

# Aproximaciones empíricas al estudio de la inseguridad



Once estudios  
en materia de  
seguridad ciudadana  
en México

Luis González Placencia  
José Luis Arce Aguilar  
Metztlí Álvarez

*Coordinadores*



**CONOCER  
PARA DECIDIR**  
EN APOYO A LA  
INVESTIGACIÓN  
ACADÉMICA

Miguel Ángel  
**Porrúa**

H. CÁMARA DE DIPUTADOS  
LX LEGISLATURA



**CONOCER PARA DECIDIR** se denomina la serie que en apoyo a la investigación académica en ciencias sociales, la Cámara de Diputados, LX Legislatura, ha acordado participar en coedición refrendando el histórico y constante interés del H. Congreso de la Unión por publicar obras trascendentes que impulsen y contribuyan a la adopción de las mejores decisiones en políticas públicas e institucionales para México, en su contexto internacional, a efecto de atender oportunamente las diversas materias sobre las que versa el quehacer legislativo.

La H. Cámara de Diputados, LX Legislatura, establece el acuerdo de coeditar con diferentes instituciones académicas, organismos federales y estatales, así como con autores y asociaciones independientes, investigaciones académicas y expresiones culturales de interés nacional, que coadyuven a las tareas propias del legislador mexicano.

Aproximaciones  
empíricas al  
estudio de la  
inseguridad

Once estudios  
en materia de  
seguridad ciudadana  
en México

# Aproximaciones empíricas a l estudio de la inseguridad

Once estudios  
en materia de  
seguridad ciudadana  
en México

Luis González Placencia  
José Luis Arce Aguilar  
Metztli Álvarez

*Coordinadores*



**CONOCER  
PARA DECIDIR**  
EN APOYO A LA  
INVESTIGACIÓN  
ACADÉMICA

Miguel Ángel  
  
**Porrúa**

---

MÉXICO • 2007

La H. CÁMARA DE DIPUTADOS, LX LEGISLATURA,  
participa en la coedición de esta obra al  
incorporarla a su serie CONOCER PARA DECIDIR

Primera edición, septiembre del año 2007

© 2007

Por características tipográficas y de diseño editorial  
MIGUEL ÁNGEL PORRÚA, librero-editor

Derechos reservados conforme a la ley  
ISBN 978-970-701-982-9

Queda prohibida la reproducción parcial o total, directa o indirecta del contenido de la presente obra, sin contar previamente con la autorización expresa y por escrito de los editores, en términos de lo así previsto por la Ley Federal del Derecho de Autor y, en su caso, por los tratados internacionales aplicables.

IMPRESO EN MÉXICO



PRINTED IN MEXICO

[www.maporrúa.com.mx](http://www.maporrúa.com.mx)

Amargura 4, San Ángel, Álvaro Obregón, 01000 México, D.F.

# Presentación

Luis González Placencia

¿Por qué razón impulsar la idea de un libro más sobre la inseguridad? Esa fue la pregunta que gravitó entre los coordinadores durante la fase de planeación que antecedió al presente volumen; la respuesta, sin embargo, fue la que le dio impulso: porque pensamos en un volumen que diera una idea de quiénes, y cómo se están aproximando al problema de la seguridad en México.

En este sentido, el texto que el lector tiene en sus manos se distingue de otros sobre el mismo tema por tres razones fundamentales: la primera, porque reúne a la mayoría de entre quienes han hecho del estudio de la inseguridad relacionada con el delito una de sus líneas principales de investigación. La segunda, porque nos planteamos como una exigencia convocar en especial a investigadores que han realizado aproximaciones empíricas al problema, es decir, a quienes se han ocupado de producir sus propios datos y de interpretarlos desde distintas perspectivas. La tercera porque nos dimos a la tarea de evitar el centralismo que, con frecuencia, caracteriza a este tipo de documentos; esta última tarea la cumplimos en dos sentidos: convocando investigadores de distintas regiones del país y no sólo de la ciudad de México, y porque incluimos también junto a los nombres de investigadores consolidados, los de quienes se inician en el tema, algunos de ellos estudiantes de posgrado que han decidido abordar con gran seriedad el análisis de la inseguridad. Estas tres razones entrelazadas constituyen el hilo conductor del presente libro.

Por otro lado, cabe comentar también que hay una cuestión de fondo que subyace a la intención de esta publicación. Una tarde recibí en casa a la joven investigadora María del Carmen Hernández, estudiante del doctorado en Essex, quien en ese momento escribía su tesis sobre democracia y seguridad nacional y realizaba una breve estancia en México para compilar datos para su trabajo. Recuerdo claramente que entre las cuestiones que le llamaban la atención estaba la dispersión e incomunicación que puede percibirse

entre los académicos mexicanos que estudian el problema de la seguridad. –¡No sólo eso! –le respondí– sino la notoria desconexión que implica una actitud de gran reserva para reconocer los logros de los colegas connacionales, para compartir métodos y bases de datos, para construir conjuntamente una perspectiva en torno a un tema que, evidentemente, se ha posicionado como privilegiado en el país en las últimas dos décadas. Esa charla sugirió la idea de convocar a los colegas, de pedirles que compartieran sus visiones, sus metodologías, sus hallazgos. Como era esperable no todos los convocados respondieron, pero para mi sorpresa, las razones para no hacerlo se centraron mucho más en la carga de trabajo y otras razones de coyuntura que no les permitieron cumplir a tiempo con la entrega de sus manuscritos, que en una intención explícita de no participar.

Quienes sí lo hicieron conforman a su vez dos grupos: el primero es el de los jóvenes que han hecho del tema un proyecto de investigación para laurearse en licenciaturas y posgrados. A este grupo pertenecen José Luis Arce, egresado del posgrado en política criminal de la FES Acatlán, quien entrega un reporte sobre su propia experiencia al frente de la Subdirección de Vinculación Ciudadana del Municipio de Naucalpan de Juárez, estado de México, donde pudo poner en marcha, con excelentes resultados, políticas centradas en el paradigma de la seguridad ciudadana. También colabora la joven Mariana Becerra, hoy inscrita en el doctorado en psicología de la UNAM, quien ha venido estudiando el fenómeno de la percepción de la inseguridad desde la licenciatura, de la que se graduó con honores con un trabajo de investigación que giró justo en torno a este tema. Gustavo Galicia Araujo es alumno de la maestría en criminología del Instituto Nacional de Ciencias Penales, y colabora en este texto con un interesante trabajo realizado en una localidad de la delegación Tlalpan, bajo la dirección académica de Sergio Zermeño. Finalmente, Ricardo Rodríguez Luna, recientemente doctorado en sistemas penales en la Universidad de Barcelona, donde ha desarrollado un trabajo en torno a la participación ciudadana en materia de seguridad pública, del que nos ha hecho llegar una interesante versión para este libro. Los cuatro han sido alumnos destacados y constituyen, hoy en día, jóvenes promesas en el análisis de la política criminal contemporánea.

El segundo grupo lo forman investigadores que en diversos ámbitos son parte o bien lideran grupos de trabajo que abordan estas temáticas. Arturo Arango y Cristina Lara son investigadores del ICESI y constituyen hoy en día uno de los referentes obligados en lo que toca al registro de datos en materia de inseguridad. Elena Azaola, investigadora del CIESAS, la joya de la corona en este texto, es ampliamente conocida por sus trabajos de corte esencial-

mente antropológico en materia de infancia y porque hoy ha incursionado con gran éxito en la investigación etnográfica sobre la policía. Julio César Kala, profesor del posgrado en derecho de la UNAM, uno de los más reconocidos y respetados investigadores por su rigor y por su capacidad para modelar y medir fenómenos –quien además comparte conmigo créditos, por lo que habrá que responsabilizarlo de los aciertos de nuestro texto y de la paciencia para tolerar mis desaciertos. René Jiménez Ornelas, investigador del Instituto de Investigaciones Sociales de la UNAM, cuyos trabajos han sido importantes generadores de hipótesis y de nuevos talentos; no obstante que su aportación al tema supone una relevante cantidad de textos en los que valora cuantitativamente la relación entre la violencia y la inseguridad, a este libro contribuye, junto con Lucía Mirelle Moreno, con una interesante reflexión que es producto de un esfuerzo bien logrado por reunir, en el Seminario Interinstitucional sobre Violencia, a expertos de todo el mundo para tratar de encontrar nuevos caminos para enfrentarla.

Marcos Pablo Moloeznik es otro de los consolidados. Profesor e investigador del Departamento de Estudios Políticos del Centro Universitario de Ciencias Sociales y Humanidades de la Universidad de Guadalajara, ha destacado por la acuciosidad de sus análisis respecto de la seguridad en todos sus niveles. En el mismo sentido cabe mencionar a Bernardo Romero, profesor de la Universidad de Querétaro, cuyo trabajo con perspectiva antropológica y etnográfica, le coloca entre los más importantes investigadores del tema en la región del Bajío. Bernardo ha logrado articular y consolidar un grupo de jóvenes que han enriquecido con sus aportes las investigaciones por ellos realizadas. Juan Salgado, por su parte, colabora con Fundar Centro de Análisis e Investigación, una de las muy escasas ONG que han tomado como línea de trabajo seriamente el estudio de la inseguridad, y muy en particular de la policía y sus relaciones con la ciudadanía. Juan es un investigador novel y sin embargo ha logrado un grado de madurez tal, que muy pronto su trabajo estará orientando nuevos enfoques y a nuevos colegas.

Contamos con que el lector hará una lectura crítica y propositiva de quienes al final, decidieron enviarnos una muestra de lo que hacen y, en todo caso, acceder también a los trabajos de quienes, por una razón u otra, no están representados en estas páginas.

Deseo por tanto agradecer a todos los colegas que respondieron a la convocatoria el haberse tomado el tiempo para redactar y enviar sus textos. También deseo agradecer a quienes colaboraron conmigo en la coordinación de este volumen: a Metztli Álvarez Granados por su tenacidad y por su capacidad de control de los tiempos y las circunstancias; y a José



Luis Arce, por su paciencia y por poner al servicio de la cultura de la legalidad todo su talento y ganas.

Estoy seguro de que el tema tiene aún muchas aristas, enclavadas en escenarios desde los cuales habrá que aprender a transitar. Por lo pronto, dejo en el lector el juicio sobre la oportunidad, la calidad argumentativa y la originalidad de los textos que aquí se incluyen.

*[Otoño de 2007]*

# Las estadísticas de seguridad pública en México. Situación y perspectivas

Arturo Arango Durán y Cristina Lara Medina

## ANTECEDENTES

En un cuidadoso estudio sobre la criminalidad en la ciudad de México a principios del siglo xx, se sistematizan las primeras estadísticas sobre el crimen en la capital. En esa época, el robo encabezaba la lista con 39 por ciento del total de los motivos de detención; le seguían, en orden de importancia, las riñas y los delitos sexuales. Los homicidios representaban 6 por ciento del total de los delincuentes detenidos.<sup>1</sup>

En 1922, Casimiro Cueto,<sup>2</sup> en el artículo “Consideraciones generales y aportes para la crítica, estadística de la criminalidad habida en el Distrito Federal durante el año de 1922”, señalaba lo siguiente:

Hoy, como pocas veces en México, “se ha discutido tanto [...] acerca del incremento que la criminalidad ha tomado [...] y hemos visto conclusiones basadas en números estadísticos formados fantásticamente, hemos apreciado conjeturas con tendencias de dogma [...] por otra parte] la sociedad ha sido desastrosamente impresionada por las nuevas formas y por las públicas manifestaciones que ha presentado la criminalidad [...] la prensa [...] se ha encargado de hacer resaltar más estos hechos, y la sociedad juzga, por el cinismo de los delincuentes, que el mal ha llegado al grado más alto, deduciendo de esto, que la justicia se ha extinguido y hasta que se protege al criminal”.<sup>3</sup>

<sup>1</sup> Banco Interamericano de Desarrollo, *Análisis de la magnitud y costos de la violencia en México*. Documento de trabajo R 334 p. 7, Washington, D.C., Banco Interamericano de Desarrollo, 1998.

<sup>2</sup> Citado por Martín Gabriel Barrón Cruz. En “La mujer en las estadísticas judiciales (1985-1997)” comentarios a la tesis que presenta Arturo Arango Durán para ingresar como académico en la Academia Nacional de la Mujer de la Sociedad Mexicana de Geografía y Estadística, 16 de octubre de 2002. Mimeo

<sup>3</sup> Casimiro Cueto, “Consideraciones generales y aportes para la crítica, estadística de la criminalidad habida en el Distrito Federal durante el año de 1922”, *Boletín de la Sociedad Mexicana de Geografía y Estadística*, quinta época, t. xii, núm. 4-6 (t. xxxvii de la edición completa), 1928, pp. 37-38.

Como nos ilustra Martín Barrón,<sup>4</sup> esta aseveración es de plena actualidad. Lo grave del asunto es que dicha declaración fue realizada hace exactamente 80 años.

En resumen, no existe en nuestro país un marco de referencia (sistema de información estadístico coherente y confiable), que permita realizar diagnósticos precisos sobre la delincuencia.

## ¿SON VÁLIDAS LAS ESTADÍSTICAS OFICIALES?

En este apartado se realiza una revisión acerca de la utilización de las estadísticas oficiales y de la validez o no de las conclusiones obtenidas mediante éstas.

Se puede decir que las estadísticas oficiales ofrecen una imagen tan distorsionada de la realidad, que no se pueden señalar tendencias ni patrones del comportamiento delictivo y, por ello, no pueden ser usadas para explicar el fenómeno delictivo.

T. May<sup>5</sup> considera que se deben satisfacer al menos tres criterios, para que las estadísticas, recopiladas en instituciones oficiales, sean válidas y confiables.

1. Los compiladores de la información primaria deben respetar las mismas categorías para los mismos incidentes, es decir que no debe existir la discrecionalidad al momento del registro ni en la clasificación.
2. Las estadísticas deben ser mutuamente exclusivas, en tal forma que un incidente no pueda ser clasificado de dos o más formas distintas.
3. La clasificación debe ser exhaustiva, de tal forma que todos y cada uno de los delitos deben ser clasificados y registrados en las estadísticas.

Siguiendo este criterio, entonces, podemos listar en forma enunciativa y no limitativa, algunos problemas con los que se enfrentan las autoridades de nuestro país, al recopilar y registrar a los delitos y los delinquentes.

1. La información no se recolecta sistemáticamente. Existen organismos que no generan estadísticas de ninguna índole; por ejemplo, las policías conocidas

<sup>4</sup>Martín Gabriel Barrón Cruz es historiador y profesor investigador del Instituto Nacional de Ciencias Penales.

<sup>5</sup>T. May, *Social Research: Issues, Methods and Process*. 3a. ed., Buckingham, Open University Press, 2001. Citado por Matt Elsmore *An analysis of oficial crime statistics*, documento bajado de Internet: <http://www.solent.ac.uk/law/crime.html>

como “auxiliares”, “bancarias” o “industriales” no producen información estadística de ningún tipo acerca de sus actividades. Las únicas instituciones que producen estadísticas de forma “más o menos constante” son las procuradurías generales de justicia y los juzgados tanto del fuero común como del fuero federal.

2. Existen delitos no reportados y delitos no registrados.

3. No se tiene ningún registro estadístico de la circunstancia en que se cometieron los delitos, ni de la forma en que tuvieron lugar. No se conocen las pérdidas materiales ni físicas, ni los daños que sufrieron las víctimas; tampoco se conocen los aspectos “ambientales” del delito,<sup>6</sup> etcétera.

4. No se cuenta con estadísticas que nos señalen el día y la hora, la localidad o colonia, ni la posición entre las calles en que ocurrió el delito.

5. Los delitos no se desagregan específicamente, sino que se toman en global, como el homicidio. Por ejemplo, cada delito puede tener diversas variantes como homicidio por arma blanca, o arma de fuego, imprudencial, por accidente de vehículo, en riña. Todavía se puede desagregar más, por ejemplo: homicidio en riña con presencia de alcohol y drogas, homicidio en riña por incidente de tránsito en la calle, frente a comercio, homicidio en riña con presencia de alcohol, en transporte público, por defensa de la honra, etcétera. El delito debe desagregarse lo más posible y ampliar la clasificación en forma tal que se tengan posibilidades de realizar análisis más concretos.

6. Existe sobrerrepresentación y subregistro de algunos delitos, como secuestro, robo, violencia familiar, fraude, etcétera.

7. No existe una clasificación homogénea y, en algunos casos, se realiza el registro de los delitos de forma discrecional. Es decir, existen problemas de definición y detección.

8. Existe una gran cantidad de delitos no denunciados, ya sea por falta de confianza en las autoridades, o por considerar que no tiene sentido hacerlo, por la ineficiencia de éstas, o bien por el tiempo que se pierde al presentarse a denunciar.

9. Algunas instituciones desalientan la denuncia, al tratar como delincuente al denunciante.

10. No se tienen estadísticas de la actuación de las autoridades, tales como el número de averiguaciones puestas en reserva, en trámite o consulta y los tiempos de respuesta; tampoco se conoce el número de averiguaciones que se mandan al archivo por prescripción, etcétera.

<sup>6</sup>Por “ambientales” entendemos la ubicación en el tiempo y el espacio y si hubo alguna condición física, como zonas poco transitadas, oscuras, sin vigilancia, etcétera, que aumentarían la posibilidad de ser victimizado.

11. No se conoce nada acerca de la víctima, como edad, sexo, ingreso, empleo, etcétera. La víctima no existe para el “sistema de estadísticas” de nuestro país.
12. No se cuenta con estadísticas acerca de delitos cometidos por ex convictos.
13. No se sabe nada de la relación entre la víctima y el victimario.
14. No se conoce si el delito fue realizado intramuros –en el interior de casa habitación o negocio–, o en la vía pública.

Por todo lo anterior, podemos decir que la estadística de seguridad pública en México no es confiable, ya que no existe sistematización, dado que el problema de seguridad pública no era considerado grave. Es decir, que el proceso de generación de estadísticas está viciado de origen; por ello, se podría rechazar la “objetividad” que puedan presentar las estadísticas, y señalar que no son válidas ni confiables. Y, así, todo análisis, conclusión y decisión tomada a partir de dichas estadísticas, no serán útiles.

Sin embargo, podemos señalar que, si bien las estadísticas oficiales presentan una problemática, ésta puede ser resuelta utilizando adicionalmente, fuentes de información más eficientes, como las encuestas de victimización. Por ello, las estadísticas son útiles en la medida que nos señalan el comportamiento de las agencias oficiales y las formas sociales en que se construyen y definen los delitos.

Es decir que las estadísticas oficiales son una herramienta más, la cual debe ser utilizada en conjunto con otros instrumentos, como son las encuestas, tanto de victimización como de autoconfesión.<sup>7</sup> En la medida que se consideren estas y otras herramientas en conjunto, las cuales nos permitan conocer las tendencias, patrones y circunstancias en que ocurre el delito, en esa misma medida nos acercaremos a un conocimiento más concreto de la realidad que presenta la delincuencia en nuestro país.

Concluiremos este apartado, señalando que a pesar de todos los problemas que las estadísticas oficiales presentan, éstas *significan un punto de partida que nuestro país no tiene* y es, a partir de éstas, que se puede empezar a construir un marco de referencia que nos indique las debilidades y fortalezas que nuestro “sistema de estadísticas” presenta. Por lo tanto, es a partir de la construcción de este marco de referencia que podremos, ahora sí, distinguir y proponer los caminos a seguir, tanto en el perfeccionamiento del sistema como en la propuesta y puesta en marcha de políticas de combate a la delincuencia y atención a las víctimas.

<sup>7</sup>En este tipo de encuestas se le conmina a la gente, conservando su anonimato, a declarar voluntariamente si han cometido algún delito, de qué tipo y la causa por la que no se detectó o no se denunció.

## MARCO CONCEPTUAL DEL ACTUAL SISTEMA DE JUSTICIA EN MÉXICO

Según señala el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI) en su edición en Internet<sup>8</sup> del Cuaderno número 10 de Estadísticas Judiciales en Materia Penal edición 2002, en la página 6:

En México se generan distintas cifras estadísticas que permiten conocer el panorama sociodemográfico de la delincuencia. Estas cifras se identifican como: real, oculta, oficial, aparente y legal.

La cifra real de la delincuencia se refiere al conjunto de todos los hechos constitutivos de delitos realizados, así como a las personas que los han cometido o resultado víctimas de ellos. Una parte de estos hechos no se hacen del conocimiento de las autoridades a quienes corresponde su investigación y sanción, conformando así la llamada cifra oculta de la delincuencia. Aquellos hechos que se denuncian ante la autoridad correspondiente, son identificados como la cifra oficial, misma que al ser registrada en forma permanente, suministra información continua.

### LA ESTADÍSTICA SOBRE DELINCUENCIA

Cifra real		
Cifra oculta (Personas y sus delitos no denunciados)	Cifra oficial (Personas y sus delitos registrados en averiguaciones previas, procesos y sentencias)	
	Cifra aparente (Personas y sus delitos registrados en averiguaciones previas del Ministerio Público)	Cifra legal (Presuntos delincuentes, delincuentes sentenciados y sus delitos registrados en procesos y sentencias dictadas en juicios en materia penal)

En dicho esquema puede verse que la cifra real de los delitos está formada por una cifra oculta y otra cifra oficial.

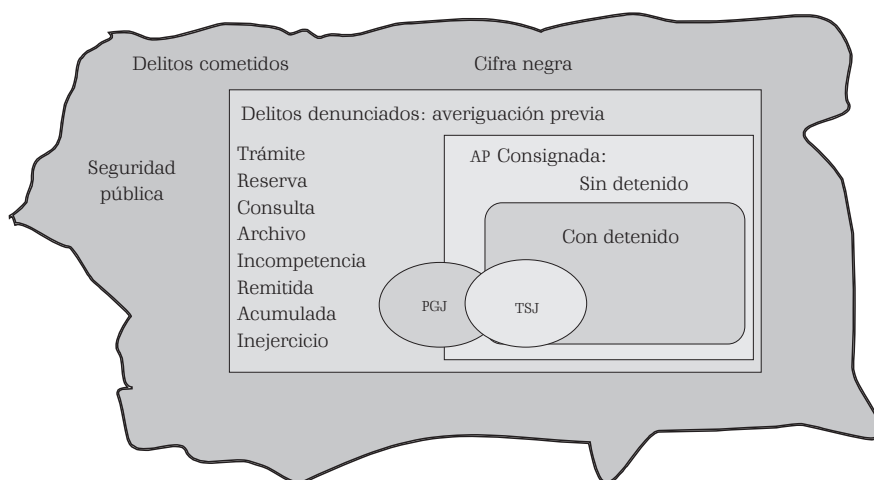
Consideramos que nuestro universo de análisis es la sociedad como el marco donde se generan todos los delitos. En esta sociedad existe una delincuencia muy activa la cual se representa como una masa amorfa. Esa

<sup>8</sup><http://www.inegi.gob.mx/difusion/espanol/bvinegi/estjud/judiciales02.pdf>, pp. 46 y ss.

masa simboliza los delitos cometidos por los delincuentes,<sup>9</sup> en la cual pueden verse la cifra negra y la cifra oficial que se compone de aquellos delitos denunciados y, por ello, registrados en averiguaciones previas, procesos y sentencias.

De acuerdo con el INEGI, la cifra oficial se compone de cifra aparente, observable en nuestro esquema en la parte correspondiente a los delitos denunciados, y de cifra legal, la cual puede observarse en el cuadro correspondiente a la averiguación previa (AP) consignada.

GRÁFICA 1  
ESQUEMA CONCEPTUAL DE LA ESTADÍSTICA DE SEGURIDAD PÚBLICA



Visto este esquema desde el punto de vista organizacional, aparece la acción de los diferentes cuerpos encargados de la atención al problema delincriminal: en la masa amorfa se tiene la actuación de los cuerpos preventivos (Poder Ejecutivo), como policía preventiva, policía auxiliar, cuerpos de seguridad privada, organismos de atención a urgencias, etcétera. En el primer cuadro, el más exterior, se tiene la acción de la procuraduría general de justicia (Poder Ejecutivo); en el segundo cuadro, en la parte media, tiene lugar la actuación de la administración de justicia (Poder Judicial).

<sup>9</sup>Idem.

Es en la masa amorfa que se desenvuelve la policía preventiva la cual, en la mayoría de los casos, actúa en tres niveles de atención<sup>40</sup> que implican recursos y presencia:

- Actuación en eventos que no representan delito, como puede ser atención en caídas, partos, agilización del tráfico, alejamiento de curiosos en eventos, presencia en manifestaciones para preservación del orden público, búsqueda y rescate, etcétera.
- Actuación en eventos delictivos que no dan lugar a una denuncia o averiguación previa (AP); como puede ser presencia en accidentes de tránsito y detención de riñas. En donde formalmente existe algún delito, el cual, sin embargo, ante la presencia y auxilio policial, las partes en conflicto deciden llegar a arreglos internos y no dan lugar a denuncia alguna o AP. (En general todos aquellos que se persiguen a petición de parte y en donde se deciden arreglos extraoficiales.)
- Actuación en eventos delictivos que dan lugar a denuncia o AP.

Cuando se da la actuación policial preventiva en esta última modalidad, las fuerzas de seguridad pública coadyuvan para presentar a los posibles detenidos u ofendidos (si es que existen), ante los agentes del Ministerio Público, presentan declaración en su caso. Allí termina su labor.

En ese momento, la acción del Estado en el combate a la delincuencia, pasa del ámbito de la prevención a la esfera de atención de la procuración de justicia. Es decir, que en el esquema conceptual aquí manejado, se pasa de la masa amorfa, al cuadro de delitos denunciados:<sup>41</sup> averiguación previa. La acción está ahora, en otra institución que es la Procuraduría General de Justicia (PGJ).

La Procuraduría General de Justicia tiene cuatro figuras importantes en la persecución del delincuente: agentes del Ministerio Público (MP), policía judicial (PJ), servicios periciales y servicio médico forense, quedando las tres últimas supeditadas a la acción del agente del Ministerio Público.<sup>42</sup>

<sup>40</sup>Independientemente de la vigilancia de rutina que efectúan siempre.

<sup>41</sup>Cabe señalar que las víctimas de algún delito pueden no utilizar los servicios de la Policía Preventiva, llegando directamente a la esfera de atención de la procuración de justicia. Es decir, que pueden llegar a denunciar un posible hecho ilícito cometido en su contra ante el Ministerio Público sin que dicho acto haya llegado a conocimiento de las autoridades preventivas. O bien, se puede llegar al registro de un posible acto delictivo a través de los servicios de atención a urgencias o de salud. Estos servicios tienen la obligación de denunciar ante el Ministerio Público cualquier evento de atención derivado de un posible acto delictivo, como puede ser atención por herida de bala, accidente de tráfico, lesiones en riña, etcétera.

<sup>42</sup> Teóricamente, pero encontramos nuevamente que la sola ley no hace que la realidad exista. Estamos en el mundo del “obedézcase pero no se cumpla”.



En esta esfera, los AMP actúan<sup>43</sup> sobre las averiguaciones previas iniciadas (cifra aparente) y, de acuerdo con dichas actuaciones, puede ser que la averiguación tenga algún “estado”, entre otros:

- Quede en trámite.
- Se mande a la reserva de mayores datos que permitan concluir la posible comisión o no, de algún delito.
- Que por el tema tratado (social o políticamente delicado), se requiera de la consulta con otra autoridad de mayor rango.
- Se declare la incompetencia.
- Se remita a otra agencia.
- Se acumule a alguna otra AP.
- Se decrete no ejercicio de la acción penal.
- Se consigne ante algún juez o juzgado, con o sin detenido.
- Se mande al archivo como asunto concluido.

La parte medular<sup>44</sup> para nuestro análisis, es lo que ocurre en la esfera de la AP consignada (cifra legal) ya que en ese momento intervienen dos poderes distintos en la búsqueda de justicia: el Poder Ejecutivo, a través de la PGJ y el Poder Judicial (TSJ), en sus diferentes niveles, a través de jueces y juzgados.

Al pasar a la esfera de competencia del Poder Judicial, es porque los AMP al integrar las averiguaciones previas, encontraron los elementos necesarios para consignarla (es decir, hubo algún delito que perseguir), y se envía a la atención de un juzgado.

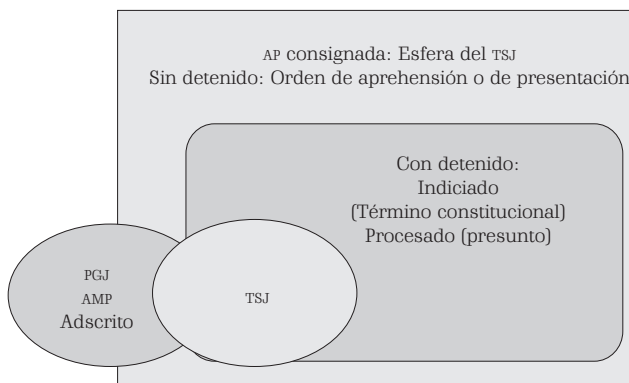
Cuando el juez o juzgado, recibe la AP consignada, puede darse que haya orden de aprehensión o de presentación, la cual debe cumplir el Poder Ejecutivo a través de los agentes de la Policía Judicial, dependientes,<sup>45</sup> a su vez, del agente del Ministerio Público.

<sup>43</sup> Actúan desarrollando la investigación y allegándose todos los elementos con los cuerpos auxiliares: policía judicial, o ministerial como se le ha dado en llamar ahora; peritos, y Servicio Médico Forense.

<sup>44</sup> En el sentido de flujo de la información sobre las averiguaciones previas y para el seguimiento de los procesos que nos permitan estructurar posteriormente el análisis para obtener las categorías integradoras del sistema de justicia penal. Los otros estados que puede guardar en algún momento la averiguación previa serán considerados importantes al hablar de impunidad, ya que, con excepción de que se archive la averiguación como asunto concluido, en todos los demás casos puede existir impunidad.

<sup>45</sup> Véase nota 19.

GRÁFICA 2  
 AVERIGUACIÓN PREVIA CONSIGNADA (CIFRA LEGAL):  
 ESFERA DEL TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA



En el caso que se consigne la AP con detenido, hay un plazo constitucional en donde el detenido no tiene la calidad de delincuente, sino de indiciado. Pasado ese plazo constitucional y dependiendo de si el juez de la causa encuentra o no elementos, puede darse algún tipo de auto: de libertad por falta de méritos, de sujeción a proceso o de prisión. En estos dos últimos autos, el detenido asume la figura de presunto o probable delincuente, o procesado.

Los procesados o presuntos<sup>46</sup> delincuentes registrados deben tener una sentencia, la cual puede ser absolutoria (de libertad) o condenatoria.

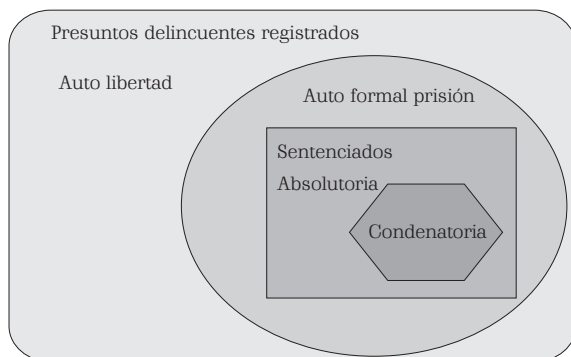
Para nuestro objetivo inicial, el marco conceptual hasta aquí descrito, será suficiente; por lo que no tomaremos en cuenta los procesos en segunda instancia, ni los procesos de juicio de amparo, los cuales abordaremos en otro tiempo y documento. El diagnóstico del estado actual que guardan las estadísticas que se pretende realizar, estará basado en el esquema conceptual hasta aquí descrito.

Independientemente de lo anterior, al conjuntar todas las estadísticas disponibles, se tiene el embudo de la justicia penal y de la seguridad pública mostrado en la gráfica 4. Le llamamos efecto embudo, en virtud de que, a medida que se avanza en el proceso, se va reduciendo la cifra de delincuentes en tal forma que, al inicio, dicho número es muy alto. Esto significa que la proporción de delitos que el sistema en su conjunto castiga, es muy

<sup>46</sup> En sentido estricto se conocen como probables, aunque el INEGI maneja el término presuntos, por lo cual se utilizará presuntos o probables en forma indistinta.

pequeño. En el mejor de los escenarios “encontramos entonces que por cada 100 probables delincuentes-evento, se castiga sólo al 0.7 por ciento, es decir a menos de siete por cada 1,000 delincuentes-evento”.<sup>47</sup>

GRÁFICA 3  
ESFERA DE COMPETENCIA DEL PODER JUDICIAL (CIFRA LEGAL)



GRÁFICA 4  
EFECTO EMBUDO DE LA JUSTICIA PENAL  
Y DE LA SEGURIDAD PÚBLICA



Fuente: Arturo Arango Durán y Cristina Lara Medina, *La eficiencia del sistema de justicia*.

<sup>47</sup> Arturo Arango y Cristina Lara, *La eficiencia del sistema de justicia penal*, no publicado, p. 15.

## SITUACIÓN QUE GUARDAN LAS ESTADÍSTICAS DE SEGURIDAD PÚBLICA EN MÉXICO

En este apartado, y como consecuencia de lo hasta aquí comentado, se realiza un diagnóstico previo, tomando como base el marco conceptual desarrollado en el apartado anterior, que nos permita conocer cuál es la situación real que guardan las estadísticas de seguridad pública en los tres niveles de gobierno: nacional, estatal y municipal; así como en los tres diferentes poderes: Ejecutivo, Legislativo y Judicial.

Este diagnóstico previo, debe señalar la profundidad que tienen las estadísticas generadas, con el objeto de conocer las limitaciones, carencias, duplicaciones y, en general, la problemática y la fuerza que tienen las estadísticas en la actualidad.

Podemos mencionar que existen tres categorías de delitos:

1. Delitos cometidos que no se conocen.
2. Delitos cometidos que se conocen y no se denuncian.
3. Delitos cometidos que se conocen y se denuncian.

Las estadísticas que se publican, corresponden a la tercera categoría y son las conocidas como “estadísticas oficiales”.

La cifra negra u oculta, corresponde a las categorías primera y segunda.

Las estadísticas oficiales publicadas, en fuentes primarias, generalmente tienen que ver con tres categorías:

1. Las estadísticas de seguridad y orden público, publicadas por el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI) en los anuarios estatales, cuya fuente son las procuradurías generales de justicia de los estados y del Distrito Federal (delitos denunciados, averiguaciones previas iniciadas, averiguaciones previas consignadas, órdenes de aprehensión, etcétera).
2. Las estadísticas judiciales (probables delincuentes y delincuentes sentenciados) publicadas en los cuadernos de estadísticas judiciales; y
3. Las estadísticas penales (que tienen que ver con la administración de la población penal). Estas estadísticas son muy escasas y con muy poca información.

Además podemos mencionar que existen dos tipos de fuentes de las estadísticas oficiales: fuentes primarias, como las publicadas por el INEGI o

por las entidades directamente; fuentes secundarias,<sup>48</sup> como las de incidencia delictiva del fuero común publicadas por la Secretaría de Seguridad Pública Federal (SSPF) en su página web, las cuales ya pasaron por varios tratamientos: las generan las instituciones de seguridad pública estatales, las recopila el Sistema Nacional de Seguridad Pública y finalmente las publica la SSPF. El análisis se realiza sobre fuentes primarias, exclusivamente.

Podemos observar que las estadísticas “preventivas”,<sup>49</sup> no aparecen por ningún lado. A pesar de los miles de millones de pesos que cuestan las policías “preventivas”, no se conoce ningún dato estadístico sobre su actuación. Por lo que toca a las estadísticas penales, la información publicada es muy escasa, por lo que no la tocaremos en este diagnóstico.

El diagnóstico se realizó consultando cada uno de los anuarios estadísticos publicados por el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI), correspondientes a los 32 estados de la República para los años 1995 a 2004.

Al revisar dichos anuarios, se dividió la información en dos partes: la cifra aparente y la cifra legal. La cifra aparente se divide, a su vez, en tres secciones: la primera, es aquella que tiene que ver con el número de denuncias; la segunda, con el número de averiguaciones previas iniciadas, y la tercera, con el número de órdenes de aprehensión giradas. Mientras que la cifra legal contiene las estadísticas judiciales, que incluye a los presuntos delinquentes registrados y a los delinquentes sentenciados.<sup>20</sup>

<i>Cifra aparente</i>	<i>Cifra legal</i>
Número de denuncias	Presuntos delinquentes registrados
Número de averiguaciones previas iniciadas	Delinquentes sentenciados
Número de órdenes de aprehensión giradas	

De inicio, al revisar las variables de las estadísticas correspondientes a las denuncias presentadas ante las agencias del Ministerio Público, en cinco años (1994-1998), encontramos que sólo cuatro de los estados revisados,

<sup>48</sup> Existen además fuentes terciarias. Un estudio sobre las estadísticas puede ser fuente secundaria o terciaria, dependiendo de la fuente de donde se hayan tomado los datos. Así este documento contiene fuentes secundarias, cuando se toman los datos de una fuente directa, y terciarias, cuando los datos son tomados de fuentes secundarias.

<sup>49</sup> Aquellas que tendrían que señalar la actuación de los cuerpos policiales conocidos como preventivos, correspondiente en general, a los uniformados, en los tres niveles de gobierno: federal, estatal y municipal.

<sup>20</sup> Arango, *op. cit.*, pp. 22 y ss.

presentan información sobre este tema: Aguascalientes, Guerrero y Morelos, que presentan ésta para 1997 y Tlaxcala que lo hace en 1994.

Sin embargo, hallaremos que, aun así, la información presentada no es ciento por ciento comparable, ya que no se presentan las mismas variables. Por ejemplo, los estados de Aguascalientes, Guerrero y Morelos, en cinco años (1994-1998), presentaron información sobre denuncias presentadas sólo en 1997, mientras que el estado de Tlaxcala lo hizo para el año 1994.

Y si bien, ya en los últimos años, esta información se presenta por casi todos los estados, cuando revisamos las variables estadísticas reportadas (tipo de delito denunciado), encontramos que, de una posible gama de delitos –obtenida directamente de los anuarios del INEGI–, cada estado reporta lo que se le antoja. Lo mismo sucede con la estadística de denuncias, realizadas ante las agencias del Ministerio Público del fuero federal, de presuntos delitos.

Incluso, podemos señalar que los estados que presentan información estadística en diversos años, no repiten las mismas variables, por lo que obtener comparativos se vuelve muy difícil, si no es que imposible. Además, está la cuestión de si a pesar de haber repetido algún concepto en distintos años, se está estrictamente hablando de lo mismo. Es decir, si los delitos se definieron igual.

Si utilizamos la estadística de averiguaciones previas iniciadas del fuero común, encontramos el mismo desorden. Unos conceptos aparecen un año sí y otro no, para reaparecer “mágicamente” al siguiente año. Lamentablemente, sucede lo mismo con la estadística reportada correspondiente a las averiguaciones previas iniciadas del fuero federal.

Si el desorden estadístico existe en las denuncias y en las averiguaciones previas; en lo que corresponde a las órdenes de aprehensión del fuero común, sucede lo mismo, aunque en menor medida. En lo que toca a la información estadística de órdenes de aprehensión del fuero federal, con escasas excepciones los conceptos reportados son los mismos, año con año, para los estados y periodos analizados.

Las estadísticas judiciales son las que están “mejor” organizadas, aunque su publicación se hace con cierto retraso (en este momento, se cuenta con este tipo de estadísticas hasta el año 2004), son las más confiables. Además, cuentan con cobertura<sup>24</sup> a nivel nacional, estatal y municipal y los conceptos que se presentan permiten, con ciertas reservas, hacer análisis comparativos y descriptivos.

<sup>24</sup> Según el INEGI, la información de las estadísticas judiciales en materia penal se obtiene a partir de 1,207 juzgados de primera instancia en materia penal de todo el país, INEGI, Estadísticas Judiciales en Materia Penal, Cuaderno número 10, edición 2002, p. 10, edición en Internet.

El principal problema que estas estadísticas presentan es la definición y cobertura en cuanto a los delitos. Para las series identificadas, encontramos que se manejan tres tipos de series distintas: la que corre de 1985 a 1989, la que va de 1990 a 1995 y por último de 1996 a la fecha,<sup>22</sup> ya que se utiliza la definición de los delitos mostrada en el catálogo único de delitos 1996, del INEGI.

Para el periodo 1985 a 1989 son 12 los delitos examinados en ambos fueros. Seis, los delitos compartidos por ambos fueros: homicidio, lesiones, robo, daño en propiedad ajena, fraude y estafa y otros delitos. Los delitos de violación, rapto y abuso de confianza sólo se inspeccionaban en el fuero común y los de peculado, contra la salud y contrabando; se contemplaban en el fuero federal.

Para el periodo 1990 a 1995 se vieron 89 delitos,<sup>23</sup> de los cuales, 27 eran compartidos por ambos fueros, 51 delitos se contemplaban sólo en el fuero común y 11 sólo en el fuero federal. Por ello el fuero común consideraba 78 delitos y el federal 38.

Para el periodo 1996 a 2000 se utiliza ya el catálogo único de delitos 1996. Sin embargo, es importante señalar que no todos los delitos del catálogo están representados en las estadísticas judiciales, ya que se contemplan, en éstas, sólo 134 delitos, de los cuales 104 corresponden al fuero común y 63 al fuero federal, compartiendo entre ambos fueros a 33 delitos.

En resumen se puede afirmar que en todos los casos, las estadísticas publicadas cumplen propósitos de medición de la actividad administrativa y con fines presupuestales, más que prestar atención al problema de la delincuencia en sí.

Podemos señalar que la inconsistencia y el “capricho” en la elaboración de informes estadísticos, puede resultar del hecho de que son múltiples los organismos que legalmente tienen injerencia en el problema. Dada esta situación, cada institución no se preocupa más que por la parte administrativa interna, impidiendo esta diversidad, el que se tengan fines conjuntos o estrategias comunes.

Esta situación nos indica:

1. que no se ha logrado consensuar ni consolidar un sistema integrado y eficiente de estadísticas, por lo que a dichos rubros toca, con excepción de las estadísticas judiciales;

<sup>22</sup> En el momento de este estudio, se publicó la serie correspondiente al año 2004, y los datos se manejan en forma similar a los del año anterior.

<sup>23</sup> Tal vez el catálogo comprendía más delitos, sin embargo, los contemplados en los registros sólo eran 89.

2. que no se tienen estadísticas confiables, y si las tiene, éstas no son dadas a conocer; y
3. que no existe un orden, ni coherencia, en la generación de estas estadísticas.

Asimismo, se puede señalar que dichas estadísticas no reflejan la realidad y que al ser elaboradas y depender de la buena voluntad del gobernante en turno, reflejan la variación en las actitudes políticas y la eficiencia o “ineficiencia” de los servicios encargados de la recolección de las estadísticas delictivas.

Por otra parte, se encontró que los datos muestran sólo una parte del problema: aquella que tiene que ver con la parte visible del asunto ya que sólo se registran las denuncias que llegan a conocimiento de la autoridad responsable, dejando de lado lo relativo a la parte de los delitos que no se denuncian, también llamados “cifra negra”.

Aún más, no se tienen estadísticas de la otra cara del delito: la víctima.<sup>24</sup> Y, de hecho, ésta no se encuentra considerada en ninguna parte ni legal ni estadística; motivo por el cual no existe casi ningún programa asistencial desprendido de la actuación de las autoridades en el combate a la delincuencia, con excepción de los programas de atención en delitos sexuales, en algunos estados, no en todos.

También se buscaron y no se encontraron, estadísticas de costos; ya no digamos económicos, sino sociales, directos e indirectos, de cuánto cuesta al país o a cada estado, o más aún, a cada municipio, la actividad delictiva.

La información correspondiente a la cifra legal, tiene más orden y cobertura y sólo debe tenerse cuidado en el manejo de los tres periodos mencionados.

No debemos olvidar que es con esta “estadística”, que se generan los programas y políticas de seguridad pública, pero, al no existir ningún sistema de evaluación, no existe forma de saber si los índices de delincuencia subieron, permanecieron estables o bajaron de un periodo, con respecto al mismo periodo anterior, cualquiera que éste sea: año, trimestre, mes, semana.

En resumen, podemos decir que algunos estados elaboran y publican estadísticas de denuncias, averiguaciones previas y órdenes de aprehensión, a través de los anuarios del INEGI, o de sus páginas en Internet, pero no lo hacen en forma consistente, ni responden a ningún método o razo-

<sup>24</sup> Con excepción de algunos estados como Chiapas y Aguascalientes que en sus sistemas internos de generación de estadísticas sí la consideran, sin embargo, éstas no son dadas a conocer.



namiento sin pretender generar coberturas comparables; ni pretendiendo generar confianza en la información. Por supuesto no podemos hablar de la oportunidad con que se dispone de los resultados, ya que en el mejor de los casos se lleva un año o dos de atraso.

Esto significa que, por lo general, el nivel de confianza es cuestionable, y lo podemos atribuir a que, el Estado no le confiere ninguna importancia, ni le pone la atención debida a la obtención de estas estadísticas. Esto es así, ya que en México, las estadísticas de seguridad y orden público, como se agrupan en los anuarios, se han manejado más como un instrumento político, que proporciona datos de acuerdo con el interés del momento y se consideran o se pretende se estimen como artículo de fe.

La situación hasta aquí planteada nos señala la importancia que representa y la urgencia que se tiene de elaborar un sistema de estadísticas de seguridad pública que nos permita disponer de información para sustentar la toma de decisiones.

Cualquier sistema de estadísticas delictivas que se proponga debe:

- Satisfacer la necesidad que se tiene de obtener y contar con datos inmediatos para la toma de decisiones, sin abandonar el desarrollo de mecanismos más eficaces para adquirir datos y sin descuidar la calidad de éstos.
- Coadyuvar en la identificación y definición de los elementos en ese sistema de recolección de datos.
- Permitir la evaluación de las acciones.
- Sentar las bases para la creación de un sistema eficaz de información, el cual debe garantizar tres metas:
  1. los datos deben ser medibles y cuantificables en el tiempo, y el espacio;
  2. deben proporcionar los elementos confiables para generar análisis del fenómeno delincriminal;
  3. deben permitir la comparación en términos de volumen, alcance, exactitud y eficiencia administrativa.

Para cumplir con estas pretensiones, se realizan ciertas conceptualizaciones y opciones que son, hasta cierto punto, arbitrarias. Sin embargo, el material estadístico que aquí se presenta y el programa<sup>25</sup> para manejar dicho material, pretenden servir como una referencia y una introducción al estudio de la criminalidad en nuestro país, ya que sólo se piensa como un primer paso en la construcción de una estructura sólida, que permita

<sup>25</sup> Arturo Arango Durán, *Sistema de información delictiva: las estadísticas de seguridad pública en México*, INACIPE, 2003.

la evaluación comparativa de sistemas de análisis delincencial, los cuales, ciertamente pueden y deben, mejorarse con el tiempo.

Existe una gran diversidad de posibles usos para los datos de incidencia delictiva que se pretenden obtener, por lo que es difícil definir o delimitar este potencial así como la explotación que se pueda dar a dicha información.

Si los objetivos cuantificables fueran definidos con extrema rigidez, entonces el sistema óptimo o combinación de sistemas, podrían identificarse teóricamente en forma automática. Sin embargo, los sistemas definidos de esta forma no pueden aceptarse en términos de costo y potencia y su desarrollo se vuelve impráctico en las condiciones socioeconómicas actuales.

Por otro lado, si fueran enlistados todos los posibles usos de los datos, entonces no sería posible desarrollar un sistema que cubriera todas las posibilidades por lo que sería necesario agregar nuevos sistemas.

Está claro que, la creación de un sistema de recolección de datos de incidencia delictiva, debe determinarse por la forma en que las demandas ciudadanas, respecto a este problema, obligan –teóricamente– a los usuarios responsables del combate a la delincuencia, a adecuar sus prioridades y necesidades y cómo estas prioridades y urgencias pueden y deben convertirse en información de inteligencia, considerando una gran variedad de factores como: costo, estructura organizacional, tiempo disponible para los resultados; así como la disponibilidad y capacitación del personal técnico y administrativo y el equipo técnico con que se cuenta, entre otros factores.

Asimismo debe considerarse que el objetivo final de un sistema de recolección de datos de incidencia delictiva, consiste en la atención adecuada y eficiente al problema de la inseguridad pública y, por ello, el control y/o la disminución de la delincuencia. Es decir, que un programa de recolección de datos de incidencia delictiva, debe considerarse como un instrumento más –si acaso el más importante–, el cual, utilizado adecuadamente en conjunto con otras acciones, debe llevar a “...esa situación social a la que se llega cuando la población tiene la certeza de que su persona, sus bienes, sus derechos, están adecuadamente protegidos...”<sup>26</sup>

Aunque pueden identificarse varios grupos de propósitos para los que se necesitan datos de incidencia delictiva, éstos no son mutuamente independientes, en términos de los tipos específicos de datos que pueden re-

<sup>26</sup> Rafael Ruiz Harrell, “La ciudad y el crimen”, periódico *Reforma*, 16 de octubre de 1995, México, D.F.

querirse, o los mecanismos operacionales que producen tales datos. Aun así, puede ser útil intentar ordenar los usos en siete grandes categorías, a las cuales, el problema de la cuantificación puede dirigirse:

1. Determinación de las razones o tasas de cambio y sus componentes.

Desde un punto de vista conceptual, la medida o razón en que cambia la delincuencia es el objetivo más simple. Este solo índice, es importante para determinar el nivel o la proporción en que las normas actuales deben mantenerse o mejorarse. La demanda para obtener más personal y armamento o capacitación está estrechamente ligada a estos componentes específicos de razones de cambio. El número de delitos cometidos, denunciados y resueltos, no sólo determinará los cambios en el tamaño y composición futura de las instituciones de seguridad pública, sino que este dato es particularmente crucial, en el presente, para determinar los niveles de eficiencia o incapacidad de las autoridades, en el combate contra la delincuencia.

A pesar de la importancia que tienen las proporciones de cambio y sus componentes, éstas no hacen, por supuesto, que se cumplan todos los posibles objetivos. Por ejemplo, puede observarse que el índice delictivo, tal cual se tiene en este momento, no funciona para medir la eficiencia de los programas de combate a la delincuencia.

Igualmente, el nivel o tendencia de algún delito en particular, no es, por sí mismo, una evaluación adecuada de las políticas gubernamentales específicas, o programas de prevención u operativos instrumentados para ese delito en particular.

Es así, que, obtener los parámetros o índices delincuenciales denunciados, con denominadores más concretos<sup>27</sup> y que, estos parámetros puedan combinarse con alguna otra variable para obtener correlaciones probabilísticas de causa-efecto, de la forma más precisa posible se vuelve un objetivo cuantificable de alta prioridad.

2. Descripción del tamaño, composición, distribución y características del fenómeno delincencial. Un segundo objetivo cuantificable básico, es obtener un cuadro estadístico descriptivo que nos permita conocer acerca de los delitos denunciados, con objeto de inferir, *a posteriori*, la delincuencia. Este cuadro estadístico cubriría la composición de la población (tanto delinquentes como víctimas, así como personal de seguridad pública), en términos de su edad, sexo, ocupación, estado civil, escolaridad, nivel de ingreso,

<sup>27</sup> Es decir particularizar los índices. Por ejemplo obtener el índice de robo a casa habitación entre el número de casas habitación, robo de vehículos entre el número de vehículos registrado, etcétera.

y todas aquellas características que, *a priori*, se consideren importantes. También describiría la población en términos de su distribución geográfica entre los distritos, municipios, agencias, agentes, mesas de trámite y cualquier otra agrupación, o bien, sectorización política o técnica, en tal forma que se cubra la totalidad geográfica y político-administrativa del país. Además, este cuadro estadístico básico nos debe permitir la ubicación del delito en el tiempo.

De esta información, se derivan numerosas aplicaciones y usos, siendo particularmente importante la elaboración de políticas y procedimientos de combate a la delincuencia, entre ellas la prevención situacional del delito.

3. Delineación de la magnitud y dirección de los cambios. Al cumplir el objetivo anterior, inmediatamente se puede responder a la pregunta de cuál ha sido el comportamiento delictivo en el pasado, y cómo cambiará este comportamiento en el futuro. Para delinear la magnitud y la dirección de los cambios, es necesario observar la interacción de múltiples variables sociales y económicas, y cómo esta interacción requiere de un programa que pueda ser revisado periódicamente, para hacer posible que las instituciones de seguridad pública puedan prepararse para el futuro. Y no sólo eso, sino que, en el presente puedan responder en forma dinámica a las demandas ciudadanas con eficacia y eficiencia.

Los datos requeridos por este objetivo, deben estar basados en series temporales, con objeto de poder entender el pasado cercano y lograr extrapolar hacia el futuro cercano, y determinar la evolución que ha tenido la atención al fenómeno que nos ocupa.

4. Identificación de relaciones “probables” entre la delincuencia y variables sociales y económicas. Este objetivo va más allá de la obtención de datos y elaboración de estadísticas. Este objetivo, se centra en el esfuerzo de obtener relaciones en términos probabilísticos, entre las variables delincuenciales y otros factores sociales y económicos.

Un ejemplo de este tipo de objetivo cuantificable, es la investigación científica de variables delincuenciales que tienen que ver con los delitos patrimoniales. Un primer acercamiento a esto, es un estudio de la relación entre víctima y victimario, como pueden ser edad, sexo, ocupación, lugar de residencia del delincuente y sitio donde ocurrió el delito, así como la relación existente entre víctima y victimario, etcétera. También se pueden buscar patologías en el delincuente o intentar explicar este delito a partir de otras variables físicas, demográficas, económicas, culturales, y personales e intentar revelar qué papel juegan cada una de ellas.

Así, tal vez, se pueda desarrollar una explicación exitosa y proponer algún programa que logre tener éxito, en virtud de que se logró clarificar el papel del que tuvo cada variable.

Como es obvio, el buscar fenómenos sociales relacionados con la delincuencia requiere que los datos sean preparados de forma distinta,<sup>28</sup> y que éstos se ajusten estadísticamente, asimismo que se cuente *a priori*, con un número suficiente de variables, posiblemente relacionadas con el objeto de poder llevar a cabo este tipo de análisis.

5. Elaboración y evaluación de políticas y programas. Un quinto objetivo derivado del estudio de las relaciones causales, es el de la elaboración y evaluación de políticas y programas con propósitos definidos, con el objeto de influir en la estructura, composición y características que presenta la delincuencia. Dichos programas son enfocados y no generales. Por ejemplo, puede pretenderse disminuir la venta de drogas en escuelas, o reducir el número de accidentes de vehículos en determinada zona.

La elaboración, administración, y sobre todo la evaluación de planes y programas de acción, involucra un juego diferente de objetivos cuantificables. Evaluar el éxito o fracaso que cualquier plan o programa pueda tener, también está en función de las variables que se pretenda obtener en cada uno de los cuatro objetivos anteriores. Sin embargo, aquí los datos van a asociarse a planes o programas específicos, de manera que pueda observarse cuando algún cambio en la estructura y características criminales, puede deberse a la acción del programa en cuestión, y no a fuerzas externas.

Esta cuantificación debe ser rigurosa, ya que su propósito puede ser la evaluación en términos de costo-beneficio y la continuación o no de programas o la implantación de programas alternativos.

6. Cumplimiento de programas administrativos. Otra finalidad de la utilización de la información recolectada a través del sistema aquí propuesto, es el de obtener ésta para propósitos administrativos. Es decir, cuántas averiguaciones se inician por agencia o agente en un periodo determinado, cargas de trabajo, porcentajes de solución, tiempos de respuesta, porcentajes de prescripción de averiguaciones, etcétera.

Si bien esta utilización está fuera de los objetivos cuantificables y los propósitos que dieron vida a este documento pueden ser interesantes, ya que pueden permitir una evaluación real del accionar de la institución como

<sup>28</sup> Buscando la compatibilidad con los datos proporcionados por el INEGI, y con cortes temporales de año calendario, buscando proporcionar datos crudos. Véase al respecto la forma en que proporciona información la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal ([www.pgjdf.gob.mx](http://www.pgjdf.gob.mx)) o la propia Secretaría de Seguridad Pública Federal.

un todo y, de cada elemento en particular. A partir de esta información se pueden señalar debilidades y fortalezas y, por ello, dicha información puede servir como el punto de arranque para evaluar la eficacia y eficiencia con que las instituciones de seguridad pública, cumplen con los objetivos esperados por la sociedad.

7. Solución de problemas. Los seis objetivos anteriores conforman un sistema de estadísticas cuyo propósito es administrar el problema de la inseguridad pública, es saber de dónde partimos, en dónde estamos, hacia dónde vamos y si el punto de destino es deseable o se puede cambiar. Sobre todo, respecto de este último punto si se quiere cambiar y no se puede –técnicamente<sup>29</sup> hablando–; o si se puede y no se quiere –por falta de decisión política. Sin embargo, este sistema de estadísticas forma parte integral de un sistema mayor.

“Cuando un sistema con un propósito controla a otro del cual forma parte, el primero *administra* al segundo. La administración comprende la *toma de decisiones* y la toma de decisiones comprende la *solución de problemas* siempre que el tomador de decisiones dude acerca de la selección que debe hacer.” (sic)<sup>30</sup>

Nuevamente, este sistema de estadísticas debe permitir evaluar la eficiencia de las instituciones, y el diseño y formulación de políticas y programas de prevención de la delincuencia. Por ello, un sistema de recolección de datos de incidencia delictiva, organizado sobre bases científicas, debe permitir:<sup>31</sup>

- a) Clasificar de forma más concreta, los delitos denunciados para ubicar el delito en su contexto.
- b) Analizar a fondo los diversos elementos del problema, y reunir todos los datos pertinentes de diversas fuentes para determinar las causas probables del fenómeno y las circunstancias que lo propician.
- c) Buscar correlaciones y asociaciones con algún otro problema político, social o de cualquier otra índole.
- d) Buscar la colaboración ciudadana y con las diversas organizaciones públicas y privadas que puedan trascender la jurisdicción del sistema de seguridad pública.

<sup>29</sup> Donde “técnicamente” contempla desde la tecnología en sí, hasta personal capacitado, presupuesto, organización institucional, etcétera.

<sup>30</sup> Russell L. Ackoff, *Rediseñando el futuro*, 15a. reimp., México, LIMUSA, p. 25, 1998.

<sup>31</sup> La relación siguiente fue tomada de Arturo Arango Durán, *La estadística de seguridad pública en México: 1985-1997*, tesis para optar por el grado de maestro en políticas de seguridad pública, Universidad Autónoma del Estado de Campeche, México, D.F., julio de 2004, p. 65, no publicada.

- e) Evaluar las consecuencias de las actividades que han emprendido y, de ser necesario, realizar las correcciones o repetir las iniciativas.<sup>32</sup>
- f) Totalizar las diferentes categorías integradoras en forma armónica, garantizando la elaboración oportuna, continua y de calidad de estadísticas de seguridad pública.
- g) Proponer la información a recolectar, con base en un patrón común, que garantice el seguimiento de un evento, desde su inicio en cualquier punto del sistema, hasta su conclusión en cualquier otro punto del sistema.
- h) Proporcionar información oportuna para la toma de decisiones y elaboración integral de políticas en forma que se contemplen todas las interacciones e interrelaciones de las instituciones y categorías integradoras, atendiendo a la prevención, procuración, legislación, sanción, administración y cumplimiento de las penas, como un todo armónico inscrito en un sistema social más global.

Ahora bien, es universalmente aceptado que los datos adecuados son esenciales para efectuar estudios acerca del carácter de la situación que muestra el fenómeno delictivo para estimar su impacto en el desarrollo social y económico del país. Por ello, puede decirse que la generación de estadísticas delictivas adecuadas tiene dos propósitos:

1. servir de base para la formulación de políticas estatales, y
2. auxiliar en la evaluación de las consecuencias e impactos de tales políticas.

Puede señalarse, que los datos crudos logran indicar la dirección aproximada y la magnitud de cambio del fenómeno delincencial, considerando diversos periodos. Pero evaluar los factores sociales, económicos y culturales que preparan el cambio de dicho fenómeno o crean barreras a él, requieren instrumentos de medición más sensibles.

El punto debe destacarse con todo rigor: mientras no se tenga un sistema de recolección de datos de incidencia delictiva (SID), las autoridades no podrán saber si la delincuencia es mucha o poca, si está creciendo o no, si sus acciones son eficaces o tienen el efecto contrario, si sus índices de impunidad son altos o bajos. Sin un SID, la lucha de las autoridades en contra de la criminalidad del orden común es, en todo, comparable a pilotear un avión sin instrumentos, a ciegas, sin conocer el punto de partida, sin saber en dónde nos encontramos, sin saber la dirección que llevamos y sin definir el destino final.

<sup>32</sup>Véase Waller Irvin, *Prevención del delito. La nueva esperanza de las políticas de urbanismo en delito y seguridad de los habitantes*, 1a. ed., México, Siglo XXI Editores, 1997.

En virtud de lo anterior, se hace necesaria la construcción de un SID organizado sobre bases científicas. Las estadísticas pueden y deben utilizarse como una herramienta, que permita realizar una investigación general.

Por ello, el esfuerzo principal<sup>33</sup> de las instituciones de seguridad pública ha de centrarse en:

- Desarrollar una política permanente de formulación y gestión de la seguridad pública, que incluya la evaluación con calidad.
- Desarrollar actividades que mejoren el registro y análisis de las demandas ciudadanas.
- Lograr que la información recabada apoye la toma de decisiones de las autoridades encargadas del combate a la delincuencia.

Esto nos lleva a establecer los componentes o categorías integradoras principales –en sentido enunciativo y no limitativo–, que un sistema de seguridad pública debe contener.

TABLA 1  
CATEGORÍAS INTEGRADORAS  
DEL SISTEMA DE SEGURIDAD PÚBLICA

Atención a la ciudadanía	Prevención	Procuración	Administración
Servicios de urgencia	de la delincuencia	de justicia	de justicia
Corrección o	Legislación	Naturaleza del crimen	Investigación y
cumplimiento de penas	criminal	o criminalística	desarrollo criminal
Organismos de	Participación	Empresas de	Ejército
derechos humanos	de la comunidad	seguridad privada	mexicano
Encuestas de	Encuestas	Cartografía	Organizaciones
victimización	de autoconfesión	delictiva	no gubernamentales
	Servicios de Salud y Registro Civil		

Es a partir de estas categorías integradoras, que puede y debe plantearse un nuevo esquema de recolección de información, en forma tal, que se atienda el propósito principal de todo el sistema de justicia: disminuir o controlar la delincuencia y garantizar a la víctima la reparación del daño.

A continuación se ofrecen algunas recomendaciones,<sup>34</sup> respecto de la recolección y distribución de la información, que cada una de las categorías contempladas debe atender:

<sup>33</sup> Arturo Arango Durán, *op. cit.*, pp. 60 y ss.

<sup>34</sup> Con base en el informe de Jon Simmons, *Review of Crime Statistics: A Discussion Document al Home Office*, julio de 2000, pp. 1 a 6, inclusive.



1. El propósito de la recolección, sistematización y distribución de la información sobre seguridad pública debe ser doble: reducir el delito y evaluar a las instituciones.
2. Instaurar una comparación anual considerando las estadísticas oficiales y las encuestas de victimización.
3. Registrar, todos y cada uno de los incidentes atendidos, por cada uno de los elementos pertenecientes a alguna de las instituciones que se encuentran englobadas en las categorías integradoras.
4. Los incidentes o llamadas de servicio registradas deben incluir tanto los delitos, como los sucesos que dieron lugar a un servicio.
5. Adoptar un sistema que permita diferenciar entre incidentes o atención a la ciudadanía, y delitos.
6. Asegurar que todos los eventos atendidos por cualquier elemento, sean registrados y diferenciados, ya sea llamada de auxilio por accidente o delito, o de cualquier tipo que ésta sea.
7. Generar los enlaces correspondientes entre los incidentes y los delitos.
8. Generar los enlaces correspondientes, en tal forma que, cualquier evento o caso en cualquier punto o categoría integradora, pueda ser reconstruido. Es decir, que se debe identificar<sup>35</sup> biunívocamente a cualquier incidente o delito, y a los correspondientes delincuentes y víctimas. Desde el momento que se entre al sistema, en cualquier punto, hasta el momento en que salga, en cualquier punto, se pueda identificar y reconstruir todo el evento.
9. En el caso de aprehensiones, se debe registrar la hora, día, ambiente de la aprehensión, persona o personas que llevaron a cabo la aprehensión, gastos en que se incurrieron, etcétera, con objeto de poder evaluar la eficiencia de las instituciones y los métodos utilizados.
10. Procurar que las víctimas mismas declaren los posibles motivos, por los cuales fueron agredidas.
11. El registro de los incidentes o delitos, debe ser tan desagregado como sea posible, además de saber si existe relación o trato entre víctima y agresor.
12. Si es posible, se deben evaluar y registrar los potenciales daños, tanto físicos como económicos, sufridos por las víctimas.
13. En cada categoría integradora, se debe registrar el costo estimado de la atención a un incidente, tanto en recursos humanos como materiales, así como el tiempo de atención.

<sup>35</sup> Este punto debe evitar la doble o triple identificación de un evento como sucede en la actualidad, que existe un número de averiguación previa, un número de expediente penal, un número de recluso, etcétera, se debe procurar que el mismo evento se ligue al mismo delincuente durante la estancia de éste en el sistema de justicia penal.

14. Desarrollar un cuestionario local, que pueda aplicarse a los posibles damnificados para conocer la magnitud de los daños o pérdidas por marchas o eventos de violencia, donde las autoridades no intervengan por motivos políticos.
15. Utilizar, en la medida de lo posible, fuentes externas, como los medios de comunicación o juntas de vecinos o cualquier otra fuente, que brinde información que permita conocer la magnitud de posibles hechos delictivos.
16. Identificar cada evento, en el tiempo (día, hora) y en el espacio (estado, municipio, colonia, localidad, entre calles, etcétera); así como en el medio ambiente en que ocurrió.
17. Promover el desarrollo y utilización de sistemas de información geográfica, así como utilizar las nuevas tecnologías de información, como el Internet, para la recolección y difusión de información.
18. Reclasificar los delitos.
19. En cada caso,<sup>36</sup> se debe registrar a todos y cada uno de los delitos cometidos, y el número de víctimas y probables delincuentes.
20. Promover, el uso de sistemas de recolección de datos, por medios electrónicos, evitando en lo posible la recolección manual.
21. Realizar encuestas de victimización y autoconfesión, y utilizar los resultados en conjunto con las estadísticas oficiales.
22. Homogeneizar y estandarizar la información al ser recolectada, en los diferentes niveles de atención y de gobierno, con objeto de hacerla comparable.
23. Capacitar a los encargados de la recolección de datos.
24. Establecer una institución similar al INEGI, con personalidad jurídica y patrimonio propio, que se encargue de la estandarización, recolección, sistematización y difusión de la información.
25. Establecer la obligación legal que, todas las instituciones de las diversas categorías integradoras, deben tener de proporcionar información, con periodicidad regular y de acuerdo con los formatos establecidos y con la profundidad y amplitud requerida.
26. Generar programas de evaluación de acciones, tanto en la recolección y difusión de información, como en la efectividad de las instituciones en el combate a la delincuencia.
27. Establecer escuelas o propiciar estudios de formación profesional, en el combate a la delincuencia. Desde nivel técnico hasta doctorado.

<sup>36</sup> Por ejemplo, en el caso de robo en transporte público, puede haber varias víctimas, las cuales sufrieron delitos diferenciados como puede ser robo, robo y lesiones, robo, lesiones y violación, otro más de robo y homicidio, etcétera, así como puede darse el caso que sea un solo delincuente o varios e incluso que el delito competa a los dos fueros.

28. Establecer fondos especiales para la formación de investigadores y promoción de investigaciones.
29. Garantizar el acceso a la información estadística, a cualquier persona interesada, garantizando, solamente, el derecho al anonimato de los involucrados en los eventos.
30. Publicar un informe anual, que contenga todos los elementos para el análisis espacial, temporal y ambiental del delito, en forma tal que, se puedan identificar tendencias y reconocer patrones, así como se pueda evaluar la acción de las instituciones.
31. Las definiciones y la terminología debe ser la misma, en cualquier categoría integradora; llámese atención a llamada de servicio, parte de novedades, averiguación previa, expediente judicial, expediente penal, etcétera.
32. Fomentar la participación de la comunidad, no para avalar acciones sino para planear actividades en conjunto, y permitir que la comunidad pueda evaluar y reorientar las acciones.
33. Realizar auditorías de información, para poder determinar niveles de impunidad.
34. Establecer comités ciudadanos de supervisión de sistematización de información.
35. Establecer programas de capacitación, formales e informales, para que los interesados puedan hacer un uso intensivo y extensivo de la información delictiva generada.
36. Los informes anuales deben contener toda la información, tanto criminal como de todos los incidentes atendidos.
37. Realizar auditorías externas, para garantizar la confiabilidad y la validez de la información.
38. La redefinición y clasificación debe hacerse por un comité conjunto, donde estén representados los tres niveles de gobierno, así como todas y cada una de las instituciones englobadas en las categorías integradoras.
39. La información debe estar disponible y al alcance de cualquiera.

## CONCLUSIÓN

En términos absolutos y relativos, en México estamos en una etapa de crecimiento delictivo muy rápida. Sus estadísticas, por más inadecuadas que sean, validan y establecen este hecho. En esas circunstancias el impacto que dicho crecimiento muestra en los diversos estados de la República, no es uniforme, y por ello las políticas y medidas para frenar este fenómeno son completamente distintas.

El análisis de las relaciones entre la población y la delincuencia, o entre alguna otra variable que pueda tener una interacción mutua con la delincuencia, requiere de la combinación de diversos factores analíticos que van más allá del estado actual que presenta la información estadística delictiva. El reconocimiento de esta cuestión es importante, y ello nos debe llevar a desarrollar normas, métodos y procedimientos para la obtención, recolección, captura, análisis y distribución de la información.

Cuando se haga el balance de los avances logrados por la criminología en el último cuarto del siglo xx se descubrirá, sin duda, que los más importantes ocurrieron en el terreno de los números. Tal vez haya quienes digan que el desenvolvimiento del concepto de la policía comunitaria, o entender a las tareas preventivas como las acciones necesarias para romper los patrones delictivos, son más importantes todavía, más lo cierto es que ninguna de estas dos tareas puede llevarse al cabo si no se hace de la estadística criminal un instrumento básico de lucha.<sup>37</sup>

El costo social de no aplicar recursos en el desarrollo de un sistema de información delictiva, que sea eficaz y esté organizado sobre bases científicas con información confiable, es muy alto en virtud de que las decisiones tomadas con "sistemas", o con "información" dudosa, pueden conducir a errores muy graves.

Es a partir de los datos, como podemos saber cuánta delincuencia existe y cuál es su comportamiento: si sube, baja, permanece igual, o si cambia la estructura del delito y del delincuente. En la plena edad de la información, las estadísticas oficiales siguen estancadas a principios del siglo pasado. El problema de la generación de datos confiables, se planteó ya en las primeras dos décadas del siglo xx y hoy, 80 años después, no hemos logrado avanzar sustancialmente, no sólo en la recolección de la información, sino que aun no nos ponemos de acuerdo, en qué información debe formar parte de la estadística delictiva, y menos aún, en la sistematización y homogeneización de criterios.

La revisión de nuestro "sistema de estadísticas delictivas", aparece, entonces, como una prioridad nacional, la cual no puede ser pospuesta por más tiempo. En dicha revisión, deben participar todos los sectores sociales. Es necesario que el "sistema", refleje los cambios que está viviendo el país y la necesidad de combatir a la delincuencia de manera eficiente.

<sup>37</sup>Rafael Ruiz Harrell, "Errores imperdonables", artículo publicado en el periódico *Reforma*, columna "La ciudad y el crimen", 9 de julio de 2001.

El esquema, aquí propuesto, pretende coadyuvar con el establecimiento de un “marco de referencia” a través de la creación de un Sistema Mínimo de Información Delincuencial, el cual, una vez establecido nos permita avanzar en el siguiente paso que sería un Sistema Intermedio de Información.

## BIBLIOGRAFÍA

- ACKOFF, Russell L., *Rediseñando el futuro*, 15a., reimpr., México, LIMUSA, 1998.
- ARANGO DURÁN, Arturo, *Sistema de información delictiva: las estadísticas de seguridad pública en México*, INACIPE, 2003.
- , *La estadística de seguridad pública en México: 1985-1997*, tesis para optar por el grado de maestro en políticas de seguridad pública, México, D.F., Universidad Autónoma del Estado de Campeche, 2004, no publicada.
- y Cristina Lara, *La eficiencia del sistema de justicia penal*, no publicado.
- BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO, *Análisis de la magnitud y costos de la violencia en México*, documento de trabajo, Washington, DC, 1998.
- CUETO, Casimiro, “Consideraciones generales y aportes para la crítica, estadística de la criminalidad habida en el Distrito Federal durante el año de 1922”, *Boletín de la Sociedad Mexicana de Geografía y Estadística*, quinta época, t. XII, núms. 4-6 (t. XXXVII de la edición completa), 1928.
- INEGI, *Estadísticas Judiciales en Materia Penal*, Cuaderno número 10, edición 2002, edición en Internet.
- MAY, T., *Social Research: Issues, Methods and Process*, 3a. ed., Buckingham, Open University Press, 2004.
- RUIZ HARRELL, Rafael, “Errores imperdonables”, artículo publicado en el periódico *Reforma*, columna “La ciudad y el crimen”, 9 de julio de 2004.
- , “La ciudad y el crimen”, periódico *Reforma*, México, D.F., 16 de octubre de 1995.
- SIMMONS, Jon, *Review of Crime Statistics: A Discussion Document al Home Office*, julio de 2000.
- WALLER, Irvin. *Prevención del delito. La nueva esperanza de las políticas de urbanismo en delito y seguridad de los habitantes*, México, Siglo XXI Editores, 1997.

## Páginas de Internet

[www.solent.ac.uk/law/crime.html](http://www.solent.ac.uk/law/crime.html)  
[www.inegi.gob.mx/difusion/espanol/bvinegi/estjud/judiciales02.pdf](http://www.inegi.gob.mx/difusion/espanol/bvinegi/estjud/judiciales02.pdf)  
[www.inegi.gob.mx/difusion/espanol/bvinegi/estjud/judiciales02.pdf](http://www.inegi.gob.mx/difusion/espanol/bvinegi/estjud/judiciales02.pdf)  
[www.pgjdf.gob.mx](http://www.pgjdf.gob.mx)

# Colonia Segura, una experiencia local: La política pública como estrategia en materia de seguridad

José Luis Arce Aguilar

## ANTECEDENTES

El presente trabajo se enmarca en el análisis de las causas por las que los habitantes perciben un clima hostil, con altos índices delictivos y con una sensación de inseguridad permanente. Asimismo, trata de ubicar de forma general los mecanismos con que el Estado ha dado respuesta a esta situación y los problemas con que se ha enfrentado al hacerlo, incluyendo un breve análisis de las propuestas que los recientes candidatos a la Presidencia hicieron para combatirla.

Se pretende además exponer las experiencias exitosas no penales que han tenido otros países a nivel local para encarar el fenómeno delictivo y de percepción de inseguridad, aterrizando en lo poco que se conoce a nivel nacional, para finalmente presentar los resultados obtenidos dentro de la última gestión municipal de Naucalpan de Juárez,<sup>1</sup> en donde a través del programa Colonia Segura, se dieron elementos a las autoridades municipales para redimensionar la problemática y dejar de lado la respuesta meramente reactiva y penal para combatir el delito y plantearla desde una óptica de política pública, con todo lo que en sí representa.

La seguridad pública se ha constituido en tema de atención y preocupación permanente en las distintas sociedades del orbe, sobre todo en las últimas dos décadas. En particular, en América Latina, la delincuencia común y los homicidios en algunos países (Colombia, Brasil, Salvador, Guatemala y México),<sup>2</sup> se han hecho presentes, generando en sus habi-

<sup>1</sup> Administración Municipal 2003-2006 a cargo de Angélica Moya Marín y del psicólogo Martín Riestra Rodríguez, director general de Seguridad Pública y Tránsito Municipal, quienes permitieron e impulsaron el cambio de paradigma de su policía municipal, del modelo tradicional y reactivo, al de orientación democrático y comunitario. Autorizando políticas en materia de prevención, así como políticas públicas para enfrentar el problema delictivo y la percepción de inseguridad en la localidad.

<sup>2</sup> José María Rico, *Seguridad ciudadana, Siglo XXI*, 2005; Hugo Frühlhing, *Participación ciudadana y reformas a la policía en América del Sur*, Chile, Centro de Estudios para el Desarrollo, 2005; H. Frühlhing

tantes un enorme sentimiento de preocupación tanto, en sus personas como en sus bienes. Los incrementos en las tasas de criminalidad, han generado que los habitantes de las diversas ciudades, tanto a nivel local como nacional, se sientan cada vez más inseguros, expresando su enorme insatisfacción con respecto a la respuesta que los gobiernos han dado al fenómeno delictivo.

En México esta percepción, derivada de la incidencia delictiva validada por las propias estadísticas oficiales que indican que en una sola década el número de delitos denunciados casi se duplicó, así como la insuficiencia de la respuesta judicial al delito, en donde suele haber consenso en que alrededor de 90 por ciento de los delitos queda sin castigo, ha generado la idea compartida de que las autoridades no han tenido la capacidad de respuesta adecuada para enfrentar, disuadir y, en su caso, castigar a los delincuentes. Si por un lado, como lo ha señalado Guillermo Zepeda Lecuona (2005)<sup>3</sup>

La composición del fenómeno delictivo en México refleja la heterogeneidad del país, presentando un incremento en la incidencia delictiva urbana, principalmente reflejada en el robo (que se ha incrementado en los últimos siete años en 60 por ciento en zonas urbanas); en una creciente violencia (además de asaltos a mano armada, la cantidad de homicidios y lesiones imprudenciales derivados de accidentes carreteros y de tránsito es alarmante), así como en el avance del crimen organizado (reflejado, por ejemplo, en las cifras de delitos federales y ejecuciones entre grupos criminales).

Y por otro lado, a estos incrementos en las estadísticas oficiales, y actos violentos y delictuales, le integramos los resultados de la cifra negra; obtenidos en las encuestas de victimización y percepción de inseguridad generadas por estudios expuestos en el 2002 en algunos diarios<sup>4</sup> y por el ICESI,<sup>5</sup> las cuales marcan un preocupante esquema por los resultados obtenidos tanto en la victimización como en la percepción de inseguridad, el panorama se presenta desolador.

---

y Azun Candina, *Policía, sociedad y Estado: modernización y reforma policial en América del Sur, Chile, Centro de Estudios para el Desarrollo*, 2001. Elías Carranza, *Delito y seguridad de los habitantes*, Siglo-Unión Europea, 1997.

<sup>3</sup> Guillermo Zepeda Lecuona-Crimen sin Castigo, FCE/CIDAC, 2004.

<sup>4</sup> *Reforma*, febrero del 2001.

<sup>5</sup> Instituto Ciudadano de Estudios Sobre la Inseguridad (ICESI), Encuesta nacional sobre inseguridad pública en las entidades federativas: 2002 y 2005.

Ante tal situación, la forma en que los distintos niveles de gobierno han dado respuestas al propio incremento de la delincuencia no se ha caracterizado por novedosa, por el contrario, se ha mantenido en un paradigma netamente legalista y reactivo. Es decir, ante la escalada delictiva las autoridades federales y estatales han optado por “endurecer” las leyes, brindando más atribuciones a las procuradurías, aumentando las penas de los delitos, así como incrementando el número de delitos considerados graves.

Este tipo de respuestas, no sólo se ha presentado en nuestro país, ya que parte importante de los esfuerzos desplegados en la región latinoamericana para enfrentar el fenómeno de la delincuencia y la violencia, han privilegiado las acciones punitivas a través de la policía y los juzgados. El problema de la inseguridad ciudadana<sup>6</sup> en la región se haya abordado, principalmente, desde una perspectiva convencional, basada en el modelo policía-justicia-prisión,<sup>7</sup> que enfatiza la adopción de políticas de control y represión de la criminalidad y la violencia delictual.

Los resultados de este modelo de acción, de alto contenido represivo y escaso contenido preventivo, no han sido positivos. No se ha logrado disminuir la criminalidad –de hecho, la tasa de homicidios ha crecido en la región– ni la creciente sensación de inseguridad en la población de las principales ciudades. Los sistemas judiciales y los cuerpos policiales no gozan de la confianza de la población, incluso en algunos casos se percibe a estos últimos como una amenaza para la comunidad.

Las principales críticas que se hacen a este enfoque, son que el tratamiento eminentemente policiaco de la violencia delictual refleja una visión restringida de ésta, que no se hace cargo de los diversos factores que inciden en el aumento de la violencia urbana, como los sociales y políticos, el entorno socioespacial, los rápidos cambios experimentados por nuestras sociedades a nivel de las relaciones interpersonales. Como afirma Dina Krauskopf (1996), es importante entender y transformar la violencia renunciando “a lo meramente sintomático y a la reacción simple, para reco-

<sup>6</sup>En Sudamérica existe una diferencia clara entre seguridad nacional o pública, la seguridad ciudadana y la seguridad de los habitantes; véase Elías Carranza (*op. cit.*). Lucía Dammert, *De la seguridad pública a la seguridad ciudadana*. En donde en última instancia se establece que debe haber un concepto abarcador, que incluya no sólo la seguridad de no ser víctima del delito, sino también la de gozar de la vigencia de un Estado constitucional de derecho y de un estándar mínimo razonable de bienestar en materia de salud, educación y vivienda, ingreso, etcétera, de sus propios habitantes.

<sup>7</sup>Irma Arraigada y Lorena Godoy, *Seguridad ciudadana y violencia en América Latina: diagnóstico y políticas en los años noventa*, Santiago de Chile, Naciones Unidas, CEPAL, División de desarrollo social, 1999.



nocerla como un hecho psicosocial, político y cultural, frente al cual las medidas aisladas sólo tienen efectos marginales”.

En México, las medidas tomadas hasta el momento han provocado que, a pesar de la mejora reciente en algunos indicadores socioeconómicos vinculados a la ola delictiva y no obstante las frecuentes y profundas reformas legales, así como los desmedidos presupuestos otorgados para la seguridad pública, y las medidas de políticas públicas instrumentadas, las frecuentes declaraciones, tanto de los especialistas en la materia, así como de los diversos actores sociales, se pronuncien por no observar o registrar una reducción significativa en la incidencia delictiva y la violencia, lo que ha venido desalentando a una ciudadanía, que no ha acabado de acostumbrarse a sufrir estos inusuales niveles de inseguridad.

Ante tal prerrogativa la propia ciudadanía ha tomado un espacio importante de señalar. Por un lado, organizaciones civiles y la población en general en diversas ciudades del país (Distrito Federal, Guadalajara, etcétera) se han lanzado a la calle reclamando eficiencia y eficacia por parte de las autoridades en el combate al delito. Por otro lado, lamentablemente, la falta de respuestas inmediatas ha generado que la ciudadanía tome sus propias medidas, algunas de las cuales se han volcado en actos de linchamientos en una instancia, y en otra, los ciudadanos parecen estar dispuestos a ceder libertad a favor de un control penal duro, que incluso se muestran a favor de la aplicación de medidas extremas como las redadas y la pena de muerte. Tal situación, como lo indica Luis González (2005),<sup>8</sup> forma un círculo vicioso cuya consecuencia más importante es que, a la violencia cotidiana, haya que añadirle la producida por las prácticas policiales abusivas, las persecuciones y redadas, la corrupción de las instituciones del sistema penal, el deterioro de la calidad de vida en las cárceles. En una palabra, por el rompimiento de un incipiente estado constitucional del derecho como lo señalaría L. Ferrajoli (1995).<sup>9</sup>

La experiencia sudamericana en materia de participación ciudadana en temas de seguridad está ligada a dos tipos de iniciativas. En primer lugar, a iniciativas de gobierno y de la institución policial, que buscan acercarse a la población como una estrategia para mejorar su imagen, así como para establecer ámbitos de cooperación en la prevención del delito: un ejemplo de ello son los comités de protección ciudadana de Chile, los cuales se de-

<sup>8</sup>Luis González P., *El concepto de víctima desde la óptica de los derechos humanos*, citado en *Seguridad Pública, prevención del delito y derechos humanos*, Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal-Percepción Ciudadana, FCE, 2004.

<sup>9</sup>Ferrajoli L., *Derecho y razón. Teoría del garantismo penal*, Madrid, Trotta, 1995.

sarrollan a partir de una política expresa de creación de espacios comunitarios de evaluación, propuesta e implementación de programas de prevención.<sup>40</sup> Por otro lado, hay asociaciones comunitarias que nacen de la preocupación de los ciudadanos mismos, que –faltos de respuestas de las instituciones y organismos públicos– deciden organizarse independientemente.

La experiencia vivida en tres años de administración a nivel municipal también le hizo reconocer a quien edita el presente informe la evidencia de una forma de participación comunitaria en diversas zonas del municipio, que tiene que ver con un vínculo estrecho entre mandos policiales y ciertas autoridades auxiliares o representantes comunitarios muchas veces reconocidas por su activismo (político o social), los cuales están regidos por la complicitad y las conductas clientelares. Estos personajes de la comunidad, sucumben a la tentación de tener custodia policial personal, independientemente de la policía local, teniendo como consecuencia que el pago a dicha custodia, sea reconocido por él –y sólo por él– y no por la comunidad entera al igual que en la eficacia y eficiencia de las funciones policiales, muchas veces difusas por cierto. Estas personas reportan un aparente servicio policial inmejorable, cuando en realidad la comunidad entera no sabe lo que ocurre en materia delictiva y mucho menos sobre la actuación de la propia policía. Ello trae como consecuencia que al hablar de participación comunitaria del delito a nivel local, muchas veces tenga que ver con unos cuantos y no con la comunidad en general, dejando de lado las políticas de participación comunitaria implementadas por el Estado para convertirlas en prácticas de participación corporativas y clientelares.

Los trabajos realizados en la prevención comunitaria del delito han mostrado ejemplos de cómo se han reconstruido nuevos discursos respecto a la seguridad, así como una percepción distinta respecto a la inseguridad. En ello se hace presente que para la seguridad ciudadana es fundamental la visión integral de tres acciones íntimamente relacionadas: desarrollar políticas públicas en materia de seguridad ciudadana a nivel local, para que a partir de ellas los ciudadanos de la entidad gocen de las mínimas condiciones de una vida digna (trabajo, educación, salud y vivienda). Una participación ciudadana proactiva y no sólo demandante, fortaleciendo las redes vecinales existentes. Una policía que garantice un mayor nivel de servicio (comunitaria o de proximidad), en donde se persigue vincular estrechamente el trabajo policial con la ciudadanía, para mejorar las muchas

<sup>40</sup> Araya Moya J., *Experiencias de participación ciudadana en la prevención local del delito: éxitos y dificultades*, CESC, 1999.

veces deteriorada relación policía-comunidad. Todo esto tiene como fin último, la prevención local del delito, sobre la base de que los tipos y modalidades de violencia y delincuencia son distintos a nivel local. Ejemplos de experiencias existen muchos, los cuales vale la pena revisar (Rico, Chinchilla, Acero, Dammert, etcétera), éstas han tenido como finalidad y estrategia gubernamental la de reformas policiales y la de espacios de participación ciudadana legitimados. Dichas prácticas han podido dismantelar postulados que en muchos casos los medios de comunicación han difundido respecto a la inseguridad de las ciudades; evidenciando que no en todos existe relación directamente proporcional al de la inseguridad percibida por la ciudadanía con respecto al índice real delictivo presentado, mostrando con ello, cómo la percepción de inseguridad está vinculada a diversos factores ajenos al incremento de la criminalidad, y al actuar de las instituciones policiales.

## LA SEGURIDAD PÚBLICA EN LA AGENDA DE LOS POLÍTICOS

Sin lugar a dudas, un aspecto esencial que se ha venido presentando en los últimos años en las ciudades o localidades vulneradas por el incremento delincencial, también llamada “inseguridad urbana”, es la transformación del objeto de intercambio político; una mercancía a través de la cual se busca la producción del consenso político y electoral,<sup>41</sup> es decir, los políticos pretenden simbólicamente “hacerse cargo” de los reclamos ciudadanos en materia de seguridad, y que con el afán de conseguir simpatizantes traducidos en votos, han venido presentando propuestas de solución inalcanzables, evidenciando en la mayoría de los casos una ignorancia total, tanto de la idea básica del origen del crimen y la delincuencia, como de las diversas alternativas existentes para contrarrestar el fenómeno delictivo, haciendo alusión a medidas estrambóticas y mágicas, pero no reales. En otros casos políticos que generan planteamientos discursivos llenos de buenas intenciones pero también lejos de la posibilidad de realizarlos o en todo caso, como se ha señalado anteriormente con medidas punitivas exclusivamente, el llamado “populismo punitivo” (Sozzio, M. 2005).<sup>42</sup> Donde se

<sup>41</sup>M. Pavarini “La emergencia de la seguridad urbana en Italia”, en Máximo Sozzo, *Seguridad urbana y prevención del delito*, Ed. Buenos Aires.

<sup>42</sup>Máximo Sozzo, “Metamorfosis de los discursos y las prácticas sobre seguridad urbana en la Argentina”, en *Seguridad y reforma policial en las Américas*, México, Siglo XXI, 2005.

apela recurrentemente a metáforas bélicas “la guerra contra el delito”, “seré duro contra el delito”, “acabaré con los delincuentes”. Tales planteamientos dejan ver en última instancia la política autoritaria que en buena medida han implementado como estrategia de control del delito visiones militaristas.<sup>43</sup> En otra instancia, dicha guerra abriga una percepción dicotómica en la que existen dos bandos: buenos y malos, donde la resolución de ésta es con la eliminación de uno de ellos (el delincuente, el criminal, el sospechoso, etcétera), el cual debe ser derrotado o aniquilado.

A este respecto, un ejemplo en particular se mostró en la actual campaña para presidente de la República Mexicana, en donde en un análisis realizado por Pedro José Peñaloza (2006)<sup>44</sup> identifica las posturas de los tres candidatos de mayor presencia en México en ese periodo. En su caso, Roberto Madrazo, plantea algunas propuestas de reforma al sistema penal, insistiendo en colocarse como quien sí puede resolver el problema de la seguridad pública y marca una tendencia clara por la ausencia de una política preventiva no penal, dejando entrever en su discurso la utilización excesiva de la cárcel preventiva; así como medidas extremas, como la cadena perpetua en delitos graves, dejando de lado, su aparente propuesta de una política criminal integral para resolver el problema delictivo (*op. cit.*).

Por su parte, el candidato perredista en su discurso ha manifestado que se deben atacar las causas sociales que originan el delito y no dar respuestas meramente judiciales y policiales, enunciando que de nada sirve reformar y eficientar las policías y los marcos jurídicos, si primero no se resuelven las causas que originan el delito. Sin embargo, el discurso se ve insostenido y rebasado en su práctica, ya que por un lado, como gobernante del Distrito Federal, además de adoptar medidas represivas (aplicando el programa Tolerancia Cero), criminalizó a sectores marginales, lo que generó, además, una sobrepoblación en las cárceles preventivas en el Distrito Federal.

Una propuesta que ha señalado reiteradamente, es la facultad que otorgará a las fuerza armadas, en particular al Ejército, para combatir al crimen organizado y a la delincuencia común en ciudades que lo ameriten de acuerdo con su índice criminológico. Al respecto cabe señalar que dichos planteamientos personales del candidato son divergentes a los de su partido, por una parte, y por otra, a países del cono sur de América, quienes han luchado permanentemente en desmilitarizar a la policía por las con-

<sup>43</sup>Tiscornia, 2000, citado en M. Sozzo, *op. cit.*

<sup>44</sup>Pedro José Peñaloza, “Candidatos, partidos y seguridad pública”, Revista *Este País*, núm. 182, mayo de 2006.

secuencias adversas y negativas que han generado en la historia en el control del delito.<sup>45</sup>

Para Pedro Peñaloza, la visión de Felipe Calderón Hinojosa se ha caracterizado por ser eminentemente legalista y con rasgos dogmáticos, orientada primordialmente al respeto irrestricto de la ley, haciendo abstracción de otros factores (*op. cit.*). Con ello, este candidato se pronuncia por el derecho penal, recurriendo al “populismo punitivo” al igual que su contrincante del Partido Revolucionario Institucional: “los ciudadanos en las calles y los delincuentes tras la rejas”.

En las tres propuestas señaladas se enmarca la preocupación de los candidatos en dar respuestas precisas (eminentemente punitivas) a la demanda ciudadana respecto a la inseguridad y al incremento a la delincuencia. Tales respuestas presentan medidas globales y nacionales, sin aclarar realmente los objetivos de las políticas públicas en el combate a la delincuencia y la inseguridad. Parecieran no contemplar la problemática o realidad local en la que se encuentran los estados de la República y sobre todo los municipios, así como la manera en que éstos enfrentan y conciben el problema de la seguridad pública; quedando de lado, el tema del incremento de las facultades municipales para resolver los problemas locales de la seguridad pública, así como el impedimento real para la implementación de políticas públicas en seguridad de forma local. Situación que por cierto, según Rowland (2005),<sup>46</sup> ha generado el permanente fracaso de la seguridad pública municipal, pese a su real conocimiento local de la situación delictiva, así como del control ciudadano, claves para el trabajo policial. Señala, además, que dicho fracaso no sólo radica en el combate al crimen y a la sensación de inseguridad, sino también se ve plasmado en la retórica, por cierto creciente, tanto de las autoridades en los niveles nacionales y estatales, como por parte de actores políticos, sin ningún conocimiento especializado del tema, y sobre todo en focalizar la necesidad de centralizar la respuesta del Estado al crimen e inseguridad para garantizar su eficacia. Aunado a tales fracasos, otro se genera en las fallas que los ayuntamientos

<sup>45</sup> Hugo Frulhing, La reforma de la policía y el proceso de democratización, en *Crimen y violencia*, FCE, 2005, “Policía comunitaria y reforma policial en América Latina. ¿Cuál es el impacto?”, Revista CESO, 2003. Lilia Bobea; “De la militarización policial al policiamiento militar: Implicaciones para las políticas de seguridad ciudadana en el Caribe”, en *Seguridad ciudadana y orden público en América Latina*, Venezuela, Nueva Sociedad, núm. 191; 2004; Gonzalo de Francisco, *El doble reto del conflicto armado y la seguridad pública, La evolución de la policía Nacional de Colombia*; José Miguel Cruz, *La dinámica de la reforma policial en el Salvador*; Azún Candina, “Carabineros de Chile. Una mirada histórica de la identidad nacional, *Crimen y violencia en América Latina*, p. 30.

<sup>46</sup> Allison M. Rowland, “Retos en el desarrollo de políticas de seguridad pública en los municipios mexicanos”, octubre del 2005, documento presentado en el X Congreso Internacional el CLAD, Santiago de Chile.

experimentan en sus procesos de formulación de políticas públicas, debido en muchos casos a las propias limitaciones institucionales que inhiben a los municipios en sus intentos de enfrentar los problemas de crimen e inseguridad. Es decir, dicho fracaso municipal tiene dos aspectos: la falta de continuidad y capacidad municipal en la formulación de políticas públicas para combatir la delincuencia y los propios límites institucionales que explican y determinan esta falta ya sea a nivel jurídico, presupuestal o administrativa (*op.cit.*).

## EXPERIENCIAS MUNICIPALES EXITOSAS

La experiencia arrojada recientemente por algunas localidades municipales y federales de países europeos y latinoamericanos nos ha mostrado alternativas exitosas para resolver el problema de la criminalidad o la delincuencia desarrollada. Por los enfoques abordados, tanto como por los obstáculos enfrentados y sus resultados, resulta de interés en este texto reseñarlos.

### Barrio Seguro

Uno de los ejemplos más interesantes en lo que a experiencias locales se refiere ha sido presentado por Alejandra Lunecke,<sup>47</sup> en un estudio realizado con el nombre de: *Intervención socio-policial en barrios vulnerables: Programa Barrio Seguro en Chile*.

De acuerdo con la autora, la reestructuración de los canales de distribución y la expansión de las redes de tráfico de drogas en los centros urbanos ha conducido a una rivalidad extrema entre bandas competidoras, que se organizan cada vez mejor y obtienen cada vez más y mejores armas de fuego. De este modo, la violencia ha ido ocupando los espacios públicos. La población experimenta crecientes niveles de temor, inseguridad y desconfianza interpersonal. Esta situación ha conducido al debilitamiento de los vínculos comunitarios y a la desarticulación social, mientras propicia la formación de capitales sociales perversos. Esto sucede con especial intensidad en barrios pobres, que quedan socialmente estigmatizados, agravando su situación.

<sup>47</sup> Investigadora y docente de la Universidad Jesuita Alberto Hurtado, Chile. Presentado en el Seminario Latinoamericano de Prevención Comunitaria del Delito en agosto del 2005. *Cuadernos de trabajo*, 2, en [Insydeideas.com](http://Insydeideas.com)

## Programa

Barrio Seguro es un programa de intervención del Ministerio del Interior de Chile que se desarrolla en barrios considerados críticos. Su objetivo es contribuir a disminuir la violencia y el temor en sitios caracterizados por la acción y control de grupos de narcotraficantes y del crimen organizado, que vulneran la seguridad y convivencia de esas comunidades. Se articula alrededor de los siguientes componentes:

- Integralidad: se complementan estrategias de intervención policial y social.
- Focalización: se establece el barrio como unidad de intervención.
- Participación comunitaria: busca fortalecer la comunidad y crear redes.

El programa busca intervenir en tres ámbitos. Primero, en el de la inteligencia policial, para colaborar en la desarticulación de redes de narcotráfico y hacer más efectiva la vigilancia. En segundo lugar, en el ámbito social, para la reconstrucción del tejido social y la implementación de acciones de prevención primaria, secundaria y terciaria con grupos de riesgo. Por último, en el ámbito judicial, que involucra acciones de persecución penal a delincuentes.

A su vez, estos ámbitos son abordados a través de cuatro líneas de acción:

1. Movilización social: fortalecer los factores preventivos y protectores de los individuos y de la comunidad, a través del fortalecimiento de liderazgos y el fomento a la colaboración entre la comunidad y las instituciones sociales.
2. Prevención de grupos de riesgo: intervenir sobre factores de riesgo en grupos específicos de alta vulnerabilidad, mediante la prevención social, primaria y secundaria, y el fortalecimiento de las redes de apoyo.
3. Reinserción social: propiciar la integración social de infractores de la ley con condena cumplida, dando apoyo psicosocial, habilitación ciudadana y asegurándoles empleo.
4. Acceso a la justicia y coordinación jurídico policial: generar una "intervención social protegida", mediante el levantamiento de información de barrios críticos, la coordinación jurídica y policial previa a la intervención y la creación de mesas de trabajo en áreas preventivas de control y de persecución penal.

## Logros y avances

- *Enfoque.* El planteamiento integral del programa comprende el problema como multidimensional y busca dar una respuesta específica a cada dimensión que lo estructura. Además, promueve la participación como medio efectivo para disminuir la percepción de inseguridad.
- *Gestión.* El aprendizaje surgido del proceso de implementación se ha aplicado en el rediseño del programa. Se ha logrado el fortalecimiento del equipo central de trabajo y propiciado la colaboración con policías y Ministerio Público, lo que deriva en un mejor diseño de estrategias policiales, mayor focalización de estrategias de prevención y definiciones más claras de la participación de la comunidad.
- *Resultados.* Se ha logrado el desbaratamiento de varias bandas, con más de 200 detenidos y procesados. La recuperación de los barrios ha causado una disminución de la violencia y el temor en los barrios intervenidos.

## Desafíos pendientes

- *Centralismo y sectorialidad de la intervención.* El sesgo centralista y aislado ha generado el rechazo al programa por parte de los gobiernos locales. Es preciso involucrar a los municipios y a los actores sociales significativos en estas intervenciones, especialmente en materia de prevención social.
- *Falta de sustentabilidad.* El proyecto depende por completo de los fondos del gobierno nacional y no ha logrado la participación de otras instancias. A esto se suma el carácter asistencial de la intervención, que crea dependencia del Estado y genera poco empoderamiento real de la comunidad.
- *Focalización aislada.* El enfoque no aborda las relaciones y vínculos que una localidad establece con otras a nivel comunal o supra comunal. Esta focalización aislada no permite prever estrategias de desplazamiento del delito a sectores y barrios aledaños, lo que genera mayor rechazo por las autoridades locales.

## Comunidades justas y seguras

Otro caso lo podemos observar en Enrique Font<sup>48</sup>: *Participación comunitaria en la resolución de conflictos: Proyecto Comunidades Justas y Seguras.*

<sup>48</sup> Profesor de criminología y director en argentina del programa Comunidades Justas y Seguras de la Universidad de Toronto y la Universidad Nacional de Rosario, Argentina. Trabajo presentado en el Seminario Latinoamericano de Prevención Comunitaria del Delito en agosto del 2005. Cuadernos de Trabajo, núm. 2, en Insydeideas.com



Comunidades Justas y Seguras es un proyecto conjunto de las universidades de Toronto y Rosario, que propone una alternativa al enfoque puramente punitivo para abordar el problema de la seguridad, fundado en la experiencia sudafricana. Busca profundizar la democracia mediante la promoción de justicia y seguridad, mejorando la capacidad de autogestión de los ciudadanos y las comunidades e incrementando la colaboración horizontal con las instituciones públicas y las organizaciones de base.

Su planteamiento se centra en los siguientes objetivos:

- Establecer un modelo sustentable y gestionado comunitariamente de construcción de convivencia, mediante la resolución de conflictos y la prevención del delito.
- Fortalecer las redes de construcción de convivencia entre instituciones gubernamentales y no gubernamentales.
- Facilitar encuentros internacionales para intercambiar buenas prácticas sobre prevención del delito y reforma por parte del gobierno de la seguridad.

### Modelo de construcción de convivencia en Rosario

- *Cultura y justicia restaurativa.* Reconoce y promueve los saberes y capacidades locales. A diferencia del enfoque reactivo penalista, se concentra en el establecimiento de cambios a largo plazo. Por tanto, no incluye el uso de la fuerza o su amenaza y se fundamenta en el respeto por los derechos humanos.
- *Estructura para la intervención: los foros de convivencia.* Formados por miembros de la comunidad que facilitan la resolución de conflictos específicos y la prevención de los factores genéricos que afectan la convivencia y la seguridad. Funcionan de acuerdo con las Pautas para el trabajo y los Pasos para la resolución de conflicto, elaboradas previamente.
- *Dinámica de la actuación.* Trabajo comunitario para la resolución de conflictos y la construcción de la paz.

### Pasos para la resolución de conflictos

1. Los facilitadores entrevistan a las partes del conflicto para determinar lo sucedido e identificar en la comunidad a quienes pueden servir como mediadores de acuerdo con las Pautas y los Pasos. No intentan resolver los conflictos ellos mismos, sino sembrar semillas para la convivencia pacífica en el futuro.

2. Las partes involucradas se reúnen en un foro de resolución con los mediadores. En el foro los participantes hablan libremente sobre la na-

turalidad del conflicto, el impacto que causó en la comunidad y comparten ideas sobre cómo abordarlo colectivamente y mejorar la convivencia.

3. En una reunión de resolución se elabora colectivamente un plan de acción en el que se determinan roles y responsabilidades para la convivencia que todos aceptan.

4. Los problemas genéricos, como la violencia policial, son identificados y analizados en Reuniones de construcción de la paz, en conjunción con ONG y socios locales del programa.

#### Fortalezas y dificultades del modelo

Su enfoque implica una aproximación horizontal, que vincula a la población con organizaciones de la sociedad civil y órganos gubernamentales, por lo que es congruente con el paradigma de seguridad humana, que valora la construcción de lazos comunitarios y el desarrollo social. Posee, además, flexibilidad para responder ante situaciones variables de manera pragmática y estandarizada y cuenta con mecanismos integrados de evaluación y monitoreo. Por esta razón, logra abordar los conflictos de modo más amplio que la lógica penal, que sólo responde ante los delitos.

Por otro lado, su primer problema es de financiamiento. Para que el programa funcione es preciso otorgar recursos e incentivos a los facilitadores mediante fondos concursables, sin caer en el clientelismo típico del gasto público. También es necesario controlar el poder de los facilitadores, para que sean los actores convocados quienes generen las soluciones. Por último, hace falta propiciar la articulación con los mecanismos de seguridad a nivel nacional que asegure su buen funcionamiento.

#### La experiencia desarrollada en Costa Rica por Laura Chinchilla<sup>49</sup>

En el caso de Costa Rica se escogió el distrito de Hatillo (distrito del sur de San José de Costa Rica, con 100,000 habitantes) para la primera experiencia piloto en seguridad comunitaria. Se revisaron y aplicaron experiencias exitosas de otros países, a las cuales se les hicieron las adecuaciones necesarias de acuerdo con la idiosincrasia costarricense y a los problemas en esa zona particular.

<sup>49</sup>Laura Chinchilla, ex ministra de seguridad ciudadana de Costa Rica y actual vicepresidenta en el segundo régimen de Óscar Arias.

Los componentes fundamentales de esta experiencia que implementaron en el distrito de Hatillo fueron tres:

1. La constitución de un Consejo de Vigilancia y Seguridad. En este consejo estaban representados miembros de la comunidad y era presidido por el jefe policial de la zona, quien era el único policía que estaba en el consejo. Los demás eran miembros de la comunidad: miembros prominentes en términos de su poder de convocatoria, representantes de la Iglesia católica, de asociaciones de desarrollo, representantes de colegios y escuelas, de la municipalidad, el gobierno local, etcétera.

2. El segundo componente fue dotar a esta unidad policial de personal especialmente capacitado. El perfil policial que tenemos en Costa Rica no sirve para la policía comunitaria y tuvimos que hacer una selección de personal que recibió una capacitación especializada.

3. El replanteamiento de la distribución de la presencia policial en la zona y de las formas de patrullaje. En realidad el Consejo de Vigilancia y Seguridad es el pivote fundamental de este tipo de modelos. Los miembros del consejo participaron en la etapa de diagnóstico, en el diseño posterior del plan de trabajo y su puesta en práctica, seguimiento y evaluación. Para garantizar el buen funcionamiento del consejo se realizaban reuniones periódicas.

Los resultados de la experiencia piloto de Hatillo se evaluaron un año después de su implementación, mediante cuatro tipos de variables: la participación comunitaria, la sensación de inseguridad, la criminalidad y la imagen de la policía.

En lo que respecta a la participación de la comunidad, como resultado del proyecto los habitantes de Hatillo incrementaron las relaciones entre sí, y eso por sí solo ya resultó positivo. La inseguridad ciudadana estaba quebrantando la solidaridad social; ya no se hablaban entre ellos en la calle. En Hatillo lograron incrementar los niveles de interacción de la ciudadanía alrededor de las actividades que se implementaron.

En cuanto a la sensación de inseguridad, se hicieron algunas preguntas que reflejaron la alarma que se vivía en la sociedad. Por ejemplo, cuando la gente decía que tenía miedo a ser robado en su casa era porque ya no había donde refugiarse. En este caso, bajaron del 53 por ciento al 21 por ciento esta situación y lograron que por lo menos la gente se sintiera más tranquila en su propia casa, al igual que también se logró que la gente se sintiera más tranquila saliendo a las calles. Cuando se preguntó que si se evitaba salir de noche por miedo a ser robado, en 1996 respondieron que sí casi el 50 por ciento y en 1997 esto bajó a casi un 22 por ciento.

En lo que respecta a los índices de victimización, durante 1996 y 1997 –que fue básicamente el periodo durante el cual se ejecutó este programa– hubo una caída realmente impresionante de más del 50 por ciento en materia de robos, que rebasó las expectativas que se tenían.

Finalmente en relación con la imagen policial, hubo una mejora sustancial. En todas las preguntas que se hicieron, la imagen de la policía en Costa Rica pasó de “mala” o “muy mala”, a “regular”. De seguirse con el proyecto se asumía que podría haber llegado a considerarse como “buena”.

Aspectos importantes observados por Laura Chinchilla, del proyecto a nivel general, indicaron que este modelo genera más presiones sobre la policía: es decir, se apreció que al acercarse el policía a la comunidad le empezaron a demandar los ciudadanos más cosas. Esta situación evaluó la capacidad real de los policías de atender estas demandas. Además de que sin una supervisión adecuada, hay riesgo de que los policías se distraigan con actividades que no son las esenciales.

La autora también señaló que hay riesgo de que se identifiquen con algunos sectores de la sociedad que no necesariamente son los mejores. El policía comunitario es más fácilmente influenciado en su ánimo, porque está directamente ligado con toda la problemática viva de la delincuencia y el orden público. Además está la posibilidad de un desvío hacia una mayor represión, tanto por parte del policía como de la comunidad misma. Por último, indicó que siempre existe el riesgo de que la comunidad se desanime y no se movilice tanto alrededor del policía, lo que genera una gran frustración para él.

En el caso de Costa Rica, pese a los resultados exitosos, se debe reconocer que una de las grandes fallas fue que no hubo la suficiente madurez política como para hacer el proyecto sostenible, siendo abandonado por las nuevas autoridades.

## **Desarrollo integral comunitario**

En México los estudios empíricos sobre el fenómeno delictivo y sobre las instituciones de justicia criminal son escasos.<sup>20</sup> Un criminólogo mexicano que es pionero y destacado exponente de los estudios empíricos sobre el delito en México es Rafael Ruiz Harrel, quien ha integrado la más completa base de datos disponibles sobre incidencia delictiva, indicadores de gestión

<sup>20</sup> Uno de los solitarios antecedentes de la sociología del derecho aplicada al estudio de la criminalidad y la impartición de justicia en materia penal es el estudio del doctor Alfonso Quiroz Cuarón sobre lo que él denominó, ya desde 1964, la “crisis de la administración de justicia penal”.

de instituciones de justicia criminal, así como de variables socioeconómicas de la capital del país.<sup>21</sup> Por su parte, sin dejar de subrayar la necesidad de que se combatan las causas sociales y económicas del fenómeno delictivo, Zepeda Lecuona<sup>22</sup> se enfoca al estudio de las instituciones de seguridad ciudadana y justicia penal, particularmente de las procuradurías de justicia en el ámbito local. Realiza una breve descripción del marco institucional penal en México así como los principios que lo rigen, delimitando el objeto de análisis a la descripción de las principales funciones o encomiendas de las procuradurías, así como la metodología utilizada para determinar si los cometidos de la procuración de justicia en México se están cumpliendo y si el desempeño de las organizaciones de procuración de justicia obedece a los principios rectores del derecho penal.

Pese a lo anterior, nuestro país mantiene escasos estudios de medidas alternativas no penales para prevenir el delito. Un ejemplo de este último esquema es el realizado a nivel estatal, en Baja California Norte, donde se desarrolló un programa a cargo de Marco Antonio Carrillo Maza denominado La Participación Ciudadana y el Enfoque Micro Social de Seguridad Pública: Desarrollo Integral Comunitario (DIC).

En 1995, Baja California experimenta un crecimiento económico acelerado, producto del establecimiento de maquiladoras provenientes principalmente de Estados Unidos y Asia, así como una migración proveniente del sur del país buscando oportunidades de trabajo, especialmente en Mexicali y Tijuana.

El programa de Desarrollo Integral Comunitario (DIC) consiste en actuar en las colonias donde se genera el crimen desde una óptica coordinada entre estado y municipio, evitando la interacción de los factores de riesgo. Desde este punto de vista, la de Seguridad Pública es responsabilidad de todas las dependencias gubernamentales y de la sociedad, por lo que tan sólo a través de la implementación de programas intergubernamentales permanentes es como se podrán recuperar los espacios comunitarios, con altas concentraciones de factores de riesgo. Los objetivos del DCI son: mejorar la calidad de vida (familias, escuelas y comunidad) recuperar la confianza ciudadana; y reducir los índices delictivos. Para efectos del presente documento, se presentará solamente el Caso de la Colonia El Robledo, ubicada en Mexicali, por ser la primera colonia que se intervino en el 2002 y se implementó una evaluación.

<sup>21</sup> R. Ruiz Harrel, "El saldo de la impunidad", *Revista Mexicana de Procuración de Justicia*, vol. 1, núm. 2, PGJDF, febrero de 1996.

<sup>22</sup> Guillermo Zepeda Lecuona, *op.cit.*

Para poder dar cumplimiento al objetivo planteado, entre las primeras actividades estuvo el elaborar un estudio que detectará las colonias con mayor incidencia delictiva, dando como resultado que el 50 por ciento de la incidencia delictiva en el estado se concentra en 54 colonias (incluyendo los cinco centros de los cinco municipios), mismas que fueron consideradas materia de estudio.

Al respecto, se aplicó una encuesta para determinar las características particulares de cada colonia conflictiva, detectando los factores de riesgo que propician la delincuencia. A través de los estudios se diseñaron estrategias integradoras e incluyentes, combinando la punición con la prevención social en torno a dos programas ejes: Patrullaje Comunitario y Desarrollo Integral Comunitario (DIC).

### Logros y avances

La colonia Robledo es el proyecto piloto del DIC en Mexicali, donde desde el 5 de octubre de 2002 hasta la fecha diferentes organismos públicos y sociales, intervienen la colonia a través de la implementación de sus acciones de una forma permanente. Para poder darle seguimiento a los avances del programa cada año se pretende aplicar la encuesta a las 54 colonias prioritarias. Conforme a lo anterior destacan los siguientes resultados:

DESDE LA IMPLEMENTACIÓN DEL DIC  
EL 54.8 POR CIENTO NOTA CAMBIOS EN LA COLONIA

Indicador	2002	2003	Reducción/aumento
	%	%	%
Desempleo	9	5.58	-3.42
Enfermedades graves	30	22.02	-7.98
Adictos	24	19.2	-4.8
Ha solicitado apoyo	13	38.89	25.89

Con la información anterior, se observa un avance en la confianza y en las acciones, principalmente en materia de salud, los datos son consistentes con la información de la PGJE que desde el inicio del programa en esa colonia se ha registrado una disminución de la incidencia delictiva en un 89 por ciento.

Como respuesta a los factores de riesgo del estudio, se determinó la *responsabilidad de todas las instancias gubernamentales y sociales en el combate frontal de la inseguridad*, toda vez que en materia de salud o educación, por poner algún ejemplo, la SSPE o PGJE no pueden hacer mucho. Por otra

parte, cabe destacar la desintegración familiar, que conforme a los datos estatales de las colonias prioritarias es de 23 por ciento; el ingreso familiar mensual menor de 5,000 pesos (81 por ciento de las familias); adicción del 12.74 por ciento y de drogas ilegales del 8 por ciento, donde el 45 por ciento de los adictos llevan a cabo su adicción en la casa; el desempleo es del 4 por ciento; y el 23 por ciento de la población tiene enfermedades graves.

<i>Robledo</i>	<i>Octubre 2002</i>	<i>Noviembre 2002</i>	<i>Diciembre 2002</i>	<i>Enero 2003</i>	<i>Febrero 2003</i>
Delitos patrimoniales	16	4	4	3	2
Delitos de consideración	32	16	18	17	3
Delitos violentos	2	0	0	1	0
Otros	20	11	12	11	3
Total delitos	70	31	34	32	8
Variación		-55.71	9.67	-5.88	-75

Los indicadores anteriores son factores de riesgo que inciden en la criminalidad, y que no necesariamente son competencia de las corporaciones policiales, es por ello que el DCI es un programa integrador de seguridad pública tendiente a rescatar los espacios comunitarios y ofrecer a la comunidad una mejor calidad de vida, donde cada dependencia municipal y estatal tienen que hacer lo que le corresponde, para abatir la problemática social, de una forma continua y permanente.

### Desafíos y pendientes

El éxito del DCI depende de la permanencia y de la coordinación intergubernamental, existente en el estado, donde el concepto de seguridad pública va más allá de la mera acción policial, sino integra a todas las dependencias. El autor señala que lo anterior no será posible sin el papel de la ciudadanía en la supervisión de las acciones que en materia de seguridad se realizan, donde en el caso de Baja California los consejos ciudadanos desempeñan una actividad vital para que las cosas mejoren, pues es a través de sus recomendaciones y evaluaciones como podemos medir y saber si vamos avanzando o en su caso retrocediendo.

### Comunidad Segura

Otra experiencia empírica realizada recientemente es el programa realizado por Nelia Tello denominado Comunidad Segura: un modelo de trabajo social para intervenir en el problema de la inseguridad pública. En él, la

autora señala cómo la inseguridad, por una parte es problema político, y por la otra, un problema técnico; se plantea el tema de prevención de la inseguridad, no a la luz de las funciones de las propias instituciones de seguridad y procuración de justicia, sino de lo que otras instituciones se considera también deben realizar.

Los objetivos que persigue Comunidad Segura en este sentido son:

- Reconceptualizar los problemas de la inseguridad, la violencia, la ilegalidad y la corrupción.
- Resignificar la relación existente entre los actores involucrados en el problema de la inseguridad.
- Recrear nuevos espacios de interrelación entre los actores involucrados en el problema de inseguridad.

El programa subraya: “partir de lo realmente existente y, desde ahí, intentar construir nuevas relaciones”. Por lo que resulta indispensable construir significados nuevos para conceptos viejos y desgastados. También se trata de resignificar la relación entre los diferentes actores involucrados, con miras a configurar identidades individuales predispuestas a construir un sujeto colectivo, plural, responsable de la historia, del presente y del espacio concreto en que se desenvuelve. Por último, la autora señala también que el programa busca que se creen realidades materiales y simbólicas que desplieguen todas sus posibilidades y potencialidades.

La meta de Comunidad Segura es modificar la percepción que los principales actores involucrados en la problemática de inseguridad tienen de la violencia, la corrupción, la legalidad y la inseguridad, así como el papel que juegan en ella.

La percepción es, en sí misma, un problema complejo. Sin embargo, en Comunidad Segura considera que basta con reconocerla como un fenómeno en el que interactúan componentes físicos, personales y contextuales, los cuales en su interacción permiten crear imágenes e ideas del mundo en el que nos desenvolvemos, y sirven como base para la toma de las decisiones que detonan nuestro actuar.

#### Fases del modelo

1. Investigación histórico-documental: es recuperar lo ya conocido. El punto de partida es el presente y de ahí para atrás.

2. Investigación de tipo diagnóstico, que abarca: lo económico, lo político, lo psicosocial y lo cultural, agregado todo ello al problema de la inseguridad.



3. Estudio de percepción de la población sobre los temas ejes del modelo: inseguridad, violencia, ilegalidad, corrupción, y en relación con la participación de las autoridades, los policías, la comunidad, en su papel de actores sociales involucrados en el problema.

La primera fase supone un diagnóstico integral; es un punto de síntesis que permite definir una plataforma de partida, a la vez un referente obligado al que debe regresarse periódicamente. La segunda fase corresponde al trabajo que se realiza directamente con los diversos actores a través de talleres de reflexión y análisis sobre los ejes temáticos que se llevan a cabo, simultáneamente, con grupos separados. Después se crean espacios de interacción entre los diversos actores en sesiones que se denominan “un nuevo equipo de trabajo”.

En estos “nuevos equipos de trabajo” participan las autoridades, policías y la comunidad; se busca romper con las formas tradicionales de desempeñar los papeles respectivos y establecer condiciones que permitan relacionarse de nuevas maneras. Un actor clave en los talleres es el “facilitador”, que tiene la responsabilidad de tonar el proceso en el grupo y propiciar las condiciones para que se dé.

La tercera fase consiste en procesos complementarios que buscan engranar un conjunto de eventos que tienen como destinatarias a la comunidad en general, a través de: impulsar una campaña de sensibilización y reforzar a través de estrategias similares a los talleres e involucrar a otros actores para desencadenar un proceso colectivo de reflexión o acción.

### Evaluación

Consta de varios niveles y la confluencia de ellos es la que proporciona una visión global e integral. El primer nivel se estructura a partir del registro sistemático y riguroso de cada uno de los pasos que se van dando –gestión del proceso. El segundo nivel gira en torno a la medición de la percepción antes y después del proceso. El tercero contempla la recuperación de todo lo acontecido en los talleres. Una vez integrados los tres niveles se procede al análisis e interpretación de los resultados orientándose este análisis para contribuir a la comprensión del fenómeno de la inseguridad.

## LA EXPERIENCIA EMPÍRICA EN NAUCALPAN DE JUÁREZ

Durante la gestión del 2003 al 2006 en Naucalpan de Juárez, estado de México, se realizaron diversas acciones que permitieron obtener resultados prometedores en materia de seguridad con un modelo alternativo al de orientación exclusivamente penal. Dichas acciones tuvieron la finalidad de reducir la sensación de inseguridad que prevalecía en el municipio al inicio de la gestión, así como la de controlar y, en su caso, desalentar el índice delictivo detectado, sin dejar de lado, el mejorar la relación de la policía con la ciudadanía, cambiando en lo posible la percepción que tenía respecto al servicio que prestaba la propia policía municipal.

Cabe señalar que, aun y cuando el presente artículo no pretende desarrollar cada una de las acciones que se realizaron desde el inicio de la gestión a nivel municipal, por ser objeto de otro trabajo que está en proceso,<sup>23</sup> resulta importante para el autor, destacar en forma general las diversas acciones llevados a cabo para identificar las bases que permitieron intervenir en las colonias de mayor “riesgo”.<sup>24</sup>

En este sentido, se realizó en principio un diagnóstico municipal integral, el cual consistió en identificar el problema real en materia de seguridad al que se enfrentaría la Dirección de Seguridad Pública y Tránsito del municipio, así como su estado de fuerza para enfrentar dicha situación, ubicando primeramente la información oficial generada por las instituciones involucradas (Ministerio Público y la Dirección de Seguridad Pública Municipal). Esto permitió identificar tanto el índice delictivo prevaleciente, como los tipos de delitos perpetrados en la entidad. Asimismo, se investigó respecto al tipo y número de faltas administrativas presentadas por la ciudadanía. Cabe destacar que en ambos casos el análisis de la información se obtuvo con los datos recabados a lo largo de la administración anterior, 2000-2003.

Por otro lado, para contar realmente con una estadística con mayor certeza de lo que ocurre en materia delictiva, se puso en marcha un área de análisis delictivo y fue necesario desarrollar un diagnóstico integral. Nos dimos a la tarea de identificar variables que nunca se habían tomado en cuenta en el municipio, como el nivel de victimización, la percepción de

<sup>23</sup> José Luis Arce A., *De la seguridad pública a la seguridad ciudadana. Una experiencia municipal para combatir el delito y la inseguridad*.

<sup>24</sup> Entendiendo por riesgo, aquellas zonas o colonias que el área de estadística delictiva con que cuenta la Dirección de Seguridad Pública Municipal señalaba con el mayor índice delictivo en principio, incluyendo posteriormente otros factores que se aplicaron; índice de victimización, percepción de inseguridad, deterioro urbano, etcétera.

inseguridad en el municipio, la relación policía-comunidad, tanto en las áreas de seguridad pública como de tránsito municipal.<sup>25</sup> Para ello, y con el objeto de darle credibilidad y transparencia a los resultados en las diversas aplicaciones que se desarrollarían a lo largo de la administración, se contrataron los servicios de expertos en la materia totalmente ajenos a la institución y al ayuntamiento.<sup>26</sup>

Paralelamente a estas acciones preliminares, se realizaron reuniones tanto con los distintos regidores del ayuntamiento, como con los directores generales de las diversas áreas que constituyen al mismo, cuyo objetivo fue explicar el modelo de seguridad ciudadana que se desarrollaría. Se identificaron y señalaron las colonias del municipio que presentaban mayor riesgo o demanda de atención por parte de la autoridad en materia de seguridad, mismas en las que se dirigiría el proyecto piloto de Colonia Segura que se explicará más adelante. Otra acción paralela que se desarrolló, fueron los recorridos con habitantes de las distintas colonias en las que se intervendría, con el propósito de identificar mutuamente el deterioro urbano en el que se encontraban dichas colonias, así como los sitios que ellos mismos señalaban como de mayor riesgo para ser víctimas del delito. Lo anterior permitió identificar las áreas de oportunidad en que cada organismo del ayuntamiento, podría intervenir para revertir la percepción de inseguridad por deterioro urbano en las colonias inicialmente seleccionadas, acompañado desde luego con el trabajo policial con orientación comunitario previamente diseñado, así como del grupo de policía asignado a la zona.

Por otro lado, la Dirección de Seguridad Pública y Tránsito Municipal realizó tres acciones medulares para aplicar el modelo de Seguridad Ciudadana. Primeramente, creó un área específica que tendría como objetivo vincularse tanto con instituciones federales, estatales y municipales, como con la ciudadanía en sus diversos sectores, para difundir el modelo propuesto, evidenciando la importancia de su participación en la tarea de desalentar el delito y disminuir la percepción de inseguridad.<sup>27</sup>

Otra tarea de esta nueva área, fue la de realizar análisis y proyectos en materia de prevención situacional, social y comunitaria. Además, participar activamente en la selección, capacitación y generación de grupos de policía de proximidad. En este caso, se impulsaron dos grupos: uno relacionado

<sup>25</sup> Dichos resultados son presentados en Arce A., *op.cit.*

<sup>26</sup> Cabe señalar que fueron contratados los servicios del doctor Luis González Placencia, con el propósito de aplicar y presentar los resultados de la encuesta de victimización y percepción de su autoría, presentada en el libro de su autoría *Percepción ciudadana*, FCE, 2004.

<sup>27</sup> La Dirección General autorizó la creación de la Subdirección de Vinculación y Seguridad Ciudadana.

con una necesidad emanada de la propia ciudadanía, para atacar el problema de las drogas; para lo cual, por un lado, se eligió como estrategia la formación de oficiales DARE;<sup>28</sup> por otro, se seleccionó, capacitó y operó un conjunto de elementos de la corporación, que cubrieran un perfil definido para formar un grupo de policías de proximidad o comunitario, denominado por el propio personal policial como “Orión”. Dicho grupo tenía la encomienda de desarrollar actividades en tres pasos:

- Recorrido de reconocimiento geográfico de la zona en donde se participará.
- Aplicación de instrumentos de recopilación de información, manteniendo contacto directo con la ciudadanía e identificando factores de riesgo en la comisión del delito.
- Operacionalización de la zona con actividades de proximidad y de aplicación de programas para prevenir el delito.
- Participación, organización e intervención con la ciudadanía de las zonas en donde se desarrolla la actividad de la policía de proximidad.<sup>29</sup>

Otra acción medular fue con respecto a la Academia de Formación Policial, en donde se cambió su currícula académica: de ser eminentemente reactiva, a policía con orientación comunitaria o de proximidad.

La tercera acción instrumentada tuvo que ver con el incremento y modificación de los servicios que proporcionaría la Dirección de Seguridad Pública, como fue el caso de atender o canalizar a las víctimas directas o presenciales del delito, a través de la creación de un área especializada en atención a víctimas del delito.

Otro ámbito atendido en esta nueva estructura policial fue encaminada a la creación de una clínica de atención al estrés policial, expedita para el propio personal operativo. Esto con el propósito de contrarrestar la violencia que la ciudadanía otorga directa o indirectamente al policía, sea por un lado, que por no conocer la función de la policía de proximidad y lo que implica, la relación se convierte en estigmatizante y demandante, y en su

<sup>28</sup>El programa DARE (Educación para la Resistencia al Uso de Drogas) son oficiales de policías seleccionados y capacitados previamente, para ser formados en la sede en Mexicali, Baja California, cuyo propósito es prevenir el problema de las drogas en niños y adolescentes. Para mayor información consultar DARE México.

<sup>29</sup>Por el momento en las colonias el Proyecto de Policía de Proximidad (Grupo Orión) ha permanecido en la segunda etapa; se establece muy bien el diagnóstico, se actúa en problemas concretos en la comunidad, se desarrollan acciones que corresponden a sus necesidades. Para llevar a cabo el tercer paso en la comunidad es necesario desarrollar un proyecto específico para que participe la ciudadanía de manera activa en la prevención del delito; actualmente se desarrolla un proyecto permanente en zona siete, en Echegaray.

momento violenta, por el otro, que la ciudadanía, al no estar acostumbrada a mantener un contacto distinto al que habitualmente lleva,<sup>30</sup> prevalece en la desconfianza y la ofensa por todo lo que ocurre alrededor de la colonia. Todo esto aunado a que la propia corporación tampoco conocía la forma de operar y la función del policía con orientación comunitaria: la segmentación y la marginación se mostró de manera constante y permanente, por ello fue necesario brindar apoyo a estos grupos para resistir y digerir adecuadamente el embate. Cabe señalar que esta actividad se ha extendido a toda la corporación, teniendo cada vez mayor aceptación.

Con todo lo anterior, la Dirección de Seguridad Pública de la entidad concibió desde el inicio de la administración la necesidad de generar políticas públicas en materia de seguridad.

Un avance inicial para contrarrestar el problema de la percepción de inseguridad y del índice delictivo en el municipio fue reconocer que dicha problemática no era exclusivamente responsabilidad de la Dirección General de Seguridad Pública y Tránsito Municipal, como usualmente se concibe en cualquier entidad municipal en el país. Es por ello que, en primera instancia, se hizo la propuesta al gobierno municipal de “evolucionar” como lo han hecho otras administraciones de Centro y Sudamérica: del modelo tradicional de seguridad pública al de seguridad ciudadana.

De esta forma, el primer paso fue dado buscando la incorporación de otras dependencias gubernamentales en la lucha contra el problema de inseguridad. Muestra de ello fue la participación de las direcciones de la Administración Municipal dentro del proyecto Colonia Segura, a través de la conformación de la Mesa Interinstitucional de Prevención del Delito, cuya finalidad fue lograr integrar presupuestos y esfuerzos; además de mantener líneas de coordinación con las distintas áreas del Gobierno Estatal y Federal, así como, de las ONG interesadas, sin dejar de lado, la participación ciudadana. Todo ello con la finalidad de disminuir la problemática en la colonia identificada y designada para aplicar el programa piloto: colonia 10 de Abril.

La colonia seleccionada está ubicada dentro de una zona popular y con características plenamente identificadas tanto en delincuencia común, como de crimen organizado (narcomenudeo). De esta manera, los objetivos específicos de la Mesa Interinstitucional de Prevención del Delito fueron desde un inicio: recuperar la confianza ciudadana; aumentar la percepción de se-

<sup>30</sup> J. Bayley señaló en sus investigaciones que el ciudadano sólo recurría al policía cuando era absolutamente necesario, como en casos de robos, homicidios y suicidios. Además de mantener un nivel bajo de participación en acciones en donde se solicita al ciudadano participar. Citado en Hugo Frulhing y Joseph S. Tulchin, *Crimen y violencia en América Latina*, p. 30.

guridad y reducir los índices delictivos para mejorar la calidad de vida de la comunidad naucalpense (en familias, escuelas y en la colonia). Posterior a los resultados del programa piloto, esta metodología fue aplicada en dos colonias más (Lomas de San Agustín y Ahuizotla) con los ajustes necesarios para replicar el modelo y observar los resultados obtenidos, mismos que se presentarán más adelante.

Por último, debo señalar que en Naucalpan, y en particular para estas colonias, optamos por adoptar prácticas exitosas en otros países en materia de seguridad ciudadana, que consideramos podrían lograr incidir en la reducción tanto de la percepción de inseguridad, como la incidencia delictiva.

### Objetivo general del programa Colonia Segura

Se presentó como objetivo el que los vecinos de la colonia participaran activamente en la construcción e implementación de programas de prevención social y comunitaria del delito propuestos (algunos de ellos previamente diseñados por la Dirección de Seguridad Pública del municipio), para formar comunidades integradas, con el propósito de promover la Seguridad Ciudadana en Naucalpan.

### Ejes de acción

1. Diagnóstico local de la colonia.<sup>34</sup> Es importante señalar que es independiente del diagnóstico integral efectuado a nivel municipal de victimización, percepción de inseguridad y relación policía y comunidad y las faltas administrativas. Se diseñó un instrumento con niveles aceptados de confiabilidad y validez<sup>32</sup> que sirvió de cuestionario para realizar un sondeo de la situación local en la materia. En este sentido, se incluyeron preguntas relacionadas con el *modus operandi* de la delincuencia, identificado por la ciudadanía y las áreas de mayor riesgo detectadas por los habitantes; cuestionario que era aplicado por el grupo Orión (policía de proximidad), además de realizar las siguientes acciones en esta etapa:

- a) Detección y análisis de la incidencia delictiva.
- b) Encuestas de opinión respecto a la participación de la policía en el evento.

<sup>34</sup>En el procedimiento se tomó en cuenta realizar un diagnóstico inicial antes de cualquier acción en la colonia, y posteriormente, al terminar las jornadas, sólo la parte de la evaluación que tenía que ver con el proceso de las acciones. Posteriormente se realizaba la evaluación completa a los tres meses de haberse efectuado la actividad, y por último a los seis meses, con el propósito de identificar los cambios en cada uno de los puntos considerados.

<sup>32</sup>El cuestionario "Diagnóstico de Colonia Segura" fue diseñado en la Dirección de Seguridad Pública, y corregido y pilotado para observar confiabilidad y validez por el doctor Julio César Kala, asesor del Ayuntamiento en Seguridad Pública y por el propio doctor Luis González Placencia.

- c) Recorridos físicos en la colonia.
- d) Estructura urbana de la colonia: escuelas, parques, iglesias, etcétera, la cual consistía en: un tianguis, un área de juegos infantiles, una cancha de basquetbol, un gimnasio al aire libre, dos jardines de niños, la escuela primaria “Ignacio López Rayón”, una iglesia, cien comercios establecidos; además, estado de fuerza policial, consistente en: cuatro elementos (dos por turno) dos patrullas y una caseta de policía.
- e) Evaluación psicosocial de colegios (primarias) ubicados en la colonia.
- f) Identificación de autoridades auxiliares o representantes vecinales y consejo de participación ciudadana.

2. Reuniones de trabajo con autoridades, policía de la zona, vecinos e instituciones. Derivado de los resultados obtenidos se convocó a los integrantes de la mesa para presentar resultados, además de realizar la planeación de las acciones a desarrollar por cada integrante participante. Así como la aplicación y ejecución de los programas preventivos con que contaba tanto la Dirección de Seguridad Pública Municipal, como de las instituciones involucradas en materia de seguridad y de otros servicios:

- Escuela Segura (Seguridad Pública Municipal).
- Corredor Seguro (Seguridad Pública Municipal).
- Feria de Prevención del Delito: Con la participación de la PGR, PGJDF,<sup>33</sup> PGJEM, SSPF, Secretaría de Comercio, Instituto de Salud del Estado de México, Centros de Integración Juvenil, etcétera.

3. Mejoramiento Urbano Dentro del análisis del diagnóstico, el deterioro urbano fue considerado vital para mejorar el ambiente, y por el impacto presupuestal que incluía, se señalaron las mejoras consideradas viables para ser realizadas en el ejercicio presupuestal:

- Recuperación de espacios públicos, avenidas, calles, parques, etcétera.
- Mejoramiento de los servicios municipales: alumbrado público, bacheo, balizamiento, recolección de basura, antirrábico, vialidad, poda de árboles o, en su caso, reforestación de áreas públicas, etcétera.

<sup>33</sup> La Dirección de Seguridad Pública, a través de la Subdirección de Vinculación y Seguridad Ciudadana, fue instalando programas preventivos que lograron ser aceptados e integrarse en las distintas colonias. Entre ellos destacan además de Colonia Segura: Escuela Segura Libre de Armas Adicciones, Violencia Familiar y Accidentes Viales; DARE, programa de prevención y combate a las drogas y Medidas de Autocuidado y Protección (Vecino Vigilante, Corredor Seguro, Taxi Seguro, etcétera).

4. Desarrollo social. De acuerdo con la prevención social, se solicitó a las áreas del ayuntamiento dirigir programas sociales y de esparcimiento y recreación en zonas en que se participaba, situación que se extendió a las ONG y Asociación de Industriales o cámaras de comercio; la finalidad fue:

- Promoción de actividades culturales, deportivas, tiempo libre, etcétera.
- Promoción de becas a jóvenes, capacitación, empleo, asistencia médica, etcétera.

5. Servicio y tipo de atención policial prestado a los habitantes. Consistió en: evaluaciones periódicas para identificar victimización y percepción de inseguridad.

- Resolución de problemas vecinales locales.
- Información de servicios municipales.
- Canalización y seguimiento de quejas sobre servicios municipales.
- Atención en crisis a víctimas del delito o canalización a un centro de atención.
- Atención y canalización a víctimas de violencia familiar o sexual.
- Atención y canalización de niños en situación vulnerable.
- Realización de patrullajes con políticas de proximidad de pie tierra por parte del grupo Orión, en coordinación con la fuerza policial municipal que operaba en la zona.

6. Participación y supervisión ciudadana. Este eje fue medular para realizar las actividades del programa en conjunto con los diversos actores ciudadanos, pero sobre todo con la población en general de las colonias en donde se realizaba el programa; entre ellas destacaron:

- La denuncia ciudadana anónima.
- Llenado de encuestas de satisfacción de los servicios prestados.
- Función de supervisión de las acciones desarrolladas por las distintas áreas participantes del Ayuntamiento y de la corporación policial en los acuerdos tomados.
- Difusión y realización de las acciones tomadas para el beneficio de la colonia. Así como difusión para identificar a los oficiales que por alguna razón fueran removidos de la colonia.
- Realizar acciones acordadas en materia de prevención comunitaria del delito; instalar alarmas vecinales, directorios de vecinos y oficiales de policía, difusión de resultados del estado delictivo de la colonia, etcétera.



## Resultados

La convocatoria para la Mesa Interinstitucional de Prevención del Delito se vio favorecida por las participaciones de 48 representantes de las distintas Direcciones Generales del Ayuntamiento, así como regidurías, una sindicatura, y de las autoridades auxiliares de la colonia, además de la de otras instituciones interesadas en la labor preventiva, tanto en adicciones, violencia familiar y sexual, y del delito.

De manera explícita se informó que de acuerdo con el diagnóstico desarrollado a través de la encuesta de opinión Colonia Segura aplicada por el grupo Orión a vecinos de la colonia, de los recorridos físicos realizados y del buzón de quejas y sugerencias, así como de las juntas vecinales realizadas, los datos reflejaban que un 70 por ciento de las demandas de la ciudadanía correspondían a la falta de diversos servicios municipales (baches, árboles caídos, levantamiento de topes, coladeras destapadas, escombros, carros abandonados, negocios ilícitos etcétera) los cuales eran considerados por la propia ciudadanía como factores de riesgo e influían en la percepción de seguridad de la población local. Por otro lado, el 30 por ciento restante, de acuerdo con el instrumento, reportaron sentir miedo a ser víctimas de delito, debido a: la venta de droga que prevalecía en la colonia, jóvenes drogándose en la calle, riñas callejeras, falta de buena vecindad, situaciones que se relacionaron con las funciones de Seguridad Pública.

a) *Resultados preliminares de las encuestas de opinión.* Tomando en cuenta la población de la colonia: 10,297 habitantes,<sup>34</sup> se aplicaron 300 encuestas del formato Diagnóstico Colonia y de los resultados obtenidos de victimización y denuncia se comparó con los reportes de incidencia delictiva y de faltas administrativas proporcionados por la Secretaría de Gobierno del Ayuntamiento, la DGSPYTM y la PGJEM.

Los resultados de dicha encuesta señalaron para ese momento que: a la pregunta, ¿ha sufrido algún delito en los últimos seis meses? Se encontró que el 22 por ciento fueron victimizados en su colonia. ¿El lugar donde fue victimizado? Los habitantes indicaron que el 70 por ciento se perpetró en su colonia, y el 30 por ciento fuera del municipio.

Respecto al tipo de delitos de que fueron objeto: 20 por ciento fue el robo de autopartes, lesiones culposas el 20 por ciento, robo a casa habitación 10 por ciento, violación 5 por ciento, homicidio 5 por ciento, el 25 por ciento robo a transeúnte, y el 15 por ciento robo de vehículo.

<sup>34</sup> Fuente INEGI, Censo de Población 2000.

En materia de faltas administrativas en la colonia el 83 por ciento de los habitantes encuestados señalaron se cometen sin repercusión alguna y el 17 por ciento indicaron que no habían identificado que se cometieran.

El 100 por ciento de los encuestados consideraron que en su colonia existe una alta situación de riesgo en cuatro puntos básicos (cuatro calles en donde se realizan actos delictivos y consumo de drogas), mismos que coinciden con la falta de algunos servicios públicos y en los horarios de mayor incidencia.

Por otro lado, al preguntar, ¿cuáles eran en su opinión los principales problemas que tenía la colonia? Señalaron: el 14 por ciento la falta de alumbrado, el 14 por ciento la falta de áreas verdes, el 19 por ciento exceso de baches, 13 por ciento falta de balizamiento, el 2 por ciento la basura, el 16 por ciento alcantarillado en mal estado y sin tapas, el 12 por ciento topes mal planeados, y el 10 por ciento jóvenes que se esconden en lugares oscuros y delinquen por falta de presencia policial.

Con relación a los datos obtenidos en la escuela primaria pública en donde se aplicó la evaluación psicosocial, misma que consistió en la aplicación de un cuestionario dirigido a maestros para identificar situaciones de violencia familiar, prácticas violentas en niños y niñas (violencia pandémica), para observar, la posible relación con conductas disruptivas y parasociales en la propia población escolar. De esta manera se encontró:

1. La existencia de maltrato infantil, problemas en los escolares por violencia familiar, padres con problemas de alcoholismo y abuso sexual.
2. Maestros señalaron observar que entre los alumnos era reiterado el robo y las adicciones (tabaco y cerveza) de los mayores hacia los menores, o de años escolares anteriores.
3. Los registros escolares mostraron niños con conductas de aislamiento, timidez extrema, falta de concentración, falta de atención, bajo rendimiento escolar, cambios en sus hábitos alimenticios y de aseo, así como conductas de permanente mitomanía, ira, enojo y rencor en algunos casos, de angustia, tristeza, vergüenza y desesperación en otros. Lo más sorprendente, por ser escuelas primarias, fue lo detectado en algunos casos respecto a las ideas suicidas, de venganza, miedo al rechazo y baja autoestima, las cuales estaban relacionadas con ciertas conductas, como lastimar a otros compañeros con intención, irritabilidad persistente, descargas de agresividad, crueldad con animales (en algunos casos extrema). Además de permanentes conductas mitómanas, involucrarse en peleas, desafiar a la autoridad, romper reglas y realizar robos a compañeros y maestros.

4. En la mayoría de los casos los maestros y padres de familia señalaron que, independientemente de la situación mostrada por algún alumno, no había ninguna intervención psicológica de apoyo, por lo que en ocasiones sólo se recurría a la expulsión del alumno.

b) *Acciones comprometidas de cada área.* Posterior a la presentación del diagnóstico inicial para la colonia 10 de abril, se acordaron en las reuniones de la Mesa Interinstitucional de Prevención del Delito dos puntos a desarrollar; el primero era el lapso en que cada área permanecería directamente en la colonia para realizar las actividades comprometidas, el cual varió de una semana a tres meses, dependiendo del tipo de actividad que se desarrollaría; el segundo tuvo que ver con las propias acciones a realizar por cada área, mismas que se presentarían durante la semana de la jornada de prevención, y que se describen a continuación:

- *Dirección general de OAPAS:* Tuvo una ardua labor durante toda la semana: instaló un *stand* interactivo e informativo respecto a temas para el cuidado del agua y problemas de drenaje y alcantarillado; impartió talleres sobre formas de cuidado del agua; atendió quejas por fugas de agua en la colonia; además, realizó una campaña para recoger escombros y “triques” exclusivos de la colonia, así como basura, cascajo, madera, reparando alcantarillado y tapando coladeras, etcétera.
- *Dirección General de Desarrollo Social:* Instaló durante la jornada un *stand* de servicio médico (medicina preventiva) con pláticas de prevención y control de enfermedades en adolescentes y adultos. Por otro lado, también instaló un *stand* para el control canino: para vacunar y recoger perros callejeros y combatir fauna nociva (ratas, cucarachas, avispas, etcétera.) El área de *Naucalpan Joven* adscrita a esta dependencia del Ayuntamiento, proporcionó a lo largo de la jornada trípticos e información de todas las actividades culturales, deportivas y recreativas con que se cuenta, para formar grupos e inscribir a los interesados en realizar dichas actividades. Se realizaron exhibiciones deportivas de Tae Kwan Do, de fotografía, danza brasileña, del Grupo Scouts de Naucalpan; y una exposición de trabajos de la Asociación Paco's, que trabaja con personas con capacidades especiales.
- *5a. y 19a. Regidurías:* Impartieron pláticas de prevención de cáncer cérvico uterino y enfermedades venéreas, en coordinación con desarrollo social, e impulsaron con el DIF municipal una jornada médica (consulta dental, médica, corte de cabello y venta de despensas). De igual manera invitaron a participar a la Consejería Jurídica de la Secretaría de Gobierno del municipio para la atención y

asesoría de peticiones de los colonos en varios temas legales, que iban desde regularización de predios, conflictos vecinales, hasta asuntos judiciales.

- *Dirección General de Desarrollo y Fomento Económico*: La dirección asistió con sus representantes para brindar asesoría para la obtención de microcréditos y regularización u obtención de licencias para negocios. Además, su participación fue muy bien aceptada por la comunidad al instalar un *stand* informativo de promoción del empleo en las industrias o establecimientos naucalpenses.
- *Dirección General de Gobierno*: Realizó contacto permanente con los líderes comunitarios en coordinación con Seguridad Pública; difundió con perifoneo en la colonia sobre las acciones de la jornada.
- *Dirección General de Servicios Municipales*: Inició su labor de limpieza profunda de la zona que comprendía la colonia, durante la jornada y posterior a ella; se instalaron y repararon luminarias de la colonia y el día viernes se reparó la última; realizó poda de árboles para despeje de luminaria; se pintaron 204 esquinas de guarnición (4,224 metros lineales); puso en marcha el programa Tira lo que no te sirva.
- GIESG: Grupo Interdisciplinario de Estudio de la Sexualidad y Género ONG interesada en participar desde el principio, proporcionó consultorías de orientación familiar, talleres sobre violencia familiar, sexual, y escuela para padres.
- *Centros de Integración Juvenil (CIJ)*: Apoyó con un *stand* informativo, trípticos e impartió información respecto a la labor de escuela y padres de familia para combatir el problema de las drogas, así como la forma adecuada de canalización de personas con adicciones.
- *Dirección General de Seguridad Pública y Tránsito Municipal*: Realizaron diversas acciones identificadas en tres líneas; con relación a la Delegación y Subdirección de Tránsito: se instaló una Unidad de Tránsito para tramitar licencias de conducir (tramitando un total de 23 licencias) por un lado; por otro, se logró contactar con los dueños de coches viejos-chatarra para que retiraran sus unidades, y en otros casos fueron remitidos al corralón (en esta acción se atendieron 25 casos reportados y verificados mediante un censo). Además, participaron en dar vialidad y protección en horas de ingreso y egreso escolar de los principales colegios, disminuyendo los accidentes viales. Por otro lado, la Subdirección Operativa también realizó diversas acciones entre las que destacan operativos específicos con la Agencia Federal de Investigaciones (AFI) y con la Policía Federal Preventiva (PFP) para combatir el narcomenudeo, además de proporcionar mayor presencia policial y cambiar sus operativos disuasivos. Por su parte, la Subdirección de Vinculación y Seguridad Ciudadana, incluyó la presencia temporal de la policía de proximidad (grupo Orión), en donde aplicó la segunda fase de sus acciones (señaladas anteriormente). Ingresó en la es-

cuela primaria de la localidad el grupo DARE, permaneciendo en ella cuatro meses para aplicar el programa a 3o., 4o. 5o. y 6o. años de nivel escolar. Además se implementaron, en acuerdo con los habitantes, los programas de Escuela Segura y Prevención Comunitaria. Con pláticas y talleres de medidas de autoprotección en diversos temas (transeúnte, robo de auto parte, robo a casa habitación, vecino vigilante, etcétera).

- *La Consejería Jurídica adscrita a la Secretaría del Ayuntamiento:* Asesoró a habitantes en la realización de trámites de diversa índole, así como en cuestiones judiciales. Por otro lado, participó en talleres para difundir el bando municipal Derechos y Obligaciones Ciudadanos.
- *La Dirección General de Comunicación Social del Ayuntamiento:* Participó en la cobertura y difusión del evento en distintos medios, a lo largo de la jornada de prevención, así como de los resultados y comentarios de los habitantes y auxiliares comunitarios. Además, diseñó los logotipos del programa y participó en la difusión de los eventos durante la jornada en la misma colonia.
- *La Secretaría de Seguridad Pública del Distrito Federal:* Participó con su grupo de fuerza de tarea, dramatizando cómo prevenir hechos delictivos comunes: robo en vehículos públicos, casa-habitación, robo de infante, entre otros.
- *La Secretaría de Seguridad Pública Federal:* Participó a través de la Dirección General de Prevención del Delito con la instalación de un *stand* informativo para asesorar a los habitantes en programas preventivos (Ojo Vigilante).
- *Grupo de Alcohólicos Anónimos 24 horas con que cuenta la colonia.* Cabe señalar que al realizar las diversas acciones por la comunidad de manera voluntaria, se unieron grupos como el de AA para realizar limpieza de escombros y diversas labores, sin costo alguno. Señalamos éste por haber sido el más representativo, sin embargo también se unieron Drogadictos Anónimos y grupos de “Jóvenes banda” de la colonia.

Posterior a la culminación de la jornada de prevención, que duró una semana en el proyecto piloto, se realizó una reunión de evaluación y resultados preliminares, con todas aquellas direcciones que intervinieron. Se presentaron propuestas para mejorar la organización de la jornada, así como los comentarios favorables por los logros obtenidos. Los miembros del Consejo de Participación Ciudadana de la Colonia, agradecieron en general a las autoridades municipales por los logros alcanzados. Para finalizar, se realizaron nuevos compromisos para culminar la labor en la colonia, tales como seguir con la poda de árboles, el retiro de coches viejos o abandonados así como unir esfuerzos para solucionar la proliferación de los talleres irregulares de hojalatería, y la aplicación de las encuestas que

dieran el nivel de victimización y percepción de inseguridad en un lapso de tres y seis meses posterior a las acciones desarrolladas en ese momento.

Antes de pasar a la parte de las conclusiones y comentarios finales, mostraré esquemáticamente el resultado más representativo del modelo Colonia Segura,<sup>35</sup> aplicado en las colonias Lomas de San Agustín y Ahuizotla, ambas también enmarcadas en zonas populares dentro del municipio de Naucalpan. A diferencia de la 10 de Abril, éstas no colindan con el Distrito Federal, ni con otros municipios.

Cabe señalar primeramente que en estas colonias se rediseñó la planificación para abordar la colonia, así como la forma de evaluar tanto los programas (proceso, resultados e impacto) como la población atendida directamente por cada una de las áreas participantes, además de la forma en que se impartieron los temas de prevención.<sup>36</sup>

Los resultados en ambas colonias se inician con los datos que arrojaron los diagnósticos psicosociales aplicados en los ocho colegios públicos locales de educación primaria en ambas colonias, los cuales indicaron situaciones similares a las que arrojó el estudio de la colonia piloto.

1. En seis de las ocho escuelas evaluadas se reportó que la población escolar vivía situaciones de maltrato infantil en cualquiera de sus formas; las otras dos escuelas (ubicadas en Ahuizotla) reportaron como problema principal los casos de violencia familiar que tenían sus alumnos. Los tres problemas detectados en las escuelas que afectan a la población infantil son: maltrato infantil, violencia familiar y abuso sexual, mismos que en la mayoría de los casos reportados generaban en los menores problemas en los diferentes aspectos de su desarrollo, y conductas tanto parasociales como antisociales.

2. Las conductas que presentaban los menores, al parecer como consecuencia de los problemas antes mencionados son: tendencia a mentir (mitomanía); verse involucrado en peleas, conductas y descargas agresivas diversas que podían llevarlos a destruir cosas o a causar lesiones de manera intencional; no respetar las reglas y desafiar a la autoridad. En algunos casos, principalmente relacionados al abuso sexual, los menores presentaban; angustia, tristeza,

<sup>35</sup> En las siguientes colonias se aplicó el mismo esquema del modelo, con los mismos ejes de acción. En los diversos casos asistieron las mismas áreas del ayuntamiento, y fue variable la asistencia de otros organismos y dependencias federales y estatales. Se modificó la encuesta de diagnóstico aplicado por el grupo Orión, con la finalidad de precisar algunos datos, como el caso de percepción y factores de riesgo.

<sup>36</sup> En las colonias siguientes los talleres se dieron en diversas casas de colonos y en la iglesia de la localidad, así como en espacios públicos, parques, teatros al aire libre, canchas deportivas, etcétera. La importancia fue que la población fuese propositiva y corresponsable de las acciones por desarrollar en la colonia.

aislamiento social, enojo, frustración, miedo al rechazo. En general, la mayoría de los jóvenes presentaba baja autoestima, deseos de venganza, asimismo, se detectaron casos de ideación suicida; algunos llegaron a cometer robos a sus pares, padres o maestros, y presentaban crueldad hacia los animales.

3. De los casos detectados sólo unos cuantos habían recibido algún tipo de ayuda, ya sea psicológica o psicopedagógica; sin embargo, a la mayoría de los menores no se les había proporcionado ningún tipo de ayuda, ni en la escuela ni en su familia, siendo expulsados del colegio como medida correctiva.

En cuanto al nivel de victimización para la colonia Lomas de San Agustín, disminuyó posterior al programa de Colonia Segura en un 28 por ciento, cuando se les preguntó a los colonos previamente, ¿ha sido usted víctima de algún delito en los últimos tres meses?, el 49 por ciento respondió aquél afirmativamente, y posteriormente sólo el 21 por ciento lo había sido. Respecto a la colonia Ahuizotla, ante esta misma pregunta, se presentaba, previa a la intervención del programa, el 29 por ciento de victimización, y al concluirse el 17 por ciento de los encuestados respondieron afirmativamente, lo que indicaba una disminución del 12 por ciento.

De la misma forma, ante la pregunta, ¿considera usted que en su colonia existe alguna situación de riesgo? En Lomas de San Agustín respondieron afirmativamente antes del programa el 71 por ciento, señalando entre los factores más importantes: falta de alumbrado público, drogadicción, robos y falta de policías, en ese orden de importancia. Posterior al programa el 62 por ciento de los habitantes encuestados señalaron que existían factores de riesgo, identificando como tales, nuevamente la falta de alumbrado, robo a transeúntes, consumo de drogas, “vagos” y falta de policías, entre las más sobresalientes, mostrando una disminución del 9 por ciento a lo reportado inicialmente. En la misma pregunta para la colonia Ahuizotla, el 72 por ciento previo al programa de Colonia Segura indicó sí identificar situaciones de riesgo y posteriormente sólo lo reportó el 64 por ciento, lo que indicó una disminución del 8 por ciento. Entre las situaciones de riesgo reportadas destacaron: robos, falta de vigilancia, venta de droga, falta de alumbrado y vehículos abandonados.

Con respecto a las faltas administrativas en la colonia Lomas de San Agustín, previo al programa el 80 por ciento de los encuestados reportaban observar esta falta; posteriormente el 70 por ciento lo reportó exclusivamente, disminuyendo en un 10 por ciento el no observar la realización de las faltas más comunes. Situación que en Ahuizotla presentó una disminución

del 18 por ciento. Entre las que destacaban: orinar en la vía pública, tirar basura en la calle y tomar drogas y alcohol en la vía pública.

En ambas colonias se introdujo la pregunta: ¿Qué espera de la policía? Con la finalidad de mejorar el servicio, encontrando que en Lomas de San Agustín antes del programa el 50 por ciento no supo qué contestar, el 19 por ciento demandó atención rápida, el 15 por ciento respeto, y orientación clara y reparar el daño que les causaron, con el 8 por ciento cada una. Posterior a la jornada solicitaron el 55 por ciento atención rápida, el 22 por ciento respeto, 11 por ciento no contestó, 8 por ciento orientación clara, 3 por ciento reparación del daño y 1 por ciento policía honesta, reduciendo en la población el ignorar cuál era el servicio que podría prestar la policía. Para el caso de Ahuizotla encontramos la ciudadanía que previamente al programa el 58 por ciento no sabía qué contestar, el 21 por ciento demandó respuesta rápida, mientras que el 18 por ciento orientación clara, así como el 3 por ciento demandó respeto. Posteriormente, 61 por ciento solicitó atención rápida, el 10 por ciento orientación clara, el 25 por ciento respeto y el 4 por ciento reparación del daño causado.

De acuerdo con los reportes que arrojaron las encuestas, tanto en Lomas de San Agustín, como en Ahuizotla los habitantes respondieron a la pregunta: ¿Con las acciones que se tomaron en tu colonia por parte de seguridad pública, la imagen que tienes de la policía municipal ha mejorado? En la primera, el 26 por ciento señaló que no cambió en nada y el 74 por ciento reportó haber mejorado la imagen policial. Para el caso de Ahuizotla el 55 por ciento de la población encuestada señaló que la imagen de la policía no había cambiado, mientras que el 45 por ciento señaló tener una imagen diferente.

Cabe señalar que en esta ocasión en ambas colonias se identificó, a diferencia del programa piloto, a la población beneficiada de forma directa o indirecta con las acciones del programa,<sup>37</sup> siendo así que en la colonia Lomas de San Agustín la población beneficiada de forma indirecta fueron poco más de 20,000 habitantes, del total de la población; y que asistieron directamente a las actividades de la jornada de prevención, según los registros, 7,590 habitantes. Asimismo, para el caso de la colonia Ahuizotla, la

<sup>37</sup> Los beneficios directos en este caso consistieron en la atención personalizada otorgada a los habitantes en cada uno de los *stand* de las instituciones (federales, estatales o municipales, y no gubernamentales) participantes en la jornada, los cuales podían consistir en asesorías jurídicas, consultas médicas, otorgamiento de microcréditos, etcétera y para lo cual se llevó un registro por tipo de servicio. Para el caso de beneficio indirecto, se consideraron como tales los mejoramientos urbanos y el servicio municipal proporcionado en sus distintos rubros a los sectores de la población residente o cercana a las áreas intervenidas. Esto incluyó incluso la recuperación de espacios públicos: parques, jardines, canchas deportivas etcétera.



población beneficiada indirectamente después de la jornada fue de 19,000 habitantes, y de forma directa 6,450 personas que asistieron a las actividades de la jornada de prevención.

Por otro lado, de acuerdo con los resultados obtenidos al preguntar a los locatarios si había cambiado la imagen de la policía después de las acciones realizadas en el programa, en la colonia Lomas de San Agustín el 74 por ciento del total encuestado señaló que había mejorado, situación que en la colonia Ahuizotla sólo alcanzó, en los colonos encuestados, el 45 por ciento, lo que permitió tomar medidas para mejorar el servicio policial. Cabe señalar que el índice delictivo, de acuerdo con las cifras presentadas, bajó en los rubros de robo a casa-habitación, a comercio y transeúnte, pero persistió el robo a autopartes y venta de droga en ambas colonias.

Con el propósito de observar qué tanto han influido cada una de las acciones desarrolladas en los programas preventivos, y en particular el de Colonia Segura, además de las acciones de orden estrictamente policial (operativos específicos para disuadir) en las distintas zonas, se esperarán los resultados de la tercera encuesta de victimización y percepción de inseguridad, para analizar qué tanto impacto han generado acciones como las descritas hasta este momento en aquellas colonias de mayor riesgo en Naucalpan.

## DESAFÍOS Y COMENTARIOS FINALES

A lo largo de la implementación piloto en las otras dos colonias en donde se aplicó el programa Colonia Segura, se identificaron algunos puntos que por su naturaleza considero relevante presentar, ya que tuvieron que ver con la disposición y apertura para participar de los diversos sectores en la realización del programa en sus distintas fases. También el cambio conceptual que representó para la propia corporación de policía municipal, sobre todo al involucrarse en tareas que, en principio, eran concebidas como ajenas a la labor policial.

En cuanto a la respuesta que se le viene dando a la criminalidad, hemos caído en un círculo vicioso de más delito, más justicia penal y penas más drásticas, y también más prevención directa (defensa personal armada, custodias, etcétera.) sin lograr reducir la actividad criminal, ni salir de ese círculo vicioso. Como lo señala Elías Carranza (2004):

La justicia penal, en todos los países, tiene un efecto simbólico importante, pero su impacto en la reducción del delito es mínimo, tanto en naciones de altos

ingresos como de bajos y medios. En todo el mundo se gastan presupuestos cada vez más altos para enfrentar al delito con policías, tribunales y prisiones, pero un porcentaje mayoritario de los delitos cometidos queda en cifra negra, y sólo una pequeña fracción de casos llega a la etapa de juicio, y una proporción muchísimo menor de delincuentes ingresa a la cárcel.

Otras respuestas en auge son las medidas de prevención situacional y las de prevención directa, especialmente la tenencia y porte de arma de fuego. En las primeras, la función policial es muy importante. Estas medidas tienen su razón de ser en el hecho de que, estadísticamente, determinados delitos ocurren con mayor frecuencia en determinadas condiciones, y lo que se procura entonces es actuar sobre esas condiciones para reducir su incidencia. En el caso del programa Colonia Segura, aplicado inicialmente en la colonia 10 de Abril en el municipio de Naucalpan, debido a las condiciones en que se presentaba el índice delictivo en ese momento, dio margen para aplicar las medidas de prevención situacional acompañadas de medidas comunitarias y sociales (aun cuando estas últimas fueran de forma paulatina), dieron resultados que podríamos considerar como prometedores; situación que se vio reforzada por los resultados obtenidos cuando se aplicó el programa en las otras colonias. Sin embargo, como lo señalan los expertos, se debe tener cuidado, ya que en algunos casos las grandes diferencias socioeconómicas entre la población pueden generar que el excesivo control situacional del delito contribuya a aumentar la distancia social, a extender el aislamiento y a reducir la interacción personal y social.

En cuanto a la tenencia y porte de armas de fuego, numerosos estudios muestran que es una variable que incide directamente en el aumento de los hechos de violencia (Carranza y Solana, 2003). Como alcalde de la ciudad de Cali, Colombia, el doctor Rodrigo Guerrero verificó la incidencia de las variables armas y alcohol en los hechos de homicidio, y redujo la frecuencia de ese delito controlando ambas variables (Guerrero, 2000). El ideal al que deberíamos tender en materia de políticas públicas es que las armas de fuego estén exclusivamente en las manos de la policía uniformada. Lógicamente, no es un objetivo que pueda lograrse en el corto plazo, pero debería alcanzarse con pasos graduales. Para el caso del municipio de Naucalpan, en particular en las colonias donde se intervino, esta acción no se desarrolló con programas expeditos, lo que reflejó que se desconozca la relación entre armas de fuego y drogas. Sin embargo, el índice de homicidios en la entidad no sólo se controló, sino fue a la baja.<sup>38</sup> Sería importante

<sup>38</sup> Véase Tercer Informe de Gobierno Municipal de Angélica Moya Marín, Municipio de Naucalpan de Juárez.

en este sentido desarrollar una investigación para observar el comportamiento de las variables consideradas.

Como lo ha señalado en reiteradas ocasiones Elías Carranza, es un hecho objetivo que ninguna sociedad del mundo contemporáneo ha podido prescindir del uso de la justicia penal, ni de las medidas de prevención situacional, ni de prevención armada: ni aún las que pudiéramos considerar como las más democráticas, las menos violentas, o más equitativas; pero sí es posible hacer una distinción entre sociedades con un uso exacerbado de la justicia penal, de aquéllas que han logrado menores niveles de criminalidad mediante un uso moderado; Éste sería un objetivo de políticas de seguridad al que deberíamos tender, pues no hay que olvidar que la justicia penal interviene *a posteriori* del delito para castigar a los culpables. Las formas de prevención situacional, sin actuar sobre las condiciones que generan el delito, impiden la disminución de comisión de delitos específicos; similar es el caso de las formas de prevención directa y el uso de armas.

Al hablar de prevención primaria y sus distintas formas, se toca un punto que por lo regular suele cansar a algunos auditorios, porque se trata de medidas de largo plazo, que requieren la implementación de políticas públicas en distintos sectores del Estado, pero considero que este es el meollo de la cuestión y si continuamos ignorándolo, nos impedirá avanzar en esta materia y en muchas otras del desarrollo social y político. Afortunadamente se han hecho importantes progresos en la determinación de qué funciona en materia de prevención del delito. Lo lamentable del caso, es que no existen foros, o espacios para darlos a conocer. Lamentablemente autoridades y políticos sólo continúan impulsando respuestas de corto plazo, que frecuentemente no contribuyen a la prevención de la criminalidad; inclusive dificultan el avance en esta materia en el largo plazo.

En el caso del municipio de Naucalpan es importante reconocer que las autoridades de Seguridad Pública y sobre todo, la propia presidenta municipal, enfrentaron la presión social local para combatir el delito de forma exclusivamente reactiva, y proceder a adoptar un cambio de paradigma, para dar respuesta al problema criminal. En este sentido, se adoptaron políticas de prevención social y comunitario, así como situacional (aun cuando se aplicó, en las colonias en que participó el programa Colonia Segura), que a lo largo de la gestión se integraron a las políticas públicas del ayuntamiento, coordinando los presupuestos y los esfuerzos de las distintas instituciones en diversos programas, para combatir no sólo el delito, sino también la inseguridad manifestada.

La tarea no fue fácil, sobre todo si consideramos que la concepción tradicional de enfrentar al delito siempre había sido función y responsabilidad exclusiva de Seguridad Pública, tanto para la ciudadanía como para políticos y autoridades de otras dependencias, e incluso tanto para el personal de mando policial, como el operativo de la propia dependencia.

No existía una visión clara de que hoy se deben enfrentar tanto el delito, como otros problemas anexos, como el tema del miedo a ser víctima del delito, o el de la inseguridad, misma que difícilmente serán resueltos con más policías, más patrullas, más penas y cárcel.

Si bien he comentado que cambiar de paradigma implicó ciertas dificultades para las autoridades, la propia policía presentó una resistencia permanente para dejar de patrullar de la forma tradicional y cambiar a realizar actividades con otra perspectiva –policía comunitaria. Lo curioso del caso fue que la resistencia parecería una resistencia ciega, toda vez, que muchas de las acciones se realizan en la práctica cotidianamente. La diferencia estribó, en que en esta ocasión, en los lugares en donde se realizaba la implantación del programa de Colonia Segura, se solicitó que los indicadores dejaran de ser solamente los concernientes a las remisiones realizadas ante la autoridad competente, presentando indicadores que tenían que ver con el número de contactos ciudadanos realizados en su jornada diaria, los apoyos a los ciudadanos, las asesorías, la atención a víctimas de algún delito, etcétera, situación que no convenció en principio, hasta que sus propios mandos fueron percatándose de los beneficios que generaba con la propia ciudadanía.

Otro actor importante, sin lugar a dudas, es la propia ciudadanía, donde también se presentaron ciertas dificultades, ya que por la forma particular en que ha operado la policía para combatir el delito en las últimas décadas, la corporación se ha mantenido prácticamente alejada de los ciudadanos, recurriendo a ésta sólo en casos extremos, y teniendo contacto exclusivamente para asuntos muchas veces molestos. Por tal motivo, no hay credibilidad y confianza para realizar actividades en común,<sup>39</sup> sobre todo para prevenir el delito, limitando su participación a dos aspectos: la queja permanente por la ineficiencia de la policía, y la denuncia de los casos en que la policía comete abusos. Sin embargo, deja de lado, la forma en que pueden los habitantes convertirse no sólo en supervisores o controladores de las

<sup>39</sup> Para enfrentar esta situación, la Dirección de Seguridad Pública intervino en principio con personal civil debidamente capacitado en temas de prevención del delito, con tareas definidas y con la policía con formación comunitaria o de proximidad, como el caso del programa DARE; posteriormente, se intervino con la policía de proximidad y la policía operativa con que cuenta la dirección, para programas específicos.

acciones policiales y del ayuntamiento, sino lo más importante, en el caso de prevenir el delito: impulsar las medidas de autocuidado, ya sea en casa, en la calle, en el transporte, etcétera, y con ello cambiar el costo beneficio que suele tomar en cuenta el delincuente para realizar algún acto delictivo. Es decir, si se rompen las condiciones que puede propiciar el delito, se emigra para aquellos lugares en donde es más fácil y de menos riesgo.

Cabe señalar que, en principio, debido a la demanda de peticiones y exigencias, los propios policías eran prácticamente maltratados por los ciudadanos, situación que fue disminuyendo cada vez que a los habitantes de las colonias en donde se intervino comprendían tanto la labor de ellos, como la función y el servicio que les brindarían los policías. Es importante aclarar que si bien hubo cambios notorios en la relación policía y comunidad, no fue así en todos los casos. Sin embargo, el propio cambio policial vino del interior de la corporación, al percatarse lo útil del nuevo esquema que la autoridad les proponía.

Un elemento que estuvo presente en las colonias en donde se intervino fue la relación que se estableció de la policía con las autoridades auxiliares de las colonias (representante vecinal, delegado de la colonia etcétera), que varió desde actitudes corporativas y clientelares, hasta de apoyo a la propia localidad. En algunos casos, el discurso de autoridades auxiliares hacia la población estribaba en el hecho de aseverar que por sus gestiones y buena relación con la autoridad se había conseguido la participación del ayuntamiento en la colonia, cuando la realidad estribaba en la selección por los índices delictivos y condiciones de riesgo, asumiendo con ello, incluso actividades con fines partidistas y electorales. Sin embargo, y pese a ello, la población de la colonia demandó continuidad en este tipo de trabajos conjuntos por parte de la autoridad municipal, en donde evidentemente el modelo de seguridad ciudadana está basado en el programa de Colonia Segura, el cual no sería posible sin la participación activa de la ciudadanía en materia de seguridad.

Un punto pendiente del programa, tuvo que ver con la conformación de la contraloría ciudadana, la cual tenía como finalidad supervisar que se siguieran realizando los acuerdos tomados por todos los integrantes del ayuntamiento que participaron en la Mesa Interinstitucional de Prevención del Delito, así como por los propios ciudadanos, para finalmente evaluar en conjunto –ciudadanos y autoridades– las acciones que la municipalidad otorga a la colonia para reducir la criminalidad y la percepción de inseguridad, traduciendo el actuar de forma impulsiva y reactiva de las instituciones, a una acción debidamente planeada y orientada en todo momento en políticas públicas en seguridad ciudadana.

Pese a lo anterior, cabe señalar que acciones que tienen que ver con la prevención situacional, social y comunitaria, sin duda resultan una alternativa importante a considerar para dar respuesta temporal a la situación de inseguridad y criminalidad a nivel local. En el caso de la colonia 40 de abril, y de seguir con algunas de las acciones realizadas en Colonia Segura un año y medio después de la primera acción tomada, los niveles de victimización seguían mostrando buenos resultados, así como la relación con la policía y, desde luego, con una mejor percepción respecto a la inseguridad en la población. Sin embargo, tales resultados sólo deben de ser tomados en forma temporal, tomando en cuenta la movilidad de la propia delincuencia y la cercanía de las instituciones en la localidad.

## BIBLIOGRAFÍA

- ACERO, H. (2002), *Seguridad y convivencia en Bogotá: Logros y retos*, Ecuador, FLACSO.
- ARRAIGADA, Irma y Lorena Godoy (1999). *Seguridad ciudadana y violencia en América Latina: diagnóstico y políticas en los años noventa*, Santiago de Chile, CEPAL, División de desarrollo social.
- BOBEA, Lillian (2003). *Entre el crimen y el castigo: seguridad ciudadana y control democrático en América Latina*, Caracas, Nueva Sociedad.
- \_\_\_\_\_. (2004), "¿Juntos pero no revueltos? De la militarización policial, al policia-  
miento militar. Implicaciones para las políticas de seguridad ciudadana en el  
Caribe", en *Seguridad ciudadana y orden público en América Latina*, Caracas, Nueva  
Sociedad.
- CANDINA, Azun (2006), "Carabineros de Chile: Una mirada histórica de la identidad  
nacional, en Lucía Dammert y David Bayley, *Seguridad y reforma policial en las  
Américas*, México, Siglo XXI.
- Carranza, Elías (1997), *Delito y seguridad de los habitantes*, México, Siglo XXI.
- \_\_\_\_\_. y E. Solana (2003), *Relación entre tenencia o portación de armas y homicidio*,  
San José de Costa Rica, ILANUD.
- \_\_\_\_\_. (2004), "Políticas públicas en materia de seguridad de los habitantes ante  
el delito en América Latina", en *Seguridad ciudadana y orden público en América  
Latina*, Caracas, Nueva Sociedad.
- CHINCHILLA, Laura (1999), *La seguridad comunitaria: proyecto alternativo a la seguridad  
y la participación ciudadana. Diálogo centroamericano*, San José de Costa Rica.
- CLARIÓN, Fernando (2002), *Seguridad ciudadana, ¿espejismo o realidad?*, Ecuador, FLACSO.
- CRUZ, José Miguel (2006), "Dinámica de la reforma policial en el Salvador", en L.  
Dammert y D. Bayley (coords.), *Seguridad y reforma policial en las Américas*,  
México, Siglo XXI.
- DAMMERT, L. y D. Bayley (2007), *Seguridad y reforma policial en las Américas*, México,  
Siglo XXI.

- \_\_\_\_\_ (2005), *La participación comunitaria*, Santiago de Chile, Centro de Estudios de Seguridad Ciudadana.
- \_\_\_\_\_ (2005), Participación comunitaria en la prevención del delito; ¿De que participación hablamos?, en H. Frühlhing *Participación ciudadana y reformas a la policía en América del Sur*, Santiago de Chile, Centro de Estudios para el Desarrollo.
- \_\_\_\_\_, y A. Lunecke (2004), *La prevención del delito en Chile: una visión desde la comunidad*, Centro de Estudios de Seguridad Ciudadana, Santiago de Chile, 2004.
- De Francisco, Gonzalo (2005), "El doble reto del conflicto armado y la seguridad pública. La evolución de la Policía Nacional de Colombia", en L. Dammert y D. Bayley, *Seguridad y reforma policial en las Américas*, México, Siglo XXI.
- FRÜHLING, H. (2005), "La reforma de la policía y el proceso de democratización", en *Crimen y violencia*, CFE.
- \_\_\_\_\_ (2005) *Participación ciudadana y reformas a la policía en América del Sur*, Santiago de Chile, Centro de Estudios para el Desarrollo.
- \_\_\_\_\_ y Joseph S. Tulchin (2005), *Crimen y violencia en América Latina*, México, Siglo XXI.
- \_\_\_\_\_ y A. Candina (2004), *Policía, sociedad y Estado: modernización y reforma policial en América del Sur*, Santiago de Chile, Centro de Estudios para el Desarrollo.
- GONZÁLEZ PLACENCIA, L. (2004), "El concepto de víctima desde la óptica de los derechos humanos", en *Seguridad Pública, prevención del delito y derechos humanos*, México, Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal.
- \_\_\_\_\_ (2003), *Percepción ciudadana de la inseguridad*, México, FCE.
- GUERRERO, R. (2000), "Violencia en América Latina. Epidemiología y costos", en *Asalto al desarrollo. Violencia en América Latina*, Banco Interamericano de Desarrollo.
- PEÑALOZA, P.J. (2006), "Candidatos Partidos y Seguridad Pública", *Este País*, núm. 182, mayo.
- RICO, J.M. (1997), *Prevención comunitaria del delito: perspectivas para América Latina*, Florida, EUA, Centro para la Administración de Justicia de la Universidad de Florida.
- \_\_\_\_\_ (2005), "Prevención comunitaria del delito: aspectos teóricos y conceptuales", trabajo presentado en el primer congreso internacional de seguridad ciudadana y adicciones, celebrado en Naucalpan de Juárez, estado de México, agosto de 2005.
- \_\_\_\_\_ (2005), *Seguridad ciudadana*, México, Siglo XXI.
- ROWLLAND, A. (2005), Retos en el desarrollo de políticas de seguridad pública en los municipios mexicanos, Documento presentado en el X Congreso Internacional el CLAD, Santiago de Chile, octubre de 2005.
- SOZZO, M. (2005), "Metamorfosis de los discursos y las prácticas sobre seguridad urbana en la Argentina", en L. Dammert y D. Bayley, *Seguridad y reforma policial en las Américas*, México, Siglo XXI.
- ZEPEDA LECUONA, G. (2004), *Crimen sin castigo*, México, FCE-CIDAC.

# Las debilidades de la fuerza pública de la ciudad de México\*

Elena Azaola

## INTRODUCCIÓN

En el presente trabajo se exponen algunos de los resultados de un estudio que he venido realizando, a partir de 2001, acerca de la policía preventiva de la ciudad de México. Uno de los objetivos principales del estudio consiste en dar la palabra a los policías para intentar comprender, desde su perspectiva y con los significados que les son propios, cómo entienden la función que desempeñan y qué obstáculos encuentran para realizarla.

Ello resulta importante a la luz de las siguientes premisas que constituyen el punto de partida de este trabajo:

1. cualquier proyecto de reforma policial que aspire a producir cambios de fondo, requiere que los policías lo conozcan y estén dispuestos a llevarlo a cabo;
2. para que dicho proyecto cuente con la aprobación de los policías, se requiere que éste tome en cuenta sus necesidades y ofrezca respuestas a sus problemas; y
3. para conocer y entender los problemas que para los policías son más significativos, se requiere aproximarse a ellos y escuchar sus puntos de vista.

Quisiera referirme muy brevemente al tamaño y los grupos que integran la fuerza policial.

La policía preventiva de la ciudad de México está compuesta por 76,000 elementos, la mitad de los cuales son considerados empleados de la Secretaría de Seguridad Pública mientras que la otra mitad, integrada por la policía auxiliar y la bancaria, tiene un estatuto irregular por el cual, a pesar de formar parte de la fuerza policial, no se le reconocen plenamente sus dere-

\* Conferencia impartida en el seminario Retos de la Criminalidad para la Democratización y el Estado de Derecho en América Latina, celebrado en la Universidad de Oxford del 17 al 19 de junio de 2004.



chos laborales, además de que este cuerpo ha sido operado de manera autónoma, con criterios arbitrarios y poco transparentes.

Del total de los policías preventivos, incluyendo a los auxiliares, el 80 por ciento viste uniforme azul, mientras que el 20 por ciento restante son de vialidad y visten uniforme café. Cabe decir que, al interior de la corporación, se considera un privilegio pertenecer a vialidad y utilizar uniforme café, aun cuando no todos tienen acceso a una patrulla o a una motocicleta. Ello se debe a que estos policías son los que tienen la posibilidad de extorsionar a quienes han cometido infracciones al Reglamento de Tránsito, ya que los ingresos que perciben por este concepto superan, y con mucho, los que provienen de su salario.

El trabajo que he venido desarrollando se basa en el análisis de los testimonios de 250 policías. La mitad de ellos los obtuve al entrevistar en sus cuarteles a policías de todos los niveles jerárquicos y la otra mitad del análisis de autobiografías escritas por policías de distinto rango y antigüedad que se propusieron narrar su historia como policías.

A continuación abordaré primero algunas de las conclusiones que se desprenden del estudio realizado mientras que en los incisos siguientes intentaré mostrar los elementos en que se basan.

## PRINCIPALES HALLAZGOS

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

como consecuencia una pérdida creciente del interés por el adecuado desempeño de su función.

- Otro obstáculo importante lo constituyen las faltas de respeto y de reconocimiento que los policías dicen recibir continuamente por parte de los ciudadanos.

## RESULTADOS

Existen algunos temas que aparecen de manera recurrente tanto en las entrevistas como en las autobiografías. Entre ellos están, en primer lugar, los problemas que podríamos etiquetar como deficiencias o limitaciones en las condiciones en que prestan sus servicios. En segundo lugar, la corrupción y la manera como los policías se ubican frente a este problema. Asimismo, otros de los temas que fueron abordados con frecuencia, son: la relación con los jefes; la imagen que de sí mismos tienen los policías; la imagen que tienen de los ciudadanos; los problemas relacionados con la capacitación; la manera como se sienten tratados por la institución y el consumo de alcohol y/o drogas entre los policías.

Abordaremos a continuación algunos de estos temas citando de manera textual una pequeña muestra de los testimonios que recabamos.

### Deficiencias en las condiciones de trabajo

Un conjunto de temas frecuentemente abordado por los policías tiene que ver con las deficientes condiciones que se les brindan para poder desempeñar su trabajo. Se trata de asuntos en los que existe un amplio consenso, si bien hay matices y acentos que varían dependiendo de la jerarquía, la edad, el sector o el agrupamiento al que pertenecen.

Nos referiremos a lo que los policías dicen en relación con su salario, el equipo de que disponen, la jornada laboral y los problemas que enfrentan para poder ascender.

#### Salario

Entre los policías que ocupan los niveles jerárquicos más bajos, existe una gran inconformidad respecto de su salario. El señalamiento de que estos salarios propician la corrupción o, inclusive, la justifican, es un lugar común entre policías de todas las jerarquías. Asimismo, se considera que el bajo salario es, por lo menos en parte, responsable del deficiente desempeño de los policías.

En nuestra sociedad no se valora este servicio. En cualquier otro país el policía está bien pagado pero aquí un policía no está bien pagado y así no puede servir.

Para mejorar la corrupción, tendrían que pagarnos un buen salario. Nos pagan 3,000 pesos a la quincena menos los descuentos... eso no alcanza para la familia... si uno no recibe estímulos, pues uno busca la manera de salir adelante... Si hubiera un sueldo decoroso, uno cuidaría más su trabajo y no se iba uno a arriesgar por los 100 o 200 pesos que los conductores nos ofrecen...

Dada la situación anterior, algunos policías han llegado al extremo de proponer que, si no es posible que les paguen un mejor salario, su empleador debería ayudarles, por extraño que parezca, a conseguir otro trabajo.

Yo pienso que el policía debería tener las facilidades para conseguir, o que la misma corporación le consiguiera, algún trabajo extra, para que así aumentara su nivel de vida...

A mí me gustaría que algún día nos llamaran conforme a expediente y que nos encontraran alguna otra vocación más que la de ser policías para que así hubiera más oportunidades para la gente que en verdad tiene vocación de servicio.

Sin embargo, los policías no sólo manifiestan su inconformidad con el pobre salario que reciben, sino también con la falta de normas y de procedimientos claros que se cumplan de manera invariable y que generen certidumbre. Asimismo, con la falta de reconocimiento a su trabajo, la falta de otros incentivos y de prestaciones, así como con el incumplimiento de promesas que una y otra vez les han hecho sin que puedan verlas satisfechas. De este modo, uno de los factores que mayor desaliento les produce, es el no poder saber a qué atenerse.

El principal problema es el conformismo que existe por parte de la mayoría de los elementos y una gran desilusión ya que se sienten defraudados por tantas promesas que nunca se llevaron a cabo, por la razón que sea...

Para que esto marche bien, se necesitan reglas claras... reglas que impongan candados para que el corrupto que quiera ser mando, no pueda llegar a serlo.

Es muy importante el reconocimiento de compañeros y superiores cuando se realizan buenas acciones. Tenemos grandes carencias de autoestima, llegando a pensar en algunas ocasiones hasta en el suicidio por la creencia de que no

le importamos a nadie como seres humanos. Necesitamos que nos escuchen, que se interesen por lo que nos pasa...

En los anteriores testimonios se percibe que para los policías el problema no consiste solamente en la escasa remuneración que reciben por su trabajo, sino también en que sus esfuerzos no son valorados, apreciados, ni se les permite expresar sus puntos de vista. Es por ello que en repetidas ocasiones insistieron en la necesidad de que sus superiores los escuchen y en que tomen en cuenta sus opiniones. Al mismo tiempo, relataron diversas experiencias en las que, lejos de haber obtenido un reconocimiento por haber realizado acciones importantes, recibieron respuestas inadecuadas que los desalentaron.

### Equipo y uniformes

Prácticamente de manera unánime, los policías expresan inconformidad porque no les proporcionan el equipo que requieren ni uniformes, o bien porque los que les proporcionan son insuficientes y de muy mala calidad.

Nos falta equipo a los policías, nos falta por la corrupción que hay en los niveles altos. No nos han dotado de uniformes desde hace dos años...

Nuestro chaleco no es parte del uniforme, nosotros lo tenemos que comprar, los uniformes son de muy mala calidad y un buen equipo no nos dan. Nosotros, por ser grupo especial, tenemos muchas más carencias. Nosotros compramos nuestras lámparas, las pilas, todo lo que necesitamos para poder entrar en un callejón. Estamos conscientes que tenemos que comprar algo pero no tenemos los suficientes medios para comprar uniformes para que luego se los roben. A los mandos altos la administración no nos da ni uniformes ni credenciales desde hace 10 años.

La mayoría de los delincuentes traen mejores armas que nosotros. Nosotros tenemos que pagar los casquillos que percutimos, nos cobran 10 pesos y la mayoría de las veces dispara uno al aire para amedrentar.

Por lo que se refiere al equipo, el problema no se reduce solamente a que no se les dota del equipo mínimo necesario para poder desempeñar adecuadamente su trabajo, sino que también los testimonios apuntan que el equipo se distribuye de manera discrecional, que existe robo de equipo o bien que se les cobra, desde por tener acceso a un arma, hasta para poder tener acceso a una motocicleta, una patrulla o una determinada zona de

trabajo. Asimismo se les cobra, de acuerdo con los testimonios, por los casquillos percutidos, las lámparas y las pilas, pero también por la reparación de las patrullas que, como veremos, prefieren pagar antes que detener su fuente de ingresos.

Llama la atención que el tema de los uniformes parezca tener mayor relevancia que el del equipo o que por lo menos fuera mencionado con mucha mayor frecuencia. Ello tiene que ver con que el uniforme constituye para ellos, no sólo un elemento importante en su presentación personal, sino también un elemento al que se considera parte de los emblemas que conforman la identidad del policía. De hecho, la identidad del policía aparece indisolublemente ligada o representada por su uniforme, lo que explica que, cuando los dotan de un uniforme de mala calidad, es como si se ofendiera o se menospreciara a su persona. "Quiero seguir sirviendo con este uniforme que es mi vida y así dejar en alto el nombre de la Secretaría... No pienso cambiar este uniforme, no me avergüenzo de ser policía... Yo adoro a este uniforme y por nada del mundo lo cambiaría..."

### Jornada laboral

La jornada de trabajo es, sobre todo, motivo de queja en los mandos altos (superintendentes) y medios (inspectores y oficiales), entre quienes fueron recogidos los siguientes testimonios: "Uno no tiene ni vida familiar, ni social, uno no tiene horario... tenemos más de quince años sin vacaciones. Muchos estamos solteros porque matamos la posibilidad de tener una familia... A los hijos no les hemos visto crecer. A veces vemos lo que ganamos pero no vemos lo que perdemos: la familia, la salud."

Nosotros nos levantamos a las cuatro de la mañana y a las 22:30 llegamos a casa, fastidiados, hastiados, cansados, molestos... todo en la calle es un maremagno... llegamos a ponernos cómodos... La familia nos ve de once de la noche a cuatro de la mañana... no disfrutamos a la familia.

Se deberían turnar jefe y subjefe y trabajar jornadas de 8 horas solamente y no estar jornadas tan largas pues se siente horrible quedarse dormido en cuanto uno se sube a la patrulla...

Nunca tomamos vacaciones, jamás. Ni en 7 u 8 años hemos faltado ni un día. Teniendo un puesto de estructura, uno no puede faltar, ni enfermarse, ni nada. Si uno se enferma, lo relevan.

Nosotros estamos en servicio de las 5:30 de la mañana a las 11 de la noche. Por eso, las gentes que dirigen la Secretaría están cansadas, están agotadas. A un mando medio tampoco lo dejan ir de vacaciones o de incapacidad.

Atentan contra la familia, no sólo contra uno, y eso influye en el descontento de los mandos.

Si bien la jornada laboral parece ser un motivo de mayor preocupación para los que ocupan los más altos cargos, hay diversas razones por las que también puede preocupar a los policías que no tienen mando. Quizás el principal es que, para asignarle el sector o agrupamiento donde trabaja, no se considera la zona donde reside, lo que muchas veces hace que los traslados prolonguen su jornada de trabajo hasta por tres y cuatro horas. De hecho, no se permite a los policías solicitar cambios de adscripción por este motivo. Otras razones por las que la jornada puede prolongarse *de facto* son los arrestos que suelen durar entre ocho y hasta 36 horas y que en muchos casos son impuestos por motivos banales (como no portar el tocado, por ejemplo) o bien por decisiones arbitrarias por parte de los jefes. Aun cuando los testimonios refieren que durante los últimos años las horas de arresto y las condiciones en las que tiene lugar han mejorado, todavía están lejos de efectuarse conforme a procedimientos y normas claramente establecidos.<sup>4</sup> De hecho, prácticamente todos los policías refirieron haber sido objeto de arrestos injustificados.

Otro aspecto que numerosos testimonios abordaron, es el de la mala calidad de los alimentos que les proporcionan cuando se hallan en los cuarteles o a la que tienen acceso mientras prestan sus servicios en las calles así como a las dificultades que enfrentan para poder satisfacer sus necesidades más elementales durante el curso de su jornada laboral. En muchos casos los policías hicieron referencia a la insensibilidad e indiferencia de sus jefes en relación con sus necesidades primarias, así como también a la de los ciudadanos quienes se burlan o les hacen reproches cuando los ven consumiendo alimentos en la vía pública. Todo ello a tal punto que sienten que su condición humana es ignorada.

Si eres policía es como que no eres ser humano: no puedes ir al baño ni comer; los ciudadanos te ven feo si te ven echándote unos tacos. Cuando nos ven comiendo la gente nos grita que si para eso pagan sus impuestos...

En el cuartel no hay instalaciones decorosas, buenos baños, un comedor, una biblioteca... No habría necesidad de que el policía saliera a buscar [dinero] para

<sup>4</sup>El artículo 42 de la Ley de Seguridad Pública del Distrito Federal, expedida en 1993 y vigente al momento de efectuar el estudio, establece que "el arresto es la reclusión que sufre un subalterno por haber incurrido en faltas considerables o por haber acumulado cinco amonestaciones en un año de calendario" y puede tener una duración de hasta 36 horas. La Ley, sin embargo, no estipula cuáles son las conductas que podrán ser acreedoras de esta sanción, dando lugar a un amplio margen de discrecionalidad por parte de los jefes.

el almuerzo si tuviera un buen comedor con café y pan, aunque sea. Un ser humano con el estómago llenito saldría a la calle a trabajar contento... Si quieren una mejor seguridad, tienen que mejorar los cuarteles, los baños, los comedores porque si no, ¿con qué reflejo salimos a la calle de esos cuarteles? Hay algo muy fundamental: se debe hacer conciencia de que los policías somos seres humanos, no robots. No podemos trabajar como robots... La sociedad no se pone a pensar que también pensamos y sentimos como ellos, que no estamos hechos de acero y que tampoco somos superhombres... Yo solicitaría mayor apoyo psicológico pues a veces sólo necesitamos saber que a alguien le importamos.

Al referir que su condición y sus necesidades humanas muchas veces no son consideradas, aparecen las figuras de robots, máquinas de acero o superhombres, que quizás ponen en evidencia la manera como se sienten tratados.

### Ascensos

Otro de los principales motivos de insatisfacción tiene que ver con la falta de respeto hacia los procedimientos y normas que regulan la permanencia y promoción del personal de la Secretaría. Sobre este punto existe también un amplio consenso entre los policías, con excepción de quienes ocupan los más altos cargos. Los testimonios refieren una y otra vez el desaliento porque los ascensos no se otorgan no obstante haber cumplido con los requisitos que estipulan los reglamentos. Refieren, también, innumerables decisiones arbitrarias que, pasando por encima de dichos requisitos, resuelven otorgar los puestos a familiares, amigos y recomendados, desconociendo el esfuerzo de quienes durante años han prestado sus servicios sin poder ascender.<sup>2</sup>

Hace 10 años que no dan cursos para poder ascender. En los primeros ocho años ascendí dos veces pero en los últimos 10 años no he podido ascender... Te vas bloqueando por tantos obstáculos, cuando no encuentras el camino correcto, te desanimas. Cuando te preparas para algo y no lo logras, te frustras... ¿Dónde quedan tantísimas promesas?

Hay gente que se prepara y asciende pero hay otros que ascienden por ser pariente de alguien. Todos quieren moto o patrulla pero allí sólo entran los familiares ya señalados. No hay plazas más que para la montada o en granaderos.

<sup>2</sup> Al momento de efectuar el estudio, dichas normas y procedimientos se hallaban establecidas en: *Reglas para el establecimiento y operación del Sistema de Carrera Policial de la Policía del Distrito Federal*, Gaceta Oficial del Departamento del Distrito Federal, 28 de febrero de 1994, pp. 5-8.

Numerosos testimonios que recogimos apuntan en la misma dirección: la del desencanto que producen los intentos repetidos por hacer valer normas que no se cumplen; la falta de confianza y la incertidumbre que generan el no poder saber a qué atenerse cuando las normas que existen no se respetan y, finalmente, la apatía y la parálisis a la que conducen situaciones como las descritas.

El cuadro 1 permite visualizar algunos de los puntos en los que destacan los contrastes que existen entre las opiniones de los policías acerca de sus condiciones de trabajo de acuerdo con su nivel jerárquico.

## Corrupción

Veremos en este inciso, por una parte, las diferentes explicaciones que los policías proporcionaron acerca de la corrupción y, por otra, algunas de las modalidades a las que hicieron referencia. Asimismo, formularemos interrogantes e intentaremos ofrecer una visión de conjunto del problema.

En primer lugar se encuentra la versión más simple: la de quienes sostienen que la corrupción se explica por los insuficientes salarios que se pagan a los policías de más bajo rango: "El policía es corrupto porque no le alcanza lo que le pagan.

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

Otros piensan, sin embargo, que desde que los policías ingresan, lo hacen porque su intención es obtener ingresos por la vía de la corrupción: "Se utiliza el uniforme para hacerse rico: 95 por ciento de los policías entran con la idea de que van a hacerse ricos."

Para otros, es la falta de apoyo que encuentran en la institución una vez que ingresan, lo que se convierte en el factor decisivo para que los policías se corrompan.

Con respecto al momento en que comenzaron a tener contacto con la corrupción, algunos policías refieren que fue desde que ingresaron al curso básico de formación policial que proporciona la Academia de Policía:

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



CUADRO 1  
OPINIÓN DE ALGUNOS POLICÍAS DE DIFERENTE  
NIVEL JERÁRQUICO RESPECTO DE SUS CONDICIONES DE TRABAJO

<i>Altos mandos</i>	<i>Mandos medios</i>	<i>Policías rasos</i>
<p>Yo tengo 45 años de servicio y gano muy bien, no me puedo quejar. Me ha ido bien, lo que tengo se lo debo a la policía. Yo no he pagado por los grados que tengo, me los he ganado con mi trabajo. El policía raso tiene un turno de ocho a 12 horas pero nosotros que ocupamos un puesto de estructura no tenemos vida personal y por la edad, la antigüedad, me aferro a esto, lo hago con esmero porque es lo único que me sostiene. Si me jubilo me dan un sueldo de hambre, de 5,000 pesos, y me quitan la jerarquía. ¿Y usted sabe lo que nos costó? la vida...</p> <p>Ahora es más difícil ser jefe porque los elementos se te ponen al tó por tó. Antes los arrestos duraban de ocho a 15 días, ahora ya no, pero antes había más disciplina. Antes estaban más tapados de ojos, ahora ya leen los reglamentos y ven que el arresto sólo puede durar 36 horas. Tienen abogados que los asesoran. Nosotros no debemos dejar que esto los jale.</p>	<p>La vía pública es una selva, para salir hay que persignarse. En la calle, no tenemos un criterio propio, siempre es lo que nuestros jefes digan so pena de que nos arresten. Todo lo ven mal, si nos encuentran comiendo o si uno va al baño, para todo debe uno pedir permiso. No se preocupan de qué comemos o si bebemos, no se preocupan de nuestra hora de salida, entonces, ¿cuáles derechos tiene el policía? Pocos somos los que estamos a gusto en este trabajo, lo hacemos por necesidad, porque decimos, ¿adónde vamos a ir a nuestra edad? Yo prefiero seguir expuesto a morir aquí, a ir a la cárcel o a que me corran, a estar desempleado de antemano.</p> <p>Se siente uno mal porque no hay seguridad laboral, si viene otro superior, lo relevan a uno y pierde uno su mando. No hay premio al esfuerzo.</p>	<p>Para la promoción, fui a presentar los exámenes y a los que reprobaron ya hasta les dieron su grado, a los que pasamos nos dicen que no nos dan porque no alcanzamos plaza. Lo mismo me dicen en cada convocatoria. Mejor que me digan cuánto hay que pagar por el grado y que no me hagan dar tantas vueltas. Ya tengo 22 años de servicio y he presentado varias veces los exámenes; siempre me dicen lo mismo, que no hay plazas. Le bajan a uno la moral hasta el suelo. Tendrían que ser parejos y no tener preferencias, porque les dan grado a sus amigos o a sus secretarías. Es traumante tener tantos años de servicio y siempre quedarse como policía raso. No se nos da la oportunidad de ascender honestamente. Ya tenemos aquí tantos años y ni las gracias me han dado, ni las medallas que antes nos daban por quinquenio. Ahora nomás nos dan dos pesos por quinquenio y 34 pesos para la despena.</p>

Fuente: Entrevistas realizadas por Elena Azaola y Esperanza Reyes, Secretaría de Seguridad Pública.

Fuimos dos o tres veces al *stand* de tiro pero, como no nos proporcionaban cartuchos, el profesor nos avisaba que, si queríamos disparar, no había parque, pero que él lo podía conseguir, sólo que lo teníamos que comprar... Fue cuando me di cuenta que es en la academia donde se empieza a formar el espíritu de corrupción del policía.

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

Llega uno al sector y los jefes comienzan a pedirle a uno dinero. Entonces obligan al policía a que vaya a sacarle dinero a la gente. Hay policías que dicen que si salen a la calle con 5 pesos, deben regresar con 4,000; así lo dicen.

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

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

Algunas mujeres policías dijeron que ellas también participan en la corrupción: "Se ve más la corrupción en los hombres que en nosotras las mujeres, por eso dicen que la policía es corrupta. Nosotras también agarramos dinero, no lo pedimos pero si nos lo ofrecen, lo aceptamos. Lo que pasa es que no nos ofrecen tan descaradamente porque algunas se ofenden y hacen escándalo pero otras no."

También quienes han ocupado cargos administrativos, refieren hechos de corrupción.

Hay muchas irregularidades, por ejemplo, según una plantilla de personal yo tenía a mi cargo 4,200 policías pero en realidad sólo tenía 200; los demás estaban comisionados con políticos y yo ni los conocía ni tenía su expediente. El mismo gobierno del Distrito Federal los daba de alta y los mandaba con periodistas, con expresidentes, era un delito de desviación de recursos humanos... Algunos estuvieron comisionados hasta por 15 o 20 años y nunca supe dónde estaban; sin embargo, contaban con grados y cobraban como policías. Anteriormente, los grados los tenían nada más los periodistas y los artistas; ellos cobraban el sueldo correspondiente a esos grados. También las esposas de los jefes cobraban. Había artistas que tenían grados de capitanes, coroneles, etcétera.

Lo anterior da cuenta de que existen lazos de corrupción que se tejen entre instituciones mediante acuerdos informales que ponen de manifiesto que lo que prevalece es un orden informal, paralegal, que opera a partir de vínculos personales y políticos que, en este caso, han comprometido la gestión de la institución policial. Es decir, que al margen y por encima de las leyes vigentes, un cierto número de policías ha dejado de ejercer su función en la protección del orden público para proteger la seguridad privada de determinados funcionarios y de sus familiares, miembros del partido gobernante, amigos, periodistas, etcétera.

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

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

Nos cobran cien pesos por faltar, quinientos por subirse a la patrulla y así podría mencionar infinidad de actos de corrupción que hay dentro de la corporación...

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

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

Se debe acabar ya con la famosa Hermandad, esa mafia que tanto daño ha hecho a la corporación y que lo único que hace es rotarse los cargos... Nunca se ha visto, sin embargo, que pongan a un jefe a disposición: ese sí sería un hecho relevante.

Todos entramos queriendo ser buenos policías pero nos truncan nuestras aspiraciones algunos mandos que, en vez de apoyarnos, nos mandan a trabajar para exigirnos cuotas.

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

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

Otros testimonios refieren que también los grados pueden comprarse y que muchos de los jefes lo son porque han pagado para ocupar el puesto que tienen.

Todavía hay personal que los grados que tienen les fueron regalados o los compraron en administraciones pasadas. Ese es el primer eslabón de la vieja corrupción: aquí a todo le ponen precio.

Aquí se puede ascender a través del bolsillo, comprando los puestos. Yo no he encontrado esa oportunidad porque no me he encontrado a los influyentes... tendrían que ser mis conocidos para poder hacerlo.

Una forma más de corrupción es el dinero que pueden obtener por brindar protección a los delincuentes: "Una de las cosas que favorece la corrupción es el temor porque, cuando agarramos un delincuente, sabemos quién es y sabemos que va a salir y a veces mejor él nos ofrece dinero... y como los salarios son muy malos y no se asciende, pues uno a veces lo toma."

Asimismo, las casas que se construyen como una prestación para los policías, y que se supone que se asignan mediante sorteos, son también objeto de corrupción. Diversos testimonios señalaron que es frecuente que

los jefes ganen los sorteos. "Aquí a los policías no les dan casa, en cambio, hay jefes que tienen 3 o 4 departamentos que les han dado, según dicen, porque han salido sorteados."

Otro de los problemas de corrupción al interior de la corporación que fue frecuentemente señalado por los policías, es el del manejo que se ha hecho con los recursos de la caja de ahorros. Este caso no ha sido resuelto no obstante que, desde hace ya varios años, fue objeto de denuncia penal.

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

La corrupción es muchas veces del ciudadano que nos ofrece por desafanarse de un problema. Otras veces es una dádiva porque quedan agradecidos por nuestro trabajo... Luego no sabemos si está bien o está mal aceptar lo que los ciudadanos nos ofrecen por agradecimiento, que es una dádiva.... Yo creo que no tiene nada de malo, no es que nosotros los extorsionemos.

Se cree que todos los policías son corruptos pero la corrupción inicia en los ciudadanos porque es más fácil para ellos agilizar sus trámites con dinero y ahorrarse tiempo. El gobierno permite muchas cosas, la ciudad se ve envuelta en la corrupción y como no tenemos un buen beneficio social por la economía del país, el policía se deja corromper.

Yo quisiera preguntarle a la ciudadanía y a los medios masivos de comunicación, ¿por qué se empeñan en agarrarla contra nosotros si en este país por todos lados existe la corrupción? ...[Inclusive] varios gobernantes y dirigentes han robado el dinero de los mexicanos.

Hay otros que roban millones y tienen inmunidad. Al policía, en cambio, se roba cuatro pesos y lo persiguen.

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

Por lo demás, existe también una opinión bastante generalizada en el sentido de que no es posible terminar con la corrupción o siquiera enfrentarla con algún grado de eficacia. “La corrupción dentro de la policía es un mal que no se puede exterminar... En los niveles bajos, cuando el policía es eficaz, la corrupción no debe ser mal vista.

Se dice que si pagaran mejores sueldos la mordida desaparecería. Yo creo que no, que se quedarían con la mordida y con el sueldo.”

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

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

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

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

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

Por lo que toca a la corrupción que tiene que ver con los ciudadanos, parecería que los procedimientos que existen para cumplir con las normas de vialidad, serían ineficientes a tal grado que, como lo señalan diversos testimonios, todos encontrarían ventajas, así sean aparentes y de corto plazo, en esquivarlos y tomar en su lugar las salidas que la corrupción ofrece. En este caso lo que habría que poder pensar es cómo diseñar procedimientos que, al tiempo que favorecieran el cumplimiento de las normas, permitieran también restablecer los lazos de confianza entre policías y ciudadanos.

## Imagen y autoimagen

Uno de los temas que ha recibido muy poca atención en la literatura especializada es el que se refiere a la imagen que de sí mismos tienen los policías, tema que, sin embargo, consideramos relevante para poder entender, en el lenguaje y con las categorías que el policía emplea, desde qué lugar el policía se mira a sí mismo y se siente visto por los demás. Nos ha parecido también importante explorar si ha habido o no cambios en la manera como ellos miraban a la policía antes de ingresar y como se miran una vez dentro de la institución, así como en la manera en que se sienten vistos y miran a los ciudadanos desde su función. Consideramos que este conjunto de miradas son importantes en la medida en que nos dicen mucho acerca de la manera como el policía se siente situado frente a los demás, de los límites que percibe en su quehacer como consecuencia de su imagen y de la forma como todo ello incide en su actuación.

Al recabar la opinión de los policías sobre estos temas intentamos objetivar, por un lado, la manera como se perciben a sí mismos y cómo sienten que los demás los perciben, lo que es también una forma de abordar la manera en que se relacionan a partir de que hacen suya la identidad como policías. Desde este punto de vista constituye también un intento por relacionar o por integrar un aspecto de la dimensión subjetiva (la autoper-

cepción) con otros de la realidad objetiva (las relaciones con diversos agentes o sectores). Ambas dimensiones, como sabemos, se encuentran siempre presentes, interactúan y se condicionan mutuamente.

En los siguientes incisos exploraremos, tanto la autoimagen del policía, como la manera en que miran y se sienten mirados por los ciudadanos y la imagen que tienen de la institución en la que prestan sus servicios.

### Autoimagen

En su mayoría, los testimonios siguientes pretenden responder a la pregunta, ¿cómo veían a la policía antes de haber ingresado a la institución y cómo la ven, o se ven a sí mismos, ahora?

“Policía”, el solo oír esta palabra me dejaba un mal sabor de boca... consideraba que estos personajes sólo se dedicaban a robar y/o a extorsionar a las personas que tenían la mala fortuna de caer en sus manos. Seis años después de estar del otro lado, no ha cambiado mucho mi concepción de la policía, justificaciones sobran, unas muy válidas, otras no tanto, lo cierto es que la policía no funciona como debiera.

Antes de ingresar a la corporación la opinión que tenía es la misma que tienen muchas personas en la actualidad: pensaba que el ser policía era de lo peor, que los policías eran gente golpeadora, que extorsionaba. Yo era de las personas que cuando veía a una patrulla deteniendo a un conductor, los insultaba... Pensaba que ser policía uniformado era denigrante, que era gente que no tenía educación suficiente. Estaba en todos los aspectos en contra de la policía. Cuando ingresé, en muchas ocasiones fui insultado y agredido y hasta golpeado por gente que piensa como yo pensé en algún tiempo.

Para las personas normales o civiles, la policía siempre ha sido motivo de miedo, represión, de seres de otro mundo, analfabetas, borrachos, drogadictos, rateros, etcétera. Por supuesto que yo no podía pensar de otra manera cuando, al mirar a un policía armado, imaginaba que me detendrían para robarme o subirme a la patrulla.

Antes de entrar a la corporación, pensé que me iban a maltratar para instruirme, que me iban a despreciar por cometer algún error o porque saliera mal en la capacitación.

La idea que tenía era de que la policía carecía de preparación académica, la cual se manifestaba al expresarse; que era descuidado en su persona (sucio); que era un ratero y todos los demás sinónimos con los que la sociedad nos identifica, abusivo y hasta asesino.

Antes de pertenecer a la institución, tenía el pensamiento de que ser policía era denigrante y un empleo que no correspondía al sacrificio que había hecho



para estudiar el bachillerato... Cuando veía policías en la calle, nunca significaban seguridad, sino más bien me inspiraban desconfianza. Sin embargo, la necesidad de ingresos económicos me orilló a vencer mis prejuicios y causé alta en el regimiento montado.

Inicialmente tenía un concepto deplorable y ruin de la policía, tal vez porque nunca los había tratado o por la mala fama de corrupción y prepotencia que de ellos tenía, pero viviendo en carne propia las inclemencias y arbitrariedades que un buen policía enfrenta, me doy cuenta de lo equivocado que estaba.

En mi opinión, 80 por ciento de los policías son negativos y sólo 20 por ciento quiere servir a la sociedad.

Los testimonios anteriores contienen una gran cantidad de elementos que nos permiten tener una idea acerca de cómo se ven y se sienten vistos los policías por los demás. Algunos de los rasgos que fueron mencionados, son: rateros, abusivos, prepotentes, ignorantes, sucios, alcohólicos, corruptos, rudos, drogadictos y agresivos. Aunque no todas las respuestas mencionan estos rasgos, si se mira el conjunto, quizás predominan quienes antes de ingresar tenían una imagen muy negativa de la policía. En algunos casos esta imagen se modificó por una más positiva al haber ingresado. Sin embargo, son tal vez mayoría quienes sólo han podido matizarla, aunque también hay otros que refieren que no se modificó la imagen negativa que tenían sino que se corroboró al haber ingresado a la institución.

Quizás es obligado formular la pregunta, ¿qué tipo de relaciones pueden establecerse a partir de la posición en la que el policía queda situado por la imagen que tiene de sí mismo? O, también, ¿cómo logra desempeñarse portando dicha imagen? Intentaremos responder estas interrogantes en los siguientes incisos.

### Imagen de los ciudadanos

Una vez que el policía ha dicho cómo se mira a sí mismo y se siente mirado por los demás, veremos a continuación cómo mira a los ciudadanos o qué es lo que desearía responderles acerca de la imagen que han construido sobre la policía.

Todos, desde el más alto político hasta el más sencillo de los ciudadanos, tienen al policía como su escudo para esconder las cosas malas que ellos realizan. Nos llaman corruptos cuando en realidad el corrupto es el ciudadano que al infringir una ley o un reglamento, lo primero que hace es ofrecernos dinero para salir de su problema.

La ciudadanía nos exige a nosotros y yo estoy molesto con la ciudadanía porque se queja, por ejemplo, de que yo soy un borracho pero ellos mismos no empiezan por cambiar las cosas. La corrupción no es sólo de la policía, también del ciudadano que está dispuesto a dar. Son las necesidades las que generan la corrupción. La ciudadanía no nos apoya, nos grita, nos apedrea...

Desearía que la sociedad nos dejara de estigmatizar por nuestro origen humilde. En verdad es cierto que carecemos de una posición económica, pero en cambio nos sobra un gran espíritu de lucha y el valor suficiente para dar la vida por alguien a quien no conocemos.

Estoy consciente y sé perfectamente de la problemática que nos rodea, por la presión que nos ejerce principalmente la ciudadanía... Creo que para todos es bien sabido que los policías no somos bien queridos ni apoyados por nadie. Toda la gente nos trata de rateros, corruptos y drogadictos, además de golpeadores.

En lo que respecta a la ciudadanía, me ha tocado vivir, como a cualquier compañero, agresiones por parte de ellos, así como insultos y las clásicas amenazas de que me van a meter a la cárcel por cumplir con mi trabajo pero, aun con todo esto, tengo una buena opinión acerca de la sociedad ya que finalmente a ella es a la que servimos.

Cuando uno trata de poner el orden, lo insultan a uno. No saben lo que es estar ocho horas parado en un crucero.... Hay gente loquita en la calle que nos insulta sin razón. A veces se tiene uno que poner al tú por tú con la gente y, aun cuando el ciudadano agrede, siempre tiene la razón. A veces hay que gritarle a la gente.

Somos la escoria para la sociedad porque dicen que estamos maleados y corruptos, y no se considera que salimos de esa misma sociedad y somos tan corruptos como ella. La sociedad entera ha perdido los valores... No nos da pena hablar ante una sociedad más corrompida que nosotros...

Ante la mirada de los policías, también los ciudadanos aparecen como prepotentes, corruptos o incapaces de respetar las normas. Como si los policías sintieran que han sido colocados en el lugar de chivos expiatorios, por lo que les tocaría purgar las faltas que otros cometen. Su molestia se hace visible de diversas formas. Se sienten menospreciados, ridiculizados, abusados, e inclusive algunos refieren tener deseos de venganza en contra de los ciudadanos. Otros adoptan una actitud resignada como si no les quedara otra opción o como si estuvieran obligados a tolerar los malos tratos que reciben de los ciudadanos.

En cualquier caso, pareciera que su relación con los ciudadanos, por lo menos en abstracto, estaría en principio marcada, si no por el enfrentamiento, por lo menos por el temor a los insultos, el desprecio o los malos tratos. Pareciera que cada vez que sale a la calle el policía tendría que estar dispuesto a librar varias batallas: contra la delincuencia, los accidentes y el desorden, por un lado, pero también contra los ciudadanos propensos a insultarlo o ridiculizarlo, por el otro. Desde ese lugar, no parece que el policía quede situado en una posición que le permita estar en condiciones de poder brindar a los ciudadanos protección, seguridad. Y ello tanto desde la manera como se percibe a sí mismo el policía, como, quizás, desde la cual es percibido por el ciudadano.

### Imagen de la institución

Los testimonios siguientes se refieren a la manera como los policías miran a la institución que pertenecen, y se miran a ellos mismos como parte de la institución, en relación con otras instituciones semejantes del país y del mundo.

A nivel internacional estamos en desventaja, pero es solamente en materia de equipo e instalaciones ya que, en valor, destreza, en lo que nosotros llamamos espíritu policial, estamos a nivel de cualquier país, si no es que en el primer lugar.

En cuanto a instituciones internacionales, siento que no hay comparación porque estamos muy por debajo de cualquiera que podamos mencionar, no es por menospreciarnos pero debemos tomar nuestro lugar, tratando de superarnos y de ser mejores para algún día poder contarnos entre las mejores policías del mundo.

La SSP se encuentra a la altura de los mejores cuerpos de seguridad pública del mundo, lo que nos hace falta es mayor capacitación para optimizar el servicio, apoyo legal dentro de nuestras funciones y mejorar la calidad de vida de los policías mediante salario y prestaciones.

Considero que en las corporaciones policiacas de nuestro país existen grandes rezagos, no sólo económicos, para adquirir toda una infraestructura que nos permita estar mejor equipados, capacitados, ser profesionales para combatir la delincuencia; sino también rezagos culturales, de conciencia, de compromiso, de lealtad y de honradez.

Los testimonios que aparecen en este apartado contrastan con los de los anteriores pues muestran que al mismo tiempo que se reconocen algu-

nas deficiencias en la institución que la colocan en desventaja en relación con instituciones semejantes en otros países, existe también un innegable orgullo de pertenecer a la corporación. A tal punto es así que numerosos testimonios subrayan lo que consideran sus mejores cualidades: el valor, la entrega, el espíritu policial que, ante la mirada de algunos, les permite compensar las deficiencias sobre todo materiales y colocarlos a la par de otras policías en el mundo.

Sin embargo, lo que quizás prevalece y se hace visible en los testimonios, son los muy altos niveles de tensión, de desconfianza entre ciudadanos y policías. En la imagen que tienen de sí mismos, aparecen como una constante las expresiones que los devalúan, que los descalifican. En los distintos modos de enfrentar esta realidad que hemos referido, ya sea identificándose con la imagen que los denigra; rebelándose y considerando que dicha imagen refleja mejor a los ciudadanos corruptos o bien expresando sus expectativas para que la relación policías-ciudadanos se modifique en el futuro, lo que queda claro es que, en el presente, la posibilidad de que la policía pueda cumplir con la función de brindar seguridad y protección a los ciudadanos, se halla en entredicho.

## CONCLUSIONES

Para concluir, quisiera retomar los temas propuestos por el seminario que tuvo lugar en la Universidad de Oxford, cuyo objetivo principal consistió en efectuar un análisis comparativo de la capacidad de respuesta de las instituciones de seguridad y justicia ante el notable incremento que la criminalidad ha tenido durante la última década en los países de América Latina. En este sentido, el presente trabajo ha enfocado su atención, principalmente, en los obstáculos que impiden a la policía preventiva de la ciudad de México enfrentar de manera eficiente este reto.

1. Por lo que se refiere al impacto que el incremento de la criminalidad ha tenido en la calidad del desempeño de las instituciones dedicadas a combatirlo, es posible que el impacto más importante haya sido que ha hecho más visibles las deficiencias y debilidades de la institución policial que estudiamos. Es decir, las deficiencias ya estaban ahí sólo que parecen más grandes en la medida en que los requerimientos para la institución han sido mayores.
2. Con respecto a los desafíos que representa combatir el incremento en la criminalidad para la consolidación de la democracia y el estado de derecho,

cabe señalar que, sin lugar a dudas, la consolidación de la democracia y del estado de derecho requieren de instituciones más sólidas, mejor orientadas y que gocen de mayores niveles de confianza y credibilidad que las actuales instituciones policiales.

3. Sobre la medida en que han tenido éxito las políticas implementadas para transformar a la institución policial arcaica, es preciso señalar que, en la ciudad de México, no se ha emprendido propiamente un proceso de reforma policial. Los altos mandos son sustituidos con frecuencia lo que impide elaborar planes de largo plazo, como los que se requieren. Aunque no puede hablarse de éxito en las políticas para transformar a la policía, si se compara a la institución con lo que era hace 25 años, ha habido mejoras y quizás se avanza, aunque muy lentamente, en la dirección adecuada.

4. En torno a si es posible ejercer un mando civil y una administración eficiente de la policía, hay que decir que durante los últimos cinco años ha habido un mando civil en la policía pero todavía no una administración que pueda calificarse como eficiente.

5. Respecto a si la institución policial se ha desarrollado realmente como una institución sometida a la rendición de cuentas y a los derechos humanos, cabe advertir que, el tema de la rendición de cuentas, apenas comienza a incorporarse en la agenda de los asuntos pendientes de la institución policial sin que se hayan llevado a cabo los cambios organizacionales que se requieren para implementarla. En cuanto a los derechos humanos, apenas hace poco más de una década que se crearon los organismos públicos que supervisan su cumplimiento, siendo la institución policial la que mayores quejas recibe y la que más resistencia ha opuesto.

6. Por último, en lo que se refiere a los obstáculos que impiden contar con una institución, si no exitosa, medianamente funcional, hay que contar, entre ellos, al tamaño de la institución ya que introducir cambios que tengan un impacto en 76,000 policías ofrece grandes dificultades. Otro obstáculo significativo tiene que ver con lograr una mejora sustantiva en las condiciones de trabajo, lo que requerirá de manera paralela el diseño de un programa adecuado de incentivos para los policías. Asimismo, el cambio constante de liderazgo hace que se requiera poder asegurar la continuidad de las políticas que se emprenden y que pronto son abandonadas. Para el diseño de estas últimas, se requiere de la formación de especialistas de alto nivel ya que otro obstáculo ha sido que el país cuenta con muy pocos expertos en estas áreas. Con respecto a la corrupción, es preciso diseñar e implementar mecanismos y procedimientos para la rendición de cuentas a todos los niveles de la institución. De igual modo, se requiere elaborar un plan estratégico de combate a la cultura de la corrupción

y al predominio del régimen de paralegalidad, lo que requiere de la elaboración de normas y procedimientos internos que se cumplan y que generen certezas.

## BIBLIOGRAFÍA

- ABAD I GIRALT, Elisabeth. "La Escuela de Policía de Cataluña en el modelo policial catalán", *Revista Catalana de Seguridad Pública*, núm. 1, Barcelona, octubre de 1997.
- ARANGO, Arturo, *Indicadores de seguridad pública en México*, México, Instituto Nacional de Ciencias Penales, 2003.
- ARRAIGADA, Irma y Lorena Godoy, *Seguridad ciudadana y violencia en América Latina: diagnóstico y políticas en los años noventa*, Santiago de Chile, CEPAL, 1999.
- ARROYO, Mario, "Assessing the Giuliani Strategy: Zero Tolerance Policing in Mexico City", Conferencia presentada en el Seminario: Reforming the Administration of Justice in México, Center for U.S.-Mexican Studies, Universidad de California en San Diego, mayo de 2003.
- BARATTA, Alessandro, "Política criminal: entre la política de seguridad y la política social", en Programa Sistema Penal y Derechos Humanos de ILANUD y Comisión Europea, *Delito y seguridad de los habitantes*, México, Siglo XXI Editores, 1997.
- BAYLEY, David H., *Democratizing the Police Abroad: What to do and how to do it*, Washington, U.S. Department of Justice, 2001.
- BOVENKERK, Frank, "Reflexiones sobre el modelo holandés de integración", *Revista Catalana de Seguretat Pública*, núm. 10, junio de 2002.
- CENTRO DE ESTUDIOS DE OPINIÓN PÚBLICA, "La seguridad pública en la ciudad de México", *Este País*, núm. 122, México, 2001. pp. 45-46.
- COMISIÓN DE DERECHOS HUMANOS DEL DISTRITO FEDERAL, *Derechos humanos y policías*, México, CDHDF, 2003.
- DAMMERT, Lucía y Alejandra Lunecke, *Victimización y temor en Chile*, Santiago de Chile, Centro de Estudios en Seguridad Ciudadana, 2002.
- DIEU, Francois, "Las experiencias francesas de policía de proximidad", *Revista Catalana de Seguretat Pública*, núm. 10, junio de 2002.
- ESCOLÁ, Marc B., *Eficacia y sistemas de calidad en la policía*, Bilbao, Instituto Superior de Estudios de la Gobernabilidad y la Seguridad, 2000.
- , *Policía y conflicto político*, Bilbao, Instituto Superior de Estudios de la Gobernabilidad y la Seguridad, 2001.
- ESCOLA DE POLICIA DE CATALUNYA, "Policía sociedad y valores", *Revista Catalana de Seguretat Pública*, núm. 12, Barcelona, junio de 2003.
- , "Las nuevas políticas de seguridad", *Revista Catalana de Seguretat Pública*, núms. 6-7, Barcelona, junio-diciembre de 2000.

- \_\_\_\_\_, "Políticas de seguridad y prevención en Europa durante los años noventa", *Revista Catalana de Seguretat Pública*, núm. 11, Barcelona, diciembre de 2002.
- ESPINOSA TORRES, Felipe, *Policía comunitario: un nuevo tipo de policía*, en [www.policiaysociedad.org](http://www.policiaysociedad.org)
- FRÜHLING, Hugo, *La reforma policial y el proceso de democratización en América Latina*, Santiago de Chile, Centro de Estudios para el Desarrollo, 2001.
- \_\_\_\_\_, *Policía comunitaria y reforma policial en América Latina: ¿Cuál es su impacto?*, Serie Documentos, Centro de Estudios en Seguridad Ciudadana de la Universidad de Chile, 2003.
- GUDIÑO, Julián Jesús, "De seguridad pública a seguridad ciudadana", *Este País*, México, octubre 2004, pp. 42-51.
- HASTRUP, Kirsten, *A pasaje to anthropology. Between experience and theory*, Londres, Routledge, 1995.
- KELLING, George L. y Coles Catherine M., *No más ventanas rotas. El nuevo paradigma policiaco*, México, Instituto Cultural Ludwing von Mises, 2001.
- LINDHOLT, Lone, Paulo Neto, Danny Titus y Etannibi Alemika (eds.), *Human Rights and the Police in Transitional Countries*, The Hague: The Danish Institute of Human Rights and Kluwer Law International, 2003, pp. 103-128.
- LODE VAN OTRIVE y Robert Philippe, "Una visión de conjunto", *Revista Catalana de Seguretat Pública. La investigación sobre la delincuencia y el sistema de justicia criminal en Europa (1990-1998)*, núm. 5, Barcelona, diciembre de 1999.
- LÓPEZ PORTILLO, Ernesto, "La policía en el estado de derecho latinoamericano: el caso México", en Kai Ambos, Juan Luis Gómez Colomer y Richard Vogler, *La policía en los estados de derecho latinoamericanos*, Bogotá, Instituto Max Planck, Fundación Friedrich Ebert y Ediciones Jurídicas Gustavo Ibáñez, 2003, pp. 389-424.
- LÓPEZ UGALDE, José Antonio, *La violación de los derechos humanos en el ámbito de la seguridad pública en el Distrito Federal*, inédito, 2003.
- MCELHINNY, Bonnie, "Fearful, forceful agents of the law: ideologies about language and gender in police officers' narratives about the use of physical force", en *Pragmatics* 13:2.253-284, International Pragmatics Association, junio de 2003.
- NEILD, Rachel, *Internal Controls and Disciplinary Units*, Washington Office on Latin America, 1998.
- \_\_\_\_\_, *Police Recruitment*, Washington Office on Latin America, 1998.
- \_\_\_\_\_, *External Controls*, Washington Office on Latin America, 2000.
- NÚÑEZ PEDRAZA, Manuel, "La policía y su papel en la prevención del delito", en Programa Sistema Penal y Derechos Humanos de ILANUD y Comisión Europea, *Delito y seguridad de los habitantes*, México, Siglo XXI Editores, 1997.
- PALMIERI, Gustavo, *Criminal Investigations*, Washington Office on Latin America, 2000.
- PAPADIMITRIOU, Greta et al., *Derechos humanos y seguridad pública*, México, Instituto Estatal de Seguridad Pública de Aguascalientes, 2001.
- PROGRAMA NACIONAL DE SEGURIDAD PÚBLICA 2004-2006, *Diario Oficial*, México, 14 de enero de 2003.

- ROWLAND, Allison M., "Local Public Security in Mexico: Bases for Analysis and Reform", *Documento de Trabajo* núm. 75, México, Centro de Investigación y Docencia Económicas, 1999.
- RUIZ HARRELL, Rafael, *La impunidad y la eficiencia policiaca*, México, Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos, 1996.
- SAVATER, Fernando, *El valor de elegir*, Barcelona, Ariel, 2003.
- SECRETARÍA DE SEGURIDAD PÚBLICA, *Directrices de actuación policial*, México, SSP, 2001.
- , *Estructura orgánica*, inédito, 2000.
- , *Reglas para el establecimiento y operación del sistema de carrera policial del D.F.*, inédito, 2000.
- TENORIO TAGLE, Fernando, *Cultura, sistema penal y criminalidad*, México, FCE-UAM-Conacyt, 2002.
- WALLER, Irvin, "Prevención del delito: la nueva esperanza de las políticas de urbanismo", en Programa Sistema Penal y Derechos Humanos de ILANUD y Comisión Europea, *Delito y seguridad de los habitantes*, México, Siglo XXI Editores, 1997.
- YÁNEZ, José Arturo, *Policía Mexicana*, México, Plaza y Valdés-UAM-X, 1999.
- ZAVERUCHA, Jorge, Maria do Rosario y Negreiros Barros, *Políticas de Segurança Pública*, Recife, Brasil, Editora Massangana, 2002.





### INSTITUCIONES COEDITORAS

Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior	Fundación Mexicana de Estudios Políticos y Administrativos, A.C.	Secretaría de la Reforma Agraria	Universidad de Occidente
Cámara de Diputados	Gobierno del Estado de Chiapas	Siglo XXI Editores	Universidad Juárez Autónoma de Tabasco
<i>LIX Legislatura</i>	Grupo Editorial Miguel Ángel Porrúa	Simon Fraser University	Universidad Nacional Autónoma de México
<i>LX Legislatura</i>	Ibero-Amerikanisches Institut	Sociedad Mexicana de Medicina Conductual	<i>Centro de Estudios sobre la Universidad</i>
Centro de Estudios de México	Instituto Federal Electoral	Universidad Anáhuac del Sur	<i>Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades</i>
Centro de Investigación para el Desarrollo, A.C.	Instituto Iberoamericano para el Fortalecimiento del Poder Legislativo, A.C.	Universidad Autónoma Benito Juárez de Oaxaca	<i>Centro Regional de Investigaciones Multidisciplinarias</i>
Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social	Instituto Tecnológico Autónomo de México	<i>Instituto de Investigaciones Sociológicas</i>	<i>Dirección General de Publicaciones y Formato Editorial</i>
Centro de Investigación y Docencia Económicas	Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey	Universidad Autónoma de Aguascalientes	<i>Facultad de Contaduría y Administración</i>
Centro del Tercer Mundo para el Manejo del Agua	<i>Campus Ciudad de México</i>	Universidad Autónoma de Baja California	<i>Facultad de Economía</i>
Consejo Mexicano de Asuntos Internacionales	<i>Campus Estado de México</i>	Universidad Autónoma del Estado de Querétaro	<i>Facultad de Estudios Superiores Acatlán</i>
Consejo Nacional para la Cultura y las Artes	<i>Campus Monterrey</i>	Universidad Autónoma de Yucatán	<i>Facultad de Estudios Superiores Aragón</i>
<i>Instituto Nacional de Antropología e Historia</i>	<i>Escuela de Graduados en Administración Pública</i>	Universidad Autónoma de Zacatecas	<i>Instituto de Geografía</i>
El Colegio de la Frontera Norte, A.C.	Integración para la Democracia Social, APN	<i>Doctorado en Estudios del Desarrollo</i>	<i>Instituto de Investigaciones Económicas</i>
El Colegio de San Luis	Internacional Socialista	Universidad Autónoma Metropolitana	<i>Instituto de Investigaciones Sociales</i>
El Colegio de Sonora	Libertad de Información-México, A.C.	<i>Unidad Azcapotzalco</i>	<i>Programa Universitario de Estudios de Género</i>
Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, México	Poder Legislativo del Estado de México, LVI Legislatura	<i>Unidad Iztapalapa</i>	<i>Programa Universitario de Estudios sobre la Ciudad</i>
Fundación Colosio, A.C.	Secretaría de Gobernación	<i>Unidad Xochimilco</i>	<i>Seminario de Educación Superior</i>
Fundación Instituto Universitario de Investigación José Ortega y Gasset	<i>Centro de Estudios Migratorios del Instituto Nacional de Migración</i>	<i>Programa Universitario Integración en las Américas</i>	Universidad Pedagógica Nacional
Fundación Konrad Adenauer, A.C.		Universidad de California Santa Cruz	Universidad Veracruzana
		Universidad de Colima	Universitat Autònoma de Barcelona
		Universidad de Guadalajara	

La inseguridad relacionada con el delito ha sido colocada como un tema de debate desde hace al menos una década. Sin embargo, la mayor parte de los textos que el mercado actual ofrece en esta línea son de naturaleza dogmática, con visiones que van del oficialismo a la crítica de la política criminal, pero partiendo de posiciones que pocas veces problematizan la realidad nacional.

Junto a la reflexión que ha dado origen a tal literatura, se ha desarrollado en el último lustro una fuerte actividad académica centrada en la necesidad de entender el fenómeno de la inseguridad con una perspectiva empírica, es decir, a través del análisis directo de lo que acontece en nuestra realidad, compilando datos, evaluando el sentido de las prácticas de los actores relevantes en el tema, interpretando cifras, en fin, buscando crear modelos de recolección, análisis y reflexión que apuntalen el diseño de estrategias y políticas sobre la base de informaciones concretas, producto de rigurosas investigaciones.

Así, la primera virtud del libro radica en la posibilidad de hallar en el mismo texto los marcos teóricos y los enfoques metodológicos que, desde distintas perspectivas, los científicos mexicanos están aplicando para entender el fenómeno de la inseguridad, así como los resultados que han obtenido para proponer soluciones al mismo. Eso hace el texto atractivo para los investigadores, pero también para los alumnos de pre y posgrado en las diversas ciencias sociales que se interesan en la explicación del fenómeno de la criminalidad.

El texto reúne once estudios realizados en diversos espacios del país en los que en resumen, abordan básicamente cuatro enfoques:

El primero de estos enfoques se centra en el levantamiento de datos a través de grandes encuestas, lo que supone el diseño de muestras, instrumentos de medición y protocolos de análisis.

El segundo es de naturaleza más social y busca indagar en las relaciones sociales las respuestas al problema de la inseguridad.

El tercer enfoque es más antropológico y ofrece modos de aproximación y análisis en los que la observación participante es el criterio de validez de los testimonios recabados.

Finalmente se realiza un balance acerca de los retos más importantes para entender el fenómeno y la perspectiva de ciencia política observando la complejidad del problema de la inseguridad en el país.

Miguel Ángel  
  
Porrúa