



ACCIONES Y RETOS EN MATERIA DE SEGURIDAD PÚBLICA

Hacia la rendición de cuentas

Ernesto Treviño López, Juan Salgado
y Ángel Kuri Cervantes

ACCIONES Y RETOS EN MATERIA DE SEGURIDAD PÚBLICA

Hacia la rendición de cuentas

Ernesto Treviño López, Juan Salgado y Ángel Kuri Cervantes
Fundar, Centro de Análisis e Investigación, A. C.

Esta publicación forma parte de la serie: *Avances y retrocesos, una evaluación ciudadana del sexenio 2000-2006*

Coordinación de la serie: Helena Hofbauer y Verónica Zebadúa
Fundar, Centro de Análisis e Investigación, A. C.

Este trabajo se realizó gracias al apoyo del Open Society Institute.

Diseño e impresión: Mono Comunicación S. A. de C. V.

© 2006 Fundar, Centro de Análisis e Investigación, A. C.
Popotla 96-5. Col. Tizapán San Ángel. C. P. 01090, México D. F.

Impreso en México

Fundar, Centro de Análisis e Investigación, es una asociación civil plural, independiente, sin afiliación partidista y horizontal que busca avanzar hacia la democracia sustantiva. Fundar se dedica a la incidencia y monitoreo de políticas e instituciones públicas por medio de la investigación aplicada, la reflexión crítica y propositiva, la experimentación y la vinculación con actores civiles, sociales y gubernamentales.

El trabajo de Fundar parte de una concepción integral de los derechos humanos, del reconocimiento explícito de la necesidad de incorporar y promover la perspectiva de género, la participación ciudadana, la justicia social y la protección del medio ambiente. Estos principios se complementan con un esfuerzo por encontrar soluciones creativas a los problemas que el país enfrenta y formular propuestas caracterizadas por el rigor en la investigación y la interdisciplinariedad.

Fundar se creó en enero de 1999 por un grupo de personas con trayectorias en diferentes disciplinas, con el objetivo de desarrollar mecanismos para la participación ciudadana, identificar modelos de acción que hayan tenido éxito en otros países y experimentar con nuevos modelos que puedan contribuir a resolver problemas sociales específicos.

Actualmente, Fundar trabaja a partir de cuatro grandes programas:

- Transparencia, presupuestos y políticas públicas,
- Instituciones de derechos humanos y seguridad ciudadana,
- Monitoreo y vínculo con el Poder Legislativo y
- Fortalecimiento de capacidades ciudadanas

www.fundar.org.mx

Contenido

Presentación	7
1. Introducción	9
2. Principales acciones gubernamentales entre 2000 y 2006	11
2.1. Replanteamiento del Sistema Nacional de Seguridad Pública	11
2.2. Propuestas de reforma a los sistemas de seguridad pública y justicia penal	14
3. Los retos actuales de la seguridad pública en México	20
3.1. Militarización de la seguridad pública	20
3.2. Abusos de autoridad y maltratos	24
4. Rendición de cuentas en materia de seguridad	28
4.1. Eficiencia del gasto en las instituciones de seguridad pública	28
4.2. Las estadísticas como mecanismo de rendición de cuentas	34
4.3. Mecanismos para la participación ciudadana	40
5. Conclusiones	43
Anexo	45
Fuentes de información	47

Presentación

Fundar, Centro de Análisis e Investigación, presenta esta serie de cuadernos a manera de evaluación, a la vez crítica y propositiva, del sexenio que termina. Nuestro objetivo es intervenir en la cultura de la rendición de cuentas posicionándonos en un contexto muy particular, guiado por un entendimiento específico de la democracia que encauza las intenciones y el trabajo de nuestra organización desde sus comienzos.

Democracia es una forma de vida orientada por los conceptos de igualdad, unidad y bien común, pero también por la diferencia, la fragmentación y el desacuerdo. La democracia implica, en palabras del filósofo Cornelius Castoriadis, una continua autoinstitución conciente de la sociedad. En este sentido, la democracia persiste sólo si el desencuentro de opiniones y puntos de vista se mantiene vivo, si la discusión y la deliberación acerca de lo público y lo privado se incentiva activamente, si nuevas formas de organizarse, entenderse y orientarse se instituyen sin cesar.

Lo que queremos dejar en claro en nuestra labor es que la democracia no es sólo un sistema político-electoral en el que los partidos pierden y ganan elecciones de manera periódica. Más allá de esto, entender la democracia en un sentido más sustancial implica aprehenderla como una forma de organización social. Una organización social democrática integra normas de deliberación y arreglos institucionales justos y equitativos, nutridos por una amplia participación ciudadana.

La intención de esta serie de cuadernos surge precisamente de la necesidad de contar con una visión alternativa —una visión ciudadana, apartidista e independiente— de las políticas públicas, los presupuestos y la legislación instrumentadas durante la presidencia de Vicente Fox. La administración Fox tiene una gran importancia simbólica, al erigirse como el primer gobierno nacional de oposición surgido de una elección limpia y reconocida como legítima. Por esta razón, resulta vital la evaluación ciudadana de aquellos que temporalmente ocuparon espacios de poder. ¿Cómo se diseñó la política social? ¿Cuáles fueron las prioridades presupuestales? ¿Qué reformas institucionales se lograron —y malograron? Sólo mediante el cuestionamiento crítico e informado la sociedad mexicana será capaz de transformarse, acercándose un poco más hacia el elusivo ideal democrático. Sólo si los y las ciudadanos se conciben a sí

mismos como creadores y agentes de su propia sociedad podremos ser una comunidad verdaderamente autónoma, auto-crítica e inclusiva.

Si bien la colección se acota a los temas que Fundar ha trabajado paralelamente a lo largo de este sexenio, ofrece un abanico amplio de temas prioritarios para México. Este balance ofrece un mapeo crítico de las acciones emprendidas, los temas pendientes por discutir y aquello que fue ignorado —o no debidamente atendido— a lo largo de estos seis años. Los temas que tratamos en esta serie de cuadernos se ajustan a nuestro entendimiento de la democracia sustancial. Discuten problemas que aún no están fuertemente posicionados en la agenda de discusión pública, como la mortalidad materna, el combate al VIH/SIDA y la salud como un derecho, y temas que son ya ampliamente discutidos, como la transparencia, los ingresos petroleros, la seguridad pública y el gasto social. Lidian también con los diversos actores de la democracia: el Ejecutivo, el Legislativo y las instituciones encargadas de velar por los derechos humanos.

A pesar de la diversidad temática, lo que une y da coherencia a esta colección es la intuición de que la participación ciudadana en la vigilancia certera del propio gobierno es un valor que siempre debe acompañar a las sociedades que se precien de ser democráticas. A través de los cuadernos quedan al descubierto tanto los aciertos y los logros, como los desatinos y retrocesos de la administración saliente. El sexenio que termina, en definitiva, es un sexenio en el que imperaron los claroscuros y que nos deja como herencia tanto acciones efectivas como oportunidades desaprovechadas.

1. Introducción

La seguridad y la lucha contra el crimen se han convertido en temas centrales para la atención pública. En América Latina, la seguridad pública es un tema prioritario por varias razones, principalmente por el incremento en la criminalidad a partir de la década de 1990.¹ La inseguridad aparece constantemente entre los principales problemas del continente americano, según distintas encuestas hechas a lo largo de los últimos años. Así, la preocupación por la inseguridad es equiparable a la preocupación por mejorar las condiciones socioeconómicas de la región. Esta opinión trasciende clases sociales y niveles educativos; para todos los grupos se percibe que el problema va en aumento sin que la respuesta institucional logre controlarlo. En México, según la Segunda Encuesta sobre Inseguridad, llevada a cabo por el Instituto Ciudadano de Estudios sobre la Inseguridad en 2002, sólo 17 por ciento de los individuos encuestados dijeron sentirse “muy seguros” en su lugar de residencia.²

El incremento en la criminalidad no es la única razón por la que la seguridad pública ha sido foco de atención. Durante las transiciones a la democracia del fin del siglo XX, la reforma del aparato de seguridad se convirtió en un tema prioritario. Garantizar el control civil del aparato de seguridad y alejarlo de las prácticas autoritarias y arbitrarias del pasado se volvieron metas inmediatas de los gobiernos democráticos emergentes. Un ejemplo de ello es el cambio de nomenclatura, ya que actualmente en muchos países latinoamericanos se habla de ‘seguridad ciudadana’ en vez de ‘seguridad pública’. En esta última, el Estado es el actor central, mientras que para la primera las políticas de seguridad deben responder ante la ciudadanía.

¹ Esta tendencia no se limitó únicamente al fuero común (es decir, delitos tipificados en los códigos penales locales) –los delitos de ambos fueros (es decir, la totalidad de delitos denunciados en el país) se incrementaron durante la década de 1990. A nivel federal, se reportaron 902,000 delitos en 1990, para 1996 la cifra aumentó a 1,420,402 hasta llegar a un máximo histórico en 1997, de 1,510,796 delitos denunciados. Según las cifras del Sistema Nacional de Seguridad Pública, de 1997 a 2005 la incidencia delictiva se ha mantenido relativamente estable con una sutil disminución, llegando en 2005 a 1,496,378 delitos denunciados. Para un análisis detallado de las tendencias en seguridad pública, ver G. Pérez García, *Diagnóstico sobre la seguridad pública en México*, Fundar, Centro de Análisis e Investigación, México, 2004. Ver también las estadísticas sobre incidencia delictiva de la Secretaría de Seguridad Pública, en:

http://www.ssp.gob.mx/buffer/bea/ssp/contenido/d1738/v2/Incidencia_Delictiva.pdf (consultado el 19 de octubre de 2006).

² En contraste, 44 por ciento reportaron sentirse “muy inseguros” y 38 por ciento “algo seguros”. Los resultados de la encuesta se pueden consultar en: http://www.consulta.com.mx/interiores/99_pdfs/15_otros_pdf/oe_inseguridad_2.pdf (consultado el 19 de octubre de 2006).

La nueva concepción de seguridad busca garantizar la igualdad de acceso de todos los ciudadanos al sistema penal; un equilibrio entre las exigencias legítimas de protección de los individuos y las garantías constitucionales de los ciudadanos; experimenta con un abanico más amplio de medidas para la resolución de conflictos (por ejemplo, mediación, conciliación, negociación y penas alternativas); incluye a las víctimas dentro del proceso de resolución de conflictos de carácter penal; busca educar a la ciudadanía en temas de justicia y derecho, admite la participación de la sociedad civil en las discusiones y busca la transparencia de sus procesos e información. Esta es la concepción de seguridad hacia la que México debe avanzar.

El presente documento tiene como objetivo evaluar algunas de las acciones en materia de seguridad pública del gobierno saliente. Haremos un breve recuento de las reformas y políticas emprendidas por el gobierno federal durante el sexenio 2000-2006 con el fin de señalar una serie de retos que quedan pendientes. Asimismo, a través del análisis del presupuesto de los organismos de seguridad pública del D. F. y de las estadísticas con las que trabajan, se ilustrará la importancia de establecer mecanismos de rendición de cuentas y de participación ciudadana, con el objeto de avanzar hacia la democratización del concepto y la práctica de la seguridad pública.

2. Principales acciones gubernamentales entre 2000 y 2006

El objetivo de esta sección es proporcionar una visión esquemática y sucinta de los principales esfuerzos y los retos pendientes en materia de seguridad pública durante el periodo 2000-2006. En primer lugar, se analizan los cambios estructurales que tuvieron lugar en el periodo. Más adelante se reflexiona sobre las reformas a la seguridad pública y el sistema de justicia en México.³

2.1. Replanteamiento del Sistema Nacional de Seguridad Pública

El Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006 contiene un objetivo rector denominado "Orden y Respeto", el cual establece seis estrategias del gobierno federal en materia de seguridad pública:⁴

- Garantizar la seguridad pública para la tranquilidad de la ciudadanía.
- Prevenir el delito para garantizar la seguridad pública.
- Lograr la reforma integral del sistema de seguridad pública.
- Gombatir la corrupción, depurar y dignificar los cuerpos policiales.
- Reestructurar integralmente el sistema penitenciario.
- Promover la participación y organización ciudadanas en la prevención de delitos y faltas administrativas.

La respuesta institucional del gobierno federal para cumplir con estas estrategias consistió en reforzar el Sistema Nacional de Seguridad Pública (SNSP).⁵ Las líneas de reforzamiento del SNSP incluyen los siguientes rubros: profesionalización, tecnología, infraestructura penitenciaria, presupuesto, sistema nacional de información, equipamiento e infraestructura, e instancias de coordinación.

³ Cabe resaltar que este balance incluye los retos a la seguridad pública que se encuentran dentro de la agenda investigativa de Fundar y que forman parte del proyecto de seguridad ciudadana de esta organización. Debido al tiempo del proyecto y a la experiencia creada en Fundar sobre el tema, es importante mencionar que no es un balance exhaustivo que tome en cuenta todos los retos a los que se enfrentan las instituciones de seguridad pública en México.

⁴ Objetivo Rector 7, Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006, en: <http://pnd.presidencia.gob.mx>.

⁵ Creado a partir de la Ley General que Establece las Bases para la Creación del SNSP (1996).

Una de las principales debilidades de la administración federal anterior a la del presidente Fox fue la falta de un sólido mecanismo institucional para arropar al SNSP. A partir de esto, la Secretaría de Seguridad Pública (SSP) fue creada el 30 de noviembre de 2000, por medio de un acuerdo entre los mandatarios entrante y saliente. La nueva SSP se concibió como el brazo del Poder Ejecutivo federal para prevenir el delito y contribuir al combate del crimen organizado, mediante una perspectiva nacional basada en la coordinación de esfuerzos de los tres órdenes de gobierno: federal, estatal y municipal.

De esta manera, se generó una simbiosis en términos de objetivos de la SSP y del SNSP. La SSP es responsable de ejecutar y operar los acuerdos tomados en el Consejo Nacional de Seguridad Pública, a través del Secretariado Ejecutivo del SNSP.⁶ Esta última oficina se encarga de la coordinación del SNSP y opera las complejas tareas de sistematización de información y generación de bases de datos provenientes de los estados, para generar un sistema de información criminalística integral.⁷

La estructura orgánica de la SSP se reformó en julio de 2002, bajo el argumento de reorientar sus procesos internos para hacerla más eficiente.⁸ Sin embargo, algunos de los cambios institucionales implicaron la marginación del, de por sí relegado, enfoque de seguridad ciudadana. Por ejemplo, a partir de las reformas de 2002 desapareció la Subsecretaría de Servicios a la Ciudadanía. Las direcciones generales de Servicios a la Comunidad y Participación Ciudadana; de Registro y Supervisión a Empresas y Servicios de Seguridad Privada; y de Protección a los Derechos Humanos —todas ellas esenciales para la ciudadanización de la seguridad— se reubicaron en la Subsecretaría de Seguridad Pública. Asimismo, la Coordinación General de Asuntos Internos perdió independencia al ser incorporada a la Subsecretaría de Seguridad Pública.

⁶ El Consejo Nacional de Seguridad Pública es presidido por el Secretario de Seguridad Pública y está integrado por los 31 gobernadores estatales, los Secretarios de la Defensa Nacional, Marina, Comunicaciones y Transportes, el Procurador General de la República, el Jefe de Gobierno del Distrito Federal y el Secretario Ejecutivo del SNSP. El objetivo del Consejo es establecer una política nacional de seguridad pública.

⁷ Debemos mencionar que es difícil evaluar el avance de la generación de este sistema, debido a la clasificación de la información como 'reservada' en la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, y a la interpretación de este precepto normativo por parte de la SSP.

⁸ Secretaría de Seguridad Pública, *Estado y seguridad pública*, FCE, México, 2005, pp. 56-57.

Los cambios administrativos mencionados son importantes, ya que restan peso institucional a la oficina responsable de administrar los asuntos internos. Desde un punto de vista ciudadano, las oficinas de asuntos internos se encargan de administrar las sanciones a los policías que no cumplen con sus funciones, que abusan de su autoridad y que incurren en actos de corrupción. Desde la perspectiva policial, las oficinas de asuntos internos son aún más importantes para el buen funcionamiento de las corporaciones policiales. Robert Varenik identifica cuatro elementos positivos en el funcionamiento eficiente de una oficina de controles internos: el control de la mala conducta interna, el incremento en la legitimidad de las acciones de los mandos medios y superiores de la corporación, el control del delito y la defensa de los derechos de los agentes.⁹ Por lo tanto, restar autonomía a la oficina de asuntos internos de la Secretaría de Seguridad Pública puede tener efectos negativos en la atención a quejas de ciudadanos y en el respeto a los derechos de los policías.

Sin embargo, es importante reconocer que algunas de las reformas de 2002 incidieron de manera importante en el fortalecimiento de capacidades técnicas de la policía. Por ejemplo, la Dirección General de Vinculación con Instituciones Policiales se transformó en Dirección General de Evaluación y se creó adicionalmente la Dirección General de Innovación y Calidad; ambas direcciones forman parte de la también emergente Unidad de Evaluación. La creación de estas oficinas fortalece de manera importante los controles internos de los organismos de seguridad pública y permite dar seguimiento tanto a las rutinas policiales como a los problemas relacionados con procesos de comunicación y acceso a la tecnología.

Sin lugar a dudas, el mayor esfuerzo en el sexenio en materia de modernización en investigación policial, desmilitarización del combate al crimen organizado y desarrollo de inteligencia fue la creación de la Agencia Federal de Investigación (AFI). Creada en noviembre de 2001, la AFI responde a la necesidad de evolucionar el esquema bajo el que había operado la Policía Judicial Federal. De ser una policía reactiva, dio paso a una policía investigadora basada en métodos y procedimientos específicos y bajo un perfil profesional que, de acuerdo a sus objetivos, garantiza eficiencia en el combate a las estructuras delincuenciales, abate la impunidad y contribuye a lograr una procuración de justicia expedita con apego a la legalidad.

⁹ R. Varenik, *Accountability. Sistema Policial de Rendición de Cuentas*, Insyde, México, 2005, pp. 51-52.

La AFI —a partir de una estructura moderna y eficiente, esquemas sólidos para la capacitación de su personal, y desarrollo de áreas de análisis táctico, planeación policial y despliegue regional— ha logrado tener avances importantes (si bien insuficientes) en el combate al secuestro, al narcotráfico y otras ramas del crimen organizado.¹⁰ La confianza ciudadana en la AFI es mayor a la que tiene en el resto de las instituciones policiales. Sin embargo, también se ha visto mermada por recientes escándalos de corrupción y vinculación de agentes de la AFI con narcotraficantes y casos de cohecho. No obstante, es importante destacar que esos casos no han involucrado a mandos medios o superiores de la corporación.¹¹

A partir de la creación de la AFI, por primera vez en México se presenta la posibilidad de que una policía federal realice investigación profesional del crimen organizado y delitos federales, a partir de técnicas especializadas de rastreo de información, servicios periciales y forenses. Sin embargo, la inversión en materia de tecnología y capacitación en la AFI no forman parte de un programa integral de combate al delito a nivel federal, que concentre las tareas de lucha contra el crimen organizado en una sola agencia. De esta manera, la jurisdicción de la AFI se yuxtapone con las jurisdicciones de la Policía Federal Preventiva y del Ejército, ambas instituciones facultadas para intervenir en cuestiones de narcotráfico y seguridad nacional.

2.2. Propuestas de reforma a los sistemas de seguridad pública y justicia penal

El 29 de marzo de 2004, el presidente Fox presentó al Poder Legislativo dos propuestas legislativas para reformar tanto el Sistema de Seguridad Pública como el de Justicia Penal, que buscan fortalecer sustancialmente las capacidades de los cuerpos policiales y de las instituciones de procuración de justicia. Ambas propuestas de reforma son diferentes, pero complementarias. Por una parte, la reforma en materia de seguridad

¹⁰ El combate al secuestro por parte del personal de la AFI ha permitido reducir los niveles de utilidad de la delincuencia organizada, disminuyendo las exigencias de los secuestradores en 94.43 por ciento durante el año 2002 y 95.40 por ciento durante el año 2003. Asimismo, la AFI detuvo 109 y 114 presuntos secuestradores (14 y 19 bandas) en 2002 y 2003, respectivamente, cumpliendo así con las metas presidenciales planteadas en 2003. Información disponible en: <http://www.pgr.gob.mx/index.asp>.

¹¹ A. Yáñez Romero, *El modelo institucional de la Policía Federal Investigadora de México*, INACIPE, México, 2006.

pública busca mejorar la toma de decisiones en esta materia en el entorno federal, por medio de la unificación de policías federales en una Policía Nacional. Esta propuesta no presenta opciones para sobrellevar los retos que implica unificar dos fuerzas de policía con una trayectoria histórica de corrupción, ni cómo compensar los vacíos de poder que se puedan generar. Por otra parte, la reforma en materia de justicia penal requiere condiciones de transformación radical del Ministerio Público, para que una fiscalía totalmente autónoma del Ejecutivo pueda llevar a cabo la investigación del delito.

La propuesta del Ejecutivo, que se presenta a continuación,¹² se centra en cinco reformas principales del Sistema de Seguridad Pública y ocho reformas dirigidas al funcionamiento del Poder Judicial.

a) La propuesta para la reforma al Sistema de Seguridad Pública incluye:

1. La creación de una Policía Federal. Se plantea que esta institución fusione a la Agencia Federal de Investigaciones (AFI) y a la Policía Federal Preventiva (PFP). La Policía Federal actuará bajo la responsabilidad de la Secretaría del Interior, que sustituirá a la actual Secretaría de Seguridad Pública.

2. Otorgar facultades investigativas a las policías federal, estatales y municipales, bajo las directrices que determinen los fiscales (antes Ministerio Público), eliminando el mando orgánico del Ministerio Público sobre la policía.

3. Transformar a la Procuraduría General de la República en Fiscalía General de la Federación, con autonomía constitucional. Se plantea que la Fiscalía dirija y supervise la investigación de la policía y acuse ante los tribunales. Los fiscales conservan la dirección jurídica de la investigación y el proceso.

4. Integrar un Sistema Policial Nacional que contemple la creación del currículo policial nacional y el sistema de carrera policial, mediante la estandarización de la profesionalización y equipamiento de los cuerpos policiales. Por lo tanto, el gobierno federal generaría

¹² Ver Presidencia de la República, *Medidas legislativas para la Propuesta de Reforma del Sistema de Seguridad Pública y de Justicia*, México, 29 marzo 2004.

lineamientos precisos de ascenso y evaluación de la gestión policial, así como incentivos institucionales para promover el desarrollo de capacidades entre los policías. Además, integrar un sistema de inteligencia policial, fusionando inteligencia criminal con inteligencia para la prevención.

5. Crear el Juez de Ejecución de Sanciones, para dar garantías jurisdiccionales a la solución de conflictos y vigilancia de la ejecución de las sanciones.

b) Las reformas judiciales contienen:

1. Sustituir el actual sistema procesal escrito (semi-inquisitivo), por el sistema acusatorio, adversarial y oral. Se espera que esto fortalezca los principios del debido proceso, tanto para la víctima como para el imputado.¹³ Se argumenta que los juicios orales permiten más transparencia, equidad entre las partes, inmediatez y publicidad.

2. Introducir expresamente la presunción de inocencia en el texto constitucional.

3. Elevar la calidad de la defensa, eliminando la posibilidad de que un imputado pueda ser representado por una persona que no sea Licenciado en Derecho; para ello se elimina la figura de 'persona de confianza'.

4. Garantizar que todas las declaraciones del imputado sean ante el juez y en presencia de su defensor.

5. Crear salidas alternativas al juicio penal.

¹³ Los modelos de corte inquisitivo parten de la presunción de que la persona indiciada es culpable de la comisión de un delito en tanto no se pruebe lo contrario. En este tipo de sistemas, el juez procede de oficio a la búsqueda, recolección y valoración de las pruebas, llegándose al juicio después de una instrucción escrita y secreta de la que están excluidos o, en cualquier caso, limitados los principios de contradicción e intermediación, restringiendo el derecho a una adecuada defensa. Por su parte, el sistema acusatorio resulta propio de regímenes democrático-liberales, donde la libertad y la dignidad del ciudadano ocupan un lugar preferente en la protección brindada por el ordenamiento jurídico. Por tanto, los regímenes democráticos utilizan sistemas procesales en los que imperan principios penales, tales como la relevancia de la acusación, la imparcialidad del juez, la presunción de inocencia y el esclarecimiento judicial de los hechos; así como la oralidad, la intermediación, la publicidad y la contradicción como principios rectores del proceso penal. (Presidencia de la República, *op. cit.*, pp. 6-7).

6. Establecer el proceso abreviado cuando hay acuerdo entre la defensa y la fiscalía, acerca de la imposición de la pena.

7. Crear un sistema penal judicial para los adolescentes, que incluya garantías de debido proceso.

8. Crear una figura que controle el proceso entre las partes previo al juicio, para garantizar el debido proceso y el equilibrio entre las partes.

Estas propuestas de reforma constituyen un paso importante dentro de los esfuerzos de la presente administración por impulsar la reforma del Estado. Lamentablemente no fueron aprobadas por el Senado y quedan como parte de la agenda pendiente para la LX Legislatura. La aprobación de las reformas legales planteadas fortalecería la vigencia del Estado de Derecho; sin embargo, no resuelven completamente algunos de los vicios funcionales en la procuración de justicia de nuestro país. Por ejemplo, mientras los Ministerios Públicos federal y estatales sigan dependiendo estructuralmente del Ejecutivo, no será posible que la investigación de los delitos sea completamente independiente e imparcial. Tampoco tendrían un efecto directo en el acceso a la justicia de la mayoría de la población, si no van acompañadas de políticas públicas y programas efectivos para la capacitación, combate a la corrupción y mejoramiento en el desempeño de las fuerzas policiales, jueces, magistrados y personal penitenciario.

En esta línea, las reformas judiciales tienen un mayor alcance que las propuestas en materia de seguridad pública, ya que responden, en gran medida, a los informes emitidos por relatores de organismos internacionales que han visitado el país, por comisiones o grupos de expertos de organismos internacionales que han evaluado la situación de los derechos humanos en México y a las recomendaciones del Diagnóstico sobre la Situación de los Derechos Humanos en México, elaborado por la Oficina del Alto Comisionado de los Derechos Humanos.¹⁴ Las reformas propuestas por el Ejecutivo permitirían el efectivo respeto a la garantía constitucional de que la imposición de penas sea facultad propia y exclusiva de la autoridad judicial, terminando con la práctica de la declaración ministerial (es decir, ante Ministerio Público) que ha sido criticada por organismos internacionales

¹⁴ Oficina del Alto Comisionado para las Naciones Unidas, *Diagnóstico sobre la situación de los derechos humanos en México*, OACNUDH, México, 2003.

en repetidas ocasiones.¹⁵

Las reformas dirigidas al orden jurídico en materia de justicia penal federal también plantean una atención comprometida a las víctimas del delito, a la reparación del daño y medidas que tienden a incrementar la independencia del Poder Judicial. En este sentido, aún es necesario asegurar la autonomía presupuestaria del Poder Judicial para contribuir a consolidar su gestión independiente.¹⁶ Esto se podría garantizar mediante una reforma legislativa que reserve un porcentaje del presupuesto federal al Poder Judicial, seguida de reformas similares en los estados. Asimismo, debido a que los estados miembros de la federación son soberanos, continúa siendo un reto importante homologar los diversos preceptos normativos estatales a esta reforma propuesta por el Ejecutivo federal.

Por otro lado, las reformas propuestas por el Ejecutivo en materia de seguridad pública no resuelven por completo la incompatibilidad de funciones en materia de coordinación policial y las facultades acusatorias ante los tribunales.¹⁷ Ambas funciones continúan desempeñándose por la Fiscalía de la Federación. Si bien se elimina el mando directo del Ministerio Público sobre la policía judicial, la nueva policía federal realizará labores investigativas bajo la instrucción de fiscales. Esto ocasionaría que continuaran los problemas de coordinación que padece actualmente el Ministerio Público.

¹⁵ El Artículo 21 de la Constitución federal establece las garantías judiciales también protegidas por los artículos 8 y 25 de la Convención Americana de Derechos Humanos; "[...] no debe considerarse que las declaraciones hechas por los detenidos tengan un valor probatorio a menos que se hagan ante un juez". *Informe de la visita a México del Relator Especial de la ONU para la Tortura y Tratos Crueles, Inhumanos y Degradantes*, 14 enero 1988, p. 26, párr. 88, recomendación D, E/CN.4/1998/38Add.2.

¹⁶ Miembros del Consejo Ciudadano para la Seguridad Pública y la Justicia Penal pidieron que la propuesta del Ejecutivo integre medidas legislativas para asegurar la autonomía del Poder Judicial frente al Ejecutivo. (D. Vicenteño, "Piden para Judicial autonomía presupuestal", *Reforma*, 16 abril 2004, en www.reforma.com).

¹⁷ "[...] la ausencia de un debido proceso en México impide que la sociedad tenga la certeza de que quienes cumplen son responsables de la comisión de un delito [aunado a la] subsistencia de un sistema inquisitorial, en el cual el Ministerio Público tiene excesivas facultades para apreciar el valor de las pruebas recabadas, tomar declaraciones al inculcado, y la limitación para una adecuada defensa por parte del indiciado, permite que en la práctica, los casos que llegan a ser del conocimiento de un juez tengan una fuerte carga procesal en contra del acusado, en virtud de que los expedientes llegan ante el juez correspondiente ya integrados". (Oficina del Alto Comisionado de los Derechos Humanos, *op. cit.*, p. 11). Ver también, "Tome medidas para reforzar la independencia de las procuradurías, desde la federal hasta las locales", *Informe de la Relatora Especial sobre Ejecuciones Extrajudiciales, Sumarias o Arbitrarias*, Rec. 107C, E/CN.4/2000/3/Add.3.

Las policías federal, estatales y municipales estarían bajo la jurisdicción de dos instituciones de naturaleza distinta: las fiscalías y la Secretaría del Interior. Se debe regular con precisión la coordinación interinstitucional y tomar medidas para evitar los conflictos que puede suscitar la fusión de dos corporaciones policiales con altos índices de corrupción. Las reformas también deben establecer garantías para la plena autonomía de la Fiscalía General de la Federación para evitar que, debido a sus funciones de instrucción investigativa a policías y de acusación frente al Judicial, se generen en su gestión vicios similares a los del Ministerio Público. Queda por ver si la actual legislatura retoma y redefine las propuestas de reforma para acercarlas a una concepción ciudadana de seguridad.

3. Los retos actuales de la seguridad pública en México

Si bien existen una amplia serie de retos para la seguridad pública de nuestro país, el trabajo de Fundar se ha enfocado en dos temas principales, que exploramos a continuación: la creciente militarización de la seguridad pública y la persistencia de maltratos y abusos a la población por parte de agentes policíacos.

3.1. La militarización de la seguridad pública

Si bien las amenazas que representa el crimen organizado no son un tema nuevo en la agenda de seguridad interna de México, el recrudecimiento de la violencia derivada del narcotráfico y la mayor visibilidad de diversas organizaciones criminales marcaron el periodo 2000-2006. En este complicado entorno, las instituciones gubernamentales civiles dedicadas a mantener la seguridad interior (AFI y PGR, entre otras) se vieron rebasadas por el crimen organizado.¹⁸

El principal reto de estas instituciones es optimizar su coordinación. Para empezar, es difícil conocer con precisión la dimensión numérica de las policías mexicanas, debido a que la falta de centralización en la administración informativa lo impide. De acuerdo con la fuente consultada, se sabe que México cuenta con entre 1,661 y 3,000 corporaciones de policía, que incluye una complicada red de fuerzas federales, estatales y municipales.¹⁹

¹⁸ A partir del decenio de 1990 México ha estado inmerso en la peor crisis de seguridad pública en su historia moderna. Hay varios factores que explican esta situación: la falta de oportunidades de desarrollo sostenible, el desempleo, el crecimiento demográfico, la corrupción e ineficiencia de las corporaciones policiales, el paulatino traslado de grupos de narcotráfico de Colombia a México y la falta de políticas públicas efectivas e integrales orientadas a la prevención del delito. Uno de los elementos que permite observar cómo las instituciones de seguridad se encuentran rebasadas por el fenómeno criminal en México es el aumento en el número de delinquentes sentenciados registrados ante los juzgados de primera instancia por fuero común, de 114,670 en 1998 a 139,524 en 2005. Esto significó un aumento del 17.81 por ciento, a pesar de los esfuerzos de la administración 2000-2006 por controlar el crimen. Otro ejemplo es el incremento en el Índice de Sobre población Penitenciaria, obtenido por el INEGI a partir de datos del Órgano Administrativo Desconcentrado de Prevención y Readaptación Social de la Secretaría de Seguridad Pública federal, que aumentó de 124 en 1998 a 136 en 2001, refiriéndose a la población penitenciaria por cada 100 espacios disponibles. Los datos del INEGI también señalan que entre 1998 y 2001 incrementaron los delitos violentos, principalmente los delitos contra la salud, el secuestro y el tráfico de armas de fuego. Véase <http://www.inegi.gob.mx/est/default.asp?c=2380>.

¹⁹ G. García Luna, *¿Por qué 1,661 corporaciones de policía no bastan?*, Diana, México, 2006, y B. Reames, *Police Forces in Mexico: A Profile*, UCSD Center for US-Mexican Studies, San Diego, 2004.

Ante la debilidad institucional de estos organismos, el gobierno federal reforzó la tendencia—heredada de la administración anterior— a militarizar el combate al crimen organizado. Si bien es importante reconocer los importantes logros del ejército y las fuerzas armadas en este terreno,²⁰ no hay que pasar por alto los riesgos implícitos en la ampliación de funciones de estas fuerzas y la evidente ausencia de contrapesos civiles efectivos en su gestión.

El término 'militarización' ha sido sujeto de amplios debates en los estudios de seguridad nacional, regional e internacional. En distintos países y regiones se ha relacionado la militarización con el 'pretorianismo', es decir, la actuación de fuerzas armadas al servicio de un orden tiránico. En América Latina, en particular, se ha utilizado para denotar la naturaleza de regímenes políticos dominados por militares.

Para propósitos de este documento, el término 'militarización' se utiliza para describir la creciente participación de elementos de las fuerzas armadas, especialmente el ejército, en tareas cotidianas de seguridad pública que van más allá de las funciones de garantía de la seguridad interior, defensa de la integridad, independencia y soberanía de la nación, y la prestación de ayuda para el mantenimiento del orden, auxilio de las personas y sus bienes y la reconstrucción de zonas afectadas en caso de desastre, que establece la Ley Orgánica del Ejército y la Fuerza Aérea Mexicana en el artículo primero de esta norma.

La militarización de las fuerzas policiales en México no es un fenómeno que pueda identificarse exclusivamente en el periodo 2000-2006. De hecho, la creación de la Policía Federal Preventiva, en 1996, implicó la participación de elementos militares (principalmente en retiro) en posiciones de mandos medios y superiores de esta corporación.²¹ Esta tendencia ha tenido eco en otros ámbitos de la Secretaría de Seguridad Pública federal y de varias

²⁰ Los principales logros de la participación de las fuerzas armadas, principalmente el Ejército y la Armada en tareas de combate al crimen organizado en México en el periodo 2000-2006, se pueden circunscribir a una mayor colaboración con las agencias especializadas de Estados Unidos y las detenciones de jefes de cárteles de drogas en varias partes del país. (S. Arzt, *La militarización de la Procuraduría General de la República. Riesgos para la democracia mexicana*, UCSD-Center for US-Mexican Studies, San Diego, 2003, p. 25).

²¹ Asimismo, es importante señalar como antecedente que la Ley que Establece las Bases Generales del Consejo Nacional de Seguridad Pública (CNSP) integra la participación tanto del Ejército como de la Marina. Este Consejo instruye a la SSP. Por lo tanto, la influencia de las fuerzas armadas en el tema viene de los niveles más altos de toma de decisiones.

contrapartes en los estados. Es importante destacar que durante el sexenio que termina se crearon varias secretarías de seguridad pública en los estados, que también incluyen elementos militares en sus mandos.

Contrario a sus promesas de campaña sobre el privilegio a la respuesta civil a los retos de la inseguridad, el Presidente Vicente Fox inició su sexenio nombrando al General Rafael Macedo de la Concha como Procurador General de la República. Es importante señalar que esta decisión fue ratificada por el Senado, lo cual implica que la visión de militarización trascendió al Ejecutivo. El Gral. Macedo de la Concha dejó la PGR en 2005, pero la estructura y varios mandos militares continúan en la corporación. Aunque la proximidad en el tiempo no permite un análisis exhaustivo de las implicaciones específicas de la participación de militares en el ethos institucional de la PGR, son evidentes algunos impactos desfavorables (con riesgos que se expondrán más adelante): la concentración de atribuciones en mandos militares, la cooptación de las labores de inteligencia, la falta de rendición de cuentas y transparencia, y casos de denuncias de violaciones a los derechos humanos.

Desde nuestro punto de vista, la militarización de las tareas de seguridad interna y seguridad pública plantea varios riesgos para el proceso de democratización en México:

- a) *Uso de la fuerza:* Es importante subrayar que las fuerzas armadas mexicanas son considerablemente más profesionales y mejor entrenadas que la mayoría de las corporaciones policiales del país. Sin embargo, a diferencia de las policías preventivas, los elementos de las fuerzas armadas son entrenados en tácticas para la eliminación del enemigo y para situaciones de emergencia humanitaria, no para la prevención del delito o para gestionar o resolver conflictos sociales.
- b) *Rendición de cuentas:* Las policías mexicanas son deficientes en sus sistemas de rendición de cuentas, tanto en aspectos presupuestarios y de gestión de recursos, como en su capacidad de respuesta. Sin embargo, las policías están sujetas a una serie de controles internos y externos que las obligan a rendir cuentas ante distintas instancias gubernamentales, consejos mixtos y la ciudadanía. Desafortunadamente, las fuerzas armadas no están

sujetas a estos controles y su estructura no les exige rendir cuentas a la ciudadanía.

- c) *Relación agente de seguridad-comunidad*: Las encuestas de victimización y de percepción en temas relacionados al combate al crimen que se han levantado en México coinciden en la alta calificación que la población abierta da al desempeño del ejército. Si bien es importante reconocer que la mayoría de los ciudadanos confía más en las fuerzas armadas que en las policías municipales, estatales y federales, es necesario señalar que esto enmascara las pocas o inexistentes estrategias de participación ciudadana en la prevención del delito provenientes de mandos militares.

Tabla 1
Confianza en instituciones en México²²

	Agosto 2004	Julio 2005
Las universidades	-	8.1
La Iglesia	7.6	7.7
El Ejército	7.0	7.7
La CNDH	6.2	7.4
El IFE	6.6	7.1
Los medios de comunicación	6.8	6.9
El Presidente de la República	5.8	6.2
La Suprema Corte de Justicia	6.0	6.1
Los empresarios	5.7	5.3
Los partidos políticos	4.9	5.1
Los senadores	5.2	5.0
La policía	4.8	4.9
Los sindicatos	5.2	4.7
Los diputados	4.6	4.5

Fuente: Consulta Mitofsky, "Confianza en Instituciones", Encuesta Nacional en Viviendas, Julio de 2005. Disponible en línea: www.consulta.com.mx.

- d) *Una mala interpretación de la relación civil-militar*: Los problemas de gobernabilidad generados por el crecimiento y profesionalización del crimen organizado han llevado a los militares a ejercer funciones en la seguridad interna y en la seguridad pública en los últimos 10 años. Esto parece responder a una situación de emergencia, mas no hay garantías claras de que esta tendencia

²² La pregunta realizada en la encuesta fue: "En escala de calificación como en la escuela, donde 0 es nada y 10 es mucho, por favor dígame: ¿Qué tanto confía en..."

se revierta en el mediano plazo. Mientras las respuestas al crimen se basen en la represión y contención, en lugar de la prevención y la atención a los problemas estructurales que generan la violencia social y la criminalidad, será difícil pensar en esquemas diferentes. Es importante señalar que la actual tendencia de militarización es contraria al equilibrio civil-militar que establece el orden constitucional en México.

3.2. Abusos de autoridad y maltratos

El respeto a los derechos humanos por parte de las autoridades responsables de la aplicación de la ley y la procuración de justicia es un elemento central de los procesos de reforma democrática de las policías.²³ Por lo tanto, es importante evaluar la magnitud, frecuencia y patrones de los abusos, irregularidades y maltratos cometidos por autoridades estatales encargadas del cumplimiento de la ley y la procuración de justicia, entre ellos, distintas corporaciones de policía y personal del Ministerio Público y centros penitenciarios.

A partir de análisis preliminares sobre el tema, realizados por Fundar, consultas y reuniones con actores clave y entrevistas a profundidad con individuos y policías, se detectaron tres hechos:²⁴

1. Los agentes policiales no cuentan con el apoyo ni el respeto de la sociedad;
2. la población percibe el sistema de seguridad pública como complejo y opaco; y
3. se desconoce la magnitud, tendencia y distribución de los abusos por parte de las autoridades, debido a una falta de información

²³ D. Bayley, *Democratizing Police Abroad: What to Do and How to Do It?*, US Department of Justice, 2001, p. 17.

²⁴ Véase C. Naval, *Irregularidades, maltratos y abusos de poder en el Distrito Federal: la relación de los agentes policiales y del Ministerio Público con la población*, Fundar, Centro de Análisis en Investigación, México, 2006. Disponible en: <http://www.fundar.org.mx>. Este trabajo forma parte del proyecto internacional Metagora, llevado a cabo bajo los auspicios de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE). Metagora es un proyecto piloto a dos años, financiado por la Unión Europea, Suiza, Suecia y Francia. El objetivo es desarrollar una serie de herramientas y métodos para mejorar la documentación de los derechos humanos y la evaluación de la democracia, desde la perspectiva de la gobernabilidad.

oficial en esta materia y al hecho de que otras fuentes (como los registros y estadísticas de las quejas ante las comisiones de derechos humanos) no permiten determinar puntualmente datos sobre este fenómeno.

Por esta razón, se realizó una encuesta aplicada a población abierta²⁵ sobre las irregularidades, los abusos de poder y los maltratos cometidos por parte de las fuerzas públicas pertenecientes al sistema policial y de procuración de justicia en el Distrito Federal. Si bien los resultados se restringen al D. F., los fenómenos y patrones identificados corresponden a prácticas que tienen lugar en distintas entidades de México. Nunca antes se había realizado una investigación con metodologías cuantitativas y cualitativas para medir este fenómeno. La realización de un ejercicio de esta naturaleza a nivel nacional es una tarea urgente para la administración entrante.

Los principales hallazgos del estudio son:

- Las irregularidades, los abusos de poder y los actos de maltrato, lejos de ser eventos excepcionales, se llevan a cabo regularmente por parte de los servidores públicos que forman parte de las policías y los sistemas de procuración de justicia. En promedio, 1 de cada 2 personas que tienen un contacto con la autoridad sufre algún tipo de abuso (representando 800,000 personas en el D. F.). Se debe señalar que aproximadamente 1 de cada 20 abusos conlleva maltrato físico.
- Las irregularidades, los abusos de poder y los actos de maltrato, lejos de ser eventos excepcionales, se llevan a cabo regularmente por parte de los servidores públicos que forman parte de las policías y los sistemas de procuración de justicia. En promedio, 1 de cada 2 personas que tienen un contacto con la autoridad sufre algún tipo de abuso (representando 800,000 personas en el D. F.). Se debe señalar que aproximadamente 1 de cada 20 abusos conlleva maltrato físico.

²⁵ El estudio se basa en una muestra representativa, aleatoria, estratificada y poli-etápica de la población general de 15 años o más, viviendo permanentemente en hogares ubicados dentro del Distrito Federal. De acuerdo al Censo 2000, esta población es de 6.4 millones de habitantes.

- Persiste una amplia variedad de abusos. Estos actos van desde violaciones menores hasta severas.
- Todas las autoridades incluidas en el estudio, es decir, los servidores públicos que trabajan en las instituciones de seguridad pública y procuración de justicia mexicanas y tienen algún tipo de contacto directo y regular con los ciudadanos, cometen abusos y violaciones a la ley, aunque es importante subrayar que las características y frecuencia de su participación difieren según el tipo de corporación u oficina a la que pertenecen.
- En cuanto a la población, algunos grupos parecen ser más vulnerables que otros al abuso por parte de la autoridad. Los hombres de entre 15 y 24 años, con un nivel socio económico de D+ y D/E, representan al círculo de población con mayor número de contactos con la policía y con mayor porcentaje de abuso en esos contactos.²⁶
- En 94 por ciento de los contactos con abuso por parte de los agentes encargados del cumplimiento de la ley, las víctimas no presentan denuncia ante ninguna de las autoridades relevantes.
- El estudio revela una ausencia general de cultura de legalidad y respeto a la ley en México, por parte de la autoridad y de la población. Un buen ejemplo de esto es que casi la mitad de los contactos entre la ciudadanía y las autoridades representa algún tipo de abuso y todas las autoridades que se incluyeron en la investigación están involucradas en estos abusos, a pesar de que los tipos de abuso son diferentes dependiendo del tipo de autoridad.

Lamentablemente, la población mexicana está familiarizada, de manera directa o indirecta, con un sinnúmero de abusos y actos de maltrato en los

²⁶ Según la AMAI (Asociación Mexicana de Agencias de Investigación de Mercados y Opinión Pública), el nivel socioeconómico D+ representa a las personas cuyo nivel de ingreso se encuentra ligeramente por debajo del promedio, entre 6,600 y 10,000 pesos mensuales; el nivel D/E está compuesto por personas que reciben desde menos de 2,600 hasta 6,600 pesos mensuales. Información disponible en: <http://www.amai.org/niveles-socioeconomicos.phtml>.

que intervienen funcionarios públicos. Este no es un fenómeno nuevo, sino una característica del ejercicio del poder público en un país que cuenta con una estructura estatal institucional moderna, pero en el cual prevalece una cultura autoritaria entre los servidores públicos y las autoridades.

En México se puede encontrar antecedentes históricos del problema actual de abusos y violaciones a los derechos humanos en los casos de brutalidad policial del pasado, estructuras semi-mafiosas dentro de los sistemas de policía y seguridad y maltrato generalizado. Una característica de este sistema es que la policía se acostumbró a responder a las necesidades de un gobierno autoritario y no a las necesidades de la población; en consecuencia, asumió la responsabilidad de controlar y proteger a las instituciones y no a la población.²⁷ Aunque sólo se dispone de cifras oficiales parciales sobre el abuso por parte de la policía en el pasado, sí se pueden encontrar una serie de estudios y publicaciones en las que se detallan distintos eventos y casos individuales, en los que las violaciones cometidas por las autoridades son innegables.²⁸

Prevalece en México un entorno general en que el respeto a los derechos humanos y al Estado de Derecho es una meta deseada, pero en donde persisten abusos y violaciones. Así, "el monitoreo sistemático de la situación de los derechos humanos en México y de los abusos por parte de la autoridad pueden contribuir a dotar de información concisa y precisa sobre la situación actual y, al señalar las violaciones y abusos que aún persisten, mejorar el diseño e implementación de las políticas públicas que buscan aumentar el respeto y protección de los derechos humanos".²⁹ Esta es una tarea que el sexenio anterior dejó de lado y que el nuevo gobierno federal debe incluir entre sus prioridades en materia de seguridad pública.

²⁷ E. López Portillo Vargas, "El caso de México", en *La policía en los Estados de Derecho Latinoamericanos*, Ediciones Jurídicas Gustavo Ibáñez, Colombia, 2003, pp. 389-421.

²⁸ Ver Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos en México, op. cit., p. 28.

²⁹ C. Naval, op. cit., p. 14.

4. Rendición de cuentas en materia de seguridad

La rendición de cuentas significa que las instituciones gubernamentales hagan públicos sus recursos humanos y financieros, las estrategias con las que trabajan, las políticas operativas y los procesos de toma de decisiones y que, además, sean sujetos de evaluación externa con el fin de determinar y, en su caso, aplicar sanciones.

Un sistema eficiente y efectivo de rendición de cuentas de las instituciones de seguridad pública requiere de mecanismos de seguimiento y análisis del presupuesto público, evaluación de las estadísticas utilizadas y estrategias para la participación ciudadana. A pesar de que la presente evaluación se fundamenta en las instituciones de seguridad pública en la capital del país, la rendición de cuentas es uno de los eslabones más débiles en la mayoría de las instituciones de seguridad pública.³⁰ La necesidad de más y mejores mecanismos de rendición de cuentas en las instituciones no es privativa del D. F., sino que es un problema que aqueja a las instituciones locales y federales que velan por la seguridad interna y pública en México.

La evaluación establece lineamientos básicos que pueden ser aplicados al monitoreo de otras corporaciones policiales mexicanas en los ámbitos federal, estatal y local: la Policía Federal Preventiva y las policías investigadoras, que dependen de la PGR y de las procuradurías estatales, así como las policías municipales. Presentamos los principales resultados de esta evaluación con el objetivo de resaltar las ventajas que estos mecanismos representan para la democratización de las instituciones de seguridad pública en México.

4.1. Eficiencia del gasto en las instituciones de seguridad pública

El análisis presupuestario se realizó a las siguientes instituciones del Distrito Federal: la Procuraduría General de Justicia (PGJDF), el Tribunal Superior de Justicia (TSJDF), la Comisión de Derechos Humanos (CDHDF) y la Secretaría

³⁰ Las instituciones de seguridad pública en México han sido, tradicionalmente, instituciones al servicio de los gobernantes y no de los ciudadanos. Esta característica histórica evidencia la ausencia de mecanismos de rendición de cuentas, así como la falta de transparencia de estos organismos públicos. Asimismo, enfatiza la necesidad de una reforma democrática de la policía que enfoque las prioridades de las corporaciones policiales a los ciudadanos y no a la clase política.

de Seguridad Pública (SSPDF). Toma como punto de partida que el combate al fenómeno delictivo requiere una estrategia integral de inversión en infraestructura, desarrollo de recursos humanos y tecnología especializada, tanto en las políticas públicas de prevención (SSP) y procuración de justicia (PGJDF), como en la política pública en materia de justicia penal de administración de justicia (TSJDF) y el sistema penitenciario.

A través de documentar la tendencia en la evolución y el comportamiento del gasto entre 2000 y 2006,³¹ el ejercicio brindó elementos para la realización de un análisis más amplio sobre la eficiencia y pertinencia del gasto.³² Para el presente documento se incluyó también el estudio del presupuesto de 2005. No se analizó el de 2006, debido a que la información se obtuvo a través de la página de la Secretaría de Finanzas del Distrito Federal (www.finanzas.df.gob.mx/) y ésta presenta, hasta la fecha de realización de este balance, únicamente los datos de la Cuenta Pública de 2005.

Los principales resultados de la comparación de dos momentos del ciclo presupuestario, presupuesto aprobado y presupuesto ejercido, evidencia la diferencia que existe entre las asignaciones presupuestarias de las cuatro dependencias estudiadas. Se observó el siguiente comportamiento:

1. La SSPDF es la dependencia que, por mucho, recibe mayor presupuesto. Sin embargo, sufrió una reducción de su presupuesto aprobado de 2.4 por ciento en promedio durante los cinco años analizados, mientras que simultáneamente presentó subejercicios.³³
2. El TSJDF llega a una asignación máxima de recursos en 2003. Únicamente durante 2000 y 2001 presenta incrementos en el presupuesto, continuando con una tendencia regular en todo el periodo analizado.

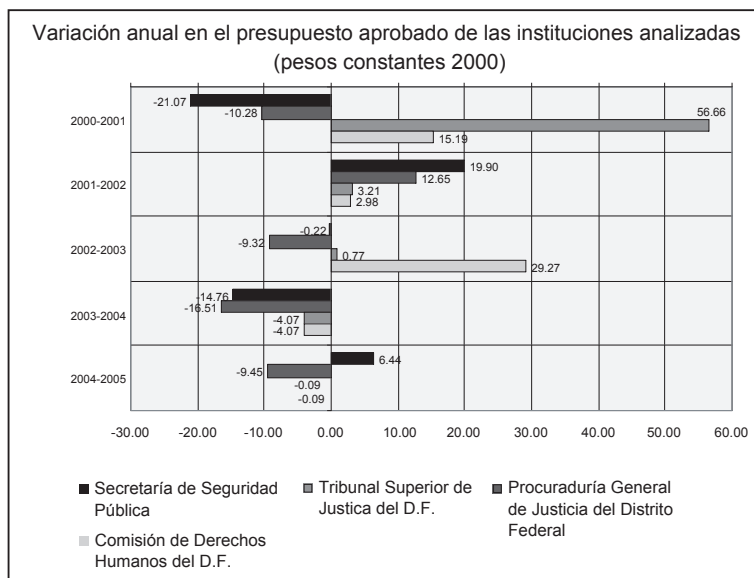
³¹ Para consultar las cifras del presupuesto aprobado y su respectivo ejercicio en cada una de las dependencias presentadas en este documento, véase A. Kuri, *Aproximaciones al análisis de la transparencia, rendición de cuentas y presupuestos en las instituciones de Seguridad Pública: el caso del Distrito Federal*, Fundar, México, 2006.

³² Todas las cifras aquí presentadas se encuentran en pesos reales del 2000.

³³ Con los datos obtenidos en el ejercicio, al comparar cada presupuesto aprobado de la SSPDF con su respectivo ejercicio, se puede ver que en tres de los cinco años analizados (2000, 2001 y 2004) hay un sobre-ejercicio; en 2002 y 2003 se tienen sub-ejercicios. (A. Kuri, *op. cit.*, p. 23).

3. Se observa una tendencia creciente en el presupuesto de la CDHDF, sin embargo recibe un presupuesto muy limitado.³⁴
4. La PGJDF presenta una tendencia de aumentos y decrementos presupuestarios muy similar en todos los periodos.

Gráfica 1



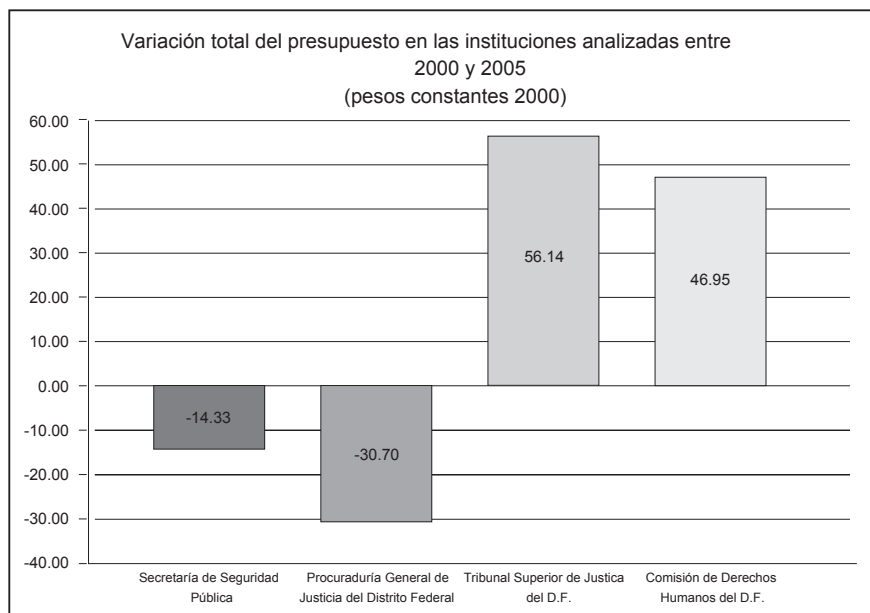
Fuente: Elaboración propia con datos de la Secretaría de Finanzas del Distrito Federal.

Durante el periodo 2000–2005, las instituciones involucradas en la provisión de la seguridad pública sufrieron cambios drásticos en su asignación presupuestal, cuyas consecuencias resultan poco claras debido a la opacidad general en la información de estas instituciones. La siguiente gráfica presenta un conglomerado de las variaciones en las asignaciones presupuestales de estas instituciones. Posteriormente, comentaremos de

³⁴ En 2000 se le asignaron 96.65 millones de pesos y en 2004 156.42 millones de pesos, comparado con la SSPDF que en 2000 recibió más de 11 mil millones de pesos y en 2004 más 9 mil millones de pesos. (*Ibid.*, p. 30).

manera individual las consecuencias que pueden inferirse a partir de la información obtenida y del análisis de sus funciones.

Gráfica 2



Fuente: Elaboración propia con datos de la Secretaría de Finanzas del Distrito Federal.

Para cada una de las instituciones mencionadas, destacamos lo siguiente:

a) Secretaría de Seguridad Pública

Se identificaron dos grandes rubros en los que la SSPDF resiente, con mayor fuerza, la falta de presupuesto. El primero es en el área de preparación, capacitación y equipamiento de los elementos operativos de la Secretaría. Específicamente, se debería destinar mayor presupuesto a programas de reforma y eficiencia policial, que lleven a mejorar las condiciones de trabajo de los elementos encargados de vigilar la seguridad de los ciudadanos.

La segunda área es la de las inversiones, en la cual la SSPDF ha dejado de destinar dinero a la infraestructura de seguridad pública (semáforos, parque vehicular, contratación de elementos operativos, sistemas de video vigilancia, equipo de cómputo, mobiliario, uniformes, chalecos antibalas, mantenimiento de inmuebles y maquinaria, entre otros). Estas inversiones desempeñan un papel importante en el mejoramiento de las condiciones de seguridad pública y el combate a la delincuencia.³⁵ Por lo tanto, a pesar de que la SSPDF es la dependencia que más recursos recibe dentro de los órganos involucrados en el proceso de implementación del orden público, las necesidades reales de una institución como ésta requieren mayores recursos que los asignados en el presupuesto aprobado por la Asamblea Legislativa del Distrito Federal.

b) Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal

Durante el periodo analizado, el comportamiento del presupuesto aprobado presenta una reducción de 30.7 por ciento, una reducción importante para un periodo de cinco años. Además, el comportamiento presupuestario de la PGJDF es más irregular que el de la SSPDF, debido a que fluctúa en un rango de entre 2.5 y 3.2 mil millones de pesos. Dentro del movimiento de alzas y bajas, se logró apreciar que el máximo monto aprobado es de 3,298 millones de pesos en 2002, mientras que el mínimo aprobado correspondió a 2,693 millones de pesos en 2004. Al analizar la relación con el ejercicio del gasto, se pudo observar que en cuatro de los periodos analizados se presentan sobrejercicios en el presupuesto (2000, 2001, 2002 y 2004), mientras que únicamente en 2003 hay subejercicio. Esto comprueba la estrechez presupuestaria, toda vez que el gasto asignado es rebasado año con año.³⁶

Se intentó un acercamiento con las autoridades de la PGJDF para conocer cuál fue el impacto real de las modificaciones a su presupuesto en el funcionamiento diario de la dependencia, sin embargo, no se pudo obtener esta información. Esto se debió, según la respuesta de la PGJDF, a que las respuestas del cuestionario enviado requerían de una "interpretación de juicios personales e institucionales".³⁷

³⁵ Información proporcionada por la OIP de la SSPDF (informacionpublica@ssp.df.gob.mx), a cargo del Lic. Xavier Tapia Ruiz (abril 2006).

³⁶ A. Kuri, *op. cit.*, p. 26

³⁷ *Ibid.*, p. 26.

c) Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal

El estudio permitió observar que el presupuesto del TSJDF presentó un comportamiento creciente, en lo aprobado y lo ejercido, pues en ambos casos hay tres periodos (2000-2003) en los que se dan incrementos. Sin embargo, durante el último año hubo una reducción. Es de notar que tanto el presupuesto aprobado como el ejercicio del gasto registran un patrón marcado de crecimiento, pasando de 1,150 a 2,000 de pesos. Durante los cinco años analizados, en el caso del presupuesto aprobado, se presenta una tasa de crecimiento de 11.45 por ciento, mientras que la tasa de crecimiento del ejercido es de 6.53 por ciento.³⁸

La eficiencia en el gasto del TSJDF, en términos de capacidad de ejecución, es alta. Tras comparar el presupuesto aprobado con el ejercido, se observa que en tres de los periodos el gasto ejercido es igual al presupuesto que le fue asignado. Únicamente en los dos primeros años encontramos un sobrejercicio (2000) y un subejercicio (2001), por lo que, en este nivel de análisis, se puede establecer que las asignaciones originales van de acuerdo con las necesidades económicas del TSJDF. Sin embargo, se debe precisar que el que se gaste todo el presupuesto que se otorga no implica que se cumplan con las metas planteadas por la dependencia.

Al igual que con la PGJDF, se intentó un acercamiento con las autoridades del TSJDF para conocer cuál fue el impacto real de los aumentos en su presupuesto en el funcionamiento diario de la dependencia, pero tampoco se logró obtener información.

d) Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal

En general, su presupuesto presentó un comportamiento de crecimiento. En los tres primeros periodos (2001, 2002 y 2003) tuvo incrementos tanto en el presupuesto aprobado como en el ejercicio del gasto, registrando una tasa de crecimiento de 10.11 por ciento en el aprobado y una tasa de crecimiento de 10.89 por ciento en el ejercicio. Únicamente en el periodo de 2003-2004 se puede encontrar una muy ligera disminución en el presupuesto. Vale la pena resaltar que el presupuesto aprobado en este periodo pasó de los 96.65 millones de pesos en 2000 a los 156.42 millones de

³⁸ *Ibid.*, p. 28.

pesos en 2004, representando un incremento de 61.84 por ciento. En cuanto a la eficiencia de la capacidad de ejecución del gasto en la CDHDF, se puede decir que en todos los años, excepto el 2000, el monto aprobado y el ejercido coinciden.³⁹

El aumento en el presupuesto en este periodo fue destinado principalmente al reacondicionamiento de los espacios de atención al público en las oficinas centrales; la apertura de cuatro unidades desconcentradas; la modernización tecnológica; el establecimiento de programas educativos para niños y jóvenes que promuevan su mayor participación en los derechos humanos; la creación del servicio profesional en derechos humanos; la adecuación de la normatividad interna y la integración de un fondo de reserva para la compra de un edificio que será utilizado como sede de la Comisión. Se debe destacar que en el ejercicio de 2003, 40 millones fueron destinados al fondo para la adquisición del edificio que será sede de la CDHDF.⁴⁰

Estos datos presentan una fotografía del comportamiento de los presupuestos de las instituciones involucradas en la seguridad pública del DF durante el periodo de 2000-2005. Queda pendiente evaluar la eficiencia en la ejecución del presupuesto y sus consecuencias en el mejoramiento del desempeño de las dependencias. Esto permitiría determinar si el presupuesto contribuye a mejorar las condiciones de trabajo de las personas que se desempeñan en dependencias de seguridad pública, así como el impacto que tiene el manejo de recursos en el proceso de combate al delito y la administración y procuración de justicia.

4.2. Las estadísticas como herramienta de rendición de cuentas

Las estadísticas proporcionan la información cuantitativa necesaria para diagnosticar, analizar y evaluar los resultados de los programas gubernamentales, sentar las bases para el diseño y la formulación de políticas públicas, y recopilar los datos necesarios para realizar un proceso eficiente de toma de decisiones. La rendición de cuentas implica también adjuntar consecuencias materiales a la detección y evaluación del desempeño de

³⁹ *Ibid.*, p. 30.

⁴⁰ Esta información fue proporcionada por la Dirección General de Administración de la CDHDF, a través de Arturo Zapata Velásquez, Jefe del Departamento de Presupuesto (abril 2006).

las instituciones en cuestión.⁴¹ Es en este rubro en el que las estadísticas cobran una relevancia esencial para la rendición de cuentas en materia de seguridad pública, ya que permiten evaluar a las autoridades y las estrategias que éstas eligen para garantizar la seguridad de la población. Permiten observar cuáles autoridades cumplen con sus responsabilidades y cuáles no; en qué aspectos se observan avances, estancamientos o atrasos; evaluar la utilidad de ciertas estrategias y la ineficacia de otras. Asimismo, ayudan a evidenciar los niveles de transparencia y acceso a la información de diversas instituciones públicas.

Hemos establecido una serie de criterios que permiten evaluar los niveles de confiabilidad y validez de las estadísticas en materia de seguridad pública. A continuación se enumeran:

Criterios Generales

- Homologación.- 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.
- Exclusión.- Las estadísticas deben ser mutuamente excluyentes, de tal forma que un incidente no pueda ser clasificado de dos o más formas distintas.
- Amplia recopilación.- La clasificación debe ser exhaustiva, de tal forma que todos y cada uno de los delitos deben ser clasificados y registrados en las estadísticas.

Criterios Específicos

- Demarcación territorial.- Deben ser cuantitativos y contener criterios de demarcación territorial.
- Claridad.- Deben ser fáciles de entender; no deben ser ambiguos.
- Vinculación con trabajo policial.- Deben estar específicamente relacionados a contribuciones policiales a la prevención del crimen.

Dos de las principales dificultades a las que se enfrentan las personas que analizan el fenómeno delictivo, con el objetivo de conseguir indicadores eficaces, son las siguientes:

⁴¹ R. Varenik, *op. cit.*, p. 19.

- Cifra negra.- Necesidad de medir la ausencia de eventos (cifra negra, delitos no reportados).
- Inconsistencias.- Variabilidad en la cantidad de denuncias y en la práctica de la policía de registrar datos.

La cifra negra de los delitos en México está compuesta por tres tipos de vacíos en la recopilación de información: los delitos no detectados, los delitos no denunciados, y los delitos no contados.⁴² La falta de denuncia en nuestro país es un problema apremiante. Los delitos no denunciados, evidentemente, no llegan a las bases de datos estadísticos. Existen muchos factores que inhiben este trámite: la Tercera Encuesta Nacional Sobre Inseguridad (ENSI-3), publicada este año por el ICESI,⁴³ señala que los dos principales motivos para la no denuncia son la percepción de que la denuncia constituye una 'pérdida de tiempo' y la desconfianza en la autoridad. Otros factores que inhiben la denuncia son el tipo la violencia sufrida por la víctima (por ejemplo, violencia intrafamiliar), la vergüenza (en el caso de los delitos sexuales) o la situación de pobreza de las víctimas.⁴⁴

El segundo punto, las inconsistencias, se presentan principalmente cuando las instituciones gubernamentales intentan ocultar la realidad del fenómeno delictivo. Rafael Ruiz Harrell, con datos obtenidos de las encuestas realizadas por el diario *Reforma*, ha expuesto la manera en que las cifras de delincuencia afirmadas por las víctimas han seguido un curso distinto a aquel de las cifras oficiales. Según los datos que presenta para el D. F., en el año 2000 se dejaron de contar 60.7 por ciento de las denuncias presentadas; en 2005 fueron 67.4. Asimismo, la Procuraduría del D. F. registró sólo uno de cada 9.8 delitos cometidos en 2000 y uno de cada 11.7 delitos cometidos en 2005.⁴⁵ La disparidad de los datos obtenidos, contrastando cifras oficiales y encuestas de victimización, evidencia uno de los más grandes obstáculos en la recopilación de datos estadísticos en materia de seguridad pública.

Consideramos que, al menos, 16 delitos deben ser contabilizados por las instituciones de seguridad pública. Estos delitos son de dos tipos:

⁴² R. Ruiz Harrell, "¿Cómo se cuentan los delitos?", *Reforma*, 23 de junio 2003.

⁴³ Instituto Ciudadano de Estudios sobre la Inseguridad, "Tercera Encuesta Nacional sobre Inseguridad ENSI-3," disponible en línea: <http://www.icesi.org.mx/index.cfm?artID=1340> (consultado en mayo 2006).

⁴⁴ Según la ENSI-3, en el DF 63.45 por ciento de los delitos que se llevaron a cabo no llegaron a las estadísticas oficiales.

⁴⁵ R. Ruiz Harrell, "Realidad delictiva," *Reforma*, 6 de marzo 2006.

patrimoniales y contra la integridad y la libertad. Dentro de los delitos patrimoniales se deben incluir, por lo menos: robo sin violencia a transeúnte, robo con violencia a transeúnte, robo a casa habitación sin violencia, robo a casa habitación con violencia, robo de vehículo sin violencia, robo de vehículo con violencia, robo de autopartes, robo a transporte, robo a negocio sin violencia y robo a negocio con violencia. Entre los delitos contra la integridad y la libertad debe recopilarse información sobre: violación, homicidio doloso, privación ilegal de la libertad y lesiones dolosas. Con estos criterios, nos dimos a la tarea de investigar los niveles de rendición de cuentas de las instituciones de seguridad pública del D. F., por medio de la presentación de estadísticas delictivas. A continuación presentamos una síntesis de los resultados obtenidos.

a) Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal

La página de Internet sobre estadísticas de la PGJDF presenta 10 de los 16 delitos que consideramos deben ser contabilizados en un sistema de información delictiva. No se publican las cifras correspondientes a: robo con violencia a transeúnte, robo a casa habitación con violencia, robo de vehículo con violencia, robo de autopartes, robo a negocio con violencia y privación ilegal de la libertad.

Por otra parte, las estadísticas de la PGJDF no presentan datos sobre la demarcación territorial, como en qué delegación fue cometido el ilícito o, de manera más específica, una zona urbana reducida dentro de la delegación correspondiente. Tampoco vinculan las reducciones o aumentos en este delito con el trabajo policial o de procuración de justicia.

b) Secretaría de Seguridad Pública del Distrito Federal

El Informe de Resultados presentado por la SSPDF en su página de Internet no cuenta con las cifras correspondientes a delitos como robo con violencia a transeúnte, robo a casa habitación sin violencia, robo de vehículo con violencia, robo de autopartes, robo a negocio sin violencia, lesiones dolosas y el total de delitos.⁴⁶ Además, estas estadísticas solamente

⁴⁶ Secretaría de Seguridad Pública del Distrito Federal, *Informe de resultados: Plan de acciones*

están actualizadas para los años de 2004 y 2005, lo que no permite realizar un análisis de la evolución de los delitos en los últimos años. Al igual que la PGJDF, las estadísticas de la SSPDF no cumplen con el criterio de demarcación territorial, ya que no presentan la ubicación geográfica específica de la comisión del delito.

En ambas instituciones se evidenció la falta de detalles recopilados en las estadísticas delictivas. Las características del delito que no se registran en las cifras oficiales son las siguientes: cifra negra por tipo de delito, razones de omisión de la denuncia, delitos cometidos con violencia, clase de violencia o amenaza, arma usada, en su caso, en la comisión del delito violento, perfil de las víctimas, características de los delincuentes, y daños y pérdidas económicas causadas por el delito. La falta de esta información en las bases de datos de las instituciones policiales trae como consecuencia la ausencia de vínculos entre la información delictiva y los operativos policiales, lo cual resulta en políticas públicas ineficaces para el combate de la delincuencia.

La inconsistencia en la recopilación de datos estadísticos es una de las principales constantes que se puede concluir a partir del análisis de las cifras disponibles en cada institución de seguridad pública. La información generalmente está dividida por rubros, sin embargo estos rubros aparecen un año sí y otro no, de manera aleatoria. Asimismo, la falta de series de tiempo en la obtención de datos estadísticos es otra de las fallas que se detectaron. En el caso de la SSPDF solamente se presentaron las cifras correspondientes a los años de 2004 y 2005.

A partir del estudio y análisis de las cifras presentadas por la SSPDF y la PGJDF, es posible afirmar que son muchas y diversas las fallas en la recopilación de estadísticas, por parte de las instituciones encargadas de la seguridad pública en el D. F. Las principales fallas son:

- No hay una sistematización periódica en la manera de recolectar la información.
- No hay un sistema institucionalizado para registrar los delitos no reportados (encuestas de victimización y auto-confesión).

2004-2006, *Resultados del mes de septiembre, 2006*. Disponible en:
<http://portal.ssp.df.gob.mx/Portal/ComunicacionSocial/Informes/InformeDeResultados.htm>

- No se registran las condiciones en que fueron cometidos los delitos (por ejemplo, sitio del crimen, condiciones físicas del sitio del crimen, horario, características de la víctima, relación víctima-victimario, pérdidas materiales o físicas, entre otras).
- No hay una desagregación extensa del tipo de delito.
- No hay criterios homologados entre las diferentes instituciones para la captura de la información estadística. Esto crea problemas de definición y, por lo tanto, desarticulación en la información estadística.
- No hay información sobre la víctima (edad, sexo, ingreso, empleo, entre otros).
- No se cuenta con datos sobre reincidencia delictiva.
- No todas las instituciones gubernamentales involucradas en seguridad pública producen información estadística.

Es posible afirmar que las dos principales instituciones involucradas en el servicio de seguridad pública en el D. F. tienen sistemas de recopilación de datos delictivos ineficientes, poco actualizados, no exhaustivos y desvinculados al diseño de políticas públicas para el combate al crimen.

Es necesario que las instituciones de seguridad pública hagan más eficientes sus sistemas de recopilación de datos delictivos, utilizando una serie de criterios para que los registros públicos del fenómeno delictivo sean confiables. Es importante recalcar que el hecho de que estas instituciones no realicen encuestas de victimización, recopilen datos de victimización durante el proceso de prevención del delito y procuración de justicia o reconozcan o utilicen como insumo las encuestas de victimización y de percepción de inseguridad hechas por actores externos, va en detrimento del sistema de información delictiva y, por lo tanto, de la creación de políticas públicas eficientes en materia de seguridad.

Resulta apremiante la creación de un sistema único de información delictiva, que concentre en una sola base de datos las estadísticas generadas por las 32 procuradurías estatales, la PGR, las más de 2000 policías municipales, las 32 policías estatales y las policías federales, de manera homologada en cuanto a criterios de recopilación, características de recopilación y conceptos de clasificación, a través de categorías integradoras. Esto permitiría crear políticas públicas focalizadas y coordinadas entre los tres órdenes de gobierno.

Para la obtención de este tipo de información es necesario que la ciudadanía desempeñe un papel activo. Un sistema de información delictiva que recopile esta información, bajo los lineamientos establecidos y con la participación activa de la sociedad, permitiría legitimar a las corporaciones policiales, incrementando la confianza de la ciudadanía. Esta legitimidad se vería retribuida, a su vez, por un mejor desenvolvimiento de las instituciones encargadas de la seguridad pública y, por lo tanto, de estrategias de combate al crimen más efectivas.

4.3. Mecanismos para la participación ciudadana

Los mecanismos de rendición de cuentas operan a través de órganos internos y externos de control. Los primeros son establecidos por las instituciones para sí mismas, vigilando la aplicación de las políticas y la normatividad. Por su parte, los órganos externos de control son aquellos que fungen como evaluadores y tienen una naturaleza ajena a la institución evaluada. Los mecanismos externos de control resultan de vital importancia para la vida democrática, pues al mismo tiempo que mantienen informada a la sociedad o a ciertos sectores sobre el desempeño de dependencias gubernamentales, también limitan la gestión irreflexiva.

En el caso de la Secretaría de Seguridad Pública del Distrito Federal existen una serie de instituciones y comités que, de manera externa, vigilan el cumplimiento de sus funciones. Hay cinco posibles mecanismos externos de control de la SSPDF:

- La Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal (CDHDF);
- La Contraloría General del Gobierno del Distrito Federal;
- La Contaduría Mayor de Hacienda de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal;
- La Comisión de Seguridad Pública de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal;
- El Consejo Ciudadano de Seguridad Pública (CCSPDF).

De estos cinco organismos, el CCSPDF puede ser considerado un mecanismo externo válido, debido a su carácter ciudadano. Las dos tareas principales del Consejo se encuentran fundamentadas en el numeral segundo del acuerdo por el cual se crea, y son: formular recomendaciones

tendientes a mejorar la eficacia de las funciones de seguridad pública y de procuración de justicia y proponer medidas vinculadas a la prevención e investigación del delito, de apoyo a las víctimas del delito y al sistema penitenciario del Distrito Federal. A pesar de su carácter ciudadano, todos nuestros intentos de acercamiento con los miembros del Consejo para obtener publicaciones, informes de actividades, reportes o cualquier tipo de información sobre las acciones de este órgano fueron infructuosos. La información tampoco se puede encontrar en las páginas institucionales del Gobierno del Distrito Federal ni de la SSPDF. Por último, cabe resaltar que las opiniones, propuestas, conclusiones y recomendaciones que emite el CCSPDF no tienen carácter vinculatorio.⁴⁷

Por otra lado, la CDHDF, otra institución autónoma, tiene una importante limitación: sus recomendaciones se limitan a asuntos relacionados con las quejas que reciben por violaciones a los derechos humanos perpetradas por policías, mas no realizan un monitoreo sistemático del trabajo de la SSPDF ni de sus mecanismos de rendición de cuentas.

Resulta importante un involucramiento más activo por parte de la ciudadanía en el análisis de la seguridad pública, mediante propuestas de políticas que se puedan adoptar y de la evaluación de las acciones realizadas, orientadas a incrementar el nivel de eficacia de las instancias que desempeñan funciones en la materia. En este sentido, la Ley General que establece las bases de organización del SNSP señala, en su artículo 18, que deberán conformarse consejos locales encargados de la coordinación, planeación y supervisión del Sistema Nacional de Seguridad Pública, como el CCSPDF, en sus respectivos ámbitos de gobierno. En el artículo 50 de dicha norma se establece que en estos consejos se promoverá la participación de la comunidad para diferentes acciones, como conocer y opinar sobre políticas y seguridad pública, realizar labores de seguimiento y auxiliar a las autoridades competentes en el ejercicio de las tareas que no sean confidenciales o pongan en riesgo el buen desempeño en la función de seguridad pública.

Es un verdadero desafío para los gobiernos configurar mecanismos eficientes y legítimos para promover la participación ciudadana en la

⁴⁷ Según el Acuerdo por el que se crea el Consejo Ciudadano de Seguridad Pública del Distrito Federal, Artículo Segundo, Fracción IX, Segundo párrafo, 2004. Disponible en: <http://www.df.gob.mx/leyes/normatividad.html?materia=1&apartado=4&disp=769>.

vida pública. Es en este espacio donde las organizaciones de la sociedad civil constituyen un eje fundamental para que la participación se haga efectiva. Ejemplos de esta participación institucionalizada se han dado en diversos países latinoamericanos y en Estados Unidos y demuestran la viabilidad de crear instituciones autónomas dedicadas a vigilar la tarea policial.⁴⁸ Consideramos que la participación ciudadana, como mecanismo externo de control en la rendición de cuentas en materia de seguridad pública, puede propiciar una serie de resultados óptimos encaminados a incrementar la eficacia de las instituciones encargadas del tema.

⁴⁸ Para ejemplos concretos de estas instituciones, ver Anexo 1.

5. Conclusiones

La transición de un modelo de seguridad pública a un modelo de seguridad ciudadana es una demanda a las instituciones públicas que Fundar considera apremiante. En el primer modelo, las fuerzas policiales responden a las necesidades de orden social que sustenta el Estado, mientras que en el modelo de seguridad ciudadana el actor central y beneficiario de este servicio público es la ciudadanía. Las corporaciones policiales deben estar lo suficientemente capacitadas para encontrar un equilibrio entre las exigencias legítimas de protección de los individuos y las garantías constitucionales a través de medidas de resolución de conflictos como la mediación, conciliación, negociación y las penas alternativas. La seguridad debe formar parte de una estrategia más amplia de desarrollo social, en la que se buscan las causas originarias del crimen y se atacan desde un enfoque integral en el diseño de las políticas públicas.

En el sexenio del Presidente Vicente Fox, desgraciadamente, éste no fue el paradigma imperante. La deuda conceptual del gobierno, al no transitar del concepto de seguridad pública al de seguridad ciudadana, ha ido en detrimento de la política federal de seguridad pública. Este simple cambio de visión ha probado, en otros países, ser responsable de una serie de consecuencias reformistas y modernizadoras en aspectos democráticos, dentro de las instituciones policiales.⁴⁹

La transición hacia este paradigma supone el vencimiento de la serie de retos planteados en este documento. La inclusión de participación ciudadana efectiva en el proceso de creación de políticas públicas de seguridad sería un primer paso hacia la transición a una visión ciudadana de la seguridad. Al incrementar el contacto entre la ciudadanía y los miembros de las corporaciones policiales se refuerza el desarrollo de una organización policial orientada al servicio del ciudadano. Las organizaciones de la sociedad civil poseen un rol esencial en este esfuerzo y reiteramos nuestra convicción por generar mecanismos externos de control y rendición de

⁴⁹ Según el teórico norteamericano David Bayley, la reforma democrática de la policía se caracteriza por cuatro aspectos básicos. 1. La policía debe enfocarse y dar prioridad a atender las necesidades de la ciudadanía. 2. La policía debe rendir cuentas ante la ley y no ante la clase gobernante. 3. La policía debe proteger el respeto a los derechos humanos especialmente aquellos cuya vulneración deriva de la actividad política, característica principal de un régimen democrático. 4. La policía debe ser transparente en sus actividades. Véase: D. H. Bayley, *Democratizing Police Abroad: What to Do and How to Do It?*, op. cit., pp. 13-15.

cuentas, que propicien la eficacia de las instituciones encargadas de la seguridad de la ciudadanía.

El nuevo concepto de seguridad que necesita la sociedad mexicana es contrario a muchos de los esfuerzos que se han realizado en esta materia durante el sexenio de Vicente Fox. Aún están por evaluarse las implicaciones que la militarización de las fuerzas policiales ha tenido en los aspectos de violación de derechos humanos, labores de inteligencia, y la falta de rendición de cuentas y transparencia. Es en este rubro que los dos estudios específicos sobre herramientas de rendición de cuentas, presentados en este documento, arrojan resultados negativos para las instituciones de seguridad pública del Distrito Federal. Estas instituciones de seguridad pública son las que reciben más recursos y cuentan con la infraestructura más sofisticada. A pesar de esto, las secretarías, comisiones, procuradurías y tribunales analizados muestran tener un nivel muy básico de rendición de cuentas en cuanto a estadísticas y presupuestos. Debido a la superioridad de estas instituciones, comparadas con las estatales, resulta obligatorio pensar que la situación de las demás instituciones del país es igual o incluso peor.

En conclusión, las principales respuestas gubernamentales mencionadas en este documento —las reformas judiciales propuestas y el rediseño institucional del sistema nacional de seguridad pública— muestran voluntad parcial por parte de las autoridades salientes; sin embargo, no han representado un avance sustancial hacia el elevamiento de la calidad de las fuerzas policiales o de la efectividad de las instituciones de seguridad pública.

Anexo 1

Mecanismos de vigilancia ciudadana a la policía Brasil y Estados Unidos

Ouviduría da Polícia del Estado de Minas Gerais, Brasil⁵⁰

La ouviduría (ombudsman policial) del estado de Minas Gerais en Brasil fue creada en 1997 como un mecanismo externo a la policía, con el fin de dignificar la labor de los policías locales y defender sus derechos frente a abusos dentro de su propia corporación. Asimismo, se encarga de resolver conflictos entre ciudadanos y policías. Esta institución se ha destacado durante los últimos nueve años por actividades como: la emisión de una serie de recomendaciones para erradicar prácticas irregulares en las corporaciones policiales de la ciudad de Belo Horizonte; la mediación en la resolución de conflictos derivados de detenciones y operativos policiales; la elaboración de informes periódicos sobre la gestión de la policía dirigidos a la ciudadanía; e involucrarse plenamente en la formulación de propuestas de política pública orientadas a acercar el trabajo de la policía a la ciudadanía.

A partir de 2003, año en que tomó posesión el ouvidor actual, se dotó a la ouviduría de una amplia infraestructura material y humana, incluidos expertos en derechos humanos, comunicación social, derecho y asesores políticos. Se creó el núcleo de psicología, una oficina especializada en atender y dar apoyo a víctimas de abuso, tanto policías como ciudadanos. En este año también se comenzaron a impartir cursos de derechos humanos diseñados por la ouviduría para miembros de las fuerzas policiales. Actualmente, cuenta con delegaciones en nueve municipios del estado. Esta institución recibe, en promedio, 36 denuncias anuales por cada mil oficiales de policía; de éstas denuncias 55.8 por ciento se deben a abuso de autoridad y de éstas casi 10 por ciento resultan en castigos formales impuestos por parte de las oficinas de control interno de las corporaciones policiales.

⁵⁰ J. Lembruger, L. Musumeci e I. Cano, *¿Quem vigia os vigias? Um estudo sobre controle externo da polícia no Brasil*, Editora Record, Brasil, 2003, p. 173.

Consejo de Revisión de Quejas Ciudadanas de Nueva York, EEUU⁵¹

El Civilian Complaint Review Board (CCRB, Consejo de Revisión de Quejas Ciudadanas) es el ombudsman policial local, independiente de la policía, compuesto por un consejo ciudadano, algunos policías y miembros del gobierno de Nueva York. En 1993, después de diversas transformaciones, obtuvo la estructura y conformación 100 por ciento civil que tiene actualmente. El CCRB realiza tareas de mediación y conciliación en conflictos entre ciudadanos y policías, revisa los casos de abuso de la corporación policial contra policías, realiza recomendaciones para combatir prácticas que conducen a la corrupción y la impunidad y publica informes sobre la gestión policial.

La política de tolerancia cero que se instrumentó en Nueva York durante la segunda mitad de los años 90 tuvo costos sociales y un impacto contundente, tanto en minorías étnicas como en los sectores más pobres. El CCRB desempeñó un papel clave en la solución de varios de estos conflictos, en la emisión de recomendaciones relacionadas con abuso policial y en la elaboración de informes sobre prácticas de corrupción en la policía de Nueva York.

⁵¹ New York City Civilian Complaint Review Board, Status Report, enero-diciembre 2002, 2003.

Fuentes de información

Bibliográficas

- Arzt, Sigfrid, *La militarización de la Procuraduría General de la República. Riesgos para la democracia mexicana*, UCSD-Center for US-Mexican Studies, San Diego, 2003.
- Bayley, David H., *Democratizing Police Abroad: What to Do and How to Do It?*, Washington, US Department of Justice, 2001.
- , "Eficacia policial y el respeto a los derechos de los otros: ¿Es de suma cero?," en *Conferencia internacional sobre rendición de cuentas ("accountability") policial*, Insyde, México, 2003. Disponible en línea: <http://www.insyde.org.mx/publicaciones.php?pag=2> (consultado en marzo 2006).
- "Informe de la visita a México del Relator Especial de la ONU para la Tortura y Tratos Crueles, Inhumanos y Degradantes", 14 enero 1988.
- "Informe de la Relatora Especial sobre Ejecuciones Extrajudiciales, Sumarias o Arbitrarias", Rec. 107C, E/CN.4/2000/3/Add.3.
- García Luna, Genaro, *¿Por qué 1,661 corporaciones de policía no bastan?*, México, Diana, 2006.
- Lembruger, Julita, Leonarda Musumeci, e Ignacio Cano, *¿Quem vigia os vigias? Um estudo sobre controle externo da polícia no Brasil*, Editora Record, Brasil, 2003.
- López Portillo Vargas, Ernesto, "El caso de México", en *La policía en los Estados de Derecho Latinoamericanos*, Ediciones Jurídicas Gustavo Ibáñez, Colombia, 2003.
- Kuri, Ángel, *Aproximaciones al análisis de la transparencia, rendición de cuentas y presupuestos en las instituciones de Seguridad Pública: El caso del Distrito Federal*, Fundar, México, 2006.
- Naval, Claire, *Irregularidades, abusos de poder y maltratos en el Distrito Federal. La relación de los agentes policiales y del Ministerio Público con la población*, México, Fundar, 2005.
- Oficina del Alto Comisionado de los Derechos Humanos, *Diagnóstico sobre la situación de los derechos humanos en México*, México, OACNUDH, 2003.
- Presidencia de la República, "Medidas legislativas para la Propuesta de Reforma del Sistema de Seguridad Pública y de Justicia", México, 29 marzo 2004.

- Reames, Benjamin, *Police Forces in Mexico: A Profile*, San Diego, UCSD Center for US-Mexican Studies, 2004.
- Secretaría de Seguridad Pública, *Estado y seguridad pública*, FCE, México, 2005.
- Treviño, Ernesto, *Aproximaciones al análisis de las estadísticas en materia de seguridad pública: el caso del Distrito Federal*, México, Fundar, 2006.
- Varenik, Robert O., *Accountability. Sistema policial de rendición de cuentas*, México, Insyde, CIDE, 2005.
- Yáñez Romero, Arturo, *El modelo institucional de la Policía Federal Investigadora de México*, México, INACIPE, 2006.

Hemerográficas

- Ruiz Harrell, Rafael, "¿Cómo se cuentan los delitos?", *Reforma*, 29 de mayo 2006.
- , "Realidad delictiva", *Reforma*, 6 de marzo 2006.
- Vicenteño, David, "Piden para Judicial autonomía presupuestal", *Reforma*, 16 abril 2004.

Electrónicas

- Instituto Ciudadano de Estudios sobre la Inseguridad, "Tercera Encuesta Nacional sobre Inseguridad ENSI-3", disponible en línea: <http://www.icesi.org.mx/index.cfm?artID=1340>
- Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006, en: <http://pnd.presidencia.gob.mx>.
- Unidades de Protección Ciudadana de la Secretaría de Seguridad Pública del Distrito Federal en http://www.ssp.df.gob.mx/SSPDF_Portal/htmls/upc.html#resultados.

Legislativas

- Ley que Establece las Bases Generales del Consejo Nacional de Seguridad Pública (CNSP).

