

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

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

*Juan Salgado*<sup>104</sup>

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

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

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

<sup>104</sup> Centro de Investigación y Docencia Económicas.

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

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

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

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

#### *La Secretaría de Seguridad Ciudadana (SSC) de Querétaro*

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

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

La reforma policial en Querétaro tiene una sólida base formativa. En principio se expidieron una serie de Órdenes Generales que estandarizaron y sistematizaron los principales procedimientos policiales (administrativos y operativos). Las Órdenes contribuyeron al desarrollo de manuales y lineamientos que tratan con mayor profundidad temas tan sensibles para la democratización de la gestión policial como el uso de la fuerza y la disciplina interna. Finalmente, las reformas quedaron plasmadas en una Ley Estatal de Seguridad Pública y en un Reglamento de Policía.

Por otra parte, uno de los pilares del proceso de reforma policial en el estado de Querétaro es el fuerte énfasis que se hizo en el diseño y establecimiento de un sistema confiable de información interna. A partir de un sistema integral, se establecieron procedimientos sustantivos para cruzar información policial y no policial para evaluar y mejorar el desempeño de los elementos operativos.

Asimismo, en la ssc se ha realizado un esfuerzo serio por mejorar los mecanismos de rendición de cuentas, desde una perspectiva sistémica. Con este fin se crearon tres instancias complementarias: la Comisión de Estándares Policiales, el Consejo de Honor y Justicia y la Comisión de Carrera Policial. Los mecanismos de evaluación de la gestión policial son colegiados, incorporando participación externa a la corporación.

La ssc también incentiva el desempeño policial ético a través del Premio al Policía del Año y de un proyecto piloto de policía comunitaria en el Municipio de El Marqués. Estas acciones van de la mano con proyectos preventivos y con una fuerte inversión y rediseño del Instituto de Capacitación y Estudios de Seguridad del estado de Querétaro, donde se han desarrollado iniciativas novedosas de formación inicial de cadetes y de actualización integral de mandos medios.

Finalmente, es importante señalar los importantes cambios que han tenido lugar en los procedimientos disciplinarios de la ssc. Se reestructuraron la Coordinación de Asuntos Internos (que actualmente funciona como una fiscalía interna, que integra casos) y del Consejo de Honor y Justicia (que toma decisiones disciplinarias y cuenta con participación ciudadana). Estos cambios han garantizado el debido proceso interno y una mayor confianza en esos procedimientos.

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

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

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

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

- a) *Sistema cuaternario de organización.* Cada UPC está integrada por 400 elementos que se dividen en cuatro grupos operativos. Cada uno de estos grupos operativos (de 100 elementos), a su vez, se divide en cuatro conjuntos de 25 elementos. El sistema cuaternario permite dividir la rutina policial en turnos de menor duración. A diferencia de la mayoría de los policías de México, los elementos operativos de las UPC trabajan turnos de ocho horas, lo cual es un gran paso para la dignificación de su trabajo. Los turnos policiales en otras instituciones locales de policía oscilan entre las 12 horas de trabajo por 12 de descanso y las 24 horas de trabajo por 24 horas de descanso.
- b) *La célula policial como base del despliegue táctico.* Los elementos de las UPC actúan siempre en pareja (célula policial). Con base en la experiencia operativa de la SSPDF –que indica que la actuación individual pone en más riesgo a los policías frente a los delincuentes- se decidió instrumentar la actuación en célula tanto en los patrullajes a pie (pie a tierra), en motocicleta o en automóvil.
- c) *Vinculación ciudadana.* La respuesta a las demandas ciudadanas es una prioridad en la actuación de los elementos de las UPC y deben incluir plenamente la participación ciudadana en sus actividades de prevención del delito.
- d) *Rutas preestablecidas de patrullaje.* El patrullaje se define con base en el mapeo de la incidencia delictiva instrumentado a partir del Sistema de Información Policial. Esto permite mejorar los tiempos de respuesta y la asignación equitativa de policías a distintas zonas.

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

La DSP de Naucalpan es una de las pocas instituciones policiales mexicanas que han sostenido procesos significativos de reforma policial a lo largo de distintas administraciones. Entre las principales transformaciones institucionales vale la pena destacar la creación de un departamento de fenomenología delictiva, los esfuerzos de formación policial y capacitación que ha llevado la Academia de Policía local y la visión comunitaria de sus programas operativos. Uno de los factores que más ha contribuido a estos cambios es la consolidación de las políticas progresistas de seguridad a partir del Plan de Desarrollo

Municipal 2006-2009 y el compromiso no sólo de las autoridades de la DSP, sino de las principales autoridades municipales para mejorar las condiciones de la policía local.

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

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

### *La Dirección de Seguridad Pública Municipal (DSPM) de Chihuahua*

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

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

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

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

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

### *Conclusión*

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