mecanismos internos y externos de rendición de cuentas.<sup>11</sup>

En conclusión, se puede señalar que las iniciativas de reforma policial democrática integrales deben partir de la instrumentación de elementos “científicos” de la gestión policial: diseños legislativos e institucionales cuidadosos, asignación eficiente de recursos y capacitación. Pero estas

---

<sup>7</sup> M. Kempa, “Tracing the Diffusion of Policing Governance Models from the British Isles and Back Again: Some Directions for Democratic Reform in Troubled times”, *Police Practice and Research*, vol. 8, núm. 2, mayo de 2007, p. 108.

<sup>8</sup> A. Hills, *Police Reform in Post-Colonial Societies*, Ginebra, Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces, 2002, p. 4.

<sup>9</sup> H. Acero, *Los gobiernos locales y la seguridad ciudadana*, Bogotá, Policía Nacional de Colombia, 2005, p. 65.

<sup>10</sup> M. Kempa, *op. cit.*, p. 111.

<sup>11</sup> Walker, Samuel, *op. cit.*, pp. 14-16.

medidas legislativas y de política pública deben ir acompañadas y respaldadas por procesos más amplios de negociación de intereses políticos para su sostenibilidad en el largo plazo.

A continuación se esbozan las aportaciones de los más destacados teóricos en estudios de policías sobre los principales elementos que facilitan y obstaculizan los procesos de reforma democrática de la policía. En términos genéricos, se puede considerar que estos elementos representan lecciones aprendidas en materia de reforma policial.

### **1. La policía debe enfocarse y dar prioridad a atender las necesidades de la ciudadanía. (David Bayley)**

El funcionamiento de la policía es la manifestación más pública de la autoridad estatal. Cuando la policía utiliza esa autoridad para servir exclusivamente a los intereses del gobierno, está traicionando principios fundamentales de la democracia. La contribución más grande que pueden hacer las instituciones de policía a los procesos de democratización es volverse responsivas (eficientes) ante las demandas de la ciudadanía.<sup>12</sup> Bayley resalta la trascendencia que tienen los servicios telefónicos de respuesta policial inmediata, como el 060 en México o el 911 en Estados Unidos, en un gobierno democrático. Por ejemplo, cualquier ciudadano con teléfono en México puede hacer que un funcionario uniformado, representante del Estado, lo atienda personalmente y que aplique la ley en una situación irregular que afecta su seguridad. Esto tiene implicaciones muy importantes para la vida democrática y para la rendición de cuentas.

### **2. La policía debe rendir cuentas ante la ley y no ante la clase gobernante, debe ser transparente. (David Bayley).<sup>13</sup>**

Las acciones policiales en un régimen democrático deben responder al imperio de la ley (Estado de derecho). Las estrategias y acciones policiales basadas en las decisiones arbitrarias y personalizadas de liderazgos gubernamentales son de naturaleza autoritaria. Los policías en regímenes democráticos no hacen la ley, la aplican, y aún esa aplicación es sujeta a revisión judicial.

### **3. Enfoque hacia el cambio organizacional (Samuel Walker)**

Muchos esfuerzos de reforma policial han fallado, porque se concentran demasiado en las “manzanas podridas”, es decir en castigar o despedir a elementos policiales corruptos, abusivos o que incurren en conductas ilegales. Los castigos a estos elementos deben tener lugar, pero los procesos de reforma policial fallan cuando sólo se dedican a lidiar con esas “manzanas podridas” y no tomar en cuenta el “barril podrido”, es decir los problemas estructurales en la corporación policial.

### **4. Una visión amplia de la rendición de cuentas de las policías (Claudio Beato)**

El académico brasileño Claudio Beato identifica dos elementos esenciales en la rendición de cuentas de las instituciones policiales: a) el *accountability* cuantitativo relacionado con informar claramente sobre la utilización de recursos financieros, humanos y los procesos de toma de

---

<sup>12</sup> D. Bayley, *op. cit.*, pp. 13-15.

<sup>13</sup> *Ibidem.*

decisiones, y b) la capacidad de respuesta, que es un componente esencial del servicio que presta la policía a la ciudadanía.<sup>14</sup>

### **5. La centralidad del papel de las autoridades locales (Hugo Acero)**

Las autoridades locales deben desempeñar un papel protagónico en la gestión de la seguridad para los ciudadanos. La mayoría de los países latinoamericanos tiende a centralizar en el gobierno nacional (o en su caso federal) las tareas de seguridad. Esto responde más a la lógica de la seguridad nacional y a una visión estadocéntrica (basada en el control social y en la preservación de los intereses del Estado). La reforma policial democrática debe conducir a políticas antropocéntricas de seguridad, basadas en los intereses de la ciudadanía. Las autoridades locales son las más cercanas a la ciudadanía y, por lo tanto, las que se encuentran en una situación privilegiada para promover reformas policiales democráticas efectivas.

### **6. Los riesgos de generar reformas falsas (Alice Hills)**

Los políticos cambian, los partidos triunfan y pierden, pero las policías permanecen. Aún si cambian los jefes políticos de las instituciones policiales, quienes dirigen las fuerzas operativas y toman decisiones tácticas, en la mayor parte del mundo, son un pequeño círculo de personas con vasta experiencia en este terreno que se mantiene en esas posiciones a través de distintas administraciones políticas. Las corporaciones policiales en países en transición son altamente “resilientes”, es decir, se adaptan hábilmente a cambios democratizadores para perpetrar sus inercias institucionales bajo las nuevas reglas.

### **7. Prevención situacional del delito (Ronald V. Clarke).<sup>15</sup>**

Se ha señalado anteriormente que la adopción de políticas preventivas en lugar de reactivas es indispensable para consolidar una reforma integral y democrática de cualquier fuerza policial. Si bien la prevención social del delito abarca a un amplio número de actores gubernamentales y de sociedad civil que atiendan las raíces de los problemas que generan la inseguridad (desempleo, falta de oportunidades de desarrollo, violencia intrafamiliar, etc.), la prevención situacional es un ámbito de acción en el que debe destacar la actuación democrática de la policía. Clarke considera que la prevención situacional se basa en tres teorías de oportunidad del delito: la actividad rutinaria, los patrones delincuenciales y la elección racional. Estas tres teorías se describirán con más detalle cuando se utilicen para evaluar las políticas públicas en las que se basan las UPC.

Adicionalmente, en esta investigación es relevante hacer énfasis en dos aspectos esenciales para la reforma democrática de las fuerzas policiales.

### **8. La perspectiva de derechos humanos**

La reforma democrática de la policía, asimismo, debe partir de una visión integral de derechos humanos al enfrentar los problemas para alcanzar el equilibrio entre la libertad y el orden como temas relacionados con la falta de acceso a derechos fundamentales y no como un problema de

<sup>14</sup> Claudio C. Beato, *Ação e estratégia das organizações policiais*, Belo Horizonte, Universidade Federal de Minas Gerais, 2000, p. 3.

<sup>15</sup> Ronald V. Clarke, “Seven Misconceptions of Situational Crime Prevention”, en N. Tilley (ed.) *Handbook of Crime Prevention and Community Safety*, Londres, Willan, 2005, p. 40.

governabilidad. En cuanto a las transformaciones institucionales que requieren los procesos de reforma policial democrática, las reivindicaciones laborales y el combate a la impunidad y corrupción policial deben también basarse en el respeto a los derechos humanos de todos los elementos en la institución.

## **9. La perspectiva de género**

Por otra parte, tratándose de una profesión que tradicionalmente ha sido desempeñada por hombres, la reforma democrática de la policía enfrenta el reto de hacer visibles las diferencias de género dentro de las instituciones policiales y en el trabajo cotidiano de las policías con la ciudadanía, para poder generar las condiciones de igualdad que requiere su gestión democrática. La perspectiva de género tiene implicaciones muy prácticas en el reclutamiento de nuevos elementos, las estrategias de patrullaje, las oportunidades de capacitación y desarrollo profesional, la asignación de posiciones de mando y las políticas de estímulos y prestaciones.

Las perspectivas de derechos humanos y género contrastan fuertemente con las tradiciones de secreto y opacidad que han caracterizado a los cuerpos de seguridad en México. Sin duda alguna, la instrumentación de políticas y normas para impulsar estas perspectivas de manera transversal son las que más resistencia generan en las instituciones policiales mexicanas, ya que rompen inercias institucionales, costumbres y patrones de conducta fuertemente arraigados.

Todos estos elementos o “lecciones aprendidas” para la reforma democrática de las policías señaladas anteriormente se utilizarán para evaluar las políticas públicas en las que se basa la operación de las UPC.

## **ANÁLISIS DE LOS ENTORNOS POLÍTICO, JURÍDICO Y ADMINISTRATIVO DE LA REFORMA POLICIAL EN EL DISTRITO FEDERAL**

### **1. Los vaivenes de la reforma policial en el DF**

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

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

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

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

De parte del gobierno federal, el Director General de la Agencia Federal de Investigaciones y Secretario Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, defendían la posición de centralizar el mando policial en la federación para evitar la dispersión actual aproximadamente 2,000 corporaciones policiales. En esta lógica, defendían las propuestas legislativas anteriormente señaladas.

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

No obstante, la reforma democrática de la policía en el DF no sólo enfrenta amenazas políticas de grupos antagónicos a quienes gobiernan esta ciudad. Algunos de los principales obstáculos a la democratización de la actuación policial provienen del mismo grupo en el poder local. El anterior Secretario de Seguridad Pública, Marcelo Ebrard, contrató al Grupo Giuliani en octubre de 2003, con el apoyo de empresarios basados en el DF, para realizar una consultoría que estableciera las bases de un mecanismo de reforma policial.

El Grupo Giuliani emitió 146 recomendaciones a la SSPDF, las cuales fueron aceptadas y han sido instrumentadas paulatinamente a partir de 2004.<sup>16</sup> Las recomendaciones del Grupo Giuliani se enmarcan en un esquema de reformas de “mano dura” al estilo de las políticas que Rudolph Giuliani instrumentó en los años 90 durante su gestión como alcalde de Nueva York. Estas medidas se alejan de la naturaleza democrática de reforma policial que ha tenido lugar en otros países, como Colombia o Chile. El éxito de las políticas de Giuliani para disminuir los índices delictivos en Nueva York se basó en que la modernización tecnológica a través del sistema COMPSTAT facilitó la rendición de cuentas al hacer pública información detallada sobre el combate al crimen cuadra por cuadra en Nueva York. La SSPDF ha adquirido el sistema COMPSTAT y, con base en ese modelo, ha desarrollado el Sistema de Información Policial (SIP). Sin embargo, al no hacer pública la información de este sistema, no se generan los mecanismos de rendición de cuentas que permiten a la ciudadanía evaluar la eficacia del trabajo de la policía.

---

<sup>16</sup> Lagunas, Icela, “Se trunca el Plan Giuliani”, El Universal, 11/12/2004, Según reporte oficial, por el cese de Ebrard quedaron al 70 por ciento las 146 recomendaciones

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

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

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

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

Más allá de las recomendaciones de Giuliani, las administraciones de Marcelo Ebrard y Joel Ortega al frente de la SSPDF han dado continuidad a la política de fijar metas anuales de detención y consignación ante el MP. Esto genera un ambiente en el que las policías preventivas salen a la calle en busca de personas para detener, ya que reciben estímulos a cambio de cada consignación.<sup>17</sup> Estas estrategias malentienden la lógica del combate al crimen y son contrarias a los paradigmas proactivos de prevención del delito que forman parte de las más avanzadas reformas de democratización policial.

A diferencia de las reformas democratizadoras que han tenido lugar en Bogotá, en el DF no ha sido posible generar estrategias transversales que logren alinear las políticas públicas con los desarrollos normativos de una manera integral y coherente. En el DF los esfuerzos como las UPC, que tienden a acercar a la policía con la ciudadanía y redignificar el trabajo policial, se encuentran inmersos en un entorno de políticas y legislaciones contradictorias, que en varios casos son regresivas en términos del respeto a los derechos humanos.

---

<sup>17</sup> En 2005 se fijó una meta de 20 mil presuntos responsables detenidos por cometer alguno de los principales ilícitos. El objetivo fue rebasado. Para 2006 la meta fue de 23 mil 700 asegurados. Es importante destacar que estas metas se refieren a presuntos delincuentes, es decir, la SSPDF no está midiendo su eficiencia en términos de la calidad de las consignaciones que hacen al MP sus policías, sino simplemente toma en cuenta el número de personas que llevan ante el MP, inocentes o culpables. Por encima de eso, están premiando a los oficiales por el número de consignaciones.

Es importante señalar que a diferencia de lo que sucede en otros países, las experiencias de reforma policial más relevantes en la historia contemporánea de México (la unificación de policías federales bajo un mismo mando y la operación de las Unidades de Protección Ciudadana en el DF) se han desarrollado principalmente por los poderes Ejecutivos federal y local, con poca intervención del Legislativo en los aspectos policiales de las reformas.<sup>18</sup> Cabe señalar que los procesos separados y contradictorios de desarrollo normativo y formulación de políticas públicas obstaculizan los procesos de reforma y ponen en riesgo su carácter integral.

#### 4. EVALUACIÓN DE LAS UNIDADES DE PROTECCIÓN CIUDADANA

##### 1. Políticas de organización policial, operación táctica y participación ciudadana

<i>Descripción de las políticas públicas</i>
<p><i>Política 1 (P1) – Sistema de organización cuaternaria.</i></p> <p>Cada UPC está integrada por 400 elementos que se dividen en cuatro grupos operativos. Cada uno de estos grupos operativos (de 100 elementos), a su vez, se divide en cuatro conjuntos de 25 elementos. La organización cuaternaria permite dividir la rutina policial en turnos de menor duración.</p> <p><i>P2 – Establecimiento de unidades especiales.</i></p> <p>Cuatro unidades tienen una especialización temática: Servicio a Embajadas; Unidad de Reordenamiento Vial (Centro Histórico, aplicación de inmovilizadores); Unidad en patines (operan en plazas y parques) y la Unidad de Supervisión (grupo entrenado para revisar el funcionamiento de las UPC). La especialización de estas unidades evita que los policías en otras UPC tengan que ocuparse de esos asuntos y que se concentren en tareas preventivas y de acercamiento a la ciudadanía.</p> <p><i>P3 – La célula policial como base del despliegue táctico.</i></p> <p>Los elementos de las UPC actúan siempre en pareja (célula policial). Con base en la experiencia operativa de la SSPDF –que indica que la actuación individual pone en más riesgo a los policías frente a los delincuentes- se decidió instrumentar la actuación en célula tanto en los patrullajes a pie (pie a tierra), en motocicleta o en automóvil.</p> <p><i>P4 – Vinculación Ciudadana.</i></p> <p>El modelo de las UPC privilegia la actuación policial pie a tierra, para facilitar la vinculación de los</p>

<sup>18</sup> Una excepción destacada a este patrón es la reforma de la Policía Estatal de Querétaro, a cargo de la Secretaría de Seguridad Ciudadana de Querétaro, la primera secretaria estatal en la materia que enfrenta el problema de la inseguridad desde una amplia perspectiva ciudadana. Las importantes reformas estructurales en las áreas de Asuntos Internos, Estadísticas, Participación Ciudadana y Operación Táctica en Querétaro han sido respaldadas, legitimadas y consolidadas a partir de la aprobación de la nueva Ley de Seguridad Pública, diseñada por el Congreso estatal en colaboración con autoridades de la Secretaría de Seguridad Ciudadana y aprobada en 2006. Más información en <http://seguridad.queretaro.gob.mx/ssc/>

policías con los ciudadanos. La respuesta a las demandas ciudadanas debe ser una prioridad en la actuación de los elementos de las UPC y deben incluir plenamente la participación ciudadana en sus actividades de prevención del delito.

*P5 - Rotación de turnos.*

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

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

*P6 - Rutas preestablecidas de patrullaje.*

Las rutas son definidas con base en el mapeo de la incidencia delictiva instrumentado a partir del Sistema de Información Policial.<sup>19</sup> Esto es algo innovador en México y permite mejorar los tiempos de respuesta y la asignación equitativa de policías a distintas zonas.

*P7 – El personal se debe concentrar en actividades operativas.*

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

*- Las políticas de las UPC frente a las teorías de prevención del delito y de reforma policial democrática*

<b><i>Criterios técnicos de evaluación</i></b>	<b><i>Políticas</i></b>
La identificación de patrones delincuenciales debe conducir al desarrollo de una serie de	Si bien la política 6 considera la información delictiva en el preestablecimiento de rutas de

<sup>19</sup> Gobierno del Distrito Federal, *Las Unidades ...*, p. 11.

metas proactivas para evitar la repetición de esos delitos (Geoff Dean). <sup>20</sup>	patrullaje, en el diseño de las políticas de las UPC no desarrollan metas proactivas.
Los modelos de policía de proximidad no sólo implican la mayor cercanía entre policías y ciudadanos, sino una transformación radical en los procesos de toma de decisiones y la cadena de mando en las instituciones policiales. (David Bayley). <sup>21</sup>	Si bien la política 1 contribuye a romper estructuras verticales de mando, el diseño de las políticas de las UPC no contempla procesos de toma de decisiones que vayan de “abajo hacia arriba” con amplia participación comunitaria.
La necesidad de generar entornos institucionales ampliamente deliberativos que permitan el intercambio de opiniones vertidas por grupos de poder y la conciliación de los intereses de los grupos excluidos. (Michael Kempa). <sup>22</sup>	La formulación de las políticas de las UPC no ha tenido una naturaleza participativa, incluyendo a grupos de víctimas del delito o ciudadanos preocupados por la seguridad. En este sentido, el diseño no ha considerado los efectos diferenciados de estas políticas en diversos grupos sociales.
La reforma democrática de la policía puede evaluarse a partir de la mejora en los sistemas de rendición de cuentas y la mejora en la capacidad de respuesta. (Claudio Beato). <sup>23</sup>	Las políticas 1, 2, 3, 5, 6 y 7 mejoran considerablemente la capacidad de respuesta de la policía preventiva. Sin embargo, el diseño de las políticas de las UPC no establece mecanismos formales ni informales de rendición de cuentas a la ciudadanía.
La reconstrucción de la confianza ciudadana requiere políticas y reformas que sean ampliamente visibles para la ciudadanía, pero también requiere voluntad en las más altas esferas de toma de decisiones locales para transformar las políticas de seguridad pública (estadocéntricas, basadas en el control social) en políticas de seguridad ciudadana (antropocéntricas, basadas en el respeto a los derechos humanos y la participación ciudadana). <sup>24</sup>	Las políticas de las UPC, a pesar de las limitaciones en su diseño, significan un importante avance en este terreno.

## 2 Políticas de fenomenología delictiva

<sup>20</sup> Ver *supra* p. 4.

<sup>21</sup> Ver *supra*, p. 5.

<sup>22</sup> Ver *supra*, p. 6-7.

<sup>23</sup> Ver *supra*, p. 7.

<sup>24</sup> Ver *supra*, p. 8.

**Descripción de las políticas públicas**

*P1 – Establecimiento del Sistema de Información Policial (SIP)*

Todas las actividades que realicen los elementos de las Unidades de Protección Ciudadana se deben reportar y sistematizar invariablemente a través del SIP, un software instalado en red (intranet) en todas las UPC enlazadas con la Dirección General de Estadística e Información Policial de la SSPDF. El sistema informático del SIP debe ir acompañado de herramientas metodológicas de acopio de información interna (recursos de las UPC, formas de operación) y externa (incidencia delictiva, esquemas delincuenciales) que permitan su uso regular.

En la Dirección General de Estadística e Información Policial se deben diseñar estrategias de operación policial con base en la información generada por el SIP.<sup>25</sup> Asimismo, la información del SIP permite que los mandos evalúen los rendimientos de las Unidades y planeen acciones dirigidas hacia puntos o zonas de conflicto (*hot spots*). Cada UPC establece sus *hot spots* con base en la información que genera el SIP.

*- Las políticas de fenomenología delictiva de las UPC frente a las teorías de prevención del delito y de reforma policial democrática*

<b>Crterios técnicos de evaluación</b>	<b>Políticas</b>
Que las detenciones de la policía preventiva generen información para poder mejorar las capacidades de la policía a cargo de la investigación criminal [...] Triangulación de información sobre patrullaje (informes de parte) para posteriormente convertirla en inteligencia y evidencia criminal. (Geoff Dean). <sup>26</sup>	El buen uso del SIP puede revolucionar el papel de la policía preventiva en el <i>continuum</i> seguridad-justicia, convir-tiéndola en una actriz central a cargo de recopilar la información en el momento más cercano al incidente delictivo, con las ventajas de tener mayoría numérica en elementos y cobertura, así como mayor contacto con la ciudadanía. La triangulación se establece a través de la comparación periódica de la información generada por el SIP con la “sábana” delictiva del Ministerio Público.
Ronald V. Clarke considera que la prevención situacional se basa en tres teorías de oportunidad del delito: la actividad rutinaria, los patrones delincuenciales y la elección racional. <sup>27</sup>	El SIP tiene un gran potencial para apoyar la prevención situacional del delito. A través del SIP se puede sistematizar información a lo largo de los años para generar series de tiempo. Al cruzar estos datos con información de otras agencias del gobierno local se pueden probar “macro” teorías delictivas como la teoría de la actividad rutinaria, es decir, como los cambios sociales expanden o contraen las oportunidades delictivas.

<sup>25</sup> *Reglamento Interno de la Secretaría de Seguridad Pública*, artículo 27 (IV).

<sup>26</sup> Véase *supra*, p. 4.

<sup>27</sup> Véase *supra*, pp. 8.

	<p>El SIP también contribuye directamente al enfoque de los patrones delin-cuenciales como teoría de oportunidad delictiva, ya que genera información a nivel comunitario (relevante para la demarcación de cada UPC) y mapea los riesgos con base en patrones de ocurrencia de los delitos de alto impacto.</p> <p>Finalmente, en términos de la elección racional (una “micro” teoría delictiva), el SIP realiza expedientes criminales individuales pueden contribuir a los estudios de criminólogos sobre historias de vida y trayectorias delictivas.</p>
<p>La generación de estadísticas por parte de las corporaciones policiales no es únicamente una práctica esencial para la creación de estrategias de prevención del delito apegadas a la realidad de un determinado entorno, sino un mecanismo de rendición de cuentas ante la ciudadanía, que permite no solamente evaluar los niveles de profesionalización con los que se conduce una corporación policial sino el avance en términos de índices delictivos que las estrategias de esa corporación están generando. (L. Dammert y J. Bayley).<sup>28</sup></p>	<p>Ya que el SIP es la herramienta utilizada en las UPC para la recopilación, sistematización y análisis de la información generada por todos los elementos de la corporación a través de remisiones y patrullaje, es importante que los operadores de este sistema hagan pública esa información para que pueda efectivamente informar a la ciudadanía. Desde la planeación y diseño de las políticas públicas en materia de sistematización de información delictiva no hay una perspectiva garantista que se base en el derecho de los ciudadanos a tener acceso a esta información para poder evaluar la efectividad de las estrategias locales de combate delictivo.</p>

### 3 Políticas de evaluación, profesionalización y apoyo a policías

<b>Descripción de las políticas públicas</b>
<p><i>P1 – Establecer un Sistema de Evaluación del Desempeño Personal (SED) que asegure la transparencia, objetividad y certeza al proceso de evaluación del personal, a través del registro y control de acciones reguladas.</i><sup>29</sup></p> <p>El SED se construye con el registro diario y detallado de las “acciones reguladas” en las que incurre un elemento. El SED consta de indicadores numéricos que permiten establecer una</p>

<sup>28</sup> Véase *supra*, p. 4.

<sup>29</sup> Línea de política 4.2 en Gobierno del Distrito Federal, Secretaría de Seguridad Pública, *Sistema de Evaluación del Desempeño Personal*, México, SSPDF, [s/f], p. 4. [SDI/DGCP/DP].

graduación del desempeño de cada elemento, tanto en su trayectoria personal, como en comparación con sus compañeros.

*P2 – Condicionar la entrega de estímulos y recompensas, incluyendo las promociones de grado, a los resultados obtenidos a partir del SED.*<sup>30</sup>

Cada policía acumula en su Estado de Cuenta Personal puntos positivos de acuerdo con el desempeño de “acciones reguladas” que son evaluadas diariamente por los mandos. Por ejemplo, la puntualidad durante un mes genera puntos positivos en el Estado de Cuenta y presentarse mal uniformado genera puntos negativos. La información en los Estados de Cuenta y los Reportes de Evaluación son los instrumentos que deben guiar la entrega de estímulos y promociones de grado.

*P3 – Hacer públicos los resultados del SED, aprovechando todos los medios posibles, incluyendo los electrónicos.*<sup>31</sup>

El Centro de Evaluación del Desempeño, dependiente de la Dirección de Profesionalización, se encarga de mantener los registros del SED. En este Centro se administran los escalafones que categorizan a los policías de acuerdo a criterios como su antigüedad en la institución y de acuerdo a la calificación que obtienen en su Estado de Cuenta Personal. Los resultados de éstos se publican cada mes en las UPC, en versión impresa.

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

200 de los elementos de cada UPC son recién egresados del Instituto Técnico de Formación Policial, después de haber recibido capacitación especializada para la atención ciudadana y la policía de proximidad. Los otros 200 elementos provienen de la policía sectorial, son seleccionados quienes cumplen con el perfil requerido en términos de disciplina y buena conducta para desempeñar funciones en una UPC. Una vez que los elementos de la policía sectorial son seleccionados, participan en la última etapa de capacitación con los otros 200 elementos nuevos.<sup>32</sup>

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

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

<sup>30</sup> Línea de política 4.5 en *ibidem*.

<sup>31</sup> Línea de política 4.6 en *ibidem*.

<sup>32</sup> Gobierno del DF, Unidades de ..., p. 4.

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

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

*P6 – Sistema vacacional sustitutivo*

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

*P7 – Apoyo jurídico*

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

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

<b>Criterios técnicos de evaluación</b>	<b>Políticas</b>
La policía debe rendir cuentas ante la ley y no ante la clase gobernante, debe ser transparente. (David Bayley). <sup>33</sup>	Las políticas 1, 2 y 3 establecen parámetros claros de legalidad al definir las “acciones reguladas”. Éstas son actividades policiales que requieren control específico para evaluar el desempeño y mejorar la eficiencia. Al generar un catálogo de “acciones reguladas” se establece un mecanismo para que los policías rindan cuentas ante la ley (principios normativos). Sin embargo, este importante paso en materia de transparencia interna no es acompañado de una iniciativa similar en materia de transparencia hacia la población, ya que los Estados de Cuenta Personales no son presentados en Internet, ni están disponibles al

<sup>33</sup> Ver *supra*, p. 7.

	público, como sucede, por ejemplo, en Nueva York.
El motor de las reformas democratizadoras de la policía debe ser la transformación institucional y no exclusivamente la depuración de mandos. (Samuel Walker). <sup>34</sup>	Las políticas 1-7 dan cuenta de un importante esfuerzo de la SSPDF por transformar los procedimientos de su institución y democratizar varios ámbitos que afectan directamente la vida de los elementos operativos y la eficiencia en su desempeño.
Las perspectivas de género y derechos humanos deben ser transversalizadas en los programas de formación y capacitación policial.	P4 – La currícula de formación básica del Instituto incluye la materia de derechos humanos y ésta se imparte también en los cursos de re-capacitación. Sin embargo, no se trata el tema de derechos humanos de manera integral y transversal. La perspectiva de género no es considerada en estos programas. Es necesario rediseñar los programas de formación y capacitación continua para superar estas deficiencias.
Con base en la experiencia comparada de esfuerzos de reforma en distintas instituciones policiales estadounidenses, Samuel Walker considera que el entrenamiento en proximidad debe ir acompañado de mejoras en los mecanismos de supervisión y cambios en la cultura organizacional. <sup>35</sup>	P1, P2 y P3 – El diseño del SEP permite una supervisión más profesional, eficiente y equitativa de la gestión de los elementos operativos. Si las políticas 4 y 5 son desarrolladas eficientemente, tendrán un impacto en la cultura organizacional. Si bien los modelos de profesionalización policial en varias partes del mundo tienden a incrementar el tiempo de formación básico de los policías preventivos, una ventaja del programa de formación actual en el Instituto (que dura sólo 6 meses) es que cualquier mejora en la currícula y en el esquema formativo puede tener impacto en el ámbito operativo en el corto plazo, ya que los nuevos cadetes no tardan en salir a patrullar.
El primer elemento de la nueva rendición de cuentas policial es la generación de políticas escritas para regular el uso de la fuerza y otros incidentes críticos. (Samuel Walker). <sup>36</sup>	Las UPC no cuentan con políticas escritas para regular el uso de la fuerza, tampoco hay formatos para reportar incidentes críticos que requieren violencia o sometimiento de ciudadanos. Esto es una seria limitación en un esquema de democratización policial. Tanto el estudio de Fundar que se citó anteriormente

<sup>34</sup> *Ibidem.*

<sup>35</sup> S. Walker, *op. cit.*, pp. 119-120.

<sup>36</sup> *Ibid.*, pp. 12-13.

	como las recomendaciones emitidas por la CDHDF a la SSPDF dan cuenta de una lamentable trayectoria de uso indebido de la fuerza.
--	--

## LAS LECCIONES APRENDIDAS

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

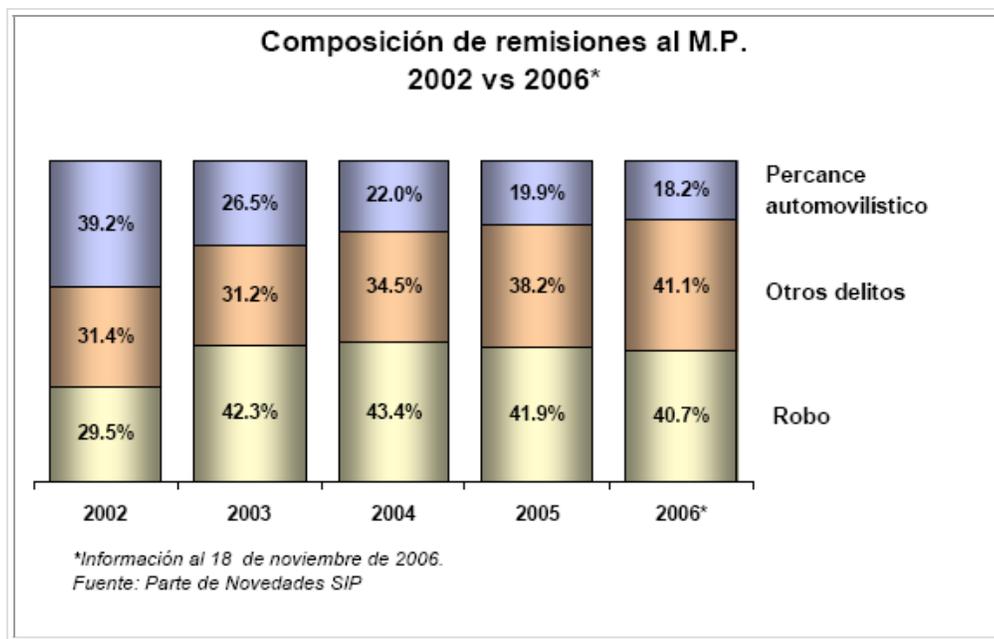
### Medición de impacto

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

En cuanto a la evaluación operativa de las UPC, las autoridades de la SSPDF suelen considerar criterios cuantitativos como el número de detenciones y consignaciones realizadas por elementos de las UPC. Por ejemplo, en un comunicado reciente la SSPDF señaló como criterio de eficiencia que “[l]os elementos de Unidades de Protección Ciudadana de la Secretaría de Seguridad Pública del Distrito Federal detuvieron a 3 mil 512 presuntos responsables de cometer los principales delitos, entre el 1 de enero y el 15 de septiembre de 2007”.<sup>37</sup> Las políticas de recompensa a las detenciones realizadas por policías preventivos de la SSPDF han fomentado la remisión de presuntos culpables ante el MP. Es importante la transformación que ha tenido lugar en materia de remisiones al MP por parte de policías preventivas en el DF (ver cuadro abajo).

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

<sup>37</sup> Comunicado 1413/07 de la Secretaría de Seguridad Pública del DF, 29 de septiembre de 2007, p. 1.



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

La literatura internacional en la materia señala que el repunte del robo en vía pública con o sin violencia (contrario a la tendencia hacia la baja del resto de los delitos reportados en el índice delictivo del DF entre 2003 y 2006) significa necesariamente que hay problemas en las estrategias de patrullaje y de asignación de rutinas policiales.

En la siguiente tabla se sombrea el renglón destinado a “robo en vía pública”. Por otra parte, si el cuadro anterior muestra que han aumentado considerablemente las remisiones por robo que hacen los policías preventivos al MP, pero no disminuye en la misma el índice en el renglón de robo a transeúnte, sería necesario revisar si los policías están remitiendo correctamente (ya sea que lleven a personas inocentes o que no reúnan los elementos probatorios para consignar al detenido y sale libre del MP para volver a delinquir) o si definitivamente se trata de un problema de despliegue y estrategia policial.

*Incidencia delictiva en el DF durante la operación de las UPC (2003-2006)*

DELITOS	2003	2004	2005	2006
AVERIGUACIONES PREVIAS INICIADAS	198,660	186,800	181,176	176,073
DELITOS DEL FUERO COMUN	172,827	162,485	153,997	149,273
SUBTOTAL CON VIOLENCIA	67,378	61,650	57,860	55,476
SUBTOTAL SIN VIOLENCIA	105,449	100,835	96,137	93,797
DELITOS DE MAYOR IMPACTO	101,408	93,878	86,837	82,977
HOMICIDIOS	1,635	1,535	1,531	1,510
· Doloso	715	710	698	649

· Culposo	920	825	833	861
DELITOS SEXUALES	3,342	3,196	2,992	3,125
· Violación	1,316	1,229	1,185	1,169
· Otros	2,026	1,967	1,807	1,956
ROBOS	95,617	88,795	80,737	78,264
· Transeúnte	22,391	20,443	19,719	20,369
· En Vía Pública	12,162	11,651	11,702	12,883
· En Taxi	1,330	921	809	775
· En Microbús	1,515	1,180	1,105	1,155
· Otros	7,384	6,691	6,103	5,556
· Transporte	926	894	703	617
· Repartidor	6,639	5,363	5,157	4,216
· Vehículo	33,955	31,247	27,394	25,807
· Con Violencia	14,261	13,436	11,594	10,594
· Sin Violencia	19,694	17,811	15,800	15,213
· Casa habitación	6,842	6,945	6,284	5,131
· Con Violencia	743	728	555	418
· Sin Violencia	6,099	6,217	5,729	4,713
· Negocio	13,165	13,101	11,838	11,677
· Con Violencia	4,928	4,901	4,390	4,102
· Sin Violencia	8,237	8,200	7,448	7,575
· Otros	11,699	10,802	9,642	10,447
LESIONES	25,023	23,785	23,574	22,637
· Dolosas	15,459	13,946	13,859	13,342
· Culposas	9,564	9,839	9,715	9,295
OTROS DELITOS	47,210	45,174	45,163	43,737

Fuente: PGJDF, Incidencia delictiva en el DF por año. [www.pgjdf.gob.mx](http://www.pgjdf.gob.mx)

Así como no es conveniente en el ámbito federal evaluar la política contra el narcotráfico por el avance en decomisos (*seizures*), ya que eso sólo considera una pequeña parte de un problema mucho más complejo, tampoco es conveniente evaluar la política preventiva local exclusivamente con base en el número de remisiones al Ministerio Público, como lo ha hecho la SSPDF en los últimos años.

El número de remisiones sólo refleja la eficiencia en un rubro de actuación policial. Además de que es necesario considerar un rango más amplio de indicadores cuantitativos y cualitativos para lograr una evaluación más integral de la eficiencia de las policías a cargo de la SSPDF, es necesario también evaluar la evolución y el impacto de los esfuerzos locales de reforma policial y para ello se necesitan otro tipo de indicadores. Al final de este documento se tratará este tema.

### **Incongruencia entre las reformas democratizadoras de las UPC y la operación de la SSPDF**

Los casos documentados por las recomendaciones de la CDHDF en el periodo de operación de las UPC incluyen violaciones a los derechos humanos el uso indebido de la fuerza; tortura; tratos crueles, inhumanos y degradantes; allanamientos de morada y privación arbitraria de la vida (véanse informes de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal [www.cdhd.org.mx](http://www.cdhd.org.mx)). Todas estas violaciones son inaceptables en un esquema de reforma policial democrática.

Por otra parte, el seguimiento de las recomendaciones del Grupo Giuliani por parte del Gobierno del DF y de la Asamblea Legislativa del DF ha generado reformas normativas e institucionales que facilitan y legitiman estos abusos. El nuevo entorno legal e institucional, aunado a la renuencia de la SSPDF a aceptar las recomendaciones de la CDHDF en los últimos dos años, generan un ambiente de falta de compromiso con el respeto a los derechos humanos que es inaceptable para una policía con vocación democratizadora. Los esfuerzos de reforma policial en otros municipios y estados de México deben considerar que el primer compromiso de las políticas de proximidad policial y de seguridad ciudadana es el respeto irrestricto a los derechos fundamentales de la ciudadanía.

Un ejemplo muy concreto de la incongruencia entre las políticas ciudadanizadoras de las UPC y las prácticas regresivas en otros ámbitos de acción de la SSPDF es el cumplimiento a la meta de “tortura cero” que se establece en el PGD01-06. En este Programa se señala que “serán sancionados con severidad quienes, en alguna de las corporaciones policíacas o agencias persecutorias del delito, pretendan mantener esa práctica [la tortura] Se equiparan a las torturas físicas los malos tratos, la incomunicación, las injurias graves, las amenazas abiertas o veladas a los detenidos o a sus familiares [...]”.<sup>38</sup>

Sin embargo, la SSPDF ha recibido varias recomendaciones de la CDHDF sobre tortura o casos equiparables a la tortura física (en los términos que el mismo Gobierno del DF plantea en su PGD). Varios de esas recomendaciones no han sido aceptadas por la SSPDF y esto los aleja de llegar a la meta de “tortura cero” que se han fijado. Al rechazar esas recomendaciones, la SSPDF, tampoco cumple con su meta de “sancionar con severidad” a los policías que incurren en esta práctica. Este escenario muestra dos lecciones:

- a) Los mandos medios en los ámbitos municipales y estatales de México pueden aprender de la experiencia del DF, que es posible iniciar un esfuerzo de reforma policial en un gobierno con políticas incongruentes, incluso dentro de una Secretaría de Seguridad Pública que no siempre tiene una vocación democratizadora. Es decir, que no tienen que esperar al gran cambio en las estructuras de gobierno, pueden empezar por algo pequeño.
- b) La reforma policial en el DF dista mucho de ser integral por sus contradicciones. Esto es una lección central en la experiencia del DF y es algo que deben evitar que se repita en otros municipios y estados. Tal vez sea necesario iniciar “contra corriente” con un esfuerzo modesto de reforma policial, pero éste debe ir acompañado de estrategias de incidencia más amplias que valoren las posibilidades políticas de generar una reforma más integral.

En las siguientes páginas se recuperan los principales obstáculos identificados en los tres rubros de políticas públicas analizados en la sección 4.

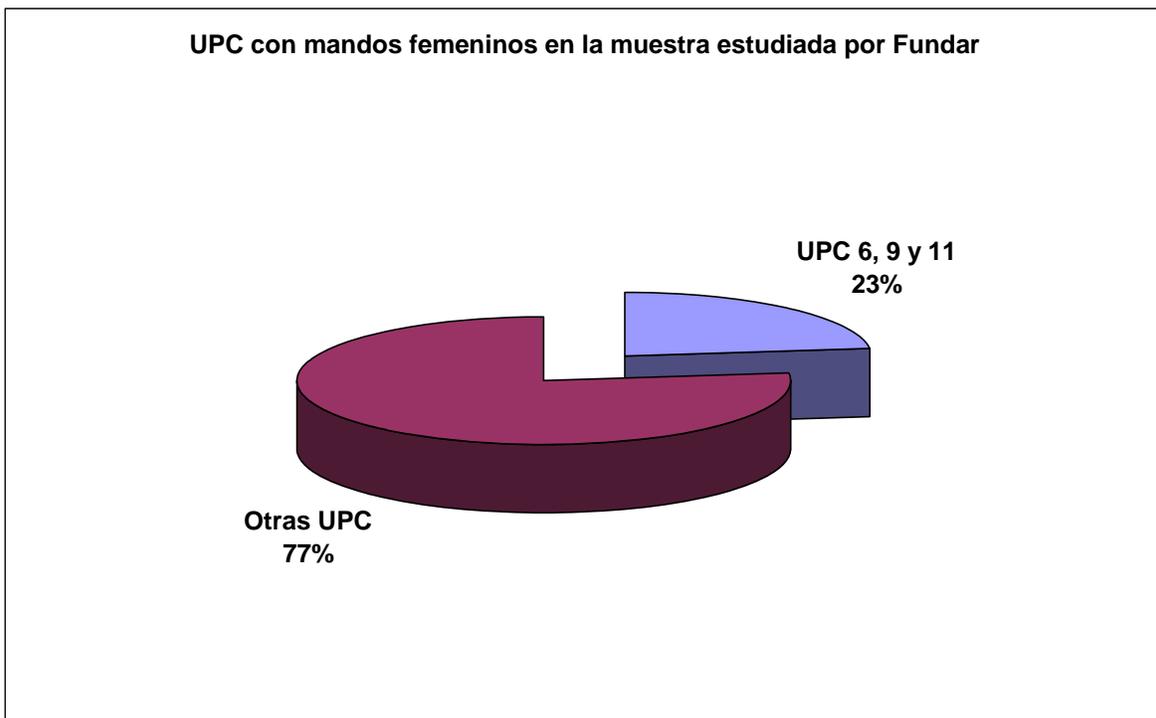
### **Políticas de organización policial, operación táctica y participación ciudadana**

<sup>38</sup> Gobierno del Distrito Federal, *Programa General... 01-06, op cit.*, p. 47.

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

El diseño, la instrumentación y la evaluación de las políticas de las UPC no consideran sus efectos diferenciados en distintos grupos sociales, incluyendo a las mujeres. En las UPC visitadas hay en promedio una mujer por cada ocho hombres, esta desproporción es contraria a los objetivos de la policía de proximidad y afecta la labor de policías en temas sensibles como la violencia doméstica y la respuesta a ofensas sexuales en flagrancia. La creación de la UPC 17 “Femenil” para atender problemas de tránsito y vialidad requirió el retiro de varias mujeres de otras UPC para su formación. Esto ha exacerbado el desequilibrio de género en la mayoría de las UPC.

La UPC 17, por su parte, no se especializa en la atención a fenómenos delictivos que requieren de mayor participación de la mujer policía, sino a cuestiones de tránsito que competen primordialmente a la Dirección General de Tránsito. Otro problema que refleja la desigualdad de género en las UPC es el bajo número de mujeres en posiciones de mando. En la siguiente gráfica se muestra a las tres UPC que tienen un mando femenino.



- *Las UPC no cuentan con políticas escritas o manuales para regular el uso de la fuerza y otros incidentes críticos.*

Para los tomadores de decisiones en municipios y estados es importante considerar que la regulación del uso de la fuerza a través de manuales y reportes de incidentes protege tanto al policía como al ciudadano. Al policía le permite contar con parámetros claros para basar su actuación y reportarlos en formas que son sistematizadas y almacenadas. Por otra parte, la

revisión de esos reportes conduce a la generación de esquemas de alerta temprana que pueden corregir problemas relacionados con el uso de la fuerza a través de capacitación y disciplina.

A pesar de que la Asamblea Legislativa del Distrito Federal aprobó la primera Ley para regular el Uso de la Fuerza por instituciones policiales en México en 2008, todavía no hay reglamentación de esa ley y las UPC no cuentan con manuales para regular el uso de la fuerza de sus oficiales.

- *La mayoría de las UPC no realiza sus propias reuniones con ciudadanos.*

Los comunicados de la SSPDF, el Manual Administrativo de la Secretaría y los documentos y lineamientos de políticas de las UPC establecen la vinculación de la los policías de las UPC con los ciudadanos como una prioridad en su gestión. No obstante, es contradictorio observar que sólo tres de las UPC visitadas organizan reuniones periódicas con los ciudadanos por su propia cuenta. En la mayoría de las UPC visitadas las reuniones con ciudadanos se realizan a partir de la policía sectorial y los mandos de las UPC son invitados a participar en ellas, pero no desarrollan un papel protagónico ni estratégico en este terreno.

La policía de proximidad y el paradigma de seguridad ciudadana se basan en la generación de espacios públicos promotores de la convivencia y la participación social. Esto también se establece como una meta programática en el PGD07-12.<sup>39</sup> Los elementos de las UPC recolectan firmas de comerciantes y hogares para demostrar que en su turno han patrullado ciertas áreas. Sin embargo, las estrategias de vinculación ciudadana deben ir mucho más allá. En Naucalpan (municipio), Querétaro (municipio y estado) y en Chihuahua (municipio) hay ejemplos sobresalientes de participación de policías en tareas de prevención al consumo de drogas, visitas a escuelas, trabajo con jóvenes y diversas actividades de vinculación ciudadana.

Los mandos en municipios y estados que quieran reformar a sus corporaciones deben desarrollar políticas proactivas de vinculación con la ciudadanía y fomentar la participación ciudadana en la prevención y la denuncia del delito.

- *El diseño de las UPC no establece mecanismos formales ni informales de rendición de cuentas hacia la ciudadanía*

En la sección teórica de este documento se argumenta sobre la importancia de la rendición de cuentas en los procesos de reforma policial democrática. La falta de estrategias más integrales de vinculación ciudadana se ve recrudescida por la carencia de mecanismos formales e informales de rendición de cuentas de los policías hacia los ciudadanos en las UPC.

Los esquemas de policía de proximidad, además de contar con mecanismos eficientes de rendición de cuentas como cualquier otro programa gubernamental, deben basarse en mecanismos de consulta ciudadana a través de las células policiales que patrullan las colonias. Sólo así se puede llegar a pensar en el futuro desarrollo de estrategias de prevención del delito de “abajo hacia arriba”, basadas en las necesidades ciudadanas.

---

<sup>39</sup> Numeral 3.2 en Gobierno del Distrito Federal, *Plan General de Desarrollo del Distrito Federal 2007-2012*, México, 2007, p.22.

## Políticas de fenomenología delictiva

- *Las UPC evaluadas utilizan distintos formatos y criterios para recopilar información delictiva*

La SSPDF ha desarrollado un formato homologado para capturar información en el SIP. Sin embargo, este formato no es utilizado por todas las UPC. En algunas de las UPC visitadas, se alimenta en el SIP sólo información sobre delitos de alto impacto, mientras que en otras se alimenta información relacionada con todo tipo de actividad policial a lo largo de una jornada de trabajo. La falta de criterios homogéneos hace que la información recopilada sea incompleta.

Uno de los requisitos para la fenomenología delictiva de calidad es la comparabilidad de los datos recabados y ésta no es completamente posible actualmente en las UPC. La falta de apego al formato de la SSPDF por parte de varias UPC impide que la información sea totalmente comparable en sus categorías e impide la generación de series de tiempo.

Adicionalmente, las carencias en materia de infraestructura (cámaras, etc.) generan evidencia con distintos grados de aceptabilidad. Mientras en algunas UPC se documentan las galerías por cada reporte con fotografías y varios elementos probatorios, en otras se documentan los incidentes de manera mucho más precaria.

- *La sistematización de la información del SIP no conduce al desarrollo de metas proactivas*

De acuerdo con Geoff Dean, la identificación de patrones delincuenciales debe conducir al desarrollo de una serie de metas proactivas para evitar la repetición de esos delitos.<sup>40</sup> La información sistematizada por el SIP, hasta la fecha, no ha conducido al establecimiento de esas metas relacionadas con los distintos tipos delictivos.

Las Áreas de Información (a cargo del SIP) en varias UPC evaluadas están a cargo de elementos que tienen poca capacitación en el uso del software del SIP y que no han comprendido la importancia de sistematizar la información delictiva para desarrollar estrategias que se adelanten a la comisión de delitos.

- *La información generada por el SIP no se hace pública de manera cotidiana*

La calidad de la información estadística que compila la SSPDF ha mejorado considerablemente. Desafortunadamente, como se ha señalado antes, esa información no es pública y no contribuye a mejorar la rendición de cuentas. La efectiva rendición de cuentas de cada UPC y de los policías responsables de cada zona de patrullaje sólo es posible a través de la apertura de la información generada por el SIP a la ciudadanía.

La SSPDF informa sobre incidencia delictiva de manera agregada en su portal de transparencia. Sin embargo, la información detallada a nivel de ZP y desagregada para identificar responsables de

---

<sup>40</sup> Véase *supra*, p. 4.

sector por el incremento o decremento periódico (diario, semanal, mensual) del índice delictivo, también desagregado por delitos de alto impacto, no está disponible al público.

En todas las UPC visitadas se utiliza la información generada por el SIP para realizar actividades de mapeo delictivo, demarcar “hot spots” y para discutir internamente la eficiencia en las distintas ZP. Sin embargo, esta información no se pone a disposición del público.

Desde la planeación y diseño de las políticas públicas en materia de sistematización de información delictiva no hay una perspectiva garantista que se base en el derecho de los ciudadanos a tener acceso a esta información para poder evaluar la efectividad de las estrategias locales de combate delictivo.

### **Políticas de evaluación, profesionalización y apoyo a policías**

- *Es necesario diseñar los programas de formación y capacitación continua con perspectivas transversales de género y derechos humanos.*

Una de las áreas más afectadas por los recortes presupuestales en años recientes en la SSPDF es la capacitación.<sup>41</sup> Es importante que los mandos en corporaciones policiales municipales y estatales retomen esta lección. Si se reducen los recursos financieros para capacitación, se deben hacer cambios al programa de capacitación que no impliquen pasar sobre los derechos de los policías.

El diseño del programa de capacitación de las UPC establece horarios difíciles que requieren un enorme sacrificio en términos de horas de sueño por parte de algunos policías. La rigidez de los programas de capacitación también hace que varios elementos pierdan sus vacaciones para asistir a estos programas. En cuanto menos victimización haya de policías dentro de su corporación, menor será también la propensión que éstos tengan a maltratar ciudadanos.

Los elementos de las UPC llevan módulos específicos de derechos humanos como parte de su formación en el ITFP. Sin embargo, es necesario que la perspectiva de derechos humanos se considere de manera transversal en todos los cursos tanto en el ITFP como en la re-capacitación continua, incluyendo proximidad policial, uso de la fuerza y rendición de cuentas. La perspectiva de género también debe ser transversal en todo el programa de capacitación y debe consultarse a especialistas para este fin.

También se debe señalar que muy pocas UPC tienen un programa de capacitación propio, lo cual implica que dependen de los esfuerzos que se realizan en esta materia desde la SSPDF y no involucran recursos y capacidades propias para capacitar a sus elementos. Los estados y municipios que busquen reformar sus corporaciones policiales deberán considerar la posibilidad de descentralizar las iniciativas de capacitación.

- *Los resultados del SEP deben ser públicos*

---

<sup>41</sup> A. Kuri Cervantes, *Aproximaciones iniciales al análisis de la Transparencia, Rendición de cuentas y Presupuestos en las Instituciones de Seguridad Pública*, Fundar Centro de Análisis e Investigación, México, 2007, p. 18.

Los Estados de Cuenta personales del SEP no se suben a la página de la SSPDF ni están disponibles al público. Al hacer pública esta información se permitiría el escrutinio de las políticas de premios y la ciudadanía podría evaluar también como mide la SSPDF su productividad y eficiencia. Actualmente la SSPDF considera el número de remisiones al MP como indicador de eficiencia, en lugar de otros indicadores más cualitativos. La apertura de estos datos favorecería el debate informado por parte de ciudadanos.

La transparencia en la gestión del SEP también contribuye a mejorar la percepción de los policías en las UPC sobre la justicia y el apego a la legalidad en la asignación de ascensos y premios en la corporación. A través de las entrevistas a profundidad, el autor detectó inconformidad de varios policías en este terreno, ya que consideran que las prácticas de compadrazgo siguen prevaleciendo sobre la evaluación objetiva de los puntos que se obtienen en el SEP a través de su desempeño diario.

### **LOS RIESGOS DE REGRESIÓN**

La tarde del 20 de junio de 2008, la Secretaría de Seguridad Pública del DF, en coordinación con la Procuraduría General de Justicia del DF, como parte de un operativo conjunto denominado UNIPOL, realizaron la revisión y bloqueo de la Discoteca New's Divine para investigar la presunta venta de drogas y bebidas alcohólicas a menores de edad. Esta irresponsable acción policial, que consistió en detener agresivamente a los jóvenes dentro del local y bloquear las salidas, condujo a la muerte por asfixia y aplastamiento de 12 personas (jóvenes y policías) que trataban de salir del lugar, así como de varios lesionados y un amplio número de denuncias de abuso sexual y maltrato físico.

En el operativo participaron 150 policías preventivos del DF, de los cuales 30 policías pertenecían a las Unidades de Protección Ciudadana 'Clavería', 'Pradera' y 'Lindavista', las unidades reformadas y de vanguardia de la policía del DF.<sup>42</sup> La participación de elementos operativos de estas unidades policiales, demuestra la fragilidad de las reformas democratizadoras de la policía en México, que siguen dependiendo de las órdenes que reciben. Las mejoras en entrenamiento, equipo, redignificación de la función policial, táctica operativa, sistemas de información y salario dejan de tener sentido cuando se ordena a los elementos operativos realizar acciones represivas.

El operativo News Divine generó la renuncia del Secretario de Seguridad Pública del DF, Joel Ortega y, posteriormente, del equipo a cargo del proyecto de las UPC. Esto ha generado que actualmente las UPC sean un proyecto más en un cúmulo de acciones burocráticas de la SSPDF y no una iniciativa de reforma policial de vanguardia, como en algún momento lo fue. La dirección de las UPC ya no está a cargo de la Subsecretaría de Desarrollo Institucional de la SSPDF, sino de la Subsecretaría de Operación Policial, lo cual lleva a este proyecto al terreno táctico-operativo y lo aleja de su intencionalidad inicial de redignificar el trabajo policial y acercar a la policía a la ciudadanía.

Este retroceso tiene lugar en un momento en que los esfuerzos de reforma policial municipal en Naucalpan, Cd. Nezahualcóyotl, Guadalajara y Querétaro (estatal) están sufriendo serias

---

<sup>42</sup> Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, *Informe sobre las violaciones a los derechos humanos en el caso News Divine*, México, CDHDF, 2008, pp. 196-197.

regresiones con los cambios de gobierno y de partido en el poder en sus demarcaciones, a partir de las elecciones locales que tuvieron lugar en junio de 2009 en México. Asimismo, otra notable experiencia de reforma policial municipal en México, en la ciudad de Chihuahua, está sufriendo un grave retroceso a partir de la designación de un militar al frente de esa policía local. Por lo tanto, las perspectivas de reforma policial local en México enfrentan una crisis no sólo por los cambios políticos (que son problemas estructurales), sino por el reclamo de mano dura y militarización de la seguridad por parte de la ciudadanía y los gobernantes.

La experiencia de las UPC muestra que es posible lograr un proceso de reforma policial, aun en condiciones de políticas criminales represivas, como las que ha vivido el Distrito Federal en este periodo, pero también muestra los graves retos que enfrentan estos proyectos modernizadores para su continuidad y consolidación. Esta experiencia también demuestra que los procesos de reforma deben ser integrales, no es posible modernizar sólo a una parte de una institución policial, ya que sus mandos pueden llevarla a realizar acciones antidemocráticas.

## Fuentes consultadas

### - Bibliografía

Acero, Hugo, *Los gobiernos locales y la seguridad ciudadana*, Bogotá, Policía Nacional de Colombia, 2005, 67pp.

Acero, Hugo, *Cultura ciudadana, la convivencia y la seguridad ciudadana*, [s/f], [s/e], 20pp.

Ambos, Kai, Juan Luis Gómez Colomer y Richard Vogler (eds.), *La policía en los Estados de Derecho latinoamericanos*, Friedrich Ebert Stiftung, Bogotá, 2003, 629 pp.

Arroyo, Mario, *Evaluando la "Estrategia Giuliani": la política de Cero Tolerancia en el Distrito Federal*, San Diego, University of California at San Diego, 18pp.

Bañón i Martínez, Rafael, *La evaluación de la acción y de las políticas públicas*, Madrid, Díaz de Santos, 2003, 250pp.

Bayley, David, *Democratizing Police Abroad: What to Do and How to Do It*, Washington, US Department of Justice, 2001, 126pp.

Bayley, David, *Police for the Future*, Nueva York, Oxford University Press, 1994, 187pp. [serie Studies in Crime and Public Policy].

Beato, Claudio C., *Ação e estratégia das organizações policiais*, Belo Horizonte, Universidade Federal de Minas Gerais, 2000, 18pp.

Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, *Informe sobre las violaciones a los derechos humanos en el caso News Divine*, México, CDHDF, 2008, 285pp.

Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, *Informe especial sobre las violaciones a los derechos humanos en la procuración de justicia en el caso News Divine*, México, CDHDF, 2008, 71pp.

Dammert, Lucía y John D. Bailey (coords.), *Seguridad y reforma policial en las Américas. Experiencias y desafíos*, Buenos Aires, Siglo XXI, 379 pp.

Dammert, Lucía y Alejandra Lunecke, *La prevención del delito en Chile. Una visión desde la comunidad*, Santiago, Centro de Estudios en Seguridad Ciudadana – Universidad de Chile, 123pp.

Dean, Geoff, "Police Reform: Rethinking Operational Policing", *Journal of Criminal Justice*, vol. 23, núm. 4., pp. 337-347.

Gobierno del Distrito Federal, *Manual Administrativo de la Secretaría de Seguridad Pública del DF*, México, 2005, 692pp.

- Gobierno del Distrito Federal, *Programa General de Desarrollo 2001-2006*, México, 2001, 186pp.
- Gobierno del Distrito Federal, *Programa General de Desarrollo 2007-2012*, México, 2007, 113pp.
- Gobierno del Distrito Federal, Secretaría de Seguridad Pública, *Sistema de Evaluación del Desempeño Personal*, México, SSPDF, [s/f], 24 pp. [SDI/DGCP/DP].
- Gobierno del Distrito Federal, *Unidades de Protección Ciudadana*, México, GDF, [s/f], 63pp.
- Hills, Alice, *Police Reform in Post-Colonial Societies*, Ginebra, Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces, 2002, 20pp. [Serie Working Papers, núm. 36].
- Kempa, Michael, 'Tracing the Diffusion of Policing Governance Models from the British Isles and Back Again: Some Directions for Democratic Reform in Troubled times', *Police Practice and Research*, vol. 8, núm. 2, mayo de 2007, pp. 107-123.
- Kuri Cervantes, Ángel, Aproximaciones iniciales al análisis de la transparencia, rendición de cuentas y presupuestos en las instituciones de seguridad pública. El caso del Distrito Federal, México, Fundar, 2005, 53pp.
- Naval, Claire y Juan Salgado, *Irregularidades, maltratos y abusos de poder en el Distrito Federal: la relación de los agentes policiales y del Ministerio Público con la población*, Fundar, Centro de Análisis en Investigación, México, 2006.
- Salgado Juan y Ernesto Treviño, *Los retos para la reforma policial a nivel local en México: una evaluación de las Unidades de Protección Ciudadana en el Distrito Federal*, México, Fundar, 2009, 104pp.
- Secretaría de Seguridad Pública (Federal), *Reingeniería al modelo de combate al delito*, México, SSP, 2007, 21pp.
- Secretaría de Seguridad Pública del DF, *Informe de Resultados del Plan de Acciones 2004-2006*, México, diciembre de 2006, 59pp.
- Tilley, Nick (ed.), *Handbook of Crime Prevention and Community Safety*, London, Willan, 2005, 782pp.
- Walker, Samuel, *The New World of Police Accountability*, Thousand Oaks, SAGE, 2005, 243 pp.

- Sitios web

Acuerdo de Creación del Consejo Ciudadano de Seguridad Pública  
[http://www.consejeria.df.gob.mx/gaceta/pdf/Diciembre04\\_01\\_127.pdf](http://www.consejeria.df.gob.mx/gaceta/pdf/Diciembre04_01_127.pdf)

Acuerdo de Clasificación de la Información en poder SSPDF  
[http://www.consejeria.df.gob.mx/gaceta/pdf/febrero05\\_16\\_20.pdf](http://www.consejeria.df.gob.mx/gaceta/pdf/febrero05_16_20.pdf)

Caso 03/2006 sobre la homologación de instituciones de seguridad

[http://www.consejeria.df.gob.mx/gaceta/pdf/abril06\\_10\\_42.pdf](http://www.consejeria.df.gob.mx/gaceta/pdf/abril06_10_42.pdf)

Carabineros de Chile

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

Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal

<http://www.cd hdf.org.mx>

Consejo Ciudadano Seguridad Pública y Procuración de Justicia del DF

[http://www.consejeria.df.gob.mx/gaceta/pdf/enero07\\_22\\_21.pdf](http://www.consejeria.df.gob.mx/gaceta/pdf/enero07_22_21.pdf)

Convenio Coordinación 2004

[http://www.consejeria.df.gob.mx/gaceta/pdf/marzo04\\_2\\_16.pdf](http://www.consejeria.df.gob.mx/gaceta/pdf/marzo04_2_16.pdf)

Convenio Coordinación 2007

[http://www.consejeria.df.gob.mx/gaceta/pdf/febrero07\\_16\\_32.pdf](http://www.consejeria.df.gob.mx/gaceta/pdf/febrero07_16_32.pdf)

Descripción Infraestructura UPC

<http://portal.ssp.df.gob.mx/Portal/NuestrosPolicias/PoliciaPreventiva/Upc.htm>

Unidades de Protección Ciudadana, Gobierno del Distrito Federal, 63 pp (no tiene referencia bibliográfica).

Lineamientos Generales Programa SP 2006-2012

[http://www.consejeria.df.gob.mx/gaceta/pdf/julio07\\_19\\_129.pdf](http://www.consejeria.df.gob.mx/gaceta/pdf/julio07_19_129.pdf)

Ministerio de Defensa, República de Chile, Subsecretaría de Carabineros.

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

Modificación al Convenio de Coordinación 2004

[http://www.consejeria.df.gob.mx/gaceta/pdf/Noviembre04\\_19\\_122.pdf](http://www.consejeria.df.gob.mx/gaceta/pdf/Noviembre04_19_122.pdf)

Nómina del Gobierno del DF por dependencia, SSPDF

[http://nomina.dgap.df.gob.mx:9004/sig/owa/nomina\\_info.sueldo\\_depen](http://nomina.dgap.df.gob.mx:9004/sig/owa/nomina_info.sueldo_depen)

Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, complicación de estadísticas delictivas.

<http://www.pgjdf.gob.mx/stats%20diarias/anual/index.asp>

Secretaría de Seguridad Ciudadana del Estado de Querétaro

<http://seguridad.queretaro.gob.mx/ssc/>