

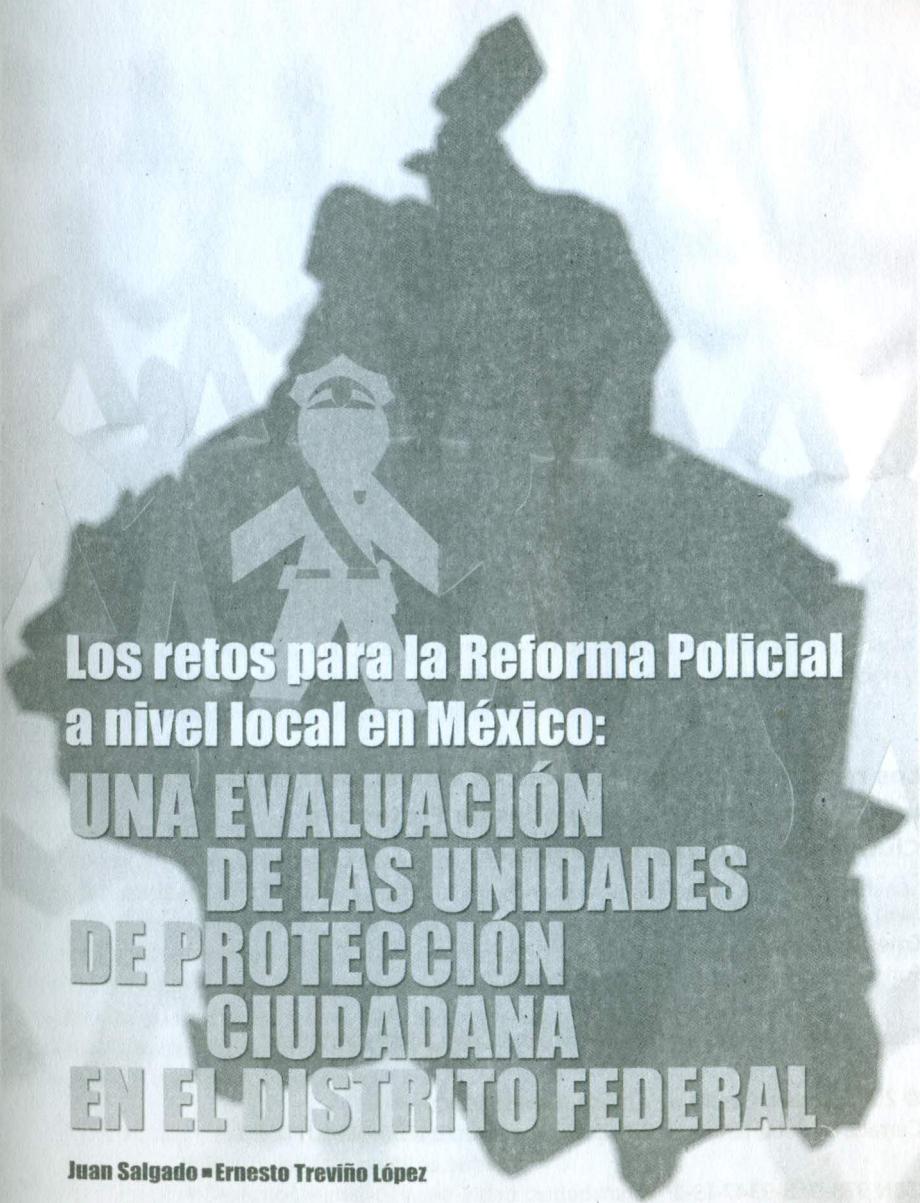
Los retos para la Reforma Policial a nivel local en México: UNA EVALUACIÓN DE LAS UNIDADES DE PROTECCIÓN CIUDADANA EN EL DISTRITO FEDERAL

22097252

6

552 ej. 1

Juan Salgado ■ Ernesto Treviño López



**Los retos para la Reforma Policial
a nivel local en México:
UNA EVALUACIÓN
DE LAS UNIDADES
DE PROTECCIÓN
CIUDADANA
EN EL DISTRITO FEDERAL**

Juan Salgado • Ernesto Treviño López

**Los retos para la reforma policial a nivel local en México:
una evaluación de las Unidades de Protección
Ciudadana en el Distrito Federal**

Juan Salgado
Ernesto Treviño López
Fundar, Centro de Análisis e Investigación, A. C.

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

© 2008 Fundar, Centro de Análisis e Investigación, A. C.
Cerrada de Alberto Zamora 21, Villa Coyoacán, 04000 México D. F.

ISBN 978-968-9347-13-2

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

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:

- Presupuestos y políticas públicas,
- Derechos humanos y seguridad ciudadana,
- Transparencia y rendición de cuentas,
- Fortalecimiento de capacidades ciudadanas.

Contenido

Resumen técnico	7
Agradecimientos	8
Glosario de Acrónimos	9
INTRODUCCIÓN	11
1. SEMBLANZA DE LA POLICÍA PREVENTIVA DEL DF Y LOS ESFUERZOS POR REFORMARLA	13
1.1. Estructura de la Secretaría de Seguridad Pública del DF	13
1.2. La relación entre la policía preventiva y los ciudadanos en el DF	14
1.3. Análisis de los entornos político y administrativo de la reforma policial en el Distrito Federal	18
2. EVALUACIÓN DE LAS UNIDADES DE PROTECCIÓN CIUDADANA (UPC)	23
2.1. Metodología	23
2.1.1. Valor agregado de la evaluación de la policía por actores de la sociedad civil	23
2.1.2. Bitácora de investigación	24
2.1.3. Desarrollo del instrumento de evaluación de las UPC	24
2.1.4. El enfoque de políticas públicas	25
2.1.5. La evaluación de las políticas públicas relacionadas con las UPC	27
2.1.6. La evaluación de la infraestructura	29
2.2. El diseño de las políticas públicas relacionadas con las UPC	29
2.2.1. Políticas de organización policial, operación táctica y participación ciudadana	29
2.2.2. Políticas de fenomenología delictiva	31
2.2.3. Políticas de evaluación, profesionalización y apoyo a policías	33
2.3. Evaluación de la instrumentación de las políticas públicas relacionadas con las UPC	36
2.3.1. Políticas de organización policial, operación táctica y participación ciudadana	36
2.3.2. Políticas de fenomenología delictiva	38
2.3.3. Políticas para la evaluación, la profesionalización y el apoyo a policías	40
2.4. La planeación de la infraestructura de las UPC	41
3. ELEMENTOS DE REFLEXIÓN PARA OTRAS CORPORACIONES POLICIALES EN MUNICIPIOS Y ESTADOS DE MÉXICO	45
3.1. Las lecciones aprendidas	45
3.1.1. La consolidación de acuerdos que lleven a una reforma democrática de la policía en el DF se ha visto entorpecida por la falta de conciliación entre agentes de distintos grupos políticos con facultades para motivar la reforma desde los poderes Legislativo y Ejecutivo locales	45

3.1.2. Se requiere un liderazgo político efectivo y certero que enfrente los riesgos y conflictos que conllevan las reformas	45
3.1.3. Medición de impacto	46
3.1.4. La reforma democrática de la policía puede evaluarse a partir de la mejora en los sistemas de rendición de cuentas y en la capacidad de respuesta	49
3.1.5. La clasificación de información en poder de la SSPDF como reservada y confidencial obstruye la reforma policial democrática	49
3.1.6. Incongruencia entre las reformas democratizadoras de las UPC y la operación de la SSPDF	49
3.1.7. La desconfianza que la ciudadanía del DF tiene en las fuerzas de policía local se basa en los patrones de abuso perpetrados por éstas	51
3.2. Los principales obstáculos identificados en las políticas públicas y en la revisión de la infraestructura de las UPC	52
3.2.1. Políticas de organización policial, operación táctica y participación ciudadana	52
3.2.2. Políticas de fenomenología delictiva	55
3.2.3. Políticas de evaluación, profesionalización y apoyo a policías	56
3.2.4. Infraestructura de las UPC	57
3.3. Las mejores prácticas	60
3.3.1. Presupuesto	60
3.3.2. Políticas de organización policial, operación táctica y participación ciudadana	61
3.3.3. Políticas de fenomenología delictiva	62
3.3.4. Políticas de evaluación, profesionalización y apoyo a policías	63
3.3.5. Infraestructura de las UPC	64
4. INDICADORES DE MEDICIÓN	67
5. CONCLUSIONES FINALES	69
RELACIÓN DE ESQUEMAS, TABLAS, CUADROS Y GRÁFICA	71
ANEXOS	73
A. Esfuerzos normativos para la reforma policial en el DF	73
B. Instrumento para la “Visita a Estaciones de Póli a” de ALTUS	79
C. Diagnóstico de la infraestructura de las UPC	83
D. Relación de las UPC visitadas	91
E. Fragmentos testimoniales	93
F. Estructura orgánica de la SSPDF de conformidad con su Reglamento Interior	97
FUENTES CONSULTADAS	99

Resumen Técnico

En noviembre de 2002 entró en operación la primera Unidad de Protección Ciudadana (UPC) como parte de una estrategia de la Secretaría de Seguridad Pública del Distrito Federal (SSPDF) para hacer más eficiente, modernizar y democratizar la gestión de la policía preventiva del Distrito Federal (DF). Después de seis años del inicio de este programa se han instalado 37 UPC, incorporando a casi la mitad de los policías preventivos que trabajan en el DF.¹ Éste es un momento oportuno para valorar su desempeño.

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

En la primera sección de este informe se presenta una síntesis de la estructura de la SSPDF para poder ubicar a las UPC en su entorno institucional y se analizan aspectos de derechos humanos en la relación entre policías y ciudadanía en el DF. Más adelante, se explica el desarrollo de los instrumentos metodológicos para el trabajo de campo en UPC (el equipo de Fundar visitó trece Unidades en 2007) y se toman en cuenta algunos elementos teóricos sobre la reforma democrática de las policías, como criterios para realizar una serie de observaciones sobre las visitas a las UPC, divididas en dos rubros: políticas públicas e infraestructura.

A lo largo de la tercera sección de este documento, se detallan una serie de reflexiones conceptuales, se identifican las lecciones aprendidas en las UPC, y las mejores prácticas que han desarrollado, con tal de ofrecer recomendaciones para mejorar el modelo y replicarlo en otros cuerpos de policía en los ámbitos municipal y estatal.

La cuarta sección, contiene un listado de indicadores necesarios para darle continuidad a diagnósticos de esta índole y para evaluar la implementación de un modelo de policía ciudadana en otros estados y municipios.

Por último, el documento ubica los resultados del estudio de Fundar en un nuevo contexto político e institucional, enmarcado por una serie de acontecimientos que han tenido impactos importantes en materia de seguridad pública, como fue el caso en julio 2008 de la discoteca '*News Divine*' en la delegación Gustavo A. Madero, al igual que cambios al interior de la SSPDF y de las UPC.

¹ Segundo Informe de Gobierno 2007-2008, Gobierno del Distrito Federal.

Agradecimientos

Esta investigación no hubiera sido posible sin la valiosa colaboración del Ing. Joel Ortega Cuevas, Secretario de Seguridad Pública del Distrito Federal y sin el apoyo y actitud de apertura del Gral. Enrique Pérez Casas, Subsecretario de Desarrollo Institucional de la Secretaría de Seguridad Pública del Distrito Federal. El Gral. Pérez Casas conoció a Fundar a través del informe *Irregularidades, Abuso de Poder y Maltrato en el Distrito Federal*, publicado en abril de 2006. Después de leer este documento, el General invitó al equipo de Fundar a visitar la Unidad de Protección Ciudadana (UPC) número 3 "Ángel", para hacer una presentación de los esfuerzos de reforma policial en el DF y a la luz de esta experiencia discutir los resultados del informe de Fundar. A partir de ese momento, el General ha abierto las puertas de las Unidades de Protección Ciudadana y ha discutido con el equipo de Fundar las políticas y la infraestructura de este programa.

Adicionalmente, es importante reconocer la colaboración del Tte. Cor. Ángel Romero Zavala, Director Ejecutivo de Protección Ciudadana y de los siguientes comandantes en las UPC visitadas por el equipo de Fundar: Subinspector Bonifacio Vera Aguilar (UPC 1), Segundo Inspector Juan Manuel Librado Don Pablo (UPC 2), Segundo Oficial Luis Martín Rodríguez Jiménez (UPC 3), Subinspector Juan Almaguer González (UPC 4), Primer Oficial Roberto Hernández Rosas (UPC 5), Subinspector Francisco Javier Cavaría Ramírez (UPC 6), Primer Oficial Saúl Ramírez Castañeda (UPC 7), Subinspector Sergio Figueroa Hernández (UPC 8), Primer Oficial José Ubaldo Olvera Domínguez (UPC 9), Segundo Oficial Juan Méndez García (UPC 11), Primer Oficial Julio Crespo Olvera (UPC 12), Subinspector Jorge Alcántara Jiménez (UPC 15) y Primer Oficial Eduardo Alba Hernández (UPC 20).

El trato que recibió el equipo de Fundar en las trece Unidades visitadas durante mayo y junio de 2007 siempre fue hospitalario y amable. Los policías fueron frances al hablar de sus problemas operativos y de las estrategias que han seguido para superarlos. Por lo tanto, es importante agradecer la colaboración de mandos medios y elementos operativos en las Unidades visitadas, quienes dedicaron una parte importante de su tiempo a responder cabalmente las dudas del equipo de Fundar y proporcionaron toda la información solicitada en un espíritu de transparencia y responsabilidad. Ha sido un gran placer conocer a tantos elementos policiales que, a pesar de las limitaciones de recursos presupuestales, están comprometidos con la reforma democrática de su institución.

Glosario de acrónimos

DF	Distrito Federal
CDHDF	Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal
FASP	Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública
FORTAMUN	Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios
ITFP	Instituto Técnico de Formación Profesional de la SSPDF
MP	Ministerio Público
OSC	Organización de la Sociedad Civil
PGD01-06	Programa General de Desarrollo del Distrito Federal 2001-2006
PGD07-12	Programa General de Desarrollo del Distrito Federal 2007-2012
PGJDF	Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal
PAN	Partido Acción Nacional
PCC	Plan Cuadrante de los Carabineros chilenos
PEF	Presupuesto de Egresos de la Federación
PRD	Partido de la Revolución Democrática
PRI	Partido Revolucionario Institucional
SED	Sistema de Evaluación del Desempeño Personal
SIP	Sistema de Información Policial
SSPDF	Secretaría de Seguridad Pública del Distrito Federal
UCA	Unidad de Control Administrativo de cada UPC
UNIPOL	Sistema de Coordinación Policial del Distrito Federal
UPC	Unidades de Protección Ciudadana
UVE	Unidad de Vigilancia Equivalente (Carabineros de Chile)
ZP	Zonas de Patrullaje en el Distrito Federal

Un primer paso es mucho, pero no es suficiente.
Séneca

Introducción

El equipo de investigación del proyecto de seguridad ciudadana de Fundar se ha concentrado en el estudio del funcionamiento de las instituciones policiales en México desde una perspectiva analítica que compara algunos de sus mecanismos de rendición de cuentas con la experiencia internacional en esta materia. El proyecto se enmarca dentro del amplio espectro de los estudios sobre seguridad ciudadana, perspectiva que procura tanto la relación entre la ciudadanía y su policía enfatizando en ella el respeto a los derechos humanos, así como cambios al interior de las instituciones. Asimismo, Fundar impulsa en los ámbitos local y federal una agenda de seguridad que comprende la participación ciudadana, la adopción de medidas progresivas para una reforma democrática de las corporaciones policiales, y la transversalización de las perspectivas de derechos humanos y de género en la normatividad y las políticas de seguridad.

La reforma integral de las instituciones policiales sigue siendo una asignatura pendiente en el proceso de transición hacia la democracia que tiene lugar en México. La mayoría de los recursos, políticas y estrategias federales se concentran en la unificación de las policías federales y en el combate al crimen organizado. Por lo tanto, esa estrategia de reforma no prioriza el desarrollo de las policías municipales y estatales que, hasta 2007, representaban más de 96 por ciento del estado de fuerza en el país. Asimismo, al tener como prioridad el combate al crimen organizado, la estrategia federal relega la prevención del delito y la participación ciudadana a un segundo lugar.

Fundar considera que los esfuerzos de reforma policial en México sólo pueden ser integrales si van acompañados del fortalecimiento de las capacidades de las policías municipales y estatales, ya que éstas son las que tienen contacto más frecuente y cotidiano con la ciudadanía. Este Informe documenta una iniciativa destacada de reforma policial en el ámbito local con la finalidad de promover la reflexión sobre sus lecciones aprendidas y mejores prácticas en otras instituciones policiales locales con vocación democratizadora.

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

Por otra parte, es importante destacar la trascendencia de una iniciativa de reforma policial en el DF visionaria como ésta, ya que aquí se encuentra el cuerpo de policía local más grande de México y América Latina. Cualquier programa de reforma en la policía del DF tiene un fuerte impacto en el modelo policial mexicano: en el ámbito cuantitativo, por el vasto número

de elementos policiales que operan en esta ciudad (uno de cada cinco policías del país trabaja en la SSPDF); y en el ámbito cualitativo, por la trascendencia que tiene la función de esta corporación policial como responsable de la seguridad en la capital del país.

El presente estudio sistematiza la investigación de campo y documental desarrollada por el equipo del proyecto de seguridad ciudadana de Fundar entre agosto de 2006 y julio de 2007. A lo largo de este periodo, el equipo de Fundar se involucró en una serie de tareas que pueden dividirse en tres etapas: a) el análisis a profundidad de la normatividad y estructura institucional de la policía del DF; b) el desarrollo de instrumentos metodológicos para levantar información relevante y evaluar la gestión de las UPC; y c) la obtención de información por medio del trabajo de campo (visitas a trece Unidades).

El análisis de la gestión de las UPC que se realiza en este informe se basa en la evaluación de las políticas públicas y la infraestructura de estas Unidades. Para ambos rubros se confronta primero el diseño o planeación con algunos criterios teóricos y, posteriormente, se evalúa su instrumentación con base en la información recolectada por el equipo de Fundar en las UPC visitadas.

A lo largo del estudio se analizan los hallazgos en materia de políticas públicas e infraestructura y se tratan algunos temas relacionados con la participación ciudadana y la redignificación del trabajo policial como asuntos de derechos humanos.

Desde la realización del trabajo de campo y la sistematización de la información, el contexto sociopolítico cambió y se implementaron una serie de políticas, tanto desde el gobierno federal como desde el gobierno del DF, que condicionan el funcionamiento de las UPC. No obstante decidimos publicar este informe en su versión original porque da cuenta de un momento estratégico en la evolución de la reforma policial en el DF –los años iniciales, lo cual permite formular una serie de conclusiones y recomendaciones en torno a cómo poner en práctica una reforma de esta envergadura.² Este informe, al mismo tiempo que cierra una etapa, también es el detonador de otra. El proceso de transformar las observaciones de la investigación de campo en “lecciones aprendidas” y “mejores prácticas” no es sencillo y conlleva un proceso de doble legitimación: por una parte, requiere que las lecciones se basen en experiencia sustantiva (hechos) –y no en especulaciones, para lo cual el equipo de Fundar ya visitó las UPC y tomó la opinión de mandos superiores, medios y elementos operativos–; por otra parte, se requiere que los tomadores de decisiones y elementos operativos en las policías estatales y municipales, donde se busque retomar esta experiencia, evalúen si lo que se discute en este informe tiene efectivamente futuro en tanto “lecciones” en su entorno.

² En las notas a pie de página y en las conclusiones finales hacemos referencia a los cambios legales e institucionales más relevantes que se dieron entre la finalización de la investigación y su publicación.

1. SEMBLANZA DE LA POLICÍA PREVENTIVA DEL DF LOS ESFUERZOS POR REFORMARLA

1.1. Estructura de la Secretaría de Seguridad Pública del DF

La Secretaría de Seguridad Pública del DF se creó en 1995 y aumentó considerablemente su personal a lo largo de los siguientes años. Actualmente la SSPDF administra la fuerza de policía local más grande de México y América Latina, con más de 80 mil elementos operativos, incluyendo a las policías preventiva y complementaria.

A partir de varias reformas en la estructura operativa de la SSPDF, que han tenido lugar desde el año 2000, el estado de fuerza de esta secretaría está desplegado en siete regiones que comprenden 70 Coordinaciones Territoriales de Seguridad y Procuración de Justicia. Hasta el momento de la redacción de este informe, 22 de esos sectores son operados por Unidades de Protección Ciudadana (UPC) y 48 se encuentran bajo la jurisdicción de la Policía Sectorial Preventiva.³

Para comprender el entorno en el que funcionan las UPC, es conveniente describir orgánicamente a la SSPDF. El Secretario tiene el mando directo de la Policía.⁴ La Policía Preventiva del DF cuenta con una fuerza operativa de 35 mil 808 integrantes. La Policía Complementaria está integrada por 44 mil 950 elementos de la Policía Auxiliar y la Policía Bancaria e Industrial. El total de los elementos en la SSPDF corresponde a 18 por ciento del estado de fuerza de policía nacional (aproximadamente 425 mil oficiales).⁵

El primer esfuerzo de diseño operativo policial con enfoque ciudadano en el DF fue el proyecto *Transformación 2000*, instrumentado en el periodo 1994-1997 por el Gral. Enrique Pérez Casas, quien logró formar un agrupamiento de 400 policías en el DF. A pesar de que el proyecto se suspendió, fue reactivado en 2002 al ponerse en marcha la primera UPC, y partió de los mismos principios de redignificación del trabajo policial y de estructurar sus actividades en torno al contacto de calidad con la ciudadanía.⁶

Las Unidades de Protección Ciudadana son estaciones de policía modelo creadas bajo dos premisas centrales: la redignificación del trabajo del policía preventivo y la colocación de la ciudadanía en el centro del interés de la política de seguridad local. Siguiendo tales premisas, las UPC deben contar con suficiente infraestructura para facilitar la capacidad de respuesta de sus policías y para generarles mejores condiciones de trabajo para los policías que tienen adscritos. Asimismo, el despliegue y la gestión de sus elementos operativos se deben organizar de acuerdo a políticas de policía de proximidad con la ciudadanía.

³ Manual Operativo, México, SSP, 2008, p. 37

⁴ Artículo 4, Ley Orgánica de la Secretaría de Seguridad Pública del Distrito Federal.

⁵ Secretaría de Seguridad Pública (federal), *Reingeniería al modelo de combate al delito*, México, SSP, 2007, p. 3.

⁶ I. Lagunas, "Esperan al jefe de SSP subalternos bajo lupa", *El Universal*, 10 de diciembre de 2004 [...] En tanto, Enrique Pérez Casas, subsecretario de Apoyo Institucional y Policias Complementarias, desarrolló para la dependencia las células de la Policía Comunitaria que vigilan el corredor Reforma-Zócalo. Este cuerpo se basa en un proyecto aplicado por el propio Pérez Casas durante la administración de David Garay durante 1996, que se denominó Transformación 2000, y que fue eliminado de la Secretaría de Seguridad Pública por el siguiente secretario, el general Enrique Salgado, por considerarlo muy costoso e ineficaz". Esta nota muestra la fragilidad de los esfuerzos de reforma policial con los cambios administrativos.

Cada UPC está diseñada para operar con 400 elementos operativos que forman parte de la Policía Preventiva. De cumplirse lo anterior, actualmente habría 14,800 policías del DF trabajando en UPC. De acuerdo con los lineamientos de las UPC, sus elementos operativos reciben capacitación específica para enfrentar la criminalidad en su zona; para conocer y respetar los derechos fundamentales de la ciudadanía; para trabajar en coordinación con asociaciones ciudadanas; y para prevenir el delito y aplicar la ley.⁷

Las UPC reivindican varios derechos del policía, empezando por los laborales. La estrategia de las UPC comprende el apoyo legal para garantizar el debido proceso judicial cuando los policías enfrentan cargos, y apoyo logístico para que realicen sus actividades con mayor seguridad.

Dos subsecretarías en la SSPDF cuentan con facultades expresas para atender asuntos relacionados con las UPC: Desarrollo Institucional y Seguridad Pública. La primera, por medio de su titular el Gral. Enrique Pérez Casas, cuenta con la facultad de diseñar y formar las UPC.⁸ La segunda lo hace por medio de la Dirección de Unidades de Protección Ciudadana adscrita a la Dirección General de Policía Sectorial. El Reglamento Interior de la SSPDF establece como obligación del titular de esta dirección general ejecutar los programas de actuación operativa de las unidades de la Policía Sectorial y de Protección Ciudadana, así como coordinar la participación de tales unidades para la ejecución de las resoluciones de autoridad competente que requieran el auxilio de la fuerza pública.⁹

1.2. La relación entre la policía preventiva y la ciudadanía en el DF

El respeto a los derechos fundamentales de la ciudadanía por parte de las autoridades responsables de la aplicación de la ley y la procuración de justicia es indispensable en los procesos de reforma democrática de las policías.¹⁰ Para demostrar algunos de los retos que enfrenta la reforma policial en el DF, en esta sección del informe se hacen algunas reflexiones sobre la relación entre la ciudadanía y policías preventivos en esta ciudad desde la perspectiva de los derechos humanos. Es necesario analizar el desempeño en materia de derechos humanos de la policía del DF antes de evaluar a las UPC, para tener una perspectiva más amplia de las políticas integrales que son necesarias para democratizar a la policía del DF.

Entre 2004 y 2006 Fundar realizó un amplio estudio basado en una encuesta aplicada a población abierta en el DF 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 DF, así como en varios ejercicios cualitativos, como entrevistas y grupos de enfoque con policías de varias corporaciones y víctimas del delito.¹¹

⁷ Gobierno del Distrito Federal, *Unidades de Protección Ciudadana*, México, GDF, [s/f], p. 2.

⁸ Artículo 12, fracción VIII del *Reglamento Interno de la Secretaría de Seguridad Pública del Distrito Federal*. Es necesario tomar en cuenta que el 16 de octubre de 2008 se publicó un nuevo reglamento que entrará en vigor 30 días hábiles después de esa fecha.

⁹ *Ibid.*, Artículo 22, fracciones I y III.

¹⁰ D. Bayley, *op. cit.*, p. 17.

¹¹ 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 e Investigación, México, 2006.

Los principales hallazgos del estudio fueron:

- 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. Asimismo, cabe señalar que aproximadamente 1 de cada 20 abusos conlleva maltrato físico.
- 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 (nivel de ingreso entre 2,600 y 10,000 pesos mensuales), representan al círculo de población con mayor número de contactos con la policía y con mayor porcentaje de abuso en esos contactos.*
- 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.

Para 2005, las policías preventivas bajo la administración de la SSPDF concentraban 43 por ciento de los abusos reportados por la población. Esta información es relevante, ya que uno de los principales retos para la "ciudadanización" de las policías preventivas es disminuir el alto índice de abuso.

Por otra parte, es importante destacar que las instituciones responsables de la seguridad pública y la procuración de justicia han sido las principales receptoras de recomendaciones de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal (CDHDF), desde que ésta abrió sus Puertas en 1993. Sin duda alguna, esto ha contribuido a extremar la animadversión entre policías y defensores de derechos humanos.

Una de las manifestaciones más notorias de este encono es la constante recurrencia de mandos superiores, medios y elementos operativos de la policía del DF a argumentar que la actuación del Ombudsman obstaculiza la lucha contra la delincuencia, ya que defiende a criminales. Esta noción también ha sido ampliamente difundida por medios de comunicación masiva.¹²

* Según la Asociación Mexicana de Agencias de Investigación de Mercados y Opinión Pública (AMAI), 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>.

¹² Para mayor información al respecto cfr. Felipe Cobián, "Combaten los empresarios el mito de los derechos humanos", *Proceso*, octubre 1999; ver también www.cdhdf.org.mx.

Sin embargo, es importante recalcar que esta posición representa un serio obstáculo para la democratización de los cuerpos policiales en el DF. La literatura internacional en la materia señala que la supervisión externa de cuerpos de policía es indispensable para la efectiva rendición de cuentas ante la sociedad.

La CDHDF es precisamente uno de esos mecanismos externos de control. Su carácter autónomo le proporciona legitimidad formal y su alto índice de aprobación ciudadana la dota de legitimidad social para desempeñar sus funciones. La Comisión ha realizado importantes esfuerzos por promover la dignificación de la función policial y la reforma de estas instituciones en el DF: ha capacitado a policías preventivos; en varias ocasiones el Presidente de la CDHDF ha reconocido los méritos de los buenos elementos policiales; ha organizado foros y diplomados con especialistas en seguridad; ha identificado las causas estructurales de violaciones a los derechos humanos en las instituciones policiales del DF; ha dado seguimiento a las recomendaciones que emite en este terreno (tarea que pocas Comisiones Estatales cumplen cabalmente en México); y ha defendido los derechos de varios policías.¹³

En el Anexo G se presenta un resumen de las recomendaciones emitidas por la CDHDF a la SSPDF entre 2003 y 2007, el periodo en que han operado las UPC (la primera fue abierta en noviembre de 2002) y en el que se ha instrumentado este esfuerzo de reforma policial.

Desde una perspectiva de derechos humanos es complicado categorizar las violaciones a derechos fundamentales de la ciudadanía en términos de importancia. Sin embargo, con fines estrictamente analíticos, se han sombreado algunas de las recomendaciones en la tabla anterior que corresponden a casos de tortura, uso indebido de la fuerza, privación de la vida y abuso sexual. Además de ser graves violaciones a los derechos humanos, todos estos rubros constituyen desviaciones extremas en la conducta policial, que deben ser seriamente investigadas y, en su caso, sancionadas hasta las últimas consecuencias.

Dos de las recomendaciones emitidas en el periodo que va de 2006 a 2007 (14/2006 y 17/2006) corresponden a asuntos de naturaleza administrativa y de incumplimiento de protocolos de detención, pero las otras cuatro recomendaciones emitidas por la Comisión en este periodo constituyen faltas graves en la función policial.

Otras dos del mismo grupo, la 3/2006 y la 5/2007, han sido emitidas por casos de tortura (de las cuales sólo la 5/2007 fue admitida parcialmente). La otra (6/2007) fue emitida por la represión a simpatizantes de la APPO y tampoco fue aceptada, lo cual apunta a un posible uso político de la policía, una práctica regresiva y anacrónica, contraria a cualquier esfuerzo de reforma democratizadora.

En la recomendación 5/2007, emitida a partir de la acreditación de actos de tortura contra dos ciudadanos, se finca responsabilidad a oficiales de la policía sectorial de Iztapalapa. Por

¹³ Los informes especiales y las recomendaciones de la CDHDF en la materia dan cuenta de lo que en este párrafo se señala, pueden descargarse en www.cdhdf.org.mx.

otra parte, en la recomendación 6/2007 se involucra a dos patrullas pertenecientes a las UPC en los hechos violatorios de derechos humanos: los vehículos S00102 y 2001118.¹⁴ Al rechazar esta recomendación, la SSPDF desestimó el valor probatorio del acta circunstanciada que se refiere a la presencia de las patrullas de las UPC en el lugar de los hechos violatorios a derechos humanos.¹⁵

Si bien el análisis detallado de cada recomendación que ha emitido la CDHDF a la SSPDF y la identificación de elementos de las UPC que han participado en los hechos violatorios trascienden los límites analíticos de este informe,¹⁶ es importante señalar que el enorme reto de las UPC para ganar la confianza ciudadana debe apoyarse en el irrestricto respeto de los derechos humanos. Además de los casos señalados por la CDHDF, tan sólo en la primera mitad de 2007, la Dirección General de la Unidad de Asuntos Internos de la SSPDF puso a disposición del MP a tres elementos asignados a UPC.¹⁷ Esto, por una parte, es un buen indicador del funcionamiento de Asuntos Internos, pero también evidencia problemas en las políticas de capacitación y control de las UPC.

Ante el complicado entorno de relaciones ciudadanía-policía en el DF, las Unidades de Protección Ciudadana son el esfuerzo más ambicioso de reforma en la policía del Distrito Federal en las últimas décadas. La organización estructural y la operación táctica de estas Unidades se inscriben en un modelo de prevención del delito que centra a la ciudadanía, sus derechos y sus preocupaciones como las prioridades en sus políticas.

¹⁴ Elemento probatorio 2.2 "Acta circunstanciada de fecha 29 de octubre de 2006, firmada por la licenciada Liliana Aquino, visitadora adjunta, quien observó la detención de cuatro personas, tres hombres y una mujer, por parte de personas vestidas de civil y elementos de la Policía Preventiva, ocurrida en el cruce de Avenida Juárez y la calle de Dr. Mora, las cuales fueron subidas a las patrullas AF081, S00102 y S001118, las últimas dos pertenecientes al agrupamiento de Protección Ciudadana de la propia SSP". Cfr. *Recomendación 6/2007* emitida por la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, México DF, 22 de marzo de 2007, p. 4. www.cdhdf.org.mx.

¹⁵ *Respuesta de la Dirección Ejecutiva de Derechos Humanos de la Secretaría de Seguridad Pública del DF a la recomendación 6/2007 de la Comisión de Derechos Humanos del DF*, 13 de abril de 2007, oficio número SSP/030/2007, p. 19.

¹⁶ A manera de ejemplo, en el proceso de análisis de recomendaciones de la CDHDF a la SSPDF se encontró la recomendación 14/97 dirigida a la SSPDF por las violaciones a los derechos de manifestantes por parte de elementos de la agrupación policial Transformación 2000, la precursora de las UPC.

¹⁷ *Comunicado 1413/07 de la Secretaría de Seguridad Pública del DF*, 29 de septiembre de 2007, p. 2. La SSPDF hace pública la lista de policías preventivos consignados entre diciembre de 2000 y diciembre de 2005 en www.ssp.df.gob.mx.

Conclusiones sobre la relación ciudadanía-policías en el DF:

- Como se puede observar en el estudio de Fundar, anteriormente citado, y en las recomendaciones de la CDHDF, la desconfianza que la ciudadanía del DF tiene en las fuerzas de policía local se basa en los patrones de abuso perpetrados por éstas. Si bien desde noviembre de 2002 operan las UPC como un esfuerzo de reforma democratizadora, en la SSPDF siguen prevaleciendo patrones regresivos que ponen en peligro los avances democratizadores logrados hasta ahora.
- La reconstrucción de esa confianza requiere políticas y reformas que sean ampliamente visibles para la ciudadanía, pero también requiere voluntad en las más altas esferas de toma de decisiones locales para transformar las políticas de seguridad pública (estadocéntricas, basadas en el control social) en políticas de seguridad ciudadana (antropocéntricas, basadas en el respeto a los derechos humanos y la participación ciudadana).
- Las recomendaciones de la CDHDF emitidas a la SSPDF en el periodo de operación de las UPC (2003-2007) corroboran los resultados del estudio de Fundar, al mostrar una lamentable gama de violaciones a los derechos humanos por parte de las policías preventivas del DF, incluyendo uso indebido de la fuerza; tortura; tratos crueles, inhumanos y degradantes; allanamientos de morada; y privación arbitraria de la vida. Todos esos son actos prevenibles y evitables. Lamentablemente, la estrategia democratizadora que impulsan las UPC no se ha extendido al resto de la institución de manera integral. La SSPDF sigue careciendo de los controles necesarios para evitar violaciones a los derechos humanos.

1.3. Análisis de los entornos político y administrativo de la reforma policial en el Distrito Federal: los vaivenes de la reforma policial en el DF

A diferencia de lo que sucede en otros países, algunas de las experiencias relevantes de reforma policial en México (la unificación de policías federales bajo un mismo mando y la operación de las Unidades de Protección Ciudadana en el DF) se han desarrollado principalmente por los poderes Ejecutivos federal y local, con poca intervención del Legislativo en los aspectos policiales de las reformas.¹⁸ Los procesos separados y contradictorios de desarrollo normativo y formulación de políticas públicas obstaculizan los procesos de reforma y ponen en riesgo su carácter integral. La poca intervención del Legislativo es particularmente evidente en los esfuerzos de reforma policial en el DF.

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

Cabe destacar un caso contrario a esta tendencia: la presentación que hizo el Secretario de Seguridad Pública del DF de una iniciativa sobre la regulación del uso de la fuerza por parte de las policías preventivas a su cargo ante la Asamblea Legislativa del DF en octubre de 2006. El Secretario pudo haber optado por emitir Acuerdos al respecto y evitar la vía legislativa. Sin embargo, buscando la trascendencia de su iniciativa, la presentó a los y las representantes locales. Lamentablemente, un año más tarde, la iniciativa sigue congelada, obstaculizando uno de los puntos más importantes para la democratización de la policía en el DF.¹⁹

La naturaleza política y jurídica del DF hace que temas tan sensibles como el de seguridad lleven una inercia distinta a la del resto de las entidades federativas. Estas particularidades hacen que se intensifique la ya complicada relación política entre el gobierno del DF y el gobierno federal (las diferencias entre el PAN y el PRD y los distintos objetivos en materia de seguridad pública –en el ámbito federal, el combate a la delincuencia organizada versus ciudadanizar a la policía de la SSPDF).

Estas tensiones se ven reflejadas en los intentos del gobierno federal de incidir en la legislación del DF. En 2006, el grupo parlamentario del Partido Acción Nacional (PAN) en la Cámara de Diputados (federal) propuso una serie de iniciativas orientadas a fraccionar la SSPDF en 16 corporaciones delegacionales. Asimismo, discutió, con el apoyo de miembros del Ejecutivo, la creación de una Policía Metropolitana bajo el mando de autoridades federales para prevenir el delito en el Distrito Federal y los municipios metropolitanos del Estado de México.²⁰ Esta policía sustituiría a la SSPDF y a las Direcciones Generales de Seguridad Pública en esos municipios.

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

De parte del gobierno federal, Genaro García Luna y Miguel Ángel Yunes, entonces respectivamente Director General de la AFI y Secretario Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, defendían la posición de centralizar el mando policial en la federación para evitar la dispersión actual en 1,661 corporaciones policiales. En esta lógica, defendían las propuestas legislativas anteriormente señaladas.

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

¹⁹ El pasado 23 de abril entró en vigor la Ley que Regula el Uso de la Fuerza de los Cuerpos de Seguridad Pública del Distrito Federal.

²⁰ Ver Iniciativa que Reforma y Adiciona Diversas Disposiciones del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal publicada en la Gaceta Parlamentaria número 2102-I del viernes 21 de septiembre, 2006.

No obstante, la reforma democrática de la policía en el DF no sólo enfrenta amenazas políticas de grupos antagónicos a quienes gobiernan esta ciudad. Algunos de los principales obstáculos a la democratización de la actuación policial provienen del mismo grupo en el poder que en los últimos años han implementado recomendaciones que van en un sentido contrario.

El anterior Secretario de Seguridad Pública, Marcelo Ebrard, contrató al 'Grupo Giuliani' en octubre de 2003, con el apoyo de empresarios basados en el DF, para realizar una consultoría que estableciera las bases de un mecanismo de reforma policial. El 'Grupo Giuliani' emitió 146 recomendaciones a la SSPDF, las cuales fueron aceptadas y han sido instrumentadas paulatinamente a partir de 2004.²¹ Las recomendaciones del 'Grupo Giuliani' se enmarcan en un esquema de reformas de "mano dura" al estilo de las políticas que Rudolph Giuliani instrumentó en los años 90 durante su gestión como alcalde de Nueva York. El éxito de las políticas de Giuliani se basó en que la modernización tecnológica por medio del sistema COMPSTAT, el cual facilitó la rendición de cuentas al hacer pública información detallada sobre el combate al crimen cuadra por cuadra en esa ciudad. La SSPDF ha adquirido el sistema COMPSTAT y, con base en ese modelo ha desarrollado el Sistema de Información Policial (SIP). Sin embargo, al no hacer pública la información de este sistema, no se generan las condiciones para que constituya un mecanismo de rendición de cuentas y de evaluación de la eficacia de la policía.²²

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

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

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

²¹ Lagunas, Icela, "Se trunca el Plan Giuliani", *El Universal*, 11/12/2004, Según reporte oficial, por el cese de Ebrard quedaron al 70 por ciento las 146 recomendaciones.

²² De algunos meses a la fecha la SSPDF publica, mes con mes, la incidencia delictiva georeferenciada de algunos sectores de la ciudad. Si bien es cierto que la publicación de esa información constituye un mecanismo de rendición de cuentas útil para evaluar la eficacia del trabajo de la policía, lo es también que actualmente es un mecanismo limitado por no abarcar todas las zonas de la ciudad y por no mostrar los nombres de los responsables de esa zona, entre otras razones.

Además, las administraciones de Marcelo Ebrard y Joel Ortega al frente de la SSPDF dieron continuidad a la política de fijar metas anuales de detención y consignación ante el MP. Esto generó un ambiente en el que las policías preventivas salieron a la calle en busca de personas para detener, ya que recibieron estímulos a cambio de cada consignación.²³ Estas estrategias tergiversan la lógica del combate al crimen y son contrarias a los paradigmas proactivos de prevención del delito que forman parte de las reformas por la democratización policial.

La CDHDF y varias organizaciones de la sociedad civil (OSC) han denunciado reiteradamente los efectos negativos de estos operativos y de las reformas normativas en el respeto a los derechos civiles de la población. Estas políticas y sus contrapartes legislativas, como la Ley de Cultura Cívica del Distrito Federal que entró en vigor el 31 de mayo de 2004, han traído una consecuente saturación de los centros penitenciarios locales.

A partir del análisis del proceso político de la reforma policial en el DF y su implementación, se puede llegar a las siguientes conclusiones:

Conclusiones sobre el proceso de reforma policial en el DF

Políticas:

- La consolidación de acuerdos que lleven a una reforma democrática de la policía en el DF se ha visto entorpecida por: a) la falta de conciliación entre agentes de distintos grupos políticos con facultades para motivar tal reforma desde los poderes Legislativo y Ejecutivo locales; b) la brecha entre la orientación de las políticas públicas de la Federación, avocada principalmente al combate de la delincuencia organizada, y del Distrito Federal enfocado a ciudadanizar a su policía y a atender cuestiones locales en materia de seguridad pública.
- La adopción de las recomendaciones vertidas en el ‘Informe Giuliani’ por parte de la SSPDF han llevado a diseñar políticas internas de evaluación de la actuación policial basadas en la satisfacción de criterios cuantitativos y no cualitativos. Lo anterior representa un incentivo perverso para que los agentes cumplan con su labor a costa del respeto a los derechos de la ciudadanía.

Jurídicas:

- Son pocos los instrumentos jurídicos utilizados para incidir, sustantivamente, en una reforma policial. Aún se sigue tratando el tema de seguridad pública de forma genérica.
- Los esfuerzos del Ejecutivo local y federal que pueden conocerse a través de instrumentos jurídicos encaminados a reformar la función policial y sus instituciones, han sido discursivamente consistentes en incrementar la profesionalización de los y las agentes policiales, adoptar acciones afirmativas que dignifiquen su trabajo, así como en reconocer la necesidad de la participación ciudadana en las labores

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

de seguridad pública. Sin embargo, son muchas las condiciones que deben darse paralelamente para asegurar una reforma democrática de la policía.

- Si bien se han desarrollado acciones encaminadas a incrementar la participación de la ciudadanía en las labores relacionadas con la seguridad pública, son pocas las iniciativas que buscan empoderar a la ciudadanía para que jurídicamente pueda participar en tareas de prevención del delito.
- Lo anterior se ve reforzado por la rendición de cuentas de excepción que se aplica a partir del acuerdo que clasifica como reservada y confidencial la información que obra en poder de la Secretaría de Seguridad Pública del Distrito Federal.*

* Para profundizar en los esfuerzos normativos que se han realizado en el DF para promover una reforma policial democrática véase el Anexo A.

2. EVALUACIÓN DE LAS UNIDADES DE PROTECCIÓN CIUDADANA

2.1. Metodología

2.1.1. Valor agregado de la evaluación de la policía por actores de la sociedad civil

Más allá del análisis de los criterios técnicos para evaluar la eficiencia de un nuevo modelo de policía, las organizaciones civiles tienen el potencial de hacer esta evaluación desde un amplio espectro analítico que incorpora la rendición de cuentas, la participación ciudadana y las perspectivas de género y derechos humanos.

Las evaluaciones técnicas, como las certificaciones ISO 9000, tienden a revisar si un proyecto cumple o no con sus objetivos y si los procesos se apegan a lineamientos pre establecidos. El valor agregado de una evaluación de la policía desde la sociedad civil radica en la posibilidad de analizar el desempeño de unidades de policía tomando en cuenta criterios como la inclusión social, la equidad en los mecanismos de toma de decisiones, el apego a la legalidad y los procesos de empoderamiento de las víctimas del delito.

Por lo tanto, el desarrollo de instrumentos metodológicos para la evaluación externa de las policías por parte de la sociedad civil debe considerar estos criterios al monitorear tanto las políticas públicas que guían la estrategia policial, como la infraestructura que se destina para instrumentar esas políticas. Asimismo, al desarrollar metodologías cuantitativas y cualitativas para evaluar a las policías desde las OSC, se deben seguir parámetros estrictos de neutralidad y objetividad. Si bien la neutralidad como tipo ideal es cercana a lo imposible, las organizaciones de la sociedad civil deben sobre llevar el reto de evaluar situaciones sensibles en la gestión policial señalando claramente lo incorrecto, pero evitando juicios de valor. Las dificultades operativas que implica este reto no deben obviarse, tomando en cuenta los problemas de percepción mutua que ha traído la difícil relación histórica entre policías y sociedad civil organizada en México.

La elaboración de este tipo de instrumentos es una tarea novedosa para la sociedad civil mexicana. Esto se debe, por un lado, a que las policías han sido reticentes a abrir sus puertas a organizaciones de la sociedad civil por varias décadas y, por otro lado, también a que estas organizaciones no habían priorizado el estudio y evaluación de las fuerzas de seguridad pública en su agenda. Sin embargo, los procesos de transformación política en México abren importantes ventanas de oportunidad para la reforma policial y para una mayor apertura por parte de varios cuerpos de policía en el país. Además, los tiempos políticos también exigen que las OSC se involucren más en tareas de supervisión policial y de propuesta de esquemas de reforma en la materia.

2.1.2. Bitácora de investigación

A partir de la visita que realizó el equipo de seguridad ciudadana de Fundar a la UPC número 3, el 18 de mayo de 2006, se decidió orientar los esfuerzos de investigación del equipo a la identificación de lecciones aprendidas y mejores prácticas en este importante esfuerzo de reforma policial, con la finalidad de sistematizarlos y después poder llevarlos a otras policías municipales y estatales interesadas en promover iniciativas similares de reforma democrática.²⁴

Entre noviembre de 2006 y febrero de 2007, el equipo de Fundar preparó los instrumentos metodológicos para evaluar a las UPC. Posteriormente, se consiguió la autorización del Gral. Pérez Casas para visitar una muestra representativa de las 29 UPC que operaban en aquel momento. Se seleccionaron quince UPC, con base en criterios de equilibrio geográfico, representación de zonas con distintos niveles de criminalidad y socioeconómicos (la lista completa de las Unidades visitadas se puede ver en el Anexo D). Por restricciones de tiempo del equipo de Fundar sólo fue posible visitar trece de esas UPC.

La Subdirección de Desarrollo Institucional de la SSPDF autorizó un itinerario de visitas a esas UPC entre el 7 de mayo y el 8 de junio de 2007. Una vez concluidas las visitas, el equipo de Fundar tuvo la oportunidad de discutir los principales problemas detectados en las UPC visitadas con el Gral. Pérez Casas y se ha sistematizado la información para el análisis que viene en las siguientes páginas.

2.1.3. Desarrollo del instrumento de evaluación de las UPC

Cuando el equipo de Fundar participó en la Semana Mundial de Visita a Estaciones de Policía (octubre de 2006) utilizó el instrumento diseñado por ALTUS.²⁵ Este instrumento es un cuestionario que comprende los siguientes aspectos: orientación hacia la comunidad, condiciones físicas, igualdad, transparencia y condiciones de detención (ver Anexo B). En este periodo, el equipo de Fundar identificó varias limitaciones de este instrumento para evaluar a policías mexicanas, que a continuación se señalan.

En principio, la división de tareas de investigación y prevención en distintos cuerpos de policía en México hace que las estaciones de policía sean distintas a las comisarías de otras partes del mundo. Por ejemplo, en México no hay centros de detención (separos) en las estaciones de policía preventiva. Éstos se encuentran en los Juzgados Cívicos en el ámbito municipal y en los Ministerios Públicos (MP) en el ámbito estatal y federal. Lo mismo sucede con las variables

²⁴ El equipo de Fundar inició formalmente un proyecto para este fin en septiembre de 2006. Al diseñar una ruta crítica, se estableció una primera etapa de investigación documental, en la que se buscaron y analizaron los preceptos normativos que establecen las bases de operación de las UPC. Asimismo, se estudiaron experiencias similares en otros países, como el Plan Cuadrante de Chile, para tener un marco analítico más amplio.

²⁵ La Red Global ALTUS es una alianza de seis centros de estudio en materia de seguridad en Brasil, Chile, Estados Unidos, India, Nigera y Rusia. Su sede se encuentra en La Haya, Holanda y busca promover proyectos de colaboración para comprender mejor los retos para la reforma policial y la reforma a los sistemas de justicia en distintas partes del mundo. Durante la semana de visita a estaciones de policía, el equipo de Fundar visitó 10 estaciones de policías municipales y estatales en distintas partes del país. La experiencia durante esta semana fue muy formativa y permitió al equipo identificar las carencias y potenciales en distintas policías del país.

del instrumento de ALTUS relacionadas con puestos de interrogación, condiciones especiales para mujeres y las cuestiones de privacidad.

El instrumento o *kit* de ALTUS no es totalmente inoperante en México, pero varias de sus secciones no pueden ser debidamente llenadas y eso afecta el esquema de puntuación que se obtiene al promediar las calificaciones que se asignan a cada una de las variables de evaluación.

Entre noviembre y diciembre de 2006, el equipo de Fundar se involucró en la capacitación de policías en los Institutos Policiales de Sonora y Nuevo León. A partir del acercamiento a estas dos policías estatales, y del constante contacto con la policía municipal de Naucalpan y la estatal de Querétaro, fue evidente la necesidad de complementar el instrumento de ALTUS con otras fuentes de información como entrevistas y una verificación ocular adaptada a la infraestructura de las UPC.

Las UPC gozan de características que las distinguen de otras estaciones de policía en México. En términos de infraestructura, cuentan con mayores recursos para facilitar la operación policial diaria, como las armerías, transporte de personal, dormitorios y áreas de trabajo especializadas en asuntos administrativos y estadísticos (ver Anexo C). En cuanto a sus políticas operativas, las UPC deben seguir principios de acercamiento a la ciudadanía y eso marca una diferencia fundamental con las políticas que siguen la mayoría de las estaciones de policía en México.

Adicionalmente, se realizaron entrevistas a policías que trabajan en las UPC con el objeto de levantar datos cualitativos. En principio, el equipo pensó realizar una encuesta, pero para alcanzar el rigor metodológico de un ejercicio como ese, hubiera sido necesario levantar una muestra representativa y aleatoria, para lo cual se habría necesitado acceso a la nómina de todo el personal adscrito a las UPC. Un ejercicio de esta naturaleza trascendía los límites del proyecto.

Por lo tanto, se decidió entrevistar a algunos policías sin buscar representatividad, con la intención de recopilar información sobre temas específicos: políticas de organización policial, operación táctica y participación ciudadana, políticas de fenomenología delictiva, políticas para la evaluación, la profesionalización y el apoyo a policías. Los elementos más sobresalientes de esa información se presentan como testimonios (ver Anexo E), ya que no se puede hablar de patrones o de fenómenos generalizados por la naturaleza limitada del ejercicio.

2.1.4. El enfoque de políticas públicas

A continuación se hace una breve reflexión sobre la conveniencia de utilizar el enfoque de políticas públicas para evaluar la gestión de las UPC en lugar de otro tipo de enfoques, como el politológico o el de administración pública. El enfoque de políticas públicas tiene como característica distintiva la orientación hacia la solución de problemas. Esto significa que se centra la atención del análisis en cómo se atienden problemas públicos (en este caso

la inseguridad) y se evalúa la necesidad y factibilidad técnica y política de la intervención gubernamental.

El siguiente esquema muestra las distintas etapas en los procesos de formulación, ejecución y evaluación de políticas públicas, a manera de ciclo.²⁶ Aquí se describen brevemente las etapas en este ciclo.

- I. *Formación de agenda.* En sociedades donde las prácticas democráticas permiten procesos amplios y deliberativos para construir agendas públicas, éstas se consensan y legitiman socialmente como un primer paso.
- II. *Agenda de gobierno.* A partir de ese proceso de legitimación se formula la agenda de acción gubernamental.
- III. *Programas, el diseño de la política.* Con base en la agenda de gobierno se formulan y materializan programas operativos para cumplir con sus objetivos.
- IV. *Fines, metas y medios de ejecución.* Se trata de las proposiciones de la política, los medios para medir su efectividad.
- V. *Instrumentación de la política.* Ejecución de las acciones que requiere la política para llevarse a cabo en la práctica.
- VI. *Efectos y evaluación.* Con base en el estudio de los efectos que tiene la instrumentación de las políticas públicas se puede evaluar su efectividad para poder reiniciar el ciclo.

²⁶ L.F. Aguilar, "Estudio Introductorio" en C.D. Edler, *et al.*, *Problemas públicos y agenda de gobierno*, México, Miguel Ángel Porrúa, 1993, p. 32.

Esquema 1

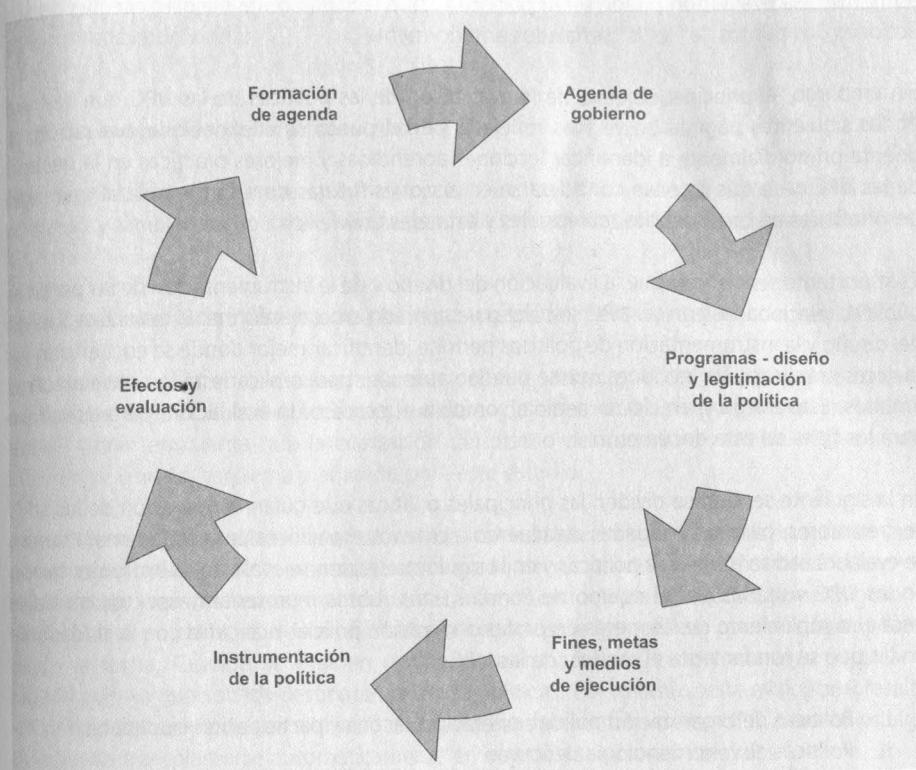


Tabla adaptada de "El proceso de las políticas" en Patterson, Davidson y Ripley, *A More Perfect Union: Introduction to American Government*, Chicago, Dorsey Press, 1985, 3^a ed., p. 465, cit. por L.F. Aguilar, "Estudio Introductorio" en C.D. Edler, et al., *Problemas públicos y agenda de gobierno*, México, Miguel Ángel Porrúa, 1993, p. 21.

Debido a los objetivos analíticos de esta investigación y a la inexistencia o falta de acceso a información sobre políticas públicas locales en materia de seguridad, en las siguientes secciones sólo se evaluarán dos partes de este ciclo: el diseño de las políticas públicas relacionadas con las UPC y la instrumentación de esas políticas.

2.1.5. La evaluación de las políticas públicas relacionadas con las UPC

Stufflebeam y Shinkfield señalan tres funciones según el uso que se quiera hacer de la evaluación de políticas públicas: a) perfeccionamiento o mejora de las políticas (*improvement*); b) rendición de cuentas (*accountability*); y c) exemplificación o iluminación para acciones futuras (*enlightenment*).²⁷ La evaluación de las políticas públicas de las UPC que se hace en

²⁷ D. Stufflebeam y A. Shinkfield, *Evaluación sistemática. Guía teórica y práctica*, Madrid, Paidós/MEC, 1987, p. 23, cit. por M. Bustelo Ruesta, "¿Qué tiene de específico la metodología de la evaluación?" en R. Bañón i Martínez, *La evaluación y acción de las políticas públicas*, Madrid, Díaz de Santos, 2003, p. 14.

este informe ciertamente puede servir para generar recomendaciones y mejorar su operación; asimismo, esa evaluación puede servir para pedir que la SSPDF rinda mejores cuentas de sus acciones (los puntos "a" y "b" señalados anteriormente).

Sin embargo, el principal objetivo de la evaluación de las políticas de las UPC que se hará en las siguientes páginas se ve más reflejado por el punto "c". Es decir, la evaluación se orienta primordialmente a identificar lecciones aprendidas y mejores prácticas en la gestión de las UPC para que puedan considerarse en acciones futuras de reforma policial que sean desarrolladas en otras policías municipales y estatales en México.

Es importante señalar por qué la evaluación del diseño *y de* la instrumentación de las políticas públicas relacionadas con las UPC se hace por separado en este informe. El análisis separado del diseño y la instrumentación de políticas permite identificar mejor donde se encuentran las mejores prácticas y las lecciones que se pueden aprender para replicar esta iniciativa en otros ámbitos. Esto alarga y, en cierta medida, complica el proceso de evaluación, pero es valioso para los fines de este documento.

En la siguiente sección se dividen las principales políticas que guían la operación de las UPC en tres rubros, para ser evaluadas de acuerdo a criterios específicos para cada tema. Primero se evaluará el diseño de esas políticas y en la siguiente sección se evaluará su instrumentación en las UPC visitadas por el equipo de Fundar. Estos rubros representan aspectos centrales para el cumplimiento de las metas de profesionalización policial y cercanía con la ciudadanía en las que se fundamenta el modelo de las UPC:

- I. Políticas de organización policial, operación táctica y participación ciudadana.
- II. Políticas de fenomenología delictiva.
- III. Políticas de evaluación, profesionalización y apoyo a policías.

A continuación se describen las herramientas que se utilizan en este informe para evaluar las políticas públicas relacionadas con las UPC.

La evaluación de cada uno de los tres rubros descritos anteriormente inicia con un cuadro de políticas, que describe las políticas específicas en su terreno, en la sección 2.2 (evaluación del diseño de las políticas).

Otro criterio de evaluación de las políticas relacionadas con las UPC son las metas que se fija el gobierno local para su gestión. Éstas se encuentran en sus Programas Generales de Desarrollo. Para evaluar las políticas de las UPC se consideran el Plan General de Desarrollo 2001-2006 (PGD01-06) y el Plan General de Desarrollo 2007-2012 (PGD07-12), ya que las UPC iniciaron su operación en noviembre de 2002, durante la administración local anterior, y han continuado en la administración actual.

Las políticas también se evalúan de acuerdo a algunos criterios técnicos desarrollados por los principales autores sobre reforma policial.

Posteriormente, en la sección 2.3 (evaluación de la instrumentación de las políticas) se identifican los principales obstáculos y facilitadores para instrumentar esas políticas en las UPC visitadas por Fundar.

2.1.6. La evaluación de la infraestructura

Finalmente, la evaluación de la infraestructura de las UPC se desarrolla de manera más narrativa y también recupera elementos de análisis desarrollados en las secciones anteriores.

2.2. Evaluación del diseño de políticas públicas relacionadas con las UPC

Esta sección evalúa el diseño o planeación de las políticas públicas en las que se basa el modelo de las UPC.²⁸ Las autoridades policiales de otros municipios y estados en México deben tomar en cuenta que la evaluación del diseño de las políticas de las UPC en este informe se limita al esquema planteado para este estudio.

Para poder multiplicar esta experiencia se necesita realizar un diagnóstico más integral en cada corporación policial, que comprenda la evaluación de sus procesos tácticos, necesidades de capacitación y reforma estructural en los mecanismos de toma de decisiones, y una valoración retrospectiva en términos de los resultados e impactos de las políticas que han desarrollado hasta la fecha. Cuando se evalúen resultados e impactos es importante incorporar a la ciudadanía, ya que son los destinatarios de las políticas. Por lo tanto, esta evaluación resalta los principales elementos en el diseño de las políticas preventivas de las UPC, pero no es algo que pueda transplantarse automáticamente en otras corporaciones policiales.

2.2.1. Políticas de organización policial, operación táctica y participación ciudadana

En la siguiente tabla se señalan las siete líneas principales de políticas públicas que guían el trabajo de las UPC en materia de organización policial, operación táctica y participación ciudadana. Después de la tabla se analizan estas políticas a la luz de algunos criterios técnicos.

²⁸ Las líneas de política pública que guían la operación de las UPC en el DF han sido tomadas de las siguientes fuentes: Gobierno del Distrito Federal, *Unidades de Protección Ciudadana*, México, GDF, [s/f], 63pp; Gobierno del Distrito Federal, *Manual Administrativo de la Secretaría de Seguridad Pública del DF*, México, 2005, 692pp y la sección de UPC del sitio web de la SSPDF: portal.ssp.df.gob.mx/Portal/NuestrosPolicías/PoliciaPreventiva/Upc.htm. Debido a que las UPC carecen de una base normativa contundente, es necesario compilar información sobre sus políticas en distintos instrumentos.

Cuadro 1**Descripción de las políticas públicas de organización policial, operación táctica y participación ciudadana****P1 – Sistema de organización cuaternaria:**

Cada UPC está integrada por 400 elementos que se dividen en cuatro grupos operativos. Cada uno de estos grupos operativos (de 100 elementos), a su vez, se divide en cuatro conjuntos de 25 elementos. La organización cuaternaria permite dividir la rutina policial en turnos de menor duración.

P2 – Establecimiento de unidades especiales:

Cuatro unidades tienen una especialización temática: Servicio a Embajadas; Unidad de Reordenamiento Vial (Centro Histórico, aplicación de inmovilizadores); Unidad en patines (operan en plazas y parques) y la Unidad de Supervisión (grupo entrenado para revisar el funcionamiento de las UPC). La especialización de estas unidades evita que los policías en otras UPC tengan que ocuparse de esos asuntos y que se concentren en tareas preventivas y de acercamiento a la ciudadanía.

P3 – La célula policial como base del despliegue táctico:

Los elementos de las UPC actúan siempre en pareja (célula policial). Con base en la experiencia operativa de la SSPDF –que indica que la actuación individual pone en más riesgo a los policías frente a los delincuentes– se decidió instrumentar la actuación en célula tanto en los patrullajes a pie (pie a tierra), en motocicleta o en automóvil.

P4 – Vinculación ciudadana:

El modelo de las UPC privilegia la actuación policial pie a tierra, para facilitar la vinculación de la policía con la ciudadanía. La respuesta a las demandas ciudadanas debe ser una prioridad en la actuación de los elementos de las UPC y deben incluir plenamente la participación ciudadana en sus actividades de prevención del delito.

P5 – Rotación de turnos:

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

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

P6 – Rutas preestablecidas de patrullaje:

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

P7 – El personal se debe concentrar en actividades operativas:

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

Elaboración propia.

* Gobierno del Distrito Federal, Unidades de Protección Ciudadana, México, GDF, [s/f], p. 9.

En los siguientes párrafos se comparan las políticas públicas señaladas en la tabla anterior con una selección de aportaciones teóricas sobre prevención del delito y reforma policial democrática. De acuerdo con David Bayley, los modelos de policía de proximidad no sólo implican la mayor cercanía entre policías y ciudadanía, sino una transformación radical en los procesos de toma de decisiones y la cadena de mando en las instituciones policiales.²⁹ Si bien la política 1 contribuye a romper estructuras verticales de mando, el diseño de las políticas de las UPC no contempla procesos de toma de decisiones que vayan de "abajo hacia arriba" con amplia participación comunitaria.

Por otra parte, Geoff Dean considera que la identificación de patrones delincuenciales debe conducir al desarrollo de una serie de metas proactivas para evitar la repetición de esos delitos.³⁰ Si bien la política 6 considera la información delictiva en el preestablecimiento de rutas de patrullaje, no desarrollan metas proactivas en el diseño de las políticas de las UPC.

Asimismo, Michael Kempa destaca la necesidad de generar entornos institucionales ampliamente deliberativos que permitan el intercambio de opiniones vertidas por grupos de poder y la conciliación de los intereses de los grupos excluidos.³¹ Sin embargo, la formulación de las políticas de las UPC no ha tenido una naturaleza participativa, incluyendo a grupos de víctimas del delito o personas preocupadas por la seguridad. En este sentido, el diseño no ha considerado los efectos diferenciados de estas políticas en diversos grupos sociales.

Por su parte, Claudio Beato afirma que la reforma democrática de la policía puede evaluarse a partir de la mejora en los sistemas de rendición de cuentas y la mejora en la capacidad de respuesta.³² Las políticas 1, 2, 3, 5, 6 y 7 mejoran considerablemente la capacidad de respuesta de la policía preventiva. Sin embargo, el diseño de las políticas de las UPC no establece mecanismos formales ni informales de rendición de cuentas a la ciudadanía.

Finalmente, como se ha subrayado en varias partes de este informe, la reconstrucción de la confianza ciudadana requiere políticas y reformas que sean ampliamente visibles para la ciudadanía, pero también requiere voluntad en las más altas esferas de toma de decisiones locales para transformar las políticas de seguridad pública en políticas de seguridad ciudadana.³³ Las políticas de organización policial, operación táctica y participación ciudadana de las UPC, a pesar de las limitaciones en su diseño, significan un importante avance en este terreno.

2.2.2. Políticas de fenomenología delictiva

A. Establecimiento del Sistema de Información Policial

Todas las actividades que realicen los elementos de las Unidades de Protección Ciudadana se deben reportar y sistematizar invariablemente a través del SIP, un software instalado en red

²⁹ D. Bayley, *Democratizing Police Abroad: What to Do and How to Do It*, Washington, US Department of Justice, 2001, p. 16 y ss.

³⁰ G. Dean, "Police Reform: Rethinking Operational Policing", *Journal of Criminal Justice*, vol. 23, núm. 4, 1995, p. 340.

³¹ M. Kempa, "Tracing the Diffusion of Policing Governance Models from the British Isles and Back Again: Some Directions for Democratic Reform in Troubled times", *Police Practice and Research*, vol. 8, núm. 2, mayo de 2007, p. 108.

³² C. C. Beato, *Ação e estratégia das organizações policiais*, Belo Horizonte, Universidade Federal de Minas Gerais, 2000, p. 3.

³³ Véase supra, p. 16.

(intranet) en todas las UPC enlazadas con la Dirección General de Estadística e Información Policial de la SSPDF. El sistema informático del SIP debe ir acompañado de herramientas metodológicas de acopio de información interna (recursos de las UPC, formas de operación) y externa (incidencia delictiva, esquemas delincuenciales) que permitan su uso regular.

En la Dirección General de Estadística e Información Policial se deben diseñar estrategias de operación policial con base en la información generada por el SIP.³⁴ Asimismo, la información del SIP permite que los mandos evalúen los rendimientos de las Unidades y planeen acciones dirigidas hacia puntos o zonas de conflicto (*hot spots*). Cada UPC establece sus *hot spots* con base en la información que genera el SIP.

B. El Sistema de Información Policial frente a las teorías de prevención del delito y de reforma policial democrática

Geoff Dean considera que las detenciones de la policía preventiva deben generar información para poder mejorar las capacidades de la policía a cargo de la investigación criminal. Adicionalmente, Dean señala la importancia de la triangulación de información sobre patrullaje (informes de parte) para posteriormente convertirla en inteligencia y evidencia criminal.³⁵ El buen uso del SIP puede revolucionar el papel de la policía preventiva en el *continuum* seguridad-justicia, convirtiéndola en una actriz central a cargo de recopilar la información en el momento más cercano al incidente delictivo, con las ventajas de tener mayoría numérica en elementos y cobertura, así como mayor contacto con la ciudadanía. La triangulación se establece a través de la comparación periódica de la información generada por el SIP con la “sábana” delictiva del Ministerio Público.

Por otra parte, Ronald V. Clarke considera que la prevención situacional se basa en tres teorías de oportunidad del delito: la actividad rutinaria, los patrones delincuenciales y la elección racional.³⁶ El SIP tiene un gran potencial para apoyar la prevención situacional del delito. Por medio del SIP se puede sistematizar información a lo largo de los años para generar series de tiempo. Al cruzar estos datos con información de otras agencias del gobierno local se pueden probar “macro” teorías delictivas, como la teoría de la actividad rutinaria, es decir, cómo los cambios sociales expanden o contraen las oportunidades delictivas.

El SIP también contribuye directamente al enfoque de los patrones delincuenciales como teoría de oportunidad delictiva, ya que genera información en el espacio comunitario (relevante para la demarcación de cada UPC) y mapea los riesgos con base en patrones de ocurrencia de los delitos de alto impacto. Además, en términos de la elección racional (una “micro” teoría delictiva), el SIP realiza expedientes criminales individuales que pueden eventualmente contribuir a los estudios de criminólogos sobre historias de vida y trayectorias delictivas. De acuerdo con Lucía Dammert y John Bailey, la generación de estadísticas por parte de

³⁴ A partir de la entrada en vigor del nuevo *Reglamento Interno de la Secretaría de Seguridad Pública del Distrito Federal*, 30 días hábiles posteriores al día de su publicación, 16 de octubre de 2008, la Dirección General de Información será la encargada de diseñar estrategias de operación policial con base en la información generada por el SIP (artículo 39, fracciones I y X).

³⁵ G. Dean, *op. cit.*, p. 341.

³⁶ R. V. Clarke, “Seven Misconceptions of Situational Crime Prevention”, en N. Tilley (ed.) *Handbook of Crime Prevention and Community Safety*, Londres, Willan, 205, p. 40.

las corporaciones policiales no es únicamente una práctica esencial para la creación de estrategias de prevención del delito apegadas a la realidad de un determinado entorno, sino un mecanismo de rendición de cuentas ante la ciudadanía, que permite no solamente evaluar los niveles de profesionalización con los que se conduce una corporación policial, sino el avance en términos de índices delictivos que las estrategias de esa corporación están produciendo.³⁷

Ya que el SIP es la herramienta utilizada en las UPC para la recopilación, sistematización y análisis de la información generada por todos los elementos de la corporación a través de remisiones y patrullaje, es importante que los operadores de este sistema hagan pública esa información para que pueda efectivamente informar a la ciudadanía. Desde la planeación y diseño de las políticas públicas en materia de sistematización de información delictiva no hay una perspectiva garantista que se base en el derecho de la ciudadanía de tener acceso a esta información para poder evaluar la efectividad de las estrategias locales de combate delictivo.

2.2.3. Políticas de evaluación, profesionalización y apoyo a policías

Cuadro 2

Descripción de las políticas públicas de evaluación, profesionalización y apoyo a policías

P1 – *Establecer un Sistema de Evaluación del Desempeño Personal (SED) que asegure la transparencia, objetividad y certeza al proceso de evaluación del personal, a través del registro y control de acciones reguladas.*“

El SED se construye con el registro diario y detallado de las “acciones reguladas” en las que incurre un elemento. El SED consta de indicadores numéricos que permiten establecer una graduación del desempeño de cada elemento, tanto en su trayectoria personal, como en comparación con sus compañeros.

P2 – *Condicionar la entrega de estímulos y recompensas, incluyendo las promociones de grado, a los resultados obtenidos a partir del SED:*“

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

P3 – *Hacer públicos los resultados del SED, aprovechando todos los medios posibles, incluyendo los electrónicos:*“

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

³⁷ L. Dammert y J. D. Bailey, *Seguridad y reforma policial en las Américas. Experiencias y desafíos*, Buenos Aires, Siglo XX, 2005, p. 14.

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

** Línea de política 4.5 en *Ibidem*.

*** Línea de política 4.6 en *Ibidem*.

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

Según la normatividad correspondiente, 200 de los elementos de cada UPC deben ser recién egresados del Instituto Técnico de Formación Policial (ITFP), después de haber recibido capacitación especializada para la atención ciudadana y la policía de proximidad. Los otros 200 elementos provienen de la policía sectorial; son seleccionados quienes cumplen con el perfil requerido en términos de disciplina y buena conducta para desempeñar funciones en una UPC. Una vez que los elementos de la policía sectorial son seleccionados, participan en la última etapa de capacitación con los otros 200 elementos nuevos.

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

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

P5 – Elevar los requisitos de estudio para entrar al ITPF y facilitar el acceso a preparatoria abierta a policías en activo:

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

P6 – Sistema vacacional sustitutivo:

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

P7 – Apoyo jurídico:

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

Elaboración propia.

De acuerdo con David Bayley, la policía debe rendir cuentas ante la ley y no ante la clase gobernante, es decir, debe ser transparente.³⁸ Las políticas 1, 2 y 3 establecen parámetros claros de legalidad al definir las “acciones reguladas”. Éstas son actividades policiales que requieren control específico para evaluar el desempeño y mejorar la eficiencia. Al generar un catálogo de “acciones reguladas” se establece un mecanismo para que los policías rindan cuentas ante la ley (principios normativos). Sin embargo, este importante paso en materia de transparencia interna no es acompañado de una iniciativa similar en materia de transparencia hacia la población, ya que los Estados de Cuenta Personales no son presentados en Internet, ni están disponibles al público, como sucede, por ejemplo, con la policía de Nueva York.

* Gobierno del Distrito Federal, Unidades de Protección Ciudadana, México, GDF, [s/f], p. 4.

³⁸ D. Bayley, *op. cit.*, p. 17.

Samuel Walker, por su parte, señala que el motor de las reformas democratizadoras de la policía debe ser la transformación institucional y no exclusivamente la depuración de mandos.³⁹ En este sentido, Walker recomienda concentrarse en esfuerzos de reforma que tengan efecto sobre el “barrel completo” (la institución) y no sólo “las manzanas podridas” (los casos aislados de policías corruptos, indisciplinados o violentos). Las políticas 1-7 dan cuenta de un importante esfuerzo de la SSPDF por transformar los procedimientos de su institución y democratizar varios ámbitos que afectan directamente la vida de los elementos operativos y la eficiencia en su desempeño.

Por otra parte, el equipo de Fundar considera que en un proceso democrático de reforma policial las perspectivas de género y derechos humanos deben ser transversalizadas en los programas de formación y capacitación. En términos de la política 4, la currícula de formación básica del Instituto incluye la materia de derechos humanos y ésta se imparte también en los cursos de capacitación. Sin embargo, no se trata el tema de derechos humanos de manera integral y transversal. La perspectiva de género no es considerada en estos programas. Es necesario rediseñar los programas de formación y capacitación continua para superar estas deficiencias.

Con base en la experiencia comparada de esfuerzos de reforma en distintas instituciones policiales estadounidenses, Samuel Walker considera que el entrenamiento en proximidad debe ir acompañado de mejoras en los mecanismos de supervisión y cambios en la cultura organizacional.⁴⁰ En cuanto a las políticas 1, 2 y 3, el diseño del SED permite una supervisión más profesional, eficiente y equitativa de la gestión de los elementos operativos.

Si las políticas 4 y 5 son desarrolladas eficientemente, tendrán un impacto en la cultura organizacional. Si bien los modelos de profesionalización policial en varias partes del mundo tienden a incrementar el tiempo de formación básica de los policías preventivos, una ventaja del programa de formación actual en el ITPF (que dura sólo 6 meses) es que cualquier mejora en la currícula y en el esquema formativo puede tener impacto en el ámbito operativo en el corto plazo, ya que los nuevos cadetes no tardan en salir a patrullar.

Finalmente, de acuerdo con Samuel Walker, el primer elemento de la rendición de cuentas policial moderna es la generación de políticas escritas para regular el uso de la fuerza y otros incidentes críticos.⁴¹ Desafortunadamente las UPC no cuentan con políticas escritas para regular el uso de la fuerza, tampoco hay formatos para reportar incidentes críticos que requieren violencia o sometimiento de personas.⁴² Esto es una seria limitación en un esquema de democratización policial. Tanto el estudio de Fundar que se citó anteriormente como las recomendaciones emitidas por la CDHDF a la SSPDF dan cuenta de una lamentable trayectoria de uso indebido de la fuerza.

³⁹ S. Walker, *The New World of Police Accountability*, Thousand Oaks, SAGE, 2005, pp. 14-16.

⁴⁰ S. Walker, *op. cit.*, pp. 119-120.

⁴¹ *Ibid.*, pp. 12-13.

⁴² El pasado 23 de abril entró en vigor la Ley que Regula el Uso de la Fuerza de los Cuerpos de Seguridad Pública del Distrito Federal, sin embargo, de acuerdo con la información pública de oficio que se presenta en la página de la SSPDF actualizada al 30 de septiembre de 2008, a ese esfuerzo legislativo aún no lo secundan reglamentos, manuales, protocolos o reglas en la materia.

2.3. Evaluación de la instrumentación de las políticas públicas relacionadas con las UPC

En la sección anterior se evaluaron las políticas de las UPC confrontándolas con criterios técnicos. A continuación se evaluarán esas políticas agrupadas en los mismos tres rubros confrontándolos con la información recabada por el equipo de Fundar durante las visitas que realizó a trece UPC. La sección 2.2 de este informe identificó los aciertos y limitaciones en el diseño o planeación de las políticas, ahora se estudiará el desempeño de esas políticas en la práctica.

Cada rubro de políticas se evalúa a través de un cuadro en el que se identifican los obstáculos y facilitadores para instrumentar las políticas en las UPC visitadas. En los cuadros se vacía la información recopilada por el equipo de Fundar a través del trabajo de campo en las trece UPC que se visitaron. En el Anexo E se presentan algunas observaciones realizadas por policías de distintas UPC que participaron en entrevistas realizadas por el equipo a cargo de este informe. Por tanto, los cuadros de testimonios en ese anexo proporcionan información valiosa que complementa la que se analiza en esta sección.

En la sección metodológica (2.1) ya se señalaron los motivos para realizar entrevistas en lugar de una encuesta, como inicialmente se había planeado. Sólo se hicieron 11 entrevistas, sin seguir ningún criterio de representatividad ni diseño aleatorio para definir la muestra. Se entrevistó a policías, hombres y mujeres, con disposición para responder el cuestionario de Fundar, procurando las mayores condiciones de privacidad posibles. Las entrevistas fueron anónimas y los planteamientos recuperados de ellas sólo se citan como testimonios en el Anexo E para enriquecer la información obtenida a través del instrumento de evaluación de las UPC desarrollado por Fundar.

2.3.1. Políticas de organización policial, operación táctica y participación ciudadana

Estas políticas representan la base de la operación cotidiana de los policías preventivos que operan en las UPC. Es importante que los tomadores de decisiones en cuerpos policiales locales, que se interesen en estas políticas, observen que si bien en la práctica no siempre las UPC cumplen con lo que se ha estipulado en el diseño de sus políticas, aun así es posible iniciar con esta experiencia de reforma policial.

Una de las decisiones más acertadas de la SSPDF fue no esperar a contar con los recursos presupuestarios y de infraestructura idóneos para iniciar con el proyecto de las UPC. De hecho, la instalación de las UPC parte de la infraestructura instalada en la SSPDF y la va mejorando constantemente.

En los siguientes cuadros también se destaca un elemento importante en materia de recursos humanos. Las políticas que guían la operación de las UPC, señalan que 50 por ciento de

los elementos de una UPC deben ser de nuevo ingreso y provenir directamente del ITFP.⁴³ Se observó en varias de las UPC visitadas que entre 75 y 80 por ciento de los elementos provienen del Instituto y que han sido capacitados en policía de proximidad. Eso es algo que contribuye a la mejor instrumentación de este programa y es una importante lección para otras corporaciones policiales.

Cuadro 3

Política pública	Obstáculos (O) y facilitadores (F) para la instrumentación en las UPC visitadas de cada política de organización policial, operación táctica y participación ciudadana	O/F
P1	Con excepción de las UPC 2, 7, 15 y 19, los elementos asignados a las Unidades de Control Administrativo (UCA)y, en la mayoría de los casos, los responsables del SIP reportaron trabajar turnos mayores a las 8 horas con bastante frecuencia.	O
P1	En las siguientes Unidades se reportaron grupos operativos incompletos (cada grupo operativo debe tener 100 elementos): <ul style="list-style-type: none"> - UPC 1 "Corredor": 89 elementos por grupo operativo. - UPC 2 "Embajadas": 96 elementos por grupo operativo. - UPC 3 "Ángel": 98 elementos por grupo operativo. - UPC 4 "Alameda": información no disponible. - UPC 5 "Revolución": 96 elementos por grupo operativo. - UPC 6 "Castillo". 86 elementos por grupo operativo. - UPC 7 "Coapa". 87 elementos por grupo operativo. - UPC 9 "Moctezuma". 86 elementos por grupo operativo. - UPC 11 "Reforma". 98 elementos por grupo operativo. - UPC 12 "Chapultepec". 90 elementos por grupo operativo. - UPC 20 "San Jerónimo": 96 elementos por grupo operativo (llegan a tener hasta 40 elementos faltantes por semana). 	O
P1	En promedio, la proporción de elementos provenientes del ITFP en las UPC visitadas es de 300, lo cual supera el estándar de tener sólo 200 elementos recién egresados del Instituto en la normatividad de las UPC. ⁴⁴ Esto hace que el equipo sea más joven y menos viciado. Los otros cien elementos (en promedio) que provienen de la policía sectorial en cada UPC visitada contribuyen con su experiencia operativa.	F
P1	La gran mayoría de las UPC no cuentan con mujeres en sus mandos medios y superiores.	O
P1	Sólo en las UPC 6 "Castillo", 9 "Moctezuma" y 11 "Reforma" se informó sobre la operación de un mando policial femenino. Además, naturalmente, de los mandos en la UPC 17 "Femenil".	F
P2	El equipo de Fundar visitó dos Unidades Especiales, la 2 "Embajadas" y la 17 "Femenil". Su operación es muy eficiente al resolver los dos aspectos policiales que tratan: protección de embajadas y personal diplomático, y tránsito.	F
P3	Todas las UPC visitadas cuentan en promedio con entre 100 y 120 células policiales pie a tierra.	F

⁴³ Gobierno del Distrito Federal, *Unidades de Protección Ciudadana*, México, GDF, [s/f], p. 4.

* Gobierno del Distrito Federal, *Unidades de Protección Ciudadana*, México, GDF, [s/f], p. 4.

P4	Las siguientes UPC visitadas por el equipo de Fundar tienen grupos dirigidos a procurar esquemas de participación ciudadana que incluyen juntas vecinales: <ul style="list-style-type: none"> - UPC 3 "Ángel", cinco grupos. - UPC 5 "Revolución", cuatro grupos. - UPC 7 "Coapa", dos grupos. - UPC 11 "Reforma", cuatro grupos. - UPC 20 "San Jerónimo", cuatro grupos (tres se ubican en San Bernabé y uno junto a Periférico). 	F
P4	Todas las UPC visitadas participan en el esquema de seguridad escolar del Gobierno del DF.	F
P4	Todas las UPC visitadas participan en operativos conjuntos para la participación ciudadana y la prevención del delito con otras agrupaciones policiales de la SSPDF.	F
P4	Ninguna UPC visitada cuenta con un área de atención ciudadana o de recepción de quejas ciudadanas.	O
P4	Las reuniones semanales con los vecinos para informar sobre situación delictiva en la zona y para definir estrategias conjuntas se realizan por parte de las coordinaciones territoriales y no por las UPC, con las excepciones que a continuación se señalan.	O
P4	Las UPC 3, 4 y 20 realizan sus propias reuniones con vecinos, en las que además de las funciones que cumplen las reuniones organizadas por la policía sectorial, reciben quejas y preocupaciones.	F
P5	En las UPC 1, 3, 4 y 6 no se respetan los horarios de 8 horas para la mayoría de los elementos. Los policías de estas UPC frecuentemente tienen que trabajar horas extra por el alto número de manifestaciones que tienen lugar en el Centro Histórico.	O
P6	En la UPC 20 San Jerónimo no siempre se siguen rutas preestablecidas de patrullaje, ni se planean adecuadamente las acciones de prevención.	O
P6	Todas las UPC visitadas tienen rutas preestablecidas de patrullaje, a pesar de que en algunas hay dificultades para seguirlas y problemas específicos de las zonas donde se encuentran. La UPC 6 además de dividir su demarcación en ocho zonas de patrullaje, también ha establecido cuartos donde opera con base en la información de la estadística delictiva.	F
P6	El tiempo de respuesta promedio a llamadas de emergencia a la ciudadanía en las UPC visitadas es de 4-8 minutos en los turnos matutino y de 2-3 minutos en el turno nocturno.	F
P7	La mayoría del personal en todas las UPC visitadas es eminentemente operativo, con excepción de quienes operan la UCA, el SIP y las comunicaciones. Sin embargo, es importante señalar que hay tensión entre los elementos que salen a la calle y los que permanecen dentro de la UPC, sobre todo por el riesgo que representa para la integridad física de los policías salir a patrullar.	F
P7	En todas las UPC visitadas, el Centro de Control de Confianza de la SSPDF aplica a todos los elementos pruebas anti-doping y el polígrafo cada año.	F

Elaboración propia.

2.3.2. Políticas de fenomenología delictiva

La instrumentación adecuada de estas políticas hace la diferencia entre el modelo tradicional y los modelos policiales de vanguardia, como podemos observar. La SSPDF

ha realizado una fuerte inversión en tecnología de punta (adquirir el sistema COMPSTAT de Nueva York) para sistematizar la información recolectada día a día por sus policías en las calles de la ciudad.

Sin embargo, es importante observar tanto los facilitadores como los obstáculos en los siguientes cuadros para identificar los motivos por los que una fuerte inversión en tecnología no es suficiente para generar un buen sistema de información policial. Otros cuerpos de policía local en México pueden aprender de los obstáculos que ha enfrentado la SSPDF cuando decidan incursionar en el desarrollo de sistemas sofisticados de información delictiva.

Cuadro 4

P1 – Establecimiento del Sistema de Información Policial FACILITADORES	
Siendo el SIP una herramienta tecnológica que genera grandes cantidades de información, es fundamental capacitar adecuadamente a quienes lo operan para que funcione correctamente y para que se pueda utilizar todo su potencial.	
En las UPC visitadas por Fundar se observaron niveles de eficiencia desiguales. Las UPC 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7 y 11 cuentan con elementos encargados del SIP altamente motivados y proactivos. A pesar de las carencias en materia de capacitación, estos elementos han aprovechado sus conocimientos previos en informática para realizar mapeo delictivo y georeferenciaciόn.	
En las UPC 1, 3, 5, 7 y 8 los policías utilizan las cámaras de sus celulares o cámaras propias para recolectar evidencia fotográfica para los incidentes que se documentan en el SIP. Esto resuelve un problema operativo, pero compromete la calidad de la evidencia.	
En todas las UPC visitadas se utiliza la información generada por el SIP para realizar actividades de mapeo delictivo, demarcar <i>hot spots</i> (nombre asignado a las zonas de mayor incidencia de delitos de alto impacto en cada UPC) y para discutir internamente la eficiencia en las distintas zonas de patrullaje (ZP).	
El equipo de Fundar pudo observar en varias UPC visitadas que policías comprometidos con su trabajo proporcionaban equipo personal (laptops, scanners, impresoras, cartuchos de tinta, etc.) para hacer funcionar el SIP.	

Elaboración propia.

Cuadro 5

P1 – Establecimiento del Sistema de Información Policial OBSTÁCULOS	
Se observaron áreas de información policial dirigidas por elementos con poca capacitación en el uso de estas herramientas tecnológicas.	
El SIP no permite compartir información de diferentes sectores para ser usada en la creación de planes intersectoriales dentro de la demarcación.	
El SIP no comprende la posibilidad de realizar análisis dactilares ni retratos hablados. Esto se lleva a cabo en una plataforma diferente.	
No se puede tener acceso a la información del SIP desde los vehículos de patrullaje.	
El registro de información realizado en la base de radios, (primer punto de información de una UPC) no se lleva a cabo por medios electrónicos. La persona encargada de la base de radios apunta a mano la información que se envía por una patrulla y, si bien estas libretas se usan para introducir cierta información al SIP se pierde información por no ser alimentada en una base de datos electrónica desde el principio.	

Todas las UPC visitadas carecen de equipo fotográfico para realizar de manera adecuada los formatos (galerías) en los que registran algunos tipos de delitos. En las UPC que llegaron a contar con este equipo se perdió o dañó.

Se usan formatos distintos para la recopilación de información sobre algunos delitos, a pesar de que la SSPDF tiene un formato homologado. La falta de apego a este formato por parte de varias UPC impide que la información sea totalmente comparable en sus categorías e impide la generación de series de tiempo.

No obstante, como se ha señalado con anterioridad en este informe, a diferencia de COMPSTAT de la Policía de Nueva York (modelo inspirador del SIP y del software), la información generada del SIP no se hace pública de manera cotidiana para permitir una efectiva rendición de cuentas de cada UPC y los responsables de cada ZP ante la ciudadanía. La SSPDF informa sobre incidencia delictiva de manera agregada en su portal de transparencia. Sin embargo, la información detallada a nivel de ZP y desagregada para identificar responsables de sector por el incremento o decremento periódico (diario, semanal, mensual) del índice delictivo, también desagregado por delitos de alto impacto, no es disponible al público. En todo caso, la falta de homologación en los criterios para recopilar y sistematizar la información delictiva pone en duda su confiabilidad.

Es notoria la escasez de recursos materiales para el adecuado funcionamiento del SIP (computadoras, equipo fotográfico, software, scanners, mobiliario, etc.).

No todos los rangos tienen acceso a la misma información del SIP. Por ejemplo, el jefe de la UCA no puede tener acceso a ciertos rubros que el director de la UPC sí. Esto puede ser un obstáculo para la prevención del delito, ya que algunos directores no consultan el SIP y esa información delicada se pierde.

Elaboración propia.

2.3.3. Políticas para la evaluación, la profesionalización y el apoyo a policías

Como se ha señalado anteriormente, un elemento esencial para la reforma policial democrática es el fortalecimiento de las capacidades policiales, la resignificación de su función y la creación de un sistema de estímulos y sanciones que correspondan a criterios sólidos e imparciales de evaluación.

El Sistema de Evaluación del Desempeño es uno de los pasos más importantes que ha dado a SSPDF en este terreno y un ejemplo a seguir para otras corporaciones en el país. No obstante en el siguiente cuadro se pueden observar importantes limitaciones en la instrumentación del Sistema de Evaluación de Desempeño y de otras políticas afines.

En el Anexo E se encuentran testimonios de policías preventivos que abordan en UPC. En estas entrevistas, los policías hacen referencias explícitas a los sistemas de evaluación y apoyo a policías. Se recomienda leer este anexo como un complemento a la información contenida en el siguiente cuadro.

Cuadro 6

Política pública	Obstáculos (O) y facilitadores (F) para la instrumentación en las UPC visitadas de cada política para la evaluación, la profesionalización y el apoyo a policías	O/F
P1	El SED es instrumentado en todas las UPC visitadas por Fundar. Aún en las UPC donde la información no estaba disponible en tableros visibles, los oficiales administrativos responsables de esta tarea mostraron las plantillas de evaluación al equipo de Fundar.	F

P3	La mayoría de las UPC visitadas coloca las plantillas de evaluación personal (Estado de Cuenta Personal) del SED de cada uno de sus elementos en un tablero ampliamente visible.	F
P3	En las UPC 2, 4 y 6 no se hacen públicas las plantillas de evaluación personal de sus elementos.	O
P4	Los elementos de todas las UPC visitadas han recibido ya el módulo 1 del curso de supervivencia policial. En la mayoría de los casos, estos cursos han sido impartidos por elementos de la UPC que se han capacitado en el ITPF y multiplican esa experiencia en su propia Unidad.	F
P4	Además de haber recibido el módulo 1 del curso de supervisión policial, los elementos en las siguientes UPC han recibido capacitación adicional: - UPC 2 "Embajadas" y 7 "Coapa" han tomado el módulo 2 del curso de supervivencia policial. - Los elementos de las UPC 1, 2, 7 y 20 han recibido el curso sobre uso de la fuerza.	F
P4	Los elementos en la mayoría de las UPC no han tomado el módulo 2 del curso de supervivencia policial.	O
P4	La mayoría de las UPC visitadas no desarrollan un programa de capacitación continua propia.	O
P4	Las UPC 2 y 20 cuentan con su propio programa de capacitación.	F
P4	Los elementos de la UPC 20 mencionaron recibir cursos de inglés, francés e italiano.	F
P5	Dos elementos en la UPC 6 "Castillo" sólo cuentan con estudios de primaria.	O
P6	En todas las UPC visitadas por Fundar se aplica el sistema vacacional sustitutivo.	F
P7	En todas las UPC visitadas por Fundar se celebran reuniones periódicas con personal del MP y abogados de la PGJDF para asesorar a los policías sobre cuestiones legales relacionadas con las remisiones de detenidos a los MP y estrategias para hacer declaraciones más contundentes.	F
P7	La asesoría en materia de remisiones contrasta con la falta de apoyo de la SSPDF a policías que enfrentan procesos judiciales por acciones en cumplimiento de su trabajo.	O

Elaboración propia.

2.4. Diseño de la infraestructura de las UPC

En el Anexo C se describen con mayor detalle los elementos de infraestructura que deben estar presentes en cada UPC,⁴⁴ así como las reflexiones sobre el estado real de la infraestructura en las UPC visitadas por el equipo de Fundar.

Una de las premisas más importantes para que las corporaciones policiales puedan desempeñar su labor de manera eficiente es la dotación racional de los recursos humanos y materiales para el cumplimiento de sus tareas. Bajo un esquema de reforma democrática, las instituciones

⁴⁴ La lista de elementos de infraestructura de las UPC que se hace en este informe se ha derivado de las siguientes fuentes: Gobierno del Distrito Federal, *Unidades de Protección Ciudadana*, México, GDF, [s/f], 63pp; Gobierno del Distrito Federal, *Manual Administrativo de la Secretaría de Seguridad Pública del DF*, México, 2005, 692pp y la sección de UPC del sitio web de la SSPDF: portal.ssp.dfl.gob.mx/Portal/NuestrosPolíticas/PoliciaPreventiva/Upc.htm. Debido a que las UPC carecen de una base normativa contundente, es necesario compilar información sobre infraestructura en distintos instrumentos.

policiales no deben recibir recursos con la intención de incurrir en tácticas de "mano dura", como ha sucedido por varios años en México. El aumento de recursos en una policía con vocación democrática debe enfocarse al apoyo a la capacitación de los elementos en materia de proximidad con la comunidad, resolución no violenta de conflictos, técnicas de disuasión y liderazgo. Asimismo, no se debe descartar la importancia de mejorar las instalaciones y el equipo necesarios para brindar un servicio efectivo y cercano a la ciudadanía.

Las instituciones policiales en el DF han sufrido importantes disminuciones en su presupuesto total durante los últimos siete años. Entre 2000 y 2006, la SSPDF vio recortado su presupuesto en 14.33%.⁴⁵ Esto afectó de manera dramática algunas de las áreas más importantes de la secretaría. En palabras de la misma Oficina de Información Pública de esta institución, las dos áreas más afectadas por estos recortes presupuestales han sido las de capacitación y la infraestructura.⁴⁶ La reducción de alrededor de 1,500 millones de pesos durante estos siete años tuvo un impacto específico en la dotación de equipamiento, uniformes, vehículos, presupuesto para el ITPF y sueldos de los miembros de estas corporaciones policiales.

El presupuesto de la mayoría de las UPC visitadas no es suficiente para las responsabilidades que éstas tienen. Esta situación se ve agravada por la construcción de nuevas Unidades, a pesar de la evidente falta de infraestructura en las ya creadas. Algunos de los policías entrevistados por el equipo de Fundar subrayaron la urgente necesidad de realizar inversiones enfocadas a solucionar problemas graves en las Unidades que operan actualmente.

Asimismo, ya que la búsqueda de legitimidad continúa siendo uno de los retos más grandes enfrentados por las UPC, es relevante señalar que la inversión en infraestructura tiene una relación directa con el mejoramiento de la capacidad de respuesta del cuerpo policial. Retomando la premisa de Claudio Beato sobre la evaluación de la eficiencia en reformas policiales, no sólo basta con mejorar los mecanismos de rendición de cuentas (tarea también inconclusa en la SSPDF), sino que es necesario realizar acciones concretas para hacer más eficiente la capacidad de respuesta de la policía, que es a final de cuentas lo que más directamente concierne a la ciudadanía que enfrenta un problema delictivo.

En el siguiente cuadro se compara la planeación de recursos de las UPC con el Plan Cuadrante de los Carabineros chilenos (PCC). La comparación es pertinente, porque al revisar los comunicados emitidos por la SSPDF entre junio de 2006 y noviembre de 2007,⁴⁷ se pueden encontrar varias declaraciones de Joel Ortega, entonces Secretario de Seguridad Pública del DF, en las que se refiere al Plan Cuadrante de los Carabineros chilenos como el modelo inspirador de las UPC. De este plan se puede rescatar una estrategia muy pertinente para superar los problemas actuales de priorización de recursos y sus consecuentes efectos en materia de falta de infraestructura adecuada en las UPC.

⁴⁵ A. Kuri Cervantes, *Aproximaciones iniciales al análisis de la Transparencia, Rendición de cuentas y Presupuestos en las Instituciones de Seguridad Pública*, Fundar Centro de Análisis e Investigación, México, 2007, p. 55.

⁴⁶ *Ibid.*, p. 41.

⁴⁷ Véase *supra*, p. 19. La lista completa de comunicados de la SSPDF se encuentra en el sitio: <http://portal.ssp.df.gob.mx/Portal/ComunicacionSocial/Boletines/ListaBoletines.htm>.

Cuadro 7

Mecanismos de planeación en el Plan Cuadrante de los Carabineros chilenos

Mientras que en las UPC del DF no se realizan ejercicios detallados y consistentes de análisis de necesidades, la administración de las comisarías que instrumentan el Plan Cuadrante en Chile se define a partir del análisis de sus necesidades. Los requerimientos de dotación policial e infraestructura en el modelo chileno se analizan por cuadrante de manera permanente.

En Chile, los recursos humanos y logísticos necesarios para enfrentar los problemas específicos de cada cuadrante se definen a partir de las Unidades de Vigilancia Equivalente (UVE) y se usan para diseñar los rubros presupuestales etiquetados para la seguridad. Por lo tanto, las UVE sirven para traducir las necesidades en términos de dotación e infraestructura para el proceso de asignación de recursos presupuestarios. Adicionalmente, las comisarías cruzan variables relevantes de la información delictiva de la zona para determinar la cantidad y tipo de UVE que necesitarán.⁴⁷ Estos son algunos ejemplos de equivalencias:

1 Furgón (camioneta) con 3 carabineros	1.00 UVE
1 Radiopatrulla con 2 carabineros	0.80 UVE
1 Moto todo terreno con 1 carabinero	0.45 UVE
1 carabinero montado	0.30 UVE
1 carabinero a pie	0.20 UVE

Esta metodología busca mejorar la vigilancia policial preventiva que desarrolla el PCC por medio de la asignación realista de recursos humanos y logísticos, así como planear necesidades de crecimiento y reasignaciones de recursos. Esto ha permitido justificar la creciente inversión pública en Carabineros.

Es crucial que en la SSPDF se desarrolle un sistema de planeación presupuestaria similar al del Plan Cuadrante para analizar las necesidades de las UPC y planear más adecuadamente su crecimiento. El proceso presupuestario para la SSPDF inicia en la Dirección de Programación y Presupuesto donde las Unidades Departamentales de Integración Programática y Presupuestal elaboran los presupuestos para cada unidad administrativa de la SSPDF, incluyendo a las Unidades. Esta Dirección realiza un Anteproyecto y un Proyecto de Egresos y un Programa Operativo Anual.⁴⁸ Ambos son aprobados por el Secretario y son enviados a la Secretaría de Finanzas del DF, la cual hace modificaciones a estos documentos y establece techos presupuestarios.

Posteriormente, el presupuesto de la SSPDF es aprobado, junto con el presupuesto del gobierno local, en la Asamblea Legislativa del DF. En el proceso de ejecución presupuestaria la Dirección de Programación y Presupuesto tiene facultades para reasignar y readecuar el gasto, y lo mismo hace la Secretaría de Finanzas con todas las Secretarías del Gobierno del

* Se puede encontrar más información al respecto en <http://www.carabinerosdechile.cl/sitioweb> consultada el 19 de octubre de 2007.

⁴⁸ Secretaría de Seguridad Pública del DF, *Manual administrativo...*, p. 631.

DF. Este proceso tiene poca participación de quienes instrumentan los programas operativos. La adopción de un modelo de análisis de necesidades similar al de Carabineros en la fase de planeación presupuestaria contribuiría a asignar más objetivamente recursos escasos y a realizar asignaciones más realistas con los requerimientos en el terreno; haría más transparente la presupuestación; y, en este sentido, contribuiría a la democratización de la policía.

3. ELEMENTOS DE REFLEXIÓN PARA OTRAS CORPORACIONES POLICIALES EN MUNICIPIOS Y ESTADOS DE MÉXICO

Esta sección tiene como objetivo ofrecer recomendaciones relevantes para los mandos de las corporaciones policiales en los municipios y estados. Se divide en tres partes. La primera ofrece una serie de reflexiones sobre los distintos retos conceptuales, políticos y prácticos necesarios para consolidar una iniciativa de reforma policial democrática a nivel local en México, con base en la evaluación de la experiencia de las UPC en el Distrito Federal. En la segunda, se recuperan los obstáculos identificados en la instrumentación de las políticas y en la infraestructura de las UPC. Por último, se ofrece un listado de las buenas prácticas al interior de algunas de las UPC, prácticas que sirven como ejemplos para replicar el modelo en otras unidades y localidades de la República mexicana.

3.1. Las lecciones aprendidas: retos conceptuales, políticos y prácticos

3.1.1. La consolidación de acuerdos que lleven a una reforma democrática de la policía en el DF se ha visto entorpecida por la falta de conciliación entre agentes de distintos grupos políticos con facultades para motivar la reforma desde los poderes Legislativo y Ejecutivo locales

La concurrencia de los poderes Legislativo y Ejecutivo es fundamental para cualquier esfuerzo de reforma policial democrática. Los cambios normativos contribuyen a asegurar la continuidad de las transformaciones institucionales y también generan estructuras nuevas que deben ser consideradas en los procesos de diseño presupuestario. La competitividad política es cada vez mayor en municipios y estados en México y esto debe tomarse en cuenta al planear una iniciativa de reforma policial. Los buenos programas en este terreno (aunque no siempre generan resultados visibles a corto plazo) tienen un fuerte impacto en la confianza ciudadana y esto constituye un capital político importante. Esto es algo que puede motivar el acercamiento entre poderes. Sin embargo, esto no es sencillo, como lo demuestra el caso del DF, donde la concurrencia de los poderes Legislativo y Ejecutivo –a pesar de que el partido que gobierna en el DF tiene también mayoría en la Asamblea Legislativa del DF – no ha llegado a desarrollarse en el grado que se requiere. Al llevar a la práctica una iniciativa de reforma policial local, por lo tanto, es necesario tener una estrategia de acercamiento a los Congresos estatales y a los Cabildos municipales para promover las reformas normativas que garanticen la continuidad de estos esfuerzos.

3.1.2. Se requiere un liderazgo político efectivo y certero que enfrente los riesgos y conflictos que conllevan las reformas

La reforma policial democrática, si es instrumentada adecuadamente, puede rendir ciertos frutos a corto plazo, pero sus principales logros se concretan sólo en el largo plazo. Esto genera dos retos importantes, el primero para los municipios que cambian de administración

cada tres años en México: las iniciativas de reforma policial en el ámbito municipal deben prepararse antes de que inicie una administración y deben acompañarse de estrategias de formación de grupos ciudadanos independientes que evalúen los esfuerzos de reforma y trabajen con el cabildo para generar las reformas normativas necesarias para afianzar los cambios. Segundo, las políticas de seguridad ciudadana no siempre son fáciles de “vender” políticamente, sobre todo ante una situación creciente de inseguridad y la magnificación de esta situación por los medios de comunicación que provoca la solicitud de medidas inmediatas y de mano dura por parte de un sector de la ciudadanía.

3.1.3. Medición de impacto

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

En cuanto a la evaluación operativa de las UPC, las autoridades de la SSPDF suelen considerar criterios cuantitativos como el número de detenciones y consignaciones realizadas por elementos de las UPC. Por ejemplo, en un comunicado reciente, la SSPDF señaló como criterio de eficiencia que “los elementos de Unidades de Protección Ciudadana de la Secretaría de Seguridad Pública del Distrito Federal detuvieron a 3 mil 512 presuntos responsables de cometer los principales delitos, entre el 1º de enero y el 15 de septiembre de 2007”.⁴⁹ Las políticas de recompensa a las detenciones realizadas por policías preventivos de la SSPDF han fomentado la remisión de presuntos culpables ante el MP. Es importante la transformación que ha tenido lugar en materia de remisiones al MP por parte de policías preventivas en el DF (ver gráfica 1).

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

⁴⁹ Comunicado 1413/07 de la Secretaría de Seguridad Pública del DF, 29 de septiembre de 2007, p. 1.

Gráfica 1

**Composición de remisiones al M.P.
2002 vs 2006***



*Información al 18 de noviembre de 2006.

Fuente: Parte de Novedades SIP

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

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

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

Tabla 1
Incidencia delictiva en el DF
durante la operación de las UPC (2003-2006)

CONCEPTO	2003	2004	2005	2006
Averiguaciones previas iniciadas	198,660	186,800	181,176	176,073
Delitos del fuero común	172,827	162,485	153,997	149,273
• Subtotal con violencia	67,378	61,650	57,860	55,476
• Subtotal sin violencia	105,449	100,835	96,137	93,797
Entre los delitos del fuero común están:				
Homicidios	1,635	1,535	1,531	1,510
• Doloso	715	710	698	649
• Culposo	920	825	833	861
Delitos sexuales	3,342	3,196	2,992	3,125
• Violación	1,316	1,229	1,185	1,169
• Otros	2,026	1,967	1,807	1,956
Robos	95,617	88,795	80,737	78,264
• Transeúnte	22,391	20,443	19,719	20,369
En vía pública	12,162	11,651	11,702	12,883
En taxi	1,330	921	809	775
En microbús	1,515	1,180	1,105	1,155

Fuente: PGJDF, Incidencia delictiva en el DF por año. www.pgjdf.gob.mx.

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

El número de remisiones sólo refleja la eficiencia en un rubro de actuación policial. Es necesario considerar un rango más amplio de indicadores cuantitativos y cualitativos para lograr una evaluación más integral de la eficiencia de las policías a cargo de la SSPDF, y también evaluar la evolución y el impacto de los esfuerzos locales de reforma policial, para lo cual se requiere otro tipo de indicadores.

3.1.4. La reforma democrática de la policía puede evaluarse a partir de la mejora en los sistemas de rendición de cuentas y en la capacidad de respuesta

Hay una premisa esencial para la reforma policial democrática: la policía debe responder a la ciudadanía y no al gobierno en turno. Bajo esta óptica ciudadana, la rendición de cuentas es un medio para alcanzar el fin de eficiencia en materia de capacidad de respuesta. Las nuevas políticas públicas y diseños normativos deben permitir la plena transparencia en los procesos de planeación, asignación de recursos, gestión y supervisión de las tareas policiales. Asimismo, se deben establecer mecanismos de consulta ciudadana para definir metas de eficiencia en combate delictivo y en gestión social. Los principales debates internacionales sobre la capacidad de respuesta de la policía incorporan dos ámbitos de acción policial que se interrelacionan en el paradigma de seguridad ciudadana: la policía es a la vez un agente para el combate al delito (entre varios otros actores) y un gestor social. Los modelos de reforma policial democrática recuperan y resaltan este papel de gestoría social, esencial para la prevención del delito y para la formación de comunidades más seguras.

3.1.5. La clasificación de información en poder de la SSPDF como reservada y confidencial obstruye la reforma policial democrática

Algunos rubros de la información criminal a cargo de la PGJDF y la información de inteligencia que puede comprometer la lucha contra el crimen organizado y la seguridad nacional deben clasificarse como reservados. Sin embargo, la información sobre la prevención del delito debe estar disponible para la ciudadanía bajo el principio de máxima publicidad. Las tareas de prevención del delito son un área primordial de participación ciudadana en los esquemas de reforma policial democrática. Por lo tanto, es imprescindible que esta información se genere y se ponga a disposición por los medios que establece la legislación local en materia de transparencia. La experiencia del DF en este terreno puede ayudar a que los tomadores de decisiones en materia de seguridad en municipios y estados identifiquen las contradicciones que pueden surgir de la clasificación de toda la información de seguridad (incluyendo la prevención del delito) con los esfuerzos de reforma policial que quieran realizar. Generar la información delictiva pertinente y los mecanismos de acceso pleno a ésta son grandes pasos para generar confianza y para establecer bases sólidas de programas de prevención del delito con la participación de una ciudadanía informada.

3.1.6. Incongruencia entre las reformas democratizadoras de las UPC y la operación de la SSPDF

Los casos documentados por las recomendaciones de la CDHDF en el periodo de operación de las UPC incluyen violaciones a los derechos humanos, el uso indebido de la fuerza; tortura; tratos crueles, inhumanos y degradantes; allanamientos de morada y privación arbitraria de la vida (véase sección 2 de este informe). Todas estas violaciones son inaceptables en un esquema de reforma policial democrática.

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

Un ejemplo muy concreto de la incongruencia entre las políticas de las UPC que promueven una perspectiva ciudadana y las prácticas regresivas en otros ámbitos de acción de la SSPDF es el cumplimiento a la meta de “tortura cero” que se establece en el PGD01-06. En este Programa se señala que “serán sancionados con severidad quienes, en alguna de las corporaciones policíacas o agencias persecutorias del delito, pretendan mantener esa práctica [la tortura]. Se equiparan a las torturas físicas los malos tratos, la incomunicación, las injurias graves, las amenazas abiertas o veladas a los detenidos o a sus familiares [...]”⁵⁰.

Sin embargo, el Anexo G de este informe hace referencia a varias recomendaciones emitidas por la CDHDF sobre tortura o casos equiparables a la tortura física –en los términos que el mismo Gobierno del DF plantea en su PGD07-12. Varias de esas recomendaciones no han sido aceptadas por la SSPDF y esto los aleja de llegar a la meta de “tortura cero” que se han fijado. Al rechazar esas recomendaciones, la SSPDF tampoco cumple con su meta de “sancionar con severidad” a los policías que incurren en esta práctica. Este escenario muestra dos lecciones:

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

⁵⁰ Gobierno del Distrito Federal, *Programa General de Desarrollo del Distrito Federal 2001-2006*, op. cit., p. 47.

3.1.7. La desconfianza que la ciudadanía del DF tiene en las fuerzas de policía local se basa en los patrones de abuso perpetrados por éstas

Las UPC, como un esfuerzo de reforma democratizadora, enfrentan el reto de recuperar la confianza ciudadana en la policía preventiva en un entorno de políticas y acciones gubernamentales contradictorias. Tanto la evidencia empírica como las recomendaciones de la CDHDF documentan ampliamente que la SSPDF no ha podido superar los patrones de abuso de sus policías. Éstos son regresivos y ponen en peligro los avances democratizadores logrados hasta ahora. La reconstrucción de esa confianza requiere políticas y reformas que sean ampliamente visibles para la ciudadanía, pero también requiere voluntad en las más altas esferas de toma de decisiones locales para luchar contra la corrupción, para regular el uso de la fuerza por medio de legislación sustantiva, capacitación y manuales de operación. Hay avances importantes en estos terrenos, pero distan mucho de ser suficientes. La lección más importante para estados y municipios es que no basta con mejorar las estaciones de policía, sus estrategias de patrullaje y acercamiento a la ciudadanía. Una reforma integral requiere políticas que transformen las prácticas institucionales que generan corrupción y violencia.

Además de los retos conceptuales implícitos en la definición de un modelo de reforma policial, de los problemas que genera la necesaria búsqueda de equilibrios políticos en un entorno de democracia competitiva, y de las políticas y diseños normativos que contradicen los esfuerzos para democratizar a las policías, es importante considerar, tanto en el DF como en los estados, algunos factores emergentes que dificultan considerablemente la viabilidad de las iniciativas de reforma democrática policial y la generación de esquemas de policía de proximidad y seguridad ciudadana.

En los últimos 30 años, tanto en democracias consolidadas como en países en transición hacia la democracia, se ha minado cada vez más el monopolio de las tareas de policía del Estado por tres factores emergentes: a) la privatización extensiva de servicios de seguridad; b) el surgimiento de esquemas de vigilancia ciudadana por parte de sectores marginados que no tienen acceso a servicios de seguridad; y c) el crecimiento del crimen organizado que cobra cuotas de seguridad a ciertos sectores sociales, como los comerciantes. Los tres fenómenos se desarrollan a velocidad vertiginosa en México y son consecuencia de la crisis de las instituciones responsables de la seguridad interna.

Las iniciativas de reforma policial democrática deben, por tanto, ir acompañadas de políticas y acciones para recuperar la confianza de la ciudadanía en la policía preventiva. Tanto la privatización de la seguridad como la vigilancia ciudadana se desarrollan a partir de la falta de capacidad de respuesta de las policías preventivas a los problemas de la ciudadanía. En cuanto al crimen organizado, en México hay una larga trayectoria de complicidad entre los líderes criminales y distintas corporaciones policiales. Estos retos no son menores y en otros países latinoamericanos, como Brasil y Colombia, se ha avanzado en solucionarlos por medio de la participación de actores no policiales, como los medios de comunicación (por ejemplo, O Globo en Brasil, Radio Caracol y el diario El Tiempo en Colombia) y de programas integrales de participación ciudadana en la prevención del delito.

Por lo tanto, si bien es importante reconocer los esfuerzos de modernización y democratización que ha emprendido la SSPDF a través del programa de las UPC, es imperativo resaltar – como se ha hecho a lo largo de este informe– la necesidad de impulsar más la participación ciudadana en la prevención del delito. Las iniciativas de reforma de la policía preventiva del DF y de cualquier cuerpo de policía local en México quedan incompletas sin esquemas y voluntad política que permitan la efectiva participación ciudadana en políticas de prevención situacional del delito, para vigilar la rendición de cuentas de los funcionarios policiales y para evaluar el desempeño operativo de estas instituciones.

3.2. Los principales obstáculos identificados en las políticas públicas y en la revisión de la infraestructura de las UPC

3.2.1. Políticas de organización policial, operación táctica y participación ciudadana

A. En las UPC 1, 3, 4 y 6 no se respetan los horarios de ocho horas para la mayoría de los elementos

Uno de los pilares del diseño de las UPC es la redignificación del trabajo policial y para ello se organizan horarios de ocho horas. Sin embargo, esto no se cumple en la práctica para todos los elementos bajo este nuevo esquema, ya que los policías de estas UPC frecuentemente tienen que trabajar horas extra por el alto número de manifestaciones que tienen lugar en el Centro Histórico.

Tal vez sea necesario asignar más elementos a las UPC que atienden esa zona, por ejemplo, añadirles medio grupo operativo para asegurar que se cumpla con las jornadas laborales de ocho horas diarias. Las UCA son un área interna en la que se reportaron turnos superiores a las ocho horas en la mayoría de las Unidades en el estudio.⁵¹

La lección en este rubro para las policías municipales y estatales es que se deben procurar condiciones especiales para ciertos entornos.

Como se observó en el cuadro de análisis de políticas de este rubro, la mayoría de las UPC visitadas por Fundar no cuentan con grupos operativos completos.⁵² En principio, cuando se diseñe un modelo de reforma policial se debe asegurar que los grupos operativos (como se definan en cada entorno) estén completos. Asimismo, el esquema debe ser suficientemente flexible para que se adapte a las especificidades operativas de cada zona.

⁵¹ Véase *supra*, p. 61.

⁵² Véase *supra*, p. 61 y 62.

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

En la sección 2 de este informe se hace referencia a la iniciativa que envió la SSPDF a la Asamblea Legislativa del DF, en octubre de 2006, para formular una ley que regule el uso de la fuerza por parte de las policías preventivas, lo cual representa una innovación a nivel nacional y un paso muy importante en este terreno.⁵³ Además de la necesidad de que exista legislación sobre uso de la fuerza, se recomienda la elaboración de reglamentos, manuales y protocolos que establezcan los marcos de actuación del personal operativo. Asimismo, se recomienda diseñar instrumentos específicos para documentar incidentes relacionados con el uso de la fuerza.

La policía de Los Ángeles, California, por ejemplo, ha reducido considerablemente sus tasas de abuso a partir de la obligatoriedad de generar informes especiales cada vez que se usa la fuerza, incluyendo cualquier nivel de fuerza y cualquier incidente crítico. En el caso de esta fuerza policial, debido a los recurrentes incidentes de discriminación racial y abuso policial, se llegaron a instalar cámaras de video en las armas de los policías.

Para los tomadores de decisiones en municipios y estados es importante considerar que la regulación del uso de la fuerza a través de manuales y reportes de incidentes protege tanto al policía como a la ciudadanía. Al policía le permite contar con parámetros claros para basar su actuación y reportarlos en formas que son sistematizadas y almacenadas. Por otra parte, la revisión de esos reportes conduce a la generación de esquemas de alerta temprana que pueden corregir problemas relacionados con el uso de la fuerza a través de capacitación y disciplina.

C. La mayoría de las UPC no realiza sus propias reuniones con la ciudadanía

Los comunicados de la SSPDF, el Manual Administrativo de la Secretaría y los documentos y lineamientos de políticas de las UPC establecen la vinculación de los policías de las UPC con la ciudadanía como una prioridad en su gestión. No obstante, es contradictorio observar que sólo tres de las UPC visitadas organizan reuniones periódicas con la comunidad por su propia cuenta. En la mayoría de las UPC visitadas por Fundar estas reuniones se realizan con la policía sectorial, y los mandos de las UPC son invitados a participar en ellas, pero no desarrollan un papel protagónico ni estratégico en este terreno. Por otra parte, como se reportó en la sección 3.2, ninguna de las UPC visitadas por Fundar cuenta con áreas específicas para la recepción o atención de asuntos o quejas por parte de ciudadanos y ciudadanas.⁵⁴

La policía de proximidad y el paradigma de seguridad ciudadana se basan en la generación de espacios públicos promotores de la convivencia y la participación social. Esto también

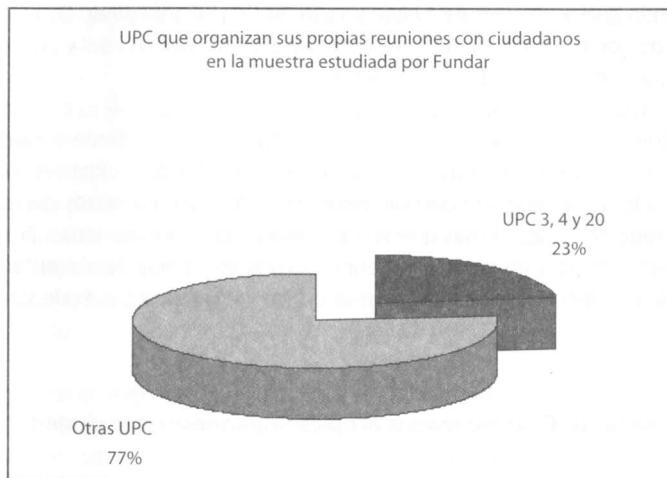
⁵³ La Ley que Regula el Uso de la Fuerza de los Cuerpos de Seguridad Pública del Distrito Federal fue publicada en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el 22 de abril de 2008.

⁵⁴ Véase supra, p. 63.

se establece como una meta programática en el PGD07-12.⁵⁵ Los elementos de las UPC recolectan firmas de comerciantes y hogares para demostrar que en su turno han patrullado ciertas áreas. Sin embargo, las estrategias de vinculación ciudadana deben ir mucho más allá. En Naucalpan (municipio), Querétaro (municipio y estado) y en Chihuahua (municipio) hay ejemplos sobresalientes de participación de policías en tareas de prevención al consumo de drogas, visitas a escuelas, trabajo con jóvenes y diversas actividades relacionadas.

Los mandos en municipios y estados que quieran reformar a sus corporaciones deben desarrollar políticas proactivas de vinculación con la comunidad y fomentar la participación ciudadana en la prevención y la denuncia del delito. En la siguiente gráfica se muestra el reducido número de UPC que realiza actividades propias para vincularse con la ciudadanía en su demarcación.

Gráfica 2



Elaboración propia

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

A lo largo de la sección 1.1 de este informe se argumenta sobre el aspecto tan importante del rendición de cuentas en los procesos de reforma policial democrática. La falta de estrategias más integrales de vinculación ciudadana se ve recrudecida por la carencia de mecanismos formales e informales de rendición de cuentas de los policías hacia la ciudadanía en las UPC.

Los esquemas de policía de proximidad, además de contar con mecanismos más eficientes de rendición de cuentas como cualquier otro programa gubernamental, deben basarse en

⁵⁵ Numeral 3.2 en Gobierno del Distrito Federal, *Plan General de Desarrollo del Distrito Federal 2007-2012*, México, 2007, p.22.

mecanismos de consulta ciudadana a través de las células policiales que patrullan las colonias. Sólo así se puede llegar a pensar en el futuro desarrollo de estrategias de prevención del delito de “abajo hacia arriba”, basadas en las necesidades de la población.

3.2.2. Políticas de fenomenología delictiva

A. Las UPC incluidas en el estudio de Fundar utilizan distintos formatos y criterios para recopilar información delictiva

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

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

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

B. La sistematización de la información del SIP no conduce al desarrollo de metas proactivas

De acuerdo con Geoff Dean, la identificación de patrones delincuenciales debe conducir al desarrollo de una serie de metas proactivas para evitar la repetición de esos delitos.⁵⁶ La información sistematizada por el SIP, hasta la fecha, no ha conducido al establecimiento de esas metas relacionadas con los distintos tipos delictivos.

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

⁵⁶ Véase supra, p. 9.

C. La información generada por el SIP no se hace pública de manera cotidiana

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

La SSPDF informa sobre incidencia delictiva de manera agregada en su portal de transparencia. Sin embargo, la información detallada a nivel de ZP y desagregada para identificar responsables de sector por el incremento o decremento periódico (diario, semanal, mensual) del índice delictivo, también desagregado por delitos de alto impacto, no está disponible al público.

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

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

3.2.3. Políticas de evaluación, profesionalización y apoyo a policías

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

Una de las áreas más afectadas por los recortes presupuestales en años recientes en la SSPDF es la capacitación.⁵⁷ Es importante que los mandos en corporaciones policiales municipales y estatales retomen esta lección. Si se reducen los recursos financieros para capacitación, se deben hacer cambios que no impliquen pasar sobre los derechos de los policías.

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

Los elementos de las UPC llevan módulos específicos de derechos humanos como parte de su formación en el ITPF. Sin embargo, es necesario que la perspectiva de derechos humanos se considere de manera transversal en todos los cursos –tanto en el ITPF como en la capacitación continua–, incluyendo proximidad policial, uso de la fuerza y rendición

⁵⁷ A. Kuri, *op.cit.*, p. 18.

de cuentas. La perspectiva de género también debe ser transversal en todo el programa de capacitación y debe consultarse a especialistas para este fin.

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

B. Los resultados del SED deben ser públicos

Los Estados de Cuenta Personales del SED no se suben a la página de la SSPDF ni están disponibles al público. Al hacer pública esta información se permitiría el escrutinio de las políticas de premios y la ciudadanía podría evaluar también cómo mide la SSPDF su productividad y eficiencia. El hecho de conocer, por ejemplo, que la SSPDF considera como principal indicador el número de remisiones al MP para medir su eficiencia, nos muestra la necesidad de recabar información cualitativa que complemente los indicadores que por sí mismos no darían información confiable.

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

3.2.4. Infraestructura de las UPC

A. Es necesario evaluar las necesidades operativas antes de planear una UPC y diseñar su presupuesto

Es crucial que en la SSPDF se desarrolle un sistema de planeación presupuestaria similar a esquemas como el del Plan Cuadrante de los Carabineros de Chile para analizar las necesidades de las UPC y planear más adecuadamente su crecimiento.⁵⁸ La adopción de un modelo de análisis de necesidades similar al de Carabineros en la fase de planeación presupuestaria contribuiría a democratizar este proceso y a realizar asignaciones más realistas de acuerdo a los requerimientos en el terreno.

⁵⁸ Véase supra, p. 76-78.

B. Equipo de comunicación insuficiente y en mal estado

La falta de aparatos de comunicación fue una de las principales quejas de los elementos entrevistados y una de las más graves carencias que se observaron durante las visitas. La mayoría de los policías en las UPC visitadas por Fundar admitieron usar teléfonos móviles a pesar de que la SSPDF prohíbe su uso cuando los policías están en servicio por razones de seguridad. Los estándares de servicio policial requieren frecuencias de radio que sean estables y no puedan ser interferidas como los celulares.

Debido a que la policía preventiva actúa primordialmente ante casos de flagrancia delictiva, la falta de equipo de comunicación (radios) para los policías que patrullan es actualmente el principal obstáculo de infraestructura para realizar sus tareas adecuadamente. Por otra parte, en algunos casos los policías tienen que pedir teléfonos prestados a comercios, personas, o incluso comprar sus tarjetas de prepago y usar los teléfonos públicos.

C. Hay un gran número de patrullas fuera de servicio

En todas las UPC visitadas por el equipo de Fundar se reportaron importantes problemas con el estado de fuerza vehicular. Es urgente que la SSPDF retire patrullas inoperantes y las sustituya por unidades nuevas. Por otra parte, ya que las patrullas son vehículos que permanecen en circulación la mayor parte del día y la noche, se necesita invertir más en la operación de los talleres de la Secretaría para profesionalizar este servicio, hacerlo más eficiente y evitar que los policías tengan que dedicar su tiempo en estas tareas. Los mandos en corporaciones municipales y estatales deben considerar esta lección, ya que el buen estado de las patrullas facilita la capacidad de respuesta de la corporación frente a la ciudadanía.

D. Problemas de registro en la base de radio

El registro de información realizado en la base de radios, (primer punto de información de una UPC) no se lleva a cabo por medios electrónicos. Estos centros carecen del equipo de cómputo necesario para sistematizar la amplia variedad de fenómenos delictivos que se reportan por parte de los policías que patrullan, para ser comunicados debidamente al SIP.

Los mandos policiales en municipios y estados deben tener cuidado de no perder esta valiosa información, que son los únicos datos de primera mano que en muchas ocasiones se recolectan sobre la actuación policial.

E. Los mecanismos de control en las armerías necesitan digitalizarse

De acuerdo con los lineamientos de las UPC, el depósito de armamento (armería) comprende una base de datos computarizada para mejorar el control y evitar irregularidades en el manejo

de armas.⁵⁹ Sin embargo, en la mayoría de las UPC visitadas por Fundar, el procedimiento para que el encargado de la armería entregue el arma al policía no se registra de manera digital. Es importante señalar que en todas las UPC visitadas el personal de la armería conocía de memoria el inventario del armamento y el orden de las armerías es sobresaliente.

Además de la falta de equipo de cómputo, las principales carencias en este rubro se concentran en las armas de disuasión y el equipo de protección de los elementos. La principal queja de falta de equipo en este rubro fue la de los chalecos antibalas. La lección para los municipios y estados es la necesidad de invertir en sistemas de cómputo para las armerías que funcione bien y tenga el potencial para ser de excelencia.

F. Diseño y arquitectura

Las áreas de comandancia, supervisión, información y logística no siempre están diferenciadas en las UPC visitadas. La mayoría de los edificios donde se encuentran las UPC visitadas son grandes, con amplios espacios no utilizados. En otros países hay arquitectos especializados en el diseño de estaciones de policía. En México no se ha desarrollado esa especialidad y las policías cuentan con pocos recursos para este fin. Sin embargo, es importante que se empiece a pensar en el desarrollo de esta disciplina.

G. Áreas de apoyo a los policías

Una de las innovaciones más importantes de las UPC es su enfoque hacia la satisfacción de las necesidades de los policías, para redignificar su función y para mejorar su desempeño. Sin embargo, principalmente por falta de recursos, las UPC no pueden ofrecer a sus elementos todas las prestaciones que inicialmente planearon. A continuación se señalan las áreas que fueron identificadas como más críticas por los policías de las UPC visitadas por Fundar.

Uno de los reclamos más consistentes por parte de los policías fue la falta de personal de apoyo, principalmente de intendencia en las UPC. Los policías se quejan de dedicar parte sustantiva de su tiempo a tareas de limpieza y mantenimiento de las UPC o de salir más tarde por ese mismo motivo. Otra de las grandes preocupaciones de los policías es la falta de alimentación adecuada. Como se señaló anteriormente, son muy pocas las UPC que tienen comedores funcionales. Las principales quejas vienen de los policías que reciben alimentos fríos (*caja de lunch*). Para la mayoría de los policías entrevistados es importante recibir una comida caliente antes de su rutina.

Por otra parte, el servicio médico (en las Unidades que está disponible) tiene graves carencias de material de curación y por lo general opera durante un solo turno (matutino). En gran parte de las Unidades visitadas, el transporte distribuidor de policías no funciona o no existe, sólo en una funciona adecuadamente el servicio de tintorería, y la calidad y disponibilidad de los dormitorios varía considerablemente en cada UPC.

⁵⁹ Gobierno del Distrito Federal, *Unidades de Protección Ciudadana*, México, GDF, [s/f], p.22.

3.3. Las mejores prácticas

En esta sección se reflexiona sobre las mejores prácticas en la gestión de las Unidades. Las mejores prácticas que aquí se presentan son, en realidad, aspectos destacados en la experiencia de las UPC en el DF que tienen amplio potencial para replicarse en otros municipios y estados.

3.3.1. Presupuesto

El programa de las UPC constituye un ejemplo de reforma policial que puede emprenderse aún cuando no hay grandes recursos presupuestarios destinados para este fin. Es necesario precisar que el Gobierno del Distrito Federal no es nominalmente un gobierno estatal y que las administraciones de las 16 delegaciones políticas tampoco pueden equipararse en facultades y prerrogativas a los municipios. Tomando en cuenta la peculiar situación de la capital, las lecciones derivadas de las experiencias de reforma policial son relevantes tanto para gobiernos municipales como estatales en México.

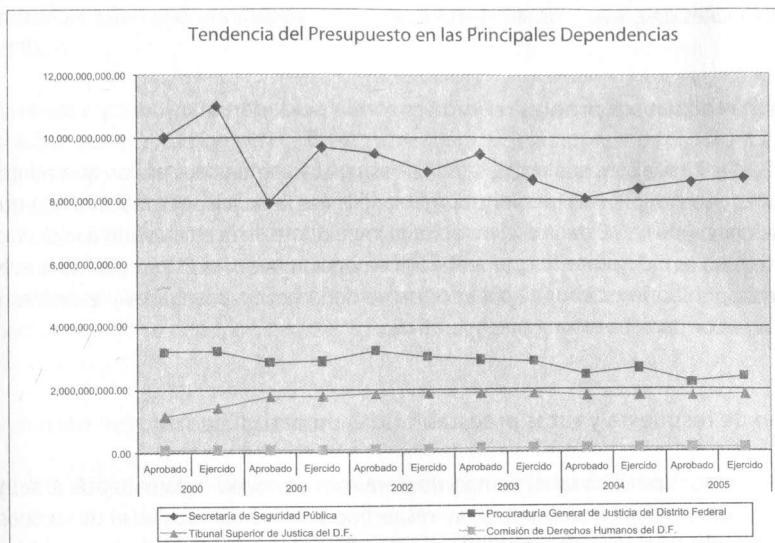
En términos de asignación de recursos para la seguridad pública, el Gobierno del DF recibe fondos del Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública (FASP) del Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF). Las delegaciones políticas, por su parte, reciben fondos etiquetados para seguridad pública del Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios (FORTAMUN, ramo 33 del PEF).

La inversión necesaria para instalar una UPC es de 94 millones de pesos, de los cuales 76 millones son aportados por el Gobierno del Distrito Federal, a través de la SSPDF, y los 18 millones restantes son aportados por la Jefatura Delegacional de la demarcación donde se instalan estas Unidades. Esto implica que la SSPDF ha erogado, desde 2002, más de 2 mil 64 millones de pesos en este programa; inversión relativamente menor, considerando que el presupuesto anual de la SSPDF supera los 9 mil millones de pesos.

En la siguiente gráfica se puede observar cómo la creciente apertura de UPC a partir de noviembre de 2002 no ha provocado un aumento significativo en el presupuesto asignado a la SSPDF.



Gráfica 3



Fuente: A. Kuri Cervantes, *Aproximaciones iniciales al análisis de la Transparencia, Rendición de cuentas y Presupuestos en las Instituciones de Seguridad Pública*, Fundar Centro de Análisis e Investigación, México, 2007, p. 18. Elaboración propia con datos del Presupuesto Analítico de Egresos por Dependencia de la Cuenta Pública del Gobierno del Distrito Federal, 2000 a 2005 (<http://www.finanzas.df.gob.mx/egresos/>).

3.3.2. Políticas de organización policial, operación táctica y participación ciudadana

A. Mandos policiales femeninos

En las UPC 6 "Castillo", 9 "Moctezuma" y 11 "Reforma" se informó sobre la operación de un mando policial femenino. Independientemente de la UPC 17 "Femenil", sólo en muy pocas de las Unidades visitadas cuentan con, por lo menos, un mando femenino. La representación de mujeres en las posiciones de mando es fundamental para democratizar a las corporaciones policiales. Los tomadores de decisiones en municipios y estados deben facilitar las condiciones para reclutar elementos femeninos y asegurar la igualdad de oportunidades para que ocupen puestos de mando.

B. Esquemas de policía de barrio

Los esfuerzos por operar bajo el esquema de cercanía y participación con la ciudadanía en un entorno urbano tan complejo como el DF deben reconocerse y fomentarse. Las UPC siguen varias estrategias para acercar a los policías con la ciudadanía, que incluyen uniformes para mejorar su imagen, identificación visible de los policías, entrenamiento en proximidad a la

ciudadanía, patrullaje a pie en células policiales y la participación de elementos de las UPC en programas locales de prevención del delito y organización de juntas vecinales incluyentes.

C. UPC que realizan sus propias reuniones con la ciudadanía

Las UPC 3, 4 y 20 realizan sus propias reuniones con la comunidad, en las que además de las funciones que cumplen las reuniones organizadas por la policía sectorial, reciben quejas y preocupaciones. Estas UPC dan un ejemplo muy importante de acercamiento a la ciudadanía, el siguiente paso es incorporar sus preocupaciones y opiniones a las estrategias de prevención del delito. La población es el principal informante de la policía preventiva y estas reuniones son de gran valor para las estrategias operativas.

D. Tiempo de respuesta y rutas preestablecidas de patrullaje

En las UPC visitadas por Fundar el tiempo de respuesta promedio a llamadas de emergencia es de 4-8 minutos en los turnos matutino y vespertino y de 2-3 minutos en el turno nocturno. Estos tiempos de respuesta son particularmente eficientes considerando los problemas de tráfico urbano y las distancias en el DF. Gran parte del éxito en este terreno se puede atribuir a las rutas preestablecidas de patrullaje que son conocidas y coordinadas por la Central de Comunicación. Así se puede lograr la concurrencia de las distintas células policiales que operan en cada grupo operativo en motocicleta, patrulla y a pie para atender un amplio rango de situaciones.

3.3.3. Políticas de fenomenología delictiva

A. La demarcación de hot spots en cada UPC

Al establecer *hot spots* en cada UPC se ha realizado un avance importante en materia de fenomenología delictiva. Los *hot spots* realizan una identificación espacial de los fenómenos delictivos más recurrentes en las zonas de patrullaje. Cada UPC define entre dos y cuatro de estos sitios donde dirige mayores recursos para atender problemas específicos. La actuación policial eficiente en estas zonas también contribuye a mejorar la imagen de la policía ante la ciudadanía.

B. El uso del SIP

Si bien en distintas partes de este informe se han señalado las deficiencias del SIP y se ha discutido sobre todo lo que se podría hacer y no se hace con la información que genera, es importante reconocer que el SIP, aún como es operado en la actualidad, tiene un gran potencial para apoyar la prevención situacional del delito. Con el SIP se puede sistematizar

información a lo largo de los años para generar series de tiempo. Al cruzar estos datos con información de otras agencias del gobierno local se pueden generar esquemas más amplios de referencia.

El SIP también contribuye directamente a la identificación de patrones delincuenciales, ya que genera información a nivel comunitario (relevante para la demarcación de cada UPC) y mapea los riesgos con base en patrones de ocurrencia de los delitos de alto impacto. Finalmente, el SIP realiza expedientes criminales individuales que contribuyen a la identificación de reincidentes. En la UPC 20 se realiza una encuesta de victimización a habitantes de su demarcación, esto también constituye una buena práctica que complementa la información recabada por el SIP. Las encuestas de victimización recaban información sobre la "cifra negra", es decir, toda la información que no se denuncia por parte de la ciudadanía y, por lo tanto, no llega al SIP.

C. Motivación del personal que atiende el SIP

Las UPC 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7 y 11 cuentan con elementos encargados del SIP altamente motivados y proactivos. A pesar de las carencias en materia de capacitación, estos elementos han aprovechado sus conocimientos previos en informática para optimizar la operación del SIP en su UPC. Asimismo, varios de estos policías comprometidos con su trabajo proporcionan equipo personal (laptops, escaners, impresoras, cartuchos de toner, etc.) para hacer funcionar el SIP. Si bien no se debe dejar de señalar que es responsabilidad de la SSPDF proveer este equipo, es importante reconocer la motivación y compromiso personal de estos elementos para sacar adelante su trabajo.

3.3.4. Políticas de evaluación, profesionalización y apoyo a policías

A. Programas de capacitación en algunas UPC

Las UPC 2 y 20 cuentan con su propio programa de capacitación adicional a los esquemas de capacitación que se organizan centralmente desde la SSPDF. Esto les permite responder a las necesidades de su equipo y de la demarcación en la que operan. La capacitación en estas Unidades se desarrolla sin recursos financieros adicionales y es impartida por multiplicadores, es decir, elementos de la Unidad que reciben entrenamiento especializado en el ITFP y lo replican con sus colegas del trabajo.

B. Seguros de vida para los policías de las UPC

La profesión policial es una de las más riesgosas en México y el mundo. Sin embargo, las instituciones policiales mexicanas han demorado mucho en asegurar la vida de sus elementos. Además del seguro de vida que proporciona la SSPDF, los elementos de las UPC cuentan con otro seguro adicional que se entrega a sus familiares en caso de fallecimiento en cumplimiento de su deber.

C. Combate a la corrupción interna y a los favoritismos

Varias de las políticas en las que se basan las UPC tienden a combatir la corrupción. Las políticas relacionadas con la operación del SED establecen criterios de evaluación para evitar la subjetividad y tráfico de influencias en los ascensos y premios. Por otra parte, el sistema vacacional sustitutivo rota al personal, asigna vacaciones de manera equitativa y sistemática evitando favoritismos y asegura la productividad de las UPC.

D. El papel del Centro de Control de Confianza

Este Centro que depende de la Subsecretaría de Desarrollo Institucional aplica exámenes *anti-doping* y el polígrafo anualmente a todos los elementos que trabajan en las UPC. Si bien el método del polígrafo ha sido ampliamente cuestionado en su eficiencia y confiabilidad, la formación y operación de este centro es un paso importante para monitorear las condiciones de los elementos en las UPC.

E. Asesoría jurídica

En todas las UPC visitadas por Fundar se celebran reuniones periódicas con personal del MP y abogados de la PGJDF para asesorar a los policías sobre cuestiones legales relacionadas con las remisiones de detenidos a los MP y estrategias para hacer declaraciones más contundentes. En ellas, los policías coinciden en señalar la utilidad de estas reuniones. Sin embargo, la asesoría en materia de remisiones contrasta con la falta de apoyo de la SSPDF a policías que enfrentan procesos judiciales por acciones en cumplimiento de su trabajo.

3.3.5. Infraestructura de las UPC

A. La UPC 3 "Ángel"

Esta UPC puede considerarse un modelo de estación de policía preventiva. En términos de infraestructura cumple sobradamente con todos los puntos que prevén los lineamientos internos, incluyendo equipamiento suficiente en las áreas que en otras Unidades son deficientes o no existen: gimnasio, sala de estacionamiento, centro de comunicaciones, guardarropa, tintorería, estacionamiento, comedor, dormitorios, peluquería, servicio médico y parque vehicular.

B. La creatividad y motivación de los elementos en las UPC

Como ya se ha señalado en secciones anteriores, dejando a un lado la UPC 3, hay serias carencias en materia de infraestructura en las UPC visitadas por Fundar. Sin dejar de señalar

la deficiencia de parte de la SSPDF en equiparlas adecuadamente, la buena práctica de las Unidades en este sentido proviene de la creatividad y motivación mostrada por los policías que trabajan en ellas para mantener sus instalaciones en las mejores condiciones posibles.

El equipo de Fundar identificó un espíritu de equipo y una motivación especial en la mayoría de los policías de las UPC que es difícil encontrar en otras corporaciones policiales. Si bien los salarios más altos que reciben deben tener una influencia en la motivación de estos policías, también se debe reconocer que hay elementos de liderazgo y de misión compartida que les hacen sentir cohesión y orgullo de su trabajo.

4. INDICADORES DE MEDICIÓN

Los siguientes indicadores se derivan de criterios identificados a través de este informe de la gestión de las UPC en el DF y pueden utilizarse en las etapas de diagnóstico, instrumentación y evaluación de iniciativas de esta índole. Los indicadores permiten medir el progreso en el desarrollo de un programa de reforma policial comparando el estado de una fuerza policial al inicio (diagnóstico) con etapas posteriores.

Cuadro 8

Indicadores de proximidad con la ciudadanía
Las políticas institucionales de la policía desarrollan las capacidades de la ciudadanía para participar en la prevención del delito.
Se privilegian los rondines a pie para que la comunidad conozca mejor a sus policías.
Se desarrollan estrategias de recuperación de la confianza ciudadana.
Los policías participan en charlas en las escuelas y en trabajo de prevención con jóvenes.
La institución policial responde a las demandas ciudadanas y tiene canales para que se le formulen directamente.
Las víctimas del delito reciben información adecuada sobre los pasos a seguir en sus procesos y sobre los límites de la actuación de la policía preventiva.

Cuadro 9

Indicadores de rendición de cuentas
Publicidad de la información delictiva recopilada por la corporación policial.
La evaluación del desempeño de los policías se basa en criterios o "acciones reguladas" fácilmente discernibles.
Indicadores de transparencia estructural:
<ul style="list-style-type: none">- La operación de un sistema de auditoría interna.- Los ascensos se basan en méritos (tipo SED en las UPC).- Esquemas de evaluación basados en criterios objetivos y con observación externa.
Indicadores de transparencia en sanciones:
<ul style="list-style-type: none">- Publicidad de las decisiones de los órganos de disciplina internos (Direcciones Generales de Asuntos Internos y Consejos de Honor y Justicia).- Formación de comités <i>ad hoc</i> para casos de abuso policial.- Seguimiento a recomendaciones de las Comisiones de Derechos Humanos hasta alcanzar garantías de no repetición.- Equidad en el sistema de justicia interno (responsabilidad administrativa).- Equidad en los criterios para asignar defensa legal a policías en el sistema de justicia (responsabilidad penal).- Castigos estrictos y basados en las reglas internas a policías violadores de derechos humanos (Cero Tolerancia).
Indicadores de acceso a la información:
<ul style="list-style-type: none">- La información clasificada como reservada o confidencial a partir de acuerdos adicionales a las leyes de transparencia locales afecta la información relacionada con la prevención del delito.- Uso de medios electrónicos para difundir información.- Frecuencia con la que se genera la información pública.- Medios disponibles para tener acceso a la información en la Unidad de Enlace.
La información delictiva se sistematiza para identificar patrones delincuenciales y se usa para definir metas preventivas de actuación policial.
La información delictiva se hace pública regularmente y de manera desagregada.
Los procesos de toma de decisiones toman en cuenta las necesidades y demandas ciudadanas.

Cuadro 10

Indicadores gerenciales
Planeación basada en análisis de necesidades.
Uso eficiente de recursos presupuestales.
Desarrollo de recursos humanos (capacitación) con perspectiva de género y de derechos humanos.
El sistema de organización policial responde a las necesidades de despliegue de la demarcación en la que opera.
La rotación de turnos permite el cumplimiento de jornadas laborales de ocho horas para los policías.
Los policías realizan tareas exclusivamente operativas.
Se toma en cuenta la equidad de género en la formación de unidades policiales.
Los planes de estudio para la carrera policial han sido actualizados y se han elevado los requisitos para ingreso.
Las vacaciones son asignadas de acuerdo con un sistema sustitutivo basado en la igualdad de oportunidades.

Cuadro 11

Indicadores estructurales
Se prioriza la inversión en sistemas informáticos (<i>hardware y software</i>).
Los equipos de comunicación son suficientes y se encuentran en buen estado.
La mayor parte de las patrullas funciona eficientemente.
Se cuenta con talleres suficientes para reparar patrullas.
Se asignan suficientes recursos para papelería y la operación logística de las áreas administrativas en las estaciones de policía.
Las armerías cuentan con sistemas computarizados de control de armas.
Las armerías cuentan con equipo de apoyo vital (chalecos antibalas, etc.) en cantidad suficiente.
La Central de Radio cuenta con computadoras para sistematizar los partes policiales.
Los servicios de apoyo a policías disponibles funcionan adecuadamente.

Estos indicadores necesitan probarse en el terreno. Podrán precisar y fortalecerse por medio de su aplicación para medir el desempeño de instituciones policiales en municipios y estados en los procesos de diagnóstico, instrumentación y evaluación de iniciativas de reforma policial democrática. Esta batería inicial de indicadores parte de los obstáculos y facilitadores que se identificaron en una experiencia particular de reforma policial y, por lo tanto, en este momento sólo tienen un valor como criterios. Se convertirán en indicadores y darán lugar al desarrollo de sub-indicadores y *benchmarks* (metas ligadas a calendarios de cumplimiento) en la medida que sean utilizados en el terreno.

5. CONCLUSIONES FINALES

Después de que concluyó el estudio de Fundar a finales de 2007, un nuevo contexto político nacional, una serie de sucesos en el DF y cambios institucionales modificaron el entorno en el cual se desempeñan las UPC y la SSP-DF. Las iniciativas de reformas democráticas de la policía enfrenten así nuevos retos y a la vez nuevas oportunidades para implementar políticas de seguridad ciudadana que deben ser evaluadas por la sociedad civil usando indicadores como los que surgieron a raíz de esta investigación.

En el ámbito federal, las iniciativas en materia de seguridad pública presentadas a lo largo de 2008 por el Ejecutivo y los distintos partidos políticos (sobre todo el PRI y el PAN) tienden hacia la centralización de las corporaciones policiales en un sólo cuerpo federal, la criminalización de la pobreza, el endurecimiento de penas y abren la posibilidad a continuar con la militarización de las corporaciones policiales. Las propuestas jurídicas se ven respaldadas por los reclamos de una parte importante de la ciudadanía que exige mayor capacidad y eficiencia en el combate a la delincuencia organizada, llegando incluso hasta exigir la legalización de la pena de muerte y cadena perpetua para los acusados de secuestro. Este ambiente genera una corriente contraria al modelo de seguridad ciudadana y de la reforma democrática de la policía que se ha expuesto a lo largo del documento.

A la vez, una serie de acontecimientos en el Distrito Federal ha entorpecido los esfuerzos de acercamiento a la ciudadanía, principalmente en términos de la confianza que se le tiene a la policía. Resalta el caso del operativo del Sistema de Coordinación Policial (UNIPOL) contra la discoteca el '*'News Divine'*' en la delegación Gustavo A. Madero en julio 2008. El UNIPOL realizó una visita de verificación administrativa a la discoteca, ubicada en la colonia Nueva Atzacoalco en que algunos elementos hicieron maniobras para que los jóvenes, muchos menores de edad, salieran masivamente del local, mientras otros obstaculizaron la salida. La aglomeración de personas en un espacio reducido, los aplastamientos, calor extremo, empujones y condiciones de compresión, ocasionaron la muerte de doce personas. Muchos de los más de cien jóvenes trasladados a las instalaciones de la SSP y a las agencias del Ministerio Público denunciaron ser golpeados y maltratados en el trayecto. El ex-director de la (ahora suspendida) UNIPOL de la Gustavo A. Madero, Guillermo Zayas reconoció públicamente que sus policías carecían de manuales de procedimientos que delimiten las actuaciones de las fuerzas policiales.

Como respuesta a estos acontecimientos, el actual Secretario de Seguridad Pública del DF, Manuel Mondragón y Kalb, propuso modificaciones profundas en la SSSP y de las UPC. En julio 2008, el titular entregó un plan de reestructuración que incluye el mejoramiento en la capacitación de la policía a través de un nuevo plan de estudio del Instituto Técnico de Formación Policial, la fusión de las policías sectoriales y las UPC y el fomento al esquema de la policía de barrio enfocado a la participación y cercanía con la ciudadanía. En octubre de 2008, como parte de las reformas integrales a la SSPDF, Mondragón anunció el aumento en las regiones de vigilancia a través del involucramiento de la policía de proximidad y la Policía Metropolitana, la continuación de la conversión de la policía preventiva a elementos

de las UPC, la reestructuración de sistemas de información y georeferencia del delito, especialmente a través del incremento en el uso de cámaras de vigilancia y de un centro de control, COMPSTAT, y la ampliación y fortalecimiento de redes de vinculación ciudadana. El conjunto de estas medidas parece priorizar políticas de acercamiento de la policía a la ciudadanía y favorece un modelo de policía de proximidad. Sin embargo, falta evaluar el diseño y desarrollo de las reformas. En este marco, el equipo de Fundar ofrece los resultados de este informe y los indicadores detallados para darle seguimiento a la implementación de estas nuevas políticas públicas, sus impactos en las Unidades de Protección Ciudadana y en las eventuales reformas policiales en otros estados y municipios de la República mexicana.

Hay dos principios que motivan la actuación del equipo de seguridad ciudadana de Fundar: la participación ciudadana es un ingrediente fundamental para la reforma policial democrática, y la modernización de los cuerpos locales de policía es indispensable para combatir efectivamente el delito y para reformar las políticas de seguridad interna en México.

El equipo de Fundar busca involucrarse, en la medida de sus posibilidades, en el impulso y asesoría a esfuerzos locales de reforma policial en México, a través de la capacitación en el tema de policía de proximidad y la asesoría para diseñar e instrumentar reformas estructurales en fuerzas de policía municipales y estatales.

Se puede encontrar mayor información al respecto en
www.fundar.org.mx

Esquema 1	El ciclo de las políticas públicas
Cuadro 1	Descripción de las políticas públicas de organización policial, operación táctica y participación ciudadana
Cuadro 2	Descripción de las políticas públicas de evaluación, profesionalización y apoyo a policías
Cuadro 3	Obstáculos y facilitadores para la instrumentación ciudadana en las UPC visitadas de cada política pública de organización policial, operación táctica y participación
Cuadro 4	Facilitadores de la Política Pública 1
Cuadro 5	Obstáculos de la Política Pública 1
Cuadro 6	Obstáculos y facilitadores para la instrumentación en las UPC visitadas de cada política pública de evaluación, profesionalización y apoyo a policías
Cuadro 7	Mecanismos de planeación en el Plan Cuadrante de los Carabineros chilenos
Gráfica 1	Composición de remisiones al MP entre 2002 y 2006
Tabla 1	Incidencia delictiva en el DF durante la operación de las UPC (2003-2006)
Gráfica 2	UPC que organizan reuniones con la ciudadanía
Gráfica 3	Tendencia del presupuesto en las principales dependencias
Cuadro 8	Indicadores de proximidad con la ciudadanía
Cuadro 9	Indicadores de rendición de cuentas
Cuadro 10	Indicadores gerenciales
Cuadro 11	Indicadores estructurales

ANEXO A
Esfuerzos normativos para promover la reforma policial democrática en el Distrito Federal

INSTRUMENTO JURÍDICO	REFERENCIA Y PODER DIRECTAMENTE INVOLUCRADO	INCIDENCIA EN EL IMPULSO A LA REFORMA POLICIAL
Ley de Seguridad Pública del Distrito Federal (LSPDF)	Publicada en el DOF el 12 de julio de 1993 Asamblea de Representantes del Distrito Federal	El artículo 2 de la ley define a la seguridad pública como un servicio y ya no sólo como una función del gobierno. Si bien es cierto que el cambio coloca a la seguridad como una obligación del Estado por proporcionarla, aún en la ley no se manifiesta la toma de postura respecto del debate de la seguridad como derecho o como bien público, postura que generaría condiciones para su exigibilidad.
Estatuto de Gobierno del Distrito Federal (EGDF)	Reforma publicada el 14 de octubre de 1999 en el DOF Congreso de la Unión	Las reformas a los artículos 115 fracción X y 117 fracción VIII del EGDF reafirmaron la tendencia de las reformas anteriores por involucrar a los órganos político-administrativos del Distrito Federal y de asegurar su colaboración en materia de seguridad pública. Esta reforma amplía las competencias y responsabilidades de las Delegaciones en el tema, muestra de la posible disposición para involucrar a los ámbitos locales de gobierno.
Reglamento Interior del Instituto Técnico de Formación Profesional de la SSPDF (RITFP)	Reforma publicada el 17 de julio del 2001 en la GODF SSPDF	La adición al artículo 4 y del artículo 11 Bis del Reglamento implicó la creación de la Dirección de Investigación Científica sobre la Seguridad Ciudadana como parte de la Dirección General del Instituto. Resulta importante la incorporación de la perspectiva ciudadana en los temas de seguridad.
Ley de Atención y Apoyo para Víctimas del Delito en el Distrito Federal y su reglamento (LAYAVDDF)	Ley publicada el 22 de abril del 2003 en la GODF. Reglamento publicado el 20 de diciembre de 2004 en la GODF Asamblea Legislativa del Distrito Federal	Involucra a la SSP en tareas de atención a víctimas u ofendidos por un delito. Obliga a que los elementos de la SSP orienten a la víctima sobre sus derechos y el procedimiento a seguir en caso de ser víctima de algún delito. (Art. 12 y 16 de la LAYAVDDF y art. 11 del RLAYAVDDF) La incorporación de esta función a las actividades de elementos de la SSP abona a la cultura de priorizar las necesidades de la población antes de las del Estado.

INSTRUMENTO JURÍDICO	REFERENCIA Y PODER DIRECTAMENTE INVOLUCRADO	INCIDENCIA EN EL IMPULSO A LA REFORMA POLICIAL
<p>Convenio de Coordinación 2004 y Acuerdo por el que se modifica el Convenio de Coordinación para incrementar los recursos federales y estatales para la realización de acciones en materia de seguridad pública durante el año 2004.</p>	<p>Publicado el 2 de marzo y el 19 de noviembre de 2004 respectivamente, en la GODEF SSPDF y SSPF</p>	<p>Se acordó trabajar con los siguientes ejes temáticos</p> <ul style="list-style-type: none"> 1.- Profesionalización. 2.- Equipamiento para la Seguridad Pública. 3.- Sistema Nacional de Información. 4.- Red Nacional de Telecomunicaciones y el Servicio Telefónico Nacional de Emergencia. 5.- Infraestructura para la Seguridad Pública. 6.- Seguimiento y Evaluación. 7.- Cobertura y Capacidad de Respuesta. 8.- Instancias de Coordinación. <p>9.- Participación de la Comunidad en la Seguridad Pública.</p> <p>La Federación aportó \$154,274,578.00 a través del Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública de los Estados y del Distrito Federal (FASP). El Distrito Federal aportó \$52,362,572.00. Mediante el acuerdo que modifica el convenio, el Gobierno Federal incrementó en \$61,709,832.00 su aportación al Distrito Federal para gastos en seguridad pública.</p> <p>La mayoría de los ejes materia del Convenio son relevantes para una reforma de la policía, sin embargo, lo relevante de la reforma será que tales cambios en las políticas públicas sean consistentes con objetivos de un modelo ciudadano de seguridad.</p>
<p>Ley de Cultura Cívica del Distrito Federal (LCCDF)</p>	<p>Publicada el 31 de mayo de 2004 en la GODEF ALDF</p>	<p>La ley deriva de las recomendaciones del Grupo Giuliani. Se formuló con la concurrencia de legisladores y funcionarios del Ejecutivo local en un esfuerzo por contener el desorden social en la ciudad; evitar la comisión de conductas ilegales de alto impacto social y establecer un respaldo legal para las políticas de Cero Tolerancia. La Ley aumenta la competencia de las policías para intervenir en situaciones que anteriormente no eran sancionadas y que actualmente son consideradas como infracciones. Entre ellas destaca las siguientes: solicitar un pago por prestar algún servicio sin que le sea solicitado (vendedores de coches en la vía pública, p.ej.); vender cualquier producto en la vía pública sin contar con autorización para ello; invitar a la prostitución o ejercerla, etc.</p> <p>Esta Ley constituye un retroceso en materia de reforma policial pues refuerza esquemas de actuación policial que criminalizan la pobreza y no están dirigidos a solventar las fallas estructurales que generan inseguridad. Además, siguen la política de endurecimiento de penas y no de prevención. Lejos de resignificar la labor policial desde una mirada ciudadana, estas iniciativas distancian a una buena parte de la ciudadanía de su policía.</p>

INSTRUMENTO JURÍDICO	REFERENCIA Y PODER DIRECTAMENTE INVOLUCRADO	INCIDENCIA EN EL IMPULSO A LA REFORMA POLICIAL
Ley de Premios, Estímulos y Recompensas Civiles (LPERC)	Reformada el 15 de junio de 2004 ALDF	Como parte de la reforma se adicionó la fracción XVI al artículo 6 de la LPERC, así como el artículo 118 del mismo ordenamiento. Dichos artículos incorporan el Premio Nacional de Seguridad Pública y establecen sus categorías. El premio se otorga anualmente a personal que colabora en instituciones de seguridad pública del fuero común y federal. Uno de los rubros que se premian es la labor policial preventiva. Lo anterior es muestra del reconocimiento a la labor policial y a la necesidad de mejorar la imagen que tiene la ciudadanía respecto de la función policial y sus agentes.
Ley General que establece las Bases de Coordinación para el Sistema Nacional de Seguridad Pública (LGBCSNSP)	Reformada el 23 de agosto de 2004 ALDF	Mediante la reforma al primer párrafo del artículo 13 e la ley, se incluye a los secretarios de seguridad pública o equivalentes para participar en una conferencia específica de su ramo, de tal forma que se impulse la especialización del conocimiento en la materia de seguridad pública.
Acuerdo por el que se crea el Consejo Ciudadano de Seguridad Pública del Distrito Federal	Publicado el 1 de diciembre de 2004 en la Gaceta Oficial del Distrito Federal JGDF	El acuerdo parte del reconocimiento de las autoridades de la necesidad de involucrar a la ciudadanía en el análisis propositivo de la política de seguridad pública, así como de la importancia de institucionalizar los esfuerzos ciudadanos de incidencia en la materia.
Ley de Seguridad Nacional (LSN)	Publicada el 31 de enero de 2005. Congreso de la Unión	La ley establece la forma y los términos en que las autoridades de las entidades federativas y los municipios colaborarán con la federación en materia de seguridad nacional.
Acuerdo por el que se clasifica como de acceso restringido en sus modalidades de reservada y confidencial, la información que obra en poder de la Secretaría de Seguridad Pública del Distrito Federal en términos de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Distrito Federal	Publicado el 16 de febrero de 2005 en la CODF SSPDF	El acuerdo establece que la información pública que se encuentre en posesión de las unidades administrativas de la Secretaría o de los servidores públicos adscritos a ellas, y que se ubique en cualquiera de los rubros temáticos descritos en los listados que se anexan al acuerdo, será de acceso restringido. Es relevante la tendencia a subordinar derechos fundamentales a facultades administrativas otorgadas al titular de la SSPDF en un contexto de voluntad política por incrementar la participación ciudadana y democratizar los modelos de seguridad pública.

INSTRUMENTO JURÍDICO	REFERENCIA Y PODER DIRECTAMENTE INVOLUCRADO	INCIDENCIA EN EL IMPULSO A LA REFORMA POLICIAL
Convenio de Coordinación que celebran en el marco del Sistema Nacional de Seguridad Pública el Gobierno Federal y el Gobierno del Distrito Federal 2005	Publicado el 4 de marzo de 2005 en la GODF SSPDF y SSPF	<p>Se conservaron los mismos ejes de acción con respecto al convenio del año pasado, pero se sumó a ellos el combate al narcomenudeo.</p> <p>La Federación aportó \$315,891,722.00 por medio del FASP; el Distrito Federal aportó \$94,103,374.00.</p> <p>El aumento presupuestal destinado a disminuir el narcomenudeo es un indicador de la magnitud del problema que representa para el Distrito Federal en términos de seguridad. Un análisis de los rubros a los que es etiquetado el recurso podría darnos más elementos para evaluar si tal aumento abona o no a la democratización de las políticas en seguridad.</p> <p>El convenio tuvo por objeto establecer el Consejo Regional de Seguridad Pública del Centro País como un mecanismo permanente de coordinación en materia de seguridad pública. Los gobiernos involucrados fueron los siguientes: Distrito Federal, Hidalgo, México, Morelos, Puebla, y Tlaxcala. Los rubros principales de acción son:</p> <ul style="list-style-type: none"> A) Evaluación, Capacitación y Professionalización Policial de Personal de Seguridad Pública; B) Procedimientos de la Carrera Policial; C) Desarrollo e Intercambio de Bases de Datos y de Sistemas Informáticos; D) Intercambio de Información y Difusión de los Presuntos Delincuentes más Buscados; E) Aprovechamiento de la Infraestructura de Comunicaciones; F) Participación de la Comunidad; G) Prevención de Delitos; H) Sistema de Planeación y Control Policial; I) Operativos Conjuntos; J) Acciones de Coordinación en Casos de Flagrancia; K) Elaboración de Cartografía de Incidencia Delictiva; L) Servicios Privados de Seguridad; M) Seguimiento, Evaluación y Retroalimentación de Programas, Proyectos y Acciones Regionales; y N) Los que sean determinados por el Consejo Regional Centro País. <p>Si bien los ejes planteados son necesarios para la reforma de la policía, será necesario evaluar si su implementación es consistente con principios democráticos de ciudadanización de políticas en materia de seguridad.</p>
Convenio de Coordinación y Colaboración en Materia de Seguridad Pública de la Región Centro del País	Publicado el 6 de junio de 2005 en la GODF SSPDF y SSPF	

INSTRUMENTO JURÍDICO	REFERENCIA Y PODER DIRECTAMENTE INVOLUCRADO	INCIDENCIA EN EL IMPULSO A LA REFORMA POLICIAL
Convenio de Coordinación que celebran en el marco del Sistema Nacional de Seguridad Pública el Gobierno Federal y el Gobierno del Distrito Federal 2006	Publicado el 17 de mayo de 2006 en a GODF SSPDF y SSPF	<p>El Convenio tuvo como acuerdo principal la creación del Eje Estratégico de Combate al Narcomenudeo, sin desatender los ejes de acción acordados el año anterior.</p> <p>La Federación aportó la misma cantidad que el año anterior, \$315'891,722.00; el Distrito Federal aumentó su aportación a \$95'000,000.00.</p> <p>Insistimos en que no existe una relación necesaria entre el aumento de presupuesto y la contribución de tal aumento a una reforma de la policía. Sin embargo, si nos proporciona información sobre la naturaleza de la relación de coordinación entre el Distrito Federal y el Gobierno Federal.</p>
Acuerdo por el que se crea el Consejo Ciudadano de Seguridad Pública y Procuración de Justicia del Distrito Federal	Publicado el 22 de enero de 2007 JGDF	<p>Las facultades y la naturaleza del nuevo Consejo se ampliaron con respecto al Consejo Ciudadano de Seguridad Pública. El nuevo Consejo no se limitó a ser un órgano consultivo y de apoyo a las funciones de seguridad pública a cargo de las Secretarías de Gobierno, Seguridad Pública y Procuraduría General del Distrito Federal, sino que extendió sus funciones al estar constituido como un órgano de consulta, análisis y participación ciudadana que atiende, además, en materia de cultura cívica, atención a víctimas del delito, prevención y readaptación social.</p>
Convenio de Coordinación que celebran en el marco del Sistema Nacional de Seguridad Pública el Gobierno Federal y el Gobierno del Distrito Federal 2007	Publicado el 16 de febrero de 2007 en la GODF SSPDF y SSPF	<p>Se conservaron los mismos ejes de acción con respecto al convenio del año pasado. La Federación aportó \$315'891,722.00 por medio del FASP; el Distrito Federal aportó \$95,000,000.00.</p>
Lineamientos generales para el Programa de Seguridad Pública para el Distrito Federal 2006-2012	Publicados el 19 de julio de 2007 en la GODF ALDF	<p>Los lineamientos plantean algunas acciones que pretenden incidir en la transformación y mejoramiento de la función policial y las instituciones policiales. Algunos de los ejes centrales son: capacitación y profesionalización integral continua y especializada; sistemas de estímulos y recompensas laborales, así como de mejora del régimen disciplinario; impulsar una reforma policial democrática soportada en la rendición de cuentas; recomponer la imagen de la policía ante la ciudadanía; cercior la actuación de las fuerzas de seguridad al marco normativo; privilegiar la respuesta inmediata a los ciudadanos por parte de los servidores públicos avocados a la materia de seguridad; atender la problemática de la Policía Complementaria del Distrito Federal, entre otras.</p>

INSTRUMENTO JURÍDICO	REFERENCIA Y PODER DIRECTAMENTE INVOLUCRADO	INCIDENCIA EN EL IMPULSO A LA REFORMA POLICIAL
Programa General de Desarrollo del Distrito Federal 2007-2012	Publicado el 8 de noviembre de 2007 en la GDF	<p>La estrategia de seguridad tiene como estrategia principal afectar la economía del crimen. Se invertirán recursos para investigación y operación policial que aumente el número de detenidos, consignados y sentenciados, procurando que las penas sean adecuadas al tipo del delito cometido. Los objetivos principales de la estrategia son:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Recuperar la confianza de la gente en la policía, así como establecer una relación estrecha de confianza entre la comunidad y la policía de barrio. - Abatir la corrupción en la policía y mejorar las condiciones de vida de sus miembros y del personal administrativo. - Lograr la concurrencia y la complementariedad de las acciones del gobierno local, delegacional y federal.

ANEXO B

ALIANZA GLOBAL ALTUS

Secciones pertinentes del Kit para los Visitantes de las Comisarías de Policía utilizadas para las visitas de verificación

Cuestionario para los Visitantes

INSTRUCCIONES

Por favor marque una "X" en el número que represente lo mejor posible su opinión. 1 es el puntaje más bajo. 5 es el puntaje más alto.

Puntaje Menor 1 2 3 4 5 Puntaje Mayor

No existen preguntas de "Sí" o "No"

Muchos elementos nos ayudan a determinar nuestra opinión individual. Estamos interesados en su experiencia. Tome el tiempo que necesite para pensar cómo se sintió en la Comisaría y en lo que observó, para ayudarle a completar el formulario.

¿Qué hago si un servicio no está disponible o no es proporcionado por la Comisaría?

Marque una "X" en el número 1. ¡Nosotros nos preocuparemos del puntaje! Necesitamos una respuesta a *todas* las preguntas.

Orientación Hacia la Comunidad

- | | |
|---|------------------------------|
| 1. Ubicación de la Comisaría (por ejemplo, accesibilidad, fácil de encontrar, transporte, señalización) | 1 2 3 4 5 |
| 2. Espacio, instalaciones y personal adecuado para atender al público que llega para reportar delitos o para hacer otras peticiones | 1 2 3 4 5 |
| 3. Información disponible sobre cómo informar de un delito y/u obtener servicios (por ejemplo, folletos informativos, lugares para información, carteles, videos) | 1 2 3 4 5 |

4. Disponibilidad de servicios y/o derivaciones para grupos vulnerables (por ej., servicios a las víctimas, personal femenino para ayudar a víctimas femeninas, consejeros, personal médico, ayuda legal, ayuda con el idioma)

1 2 3 4 5

Condiciones Físicas

5. Orden y Limpieza de la Comisaría
6. Condición del edificio y de los muebles
7. Condiciones de trabajo para el personal de la comisaría (por ej., espacio de oficinas, instalaciones, equipo, computadoras)
8. Condiciones para que las víctimas o testigos identifiquen a detenidos sin ser vistos (por ej., salas con vidrio-espejos, cuartos con agujeros pequeños que sólo permiten visión unidireccional, sistemas de video)

1 2 3 4 5

1 2 3 4 5

1 2 3 4 5

1 2 3 4 5

Igualdad de tratamiento al público sin discriminación basada en el género, la pertenencia étnica, la nacionalidad, la situación de minoría o la orientación sexual

9. Disponibilidad de instalaciones para entrevistar a víctimas y testigos de delitos en los casos que requieren privacidad (por ejemplo, violencia doméstica, agresiones de parejas)
10. Instalaciones y condiciones especialmente disponibles para mujeres (por ejemplo, cuartos de baño, cuartos para cambiarse de ropa, aseo)
11. Disponibilidad de servicios para que las personas con discapacidad física (tercera edad, personas temporal o permanentemente dañadas) puedan acceder a la comisaría (por ejemplo, rampas para las escaleras, puertas más anchas)
12. Información y servicios específicamente disponibles para las minorías (por ejemplo, inmigrantes, mujeres, homosexuales, grupos étnicos)

1 2 3 4 5

1 2 3 4 5

1 2 3 4 5

1 2 3 4 5

Transparencia y Responsabilización

13. Información disponible para el público sobre patrones de delitos en el área atendida por la comisaría (por ejemplo, cartas, mapas, exhibiciones, carteles, boletines de noticias, teléfonos directos, una computadora con información disponible para el público)
- 1 2 3 4 5
14. Información disponible para el público con respecto al desempeño de la comisaría (por ejemplo, número de arrestos, delitos sin resolver y resueltos, resultados de encuestas sobre satisfacción de los ciudadanos)
- 1 2 3 4 5
15. Disponibilidad de información respecto de cómo hacer una queja contra la policía por mala conducta (por ejemplo, buzones para reclamos, carteles, folletos, nombre y número de teléfono de los oficiales superiores de policía)
- 1 2 3 4 5
16. Identificación del personal de la comisaría (por ej., etiquetas con el nombre o el número, parches, uniformes)
- 1 2 3 4 5

Condiciones de Detención

17. Condiciones de seguridad del área de detención (por ejemplo, vigilancia, custodia y traslado seguros de los detenidos)
- 1 2 3 4 5
18. Identificación de los detenidos (por ejemplo, nombres, etiquetas, números de identificación)
- 1 2 3 4 5
19. Instalaciones y condiciones para que abogados, familiares u otras personas visiten a los detenidos (por ejemplo, espacios de encuentro, acceso al teléfono, posibilidad de traer alimentos para los detenidos)
- 1 2 3 4 5
20. Condiciones sanitarias de las áreas de detención (por ejemplo, aseo, cuartos de baño y ventilación)
- 1 2 3 4 5

DISCUSIÓN DE GRUPO: compartiendo opiniones

Cada coordinador de equipo organizará una reunión para que el equipo discuta su experiencia. Esperamos que se discutan las 20 preguntas y se revise las 5 Áreas de Observación que son:

- Orientación hacia la comunidad
- Condiciones físicas
- Igualdad de tratamiento al público sin discriminación basada en el género, la pertenencia étnica, la nacionalidad, la situación de minoría y/o la orientación sexual
- Transparencia y responsabilización
- Condiciones de la detención

La discusión debe revisar estas cinco áreas basándose en sus observaciones y sus respuestas a las 20 preguntas. Intente relacionar su experiencia con los puntajes que asignó en las 5 Areas de Observación.

La discusión puede incluir las 20 preguntas, pero no es necesario. Compare sus semejanzas y diferencias con otros miembros del equipo. Por favor, no cambie sus respuestas a las 20 preguntas al Cuestionario de los Visitantes. Deseamos conocer su impresión original.

Pauta de las Áreas de Observación

Estas 5 preguntas se deben responder individualmente por cada visitante DESPUÉS de la discusión del grupo.

Basándose en la discusión de su equipo, asigne un puntaje a cada uno de los ítems siguientes.

Por favor marque una "X" en el número que representa lo mejor posible su opinión.

1 es el puntaje más bajo. 5 es el puntaje más alto.

Puntaje Mayor 1 2 3 4 5 Puntaje Mayor

A. Orientación hacia la comunidad	1	2	3	4	5
B. Condiciones físicas	1	2	3	4	5
C. Igualdad de tratamiento al público sin discriminación basada en el género, la pertenencia étnica, la nacionalidad, la situación de minoría y/o la orientación sexual	1	2	3	4	5
D. Transparencia y responsabilización	1	2	3	4	5
E. Condiciones de detención	1	2	3	4	5

ANEXO C

Diagnóstico del estado que guarda la infraestructura de las UPC

En este anexo se describen los elementos de infraestructura que deben estar presentes en cada UPC, y posteriormente se reflexiona sobre el estado real de la infraestructura en las UPC visitadas por el equipo de Fundar.¹

Elemento de infraestructura	Descripción
Área de mando y control	<p><i>Comandancia.</i> La oficina del mando más alto en la UPC.</p> <p><i>Supervisión.</i> Espacio compartido por los mandos a cargo de la supervisión de las actividades operativas y administrativas. Se llaman Unidad de Control Administrativo (UCA).</p> <p><i>Planeación.</i> Área destinada a la toma de decisiones y planeación de estrategias entre la comandancia y el equipo operativo.</p> <p><i>Información.</i> En esta área se conduce el ciclo de la información (búsqueda, recolección, centralización, valuación e interpretación, explotación y difusión). En esta área se opera el Sistema de Información Policial (SIP).</p> <p><i>Logística.</i> Concentra la información de bases de datos para compartirlo con mandos superiores. En esta área se coordinan todas las funciones logísticas de la UPC.</p>
Sala de planeo	Se utiliza principalmente para planear operativos distintos a los sistemas rutinarios de protección, en ella se instruyen las órdenes necesarias, marcando las funciones específicas a los conjuntos y equipos. También sirve para analizar escenarios cuando se entrega un turno y se reportan hechos no previstos.
Aula de capacitación	En las aulas de las UPC se imparten los cursos de actualización; se organizan las reuniones con jueces cívicos y personal del MP para dar asesoría jurídica a los policías de las UPC y se ofrecen clases de preparatoria en el sistema abierto.
Depósito de armamento	El depósito de armamento en las UPC comprende una base de datos computarizada para mejorar el control y evitar irregularidades. El objetivo del sistema es que el armamento está debidamente controlado y sólo puede ser utilizado cuando el elemento al que está asignado se encuentre en servicio.

¹ La lista de elementos de infraestructura de las UPC que se hace en este Informe se ha derivado de las siguientes fuentes: Gobierno del Distrito Federal, *Unidades de Protección Ciudadana*, México, GDF, [s/f], 63pp; Gobierno del Distrito Federal, *Manual Administrativo de la Secretaría de Seguridad Pública del DF*, México, 2005, 692pp y la sección de UPC del sitio web de la SSPDF: portal.ssp.df.gob.mx/Portal/NuestrosPolicías/PoliciaPreventiva/Upc.htm. Debido a que las UPC carecen de una base normativa contundente, es necesario compilar información sobre infraestructura en distintos instrumentos.

Centro de comunicación	Cada UPC tiene un equipo de radio fijo que permite la comunicación constante con el mando superior, con las unidades adyacentes y con los elementos de la Unidad que se encuentran patrullando. Las patrullas, motocicletas y los que patrullan a pie deben contar con equipos móviles para comunicarse con el Centro de comunicación, también conocido como "central" o "base".
Guardarropa	Los policías adscritos a las UPC deben recibir su uniforme cuando llegan a cumplir su horario de servicio y lo regresan una vez que termina su turno. En el guardarropa también se conservan las prendas que se usan en ocasiones especiales (chamarras, impermeables, etc). En esta área se mantiene el control del envío de los uniformes a la tintorería.
Estacionamiento	Cada UPC debe tener espacios suficientes de estacionamiento para sus vehículos, así como para los vehículos particulares de los elementos que ahí trabajan.
Patio de maniobras	Este espacio permite formar al personal y pasar la lista pertinente antes de que salgan al servicio. En los patios de las UPC se hacen honores a la bandera a las 06:00 y a las 18:00 hrs.
Comedor	El diseño de los comedores en las UPC responde a la necesidad de proporcionar una ración caliente a los policías antes de iniciar su turno. Los comedores deben contar con el equipo físico y humano para elaborar los alimentos.
Dormitorios	En las UPC cada policía cuenta con una cama individual tipo litera, para ofrecerle un lugar cuando tenga que pernoctar por necesidades del servicio, o para cuando inicie de madrugada o termine en el turno vespertino y tenga problemas para transportarse a su casa. Los policías también deben contar con un gabinete para guardar sus efectos personales.
Servicios sanitarios y baños	Cada UPC debe contar con servicios sanitarios suficientes, regaderas y lavabos con agua caliente.
Peluquería	Las UPC deben disponer de un local para proporcionar este servicio en forma gratuita.
Gimnasio	Cada UPC debe tener un gimnasio para que los policías puedan conservar la condición física que su servicio requiere.
Área de recreación	Considerando que el personal en ocasiones debe permanecer en la unidad en situaciones de emergencia, es necesario que disponga de un espacio para que puedan distraerse, para ello se han dispuesto juegos de mesa y de billar.
Servicio médico	Cada UPC debe contar con un servicio de medicina esencialmente preventiva y para canalizar situaciones graves o de emergencia a hospitales.
Apoyo logístico	<i>Uniformes.</i> Hay ocho tipos de uniforme que son usados para las diferentes actividades que realizan los elementos de las UPC. Seis tipos de uniforme son regulares, más uno con chamarra de piel y el uniforme del grupo en patines. <i>Transporte distribuidor.</i> El personal que presta servicio pie a tierra es distribuido en autobuses a sus áreas de actuación, retornando en ese momento su recinto a los que han concluido su turno. <i>Vehículos de transporte para apoyo de las operaciones.</i> Para el desarrollo de las operaciones es necesario el abastecimiento de alimentos y materiales así como pequeños grupos de personal, para lo cual hay camionetas tipo panel y pick up.

Apoyo logístico	<p><i>Grúas de transporte.</i> Las estrategias de las UPC incluyen agilizar el tránsito vehicular o retirar los vehículos que se encuentran mal estacionados.</p> <p><i>Motocicletas.</i> Agilizan la presencia policial donde se solicite. Pueden actuar sobre rutas preestablecidas o por prioridades.</p> <p><i>Patrullas.</i> Durante el servicio un grupo de patrullas recorren el área de actuación realizando sus acciones de vigilancia y en apoyo del personal pie a tierra donde puede haber detenidos, que en su caso son trasladados en las patrullas a las autoridades correspondientes.</p> <p><i>Tintorería.</i> El servicio de tintorería busca también la vida útil de sus uniformes.</p> <p><i>Haberes.</i> Al personal que forma parte de una UPC se le asigna un estímulo económico adicional, porque se le exige rotar turnos, participar en operaciones, marchas, plantones, eventos culturales multitudinarios y eventos deportivos. Las actividades adicionales limitan al policía para trabajar en otra actividad, buscando que concentre todas sus capacidades en su carrera.</p> <p><i>Disponibilidad del equipo.</i> Se deben satisfacer a cabalidad las necesidades de equipamiento para los 400 elementos de cada Unidad Tipo, contando con el equipo necesario para un turno, por ejemplo: 100 escudos, 100 cascos antimotín, diez detectores de metales, etc.</p> <p><i>Casetas de apoyo ubicadas en puntos estratégicos.</i> Con el fin de proporcionar al personal los servicios mínimos indispensables de WC, botiquín de primeros auxilios, buzones de participación ciudadana, un lugar para guardar su toalla, chamarra, makinoff, impermeable y efectos personales.</p>
-----------------	--

A continuación se presentan algunas de las observaciones realizadas por el equipo de Fundar sobre diferentes aspectos relacionados con la provisión de servicios policiales y con la infraestructura necesaria para la prestación adecuada de estos servicios en las UPC.

Elemento de infraestructura	Descripción
Observaciones generales	<p>La mayoría de los edificios donde se encuentran las UPC visitadas son grandes, con amplios espacios no utilizados y, por tanto, con potencial para utilizarse en tareas de capacitación, información, supervisión, logística y evaluación del trabajo policial en sus respectivas demarcaciones.</p> <p>Por otra parte, se debe destacar el hecho de que en todas las UPC visitadas los recursos presupuestales para la compra de los insumos administrativos en estas áreas son insuficientes y los elementos en varias de estas UPC compran papelería, cartuchos de toner, cintas para máquinas de escribir y correctores de sus propios recursos. Según información corroborada en las UPC visitadas, cada una cuenta con una caja chica de 2,000 pesos mensuales para gastos de papelería elemental, pero no son suficientes. Asimismo, los elementos de las UPC cubren con recursos propios los gastos de reparación de sus instrumentos de trabajo.</p>

Observaciones generales	<p>La procedencia de los muebles y material de trabajo en estas áreas se puede sintetizar en tres rubros, de acuerdo con lo que el personal de las UCA en estas UPC reportó a Fundar:</p> <ul style="list-style-type: none"> a) Los muebles y, sobre todo, las máquinas de escribir en varias áreas de mando y control son propiedad de los elementos que ahí trabajan y las prestan a la UPC. b) En varios casos se recogieron muebles de la calle, identificados durante el patrullaje. c) En algunos casos se recibieron donaciones de vecinos o empresas.
Área de mando y control	Las áreas de comandancia, supervisión, información y logística no siempre están diferenciadas en las UPC visitadas. Las UPC 1, 3, 5, 6, 7, 9 y 11 tienen claras divisiones entre estas áreas, aún si sus condiciones no son óptimas. En el resto de las UPC se utilizan espacios comunes para desempeñar estas tareas, pero la comandancia siempre está separada.
Sala de planeación / aula de capacitación	En la mayoría de las UPC visitadas se observaron problemas tanto de equipamiento (sillas, mesas, pizarrón) como de estructura y mantenimiento (goteras, problemas de construcción, espacios pequeños, etc). Las situaciones más graves en este rubro se encontraron en las UPC 2 "Embajadas" y 4 "Alameda".
Depósito de armamento	<p>Las armerías, por lo general, se encuentran bien equipadas en términos de armas cortas para los policías. Sin embargo, divergen mucho en cuanto a armas largas e infraestructura como los muebles o anaquelos usados para guardarlas. Aún las UPC con mejor infraestructura, como la 3^a, no cuentan con mobiliario suficiente para guardar las armas de manera adecuada.</p> <p>El procedimiento para que el encargado de la armería entregue el arma al policía no se registra de manera digital, con la excepción de las UPC 2 "Embajadas", 3 "Ángel" y 7 "Coapa", donde funciona eficientemente la base de datos electrónica y la armería cuenta con una computadora para este fin. El registro de la entrega de armas en las otras UPC se hace a través de una libreta y a cambio de la entrega de una credencial. Los encargados de las armerías en la mayoría de las UPC se quejaron por la falta de un sistema computarizado de inventario. Sin embargo, es importante destacar la cuidadosa labor de los elementos encargados de las armerías, quienes suplen la falta de sistemas computarizados con un seguimiento personal y un conocimiento detallado de cada arma y su estado.</p>

Depósito de armamento	<p>Las principales carencias en este rubro se concentran en las armas de disuasión y el equipo de protección de los elementos. La principal queja de falta de equipo en este rubro fue la de los chalecos antibalas. En la mayoría de las UPC visitadas cuentan con la mitad de los chalecos necesarios para el estado de fuerza de la unidad. Asimismo, algunos de los entrevistados reportaron que un gran porcentaje de estos chalecos había sobrepasado su tiempo de vida útil y podrían no proveer de manera adecuada la protección a su vida. Las armas de disuasión no estaban presentes en varias armerías. Éstas son un elemento esencial para la prevención no violenta del delito. En algunos casos, había una adecuada provisión de estas armas pero los elementos de la UPC no habían recibido aún la capacitación necesaria para su uso. Entre este tipo de equipo se encuentran los escudos, tonfas, esposas para manos y candados de mano.</p> <p>Sólo la UPC 3 tiene suficiente equipo antimotines (de hecho, tienen más del que necesitan), las demás UPC reportan carencias en este terreno.</p> <p>Una de las armerías mejor equipadas se encuentra en la UPC 5 "Revolución", donde hay 180 chalecos, 100 esposas (que están en desuso por falta de capacitación específica), y 399 tonfas y escudos.</p>
Centro de comunicación	<p>La falta de aparatos de comunicación fue una de las principales quejas de los elementos entrevistados y una de las más graves carencias que se observaron durante las visitas. En la mayoría de las UPC visitadas únicamente los mandos (Gama, Delta y Omega) tienen acceso a radios de comunicación.² Los elementos de patrullaje o de pie a tierra no poseen estas herramientas.</p> <p>Debido a la importancia de que los elementos se puedan mantener en comunicación y a la seguridad que les provee saber que tienen la posibilidad de pedir auxilio fácilmente, los miembros de las UPC han incurrido de manera informal, el uso de celulares de bajo costo para mantenerse comunicados (UNEFTON). Sin embargo, el uso de estos aparatos se encuentra prohibido para los elementos por parte de la SSPDF. Esta norma se cumple en algunos casos, pero generalmente los supervisores pasan por alto esta infracción al entender la importancia de la comunicación entre células de pie a tierra y patrullas o bases de control. Las graves carencias en materia de equipo de comunicación también orillan a los policías que patrullan a pie, o en el vasto número de patrullas sin radio, a pedir teléfonos prestados en negocios para poder denunciar hechos o pedir refuerzos. Esto, evidentemente, tiene un efecto negativo en la capacidad de respuesta ante el delito y frente a los ciudadanos.</p>

² De las UPC visitadas, la que tuvo la mayor cantidad de radios de comunicación fue la 2a "Embajadas" y esto se debió a que es la que menor cantidad de células pie a tierra posee y por lo tanto la mayoría de los elementos se encuentra en patrullas.

Centro de comunicación	<p>Otra carencia grave de los centros de comunicación es el equipo de cómputo necesario para sistematizar la amplia variedad de fenómenos delictivos que se reportan a la Central de Radio, para ser comunicados debidamente al SIP. Ninguna UPC visitada cuenta con equipo de cómputo específico para esta área.</p> <p>Las siguientes UPC tienen carencias serias en materia de radios:</p> <ul style="list-style-type: none"> - La UPC 1 cuenta con 30 radios. - La UPC 2 cuenta con 32 radios. - La UPC 5 cuenta con 4 radios que usan los mandos. - La UPC 20 cuenta con 2 radios que usan los mandos.
Estacionamiento	También en este rubro se observaron grandes diferencias. Por ejemplo, mientras el estacionamiento de la UPC 3 "Ángel" es de varios pisos, cuenta con un moderno sistema de elevadores para mover los vehículos de un piso a otro y amplio espacio para visitantes, en la UPC 5 "Revolución", los elementos tienen que usar el estacionamiento de un centro comercial cercano para dejar sus patrullas y autos particulares.
Patio de maniobras	En todas las UPC visitadas se mantienen con esmero las condiciones del patio de maniobras, donde se pasa lista al personal de cada turno y se hacen honores a la bandera dos veces por día. La única UPC donde no operaba temporalmente este patio es la 5 ^a "Revolución" por obra pública. La inversión y cuidado de estos patios contrasta con la falta de inversión en materia de equipo de cómputo.
Comedor	La falta de alimentación adecuada (comedores, dietas, temperatura de los alimentos, calidad de los alimentos) es una de las principales quejas de los policías en las UPC visitadas por Fundar. De las trece UPC visitadas únicamente cuatro contaban con comedores y cocinas, otras cuatro contaban con estas instalaciones pero aún no estaban en funcionamiento, y según algunos de los elementos llevaban así más de un año. En las UPC que no cuentan con comedor o cocina, la SSPDF distribuye paquetes de lunch que contienen un jugo, una fruta y un sandwich.
Dormitorios	Las condiciones físicas de los dormitorios varían considerablemente entre las UPC visitadas. En las UPC 2 y 7 hay un espacio para dormitorios y algunas camas. Por otra parte, la UPC 3 tiene amplios dormitorios con literas y lockers para cada policía, además de que hay dormitorios para hombres y mujeres por separado.
Servicios sanitarios y baños	A pesar de la considerable diferencia en la calidad de materiales e infraestructura física de los baños entre las UPC visitadas por Fundar, es importante destacar que todos se encontraban en muy buenas condiciones de limpieza. El personal de la UPC es responsable de su limpieza y mantenimiento. En el caso de la UPC 2 "Embajadas" los baños con regaderas fueron construidos por elementos policiales adscritos a esa Unidad que tienen experiencia de albañilería y plomería.

Área de recreación	Sólo las UPC 3 "Ángel", 11 "Reforma" y 7 "Coapa" cuentan con área de recreación.
Servicio médico	Sólo la UPC 3 tiene un servicio médico funcional y eficiente. En otras UPC visitadas el servicio médico tiene graves carencias de material de curación y sólo funciona en un turno.
Apoyo logístico	<p><i>Uniformes.</i> Las carencias en materia de provisión de uniformes a los elementos de las UPC fue uno de los temas con mayor nivel de convergencia entre los elementos de las UPC visitadas por Fundar. Gran parte de los policías en estas UPC sólo ha recibido un uniforme durante su servicio. La mayoría de ellos se han visto en la necesidad de comprar parte o la totalidad de sus uniformes actuales. Éste es un tema que causa gran frustración entre los policías.</p> <p><i>Transporte distribuidor.</i> Las UPC 1, 2, 3, 6 y 9 cuentan con el servicio de transporte distribuidor.</p> <p>El personal de la UPC 2 "Embajadas" cuenta con un autobús de transporte que los recoge a las 5h30 en la estación de metro Chapultepec para llevarlos a la UPC.</p> <p><i>Motocicletas y patrullas.</i> En todas las UPC visitadas por el equipo de Fundar se reportaron importantes problemas con el estado de fuerza vehicular. Desde la falta de vehículos como motocicletas, patrullas y especialmente transportes distribuidores y vehículos de carga como pick-ups y grúas. Además de la falta de estos vehículos, en todas las UPC se reportó un alto número de unidades en mal estado o descompuestas. La falta de suficientes talleres mecánicos es una de las razones del estado de estos vehículos, según algunos de los entrevistados. Las UPC cuentan únicamente con talleres insuficientes de parte de la SSPDF donde pueden llevar los vehículos para reparaciones y mantenimiento, y éstos, trabajan por encima de su capacidad. Debido a esto, el tiempo que puede tardar un vehículo en el taller resulta exagerado y los jefes del área de logística terminan recurriendo a elementos con cierta capacitación en cuestiones de mecánica para resolver los problemas de los vehículos en las mismas instalaciones de las UPC.</p> <p>Los siguientes problemas con respecto al parque vehicular fueron documentados en las UPC visitadas:</p> <ul style="list-style-type: none"> - UPC 1 "Corredor". Cuentan con 14 patrullas, de las cuales sólo funcionan 7. - UPC 3 "Ángel". Cuentan con 30 patrullas, de las que funcionan 18. - UPC 5 "Revolución". Cuentan con 25 patrullas, de las cuales sólo funcionan 18. - UPC 7 "Coapa". Cuentan con 17 patrullas, de las cuales funcionan 10. - UPC 11 "Reforma". Cuentan con 35 patrullas, de las cuales sólo funcionan 20. - UPC 20 "San Jerónimo". Cuentan con 27 patrullas, de las cuales funcionan sólo 10.

Apoyo logístico	<p>Tintorería. La falta de tintorerías en la mayoría de las UPC, contrario a lo que establecen sus lineamientos, aunada al hecho de que los elementos tengan que comprar sus propios uniformes, genera un estado de descuido general en los uniformes y esto contribuye a la mala imagen de la corporación y a costos elevados para el policía en la compra de diversos juegos de uniformes.</p> <p>De las UPC visitadas sólo la 3 "Ángel" cuenta con servicio de tintorería funcionando.</p> <p>Disponibilidad del equipo. La falta de personal de apoyo hace que los elementos de las UPC dediquen parte de su tiempo a labores de limpieza y mantenimiento de las instalaciones, el mobiliario y los vehículos. Esto además de generar costos financieros para los elementos (quienes en varios de los casos tienen que proveer los insumos para la limpieza y mantenimiento), tiene un impacto negativo muy profundo en la cantidad y la calidad del tiempo dedicado a sus labores principales.</p> <p>Compensación económica. Mientras un elemento de la policía sectorial (raso) gana entre 4,685 y 6 mil pesos netos mensuales, un policía en UPC gana entre 8 y 9 mil pesos netos mensuales.³ El incremento en percepción salarial es un gran esfuerzo ante los recortes presupuestales que ha sufrido la SSPDF en los últimos años. Este incentivo busca contribuir a la redignificación de la función policial y a contener posibles actos de corrupción. Durante las entrevistas a profundidad a policías en UPC se preguntó "¿considera que el sueldo que recibe es adecuado?" Las respuestas oscilaron entre Medio y Alto en un rango de Muy Bajo a Muy Alto. Los policías sectoriales entrevistados tendieron a responder "Alto". Según todos los entrevistados, nadie recibe compensaciones por las horas extra de trabajo.</p> <p>Casetas de apoyo. En ninguna UPC visitada se informó sobre la operación de las casetas de apoyo.</p>
-----------------	---

³ Información obtenida de la nómina del Gobierno del DF, octubre de 2007
http://nomina.dgap.df.gob.mx:9004/sig/owa/nomina_info_sueldo_depen

ANEXO D
Unidades de Protección Ciudadana visitadas

Unidad	Teléfonos	Ubicación
UPC-1	55425449	Puente De Santo Tomas No. 19, Col. Centro
UPC-2	55703503	Zaragoza S/N 3a. Sección de Chapultepec
UPC-3	55464871	Ponciano Arriaga No. 6, Col. Tabacalera
UPC-4	55223023	Topacio No. 31, Col. Centro
UPC-5	55354021	Eulalia Guzmán No. 555, Col Atlampa
UPC-6	26301319	Clavel No. 157, Col. Santa María la Rivera
UPC-7	56037497	Periférico No. 7700 y Canal Nacional, V. Coapa
UPC-8	53533376	San Mateo No. 32, Col. Villas de Azcapotzalco
UPC-9	57515317	Rupias No 40 Esq. Damasco, Col. Simón Bolívar
UPC-11	52425367	Calle 71 S/N y Samuel Gompers Col. Santa Cruz Meyehualco
UPC-12	55401979	Monte Altai No 116 Esq. Alpes, Col. Lomas de Chapultepec
UPC-15	57455177	Canal De San Juan S/N, Col. Tepalcates
UPC-20	56673684	Av. San Jerónimo S/N, Col. San Bernabé, Esquina Soledad

ANEXO E

Fragments testimoniais de polícies operatives entrevistats per el equip de Fundar

A. Políticas de organización policial, operación táctica y participación ciudadana

Política pública	Muestra de opiniones sobre las políticas de organización policial, operación táctica y participación ciudadana desde la perspectiva de elementos entrevistados por el equipo de Fundar
P1	"[...] pues si veo difícil que repliquen las UPC en los estados, porque se necesita mucho dinero y mucha capacitación. Aquí la verdad es que le han echado muchas ganas en pocos años, pero ya ve todas las carencias que tenemos. En los estados sería bueno repetirlo, pero tendrían que buscar bien los recursos primero, para asegurarse que tienen completos los grupos para patrullar bien y todo el equipo que cuesta caro y no hacerlo a medias". (Oficial hombre, mayo de 2007).
P2	"El hecho de que en Liverpool [oficina central de la SSPDF] se concentre todo el presupuesto y desde la UPC no se pueda hacer nada aleja el objetivo general de lo que debería ser la policía de proximidad o la de barrio. Habría más transparencia si se distribuyera el presupuesto y decidíramos en su uso desde las UPC". (Oficial hombre, mayo 2007).
P4	"Una herencia de la policía anterior es que existe un fuerte distanciamiento entre los vecinos y nosotros". (Oficial hombre, junio de 2007).
P6	"El mayor problema que tenemos al patrullar y en el contacto con la gente es el ambulantaje de la zona, cada UPC tiene sus propios problemas de acuerdo a la zona en que opera, por eso necesitamos tener nuestra propia estrategia para patrullar y para combatir los problemas". (Oficial hombre, mayo de 2007).
P7	"Nos urge personal de planta, eso sí es bien importante, cuando los elementos tenemos que limpiar, entrarle al mantenimiento y todo se nos va tiempo que deberíamos dedicar a cosas de policías no a esto, o nos hace que tengamos que salir más tarde, lo que tampoco es justo". (Oficial mujer, mayo de 2007).

B. Políticas de fenomenología delictiva

Política pública	Muestra de las políticas de fenomenología delictiva desde la perspectiva de elementos entrevistados por el equipo de Fundar
P1	<p>"Los comandantes [directores de las UPC] no siempre manejan la información del SIP, eso sí afecta mucho". (Oficial mujer, mayo de 2007).</p> <p>"Deberíamos poder cruzar la información nuestra del SIP con la de otros sectores vecinos, así sabemos mejor de los [delincuentes] que van y vienen y de lo que pasa al lado, para evitar el efecto cucaracha". (Oficial hombre, mayo de 2007).</p>

C. Políticas para la evaluación, la profesionalización y el apoyo a policías

Política pública	Muestra de las políticas para la evaluación, la profesionalización y el apoyo a policías desde la perspectiva de elementos entrevistados por el equipo de Fundar
P1	"Mucha de la chamba cae en el jefe de la UCA, pero es chamba que no siempre le corresponde, saca el trabajo del jefe de la UPC y de otros elementos, pero no lo toman en cuenta para los puntos en la plantilla, ¿dónde queda todo ese trabajo extra que se hace con gusto, pero que no se refleja tampoco en prestaciones?". (Oficial hombre, junio de 2007).
P1	"Todavía hay mucho compadrazgo en los ascensos aquí para las UPC, ya no se diga para los administrativos. Uno tiene que hacer puntos buenos para no tener un mal historial, pero los puntos buenos no sirven para ascender. Es injusto que quienes arriesgamos la vida no podemos ascender por falta de conexiones y otros ascienden muy rápido". (Oficial mujer, mayo de 2007).
P2	"Además de las plantillas y los puntos de cada quien todavía nos hace falta como un manual para que nos quede claro como se otorgan los ascensos y los premios". (Oficial hombre, mayo de 2007).
P2	"¿Cómo va a ser justo [el SED]? Por cada hora extra nos dan un punto y eso sí sacrifica mucho de la convivencia familiar, ya no puede uno comer con la familia o hacer tareas con los niños, ni nada, pero por cada vez que usamos el celular nos quitan 10 puntos ... ¿cómo quieren que no usemos el celular y nos quitan puntos si no nos dan radio, cómo nos comunicamos entonces o que se huyan los [delincuentes]?". (Oficial hombre, mayo de 2007).
P3	"No se sabe mucha información sobre el sistema [el SED] y qué tanto lo usan para tomar las decisiones que finalmente toman, eso atenta contra nuestros derechos también de policías". (Oficial hombre, mayo de 2007).
P4	"Hacen falta cursos de liderazgo especiales para policías, son importantísimos y no nos lo dan en la capacitación". (Oficial hombre, mayo de 2007).
P5	"[La SSPDF] debería facilitar la universidad abierta para mandos medios, así como ahora está ayudando con la preparatoria abierta, eso nos ayudaría a ser más profesionales". (Oficial hombre, mayo de 2007).

Política pública	Muestra de las respuestas de policías a preguntas expresas sobre evaluación, profesionalización y apoyo a policías
P2	El único estímulo que refieren los policías entrevistados por Fundar son los 2,000 pesos que reciben por remisiones al MP. Al responder a la pregunta “¿cree que las premiaciones y sanciones a las que son sujetos los elementos de las UPC son adecuadas?” los policías indican que las sanciones son duras, incluyendo en ocasiones más de ocho horas de encuartelamiento. Las mujeres policías que respondieron esta pregunta hicieron énfasis en los problemas que esto les genera para cuidar a sus hijos.
P4	Los policías entrevistados por Fundar que respondieron “no” a la pregunta “¿considera que la capacitación que ha recibido es adecuada para las funciones que desempeña?” señalaron los siguientes elementos como prioritarios para la capacitación: técnicas de sometimiento, tácticas contra la delincuencia, computación, carreras abiertas, uso del marco jurídico y criminalística.
P7	Al responder la pregunta “En caso de enfrentar un proceso judicial debido a actividades de su trabajo, ¿considera que la SSPDF lo protegería de manera adecuada?” en el cuestionario que se utilizó para las entrevistas a profundidad, los policías contactados seleccionaron las dos opciones más bajas en la escala: “Bajo” y “Muy Bajo”.

ANEXO F

Estructura orgánica de la Secretaría de Seguridad Pública del Distrito Federal

<p>Reglamento Interior de la Secretaría de Seguridad Pública del Distrito Federal vigente hasta el 28 de noviembre de 2008.</p> <p>1. Secretario</p> <p>I. Unidades Administrativas:</p> <ul style="list-style-type: none">a) Coordinación de Proyectos Especialesb) Dirección General de Asuntos Jurídicosc) Unidad de Asuntos Internosd) Dirección Ejecutiva de Comunicación Sociale) Dirección Ejecutiva de Tecnologías de Información <p>II. Órgano Desconcentrado:</p> <ul style="list-style-type: none">a) Instituto Técnico de Formación Policial <p>2. Subsecretaría de Seguridad Pública</p> <p>I. Unidad Administrativa:</p> <ul style="list-style-type: none">a) Dirección Ejecutiva de Apoyo y control Operativo <p>II. Unidades Administrativas Policiales:</p> <ul style="list-style-type: none">a) Dirección General de la Policía Sectorialb) Dirección General de Tránsitoc) Dirección General de Comunicaciones <p>3. Subsecretaría de Participación Ciudadana y Prevención del Delito</p> <p>I. Unidades Administrativas:</p> <ul style="list-style-type: none">a) Dirección General de Prevención del Delitob) Dirección General de Apoyo Institucionalc) Dirección General de Estadística e Información Policial <p>II. Unidad Administrativa Policial:</p> <ul style="list-style-type: none">a) Dirección General de Agrupamientosb) Dirección General de Acciones Preventivas <p>4. Subsecretaría de Desarrollo Institucional</p> <p>I. Unidades Administrativas:</p> <ul style="list-style-type: none">a) Dirección General de Carrera Policialb) Dirección General del Centro de Control de Confianzac) Dirección General del Consejo de Honor y Justicia <p>II. Órgano Desconcentrado:</p> <ul style="list-style-type: none">a) Instituto Técnico de Formación Policial <p>5. Oficialía Mayor</p> <p>I. Unidades Administrativas:</p> <ul style="list-style-type: none">a) Dirección General de Recursos Humanosb) Dirección General de Recursos Materiales y Servicios Generalesc) Dirección General de Mantenimiento y Transported) Dirección General de Recursos Financierose) Dirección Ejecutiva de Desarrollo Organizacional y Administrativof) Dirección Ejecutiva de Control Administrativo de Unidades Operativas <p>Reglamento Interior de la Secretaría de Seguridad Pública del Distrito Federal vigente a partir del 28 de noviembre de 2008, publicado el 18 de octubre de 2008.</p> <p>1. Secretario</p> <p>I. Unidades Administrativas:</p> <ul style="list-style-type: none">a) Dirección General de Asuntos Jurídicosb) Dirección General de Asuntos Internosc) Dirección Ejecutiva de Comunicación Social <p>II. Unidades de Policía Complementaria:</p> <ul style="list-style-type: none">a) Dirección General de la Policía Auxiliarb) Dirección General de la Policía Bancaria e Industrial <p>2. Subsecretaría de Operación Policial</p> <p>I. Unidades Administrativas Policiales:</p> <ul style="list-style-type: none">a) Dirección General de la Policía de Proximidadb) Dirección General de la Policía Metropolitanac) Dirección General de Apoyo y Control Operativod) Dirección Ejecutiva de Logística y Seguimiento Operativo <p>3. Subsecretaría de Control de Tránsito</p> <p>I. Unidades Administrativas Policiales:</p> <ul style="list-style-type: none">a) Dirección General de Operación de Tránsitob) Dirección General de Ingeniería de Tránsitoc) Dirección Ejecutiva de Aplicación de Normatividad de Tránsito <p>4. Subsecretaría de Participación Ciudadana y Prevención del Delito</p> <p>I. Unidades Administrativas:</p> <ul style="list-style-type: none">a) Dirección General de Participación Ciudadanab) Dirección General de Prevención del Delitoc) Dirección General de Derechos Humanosd) Dirección Ejecutiva de Salud y Bienestar <p>II. Unidades Administrativas Policiales:</p> <ul style="list-style-type: none">a) Dirección Ejecutiva del Escuadrón de Rescate y Urgencias Médicas <p>5. Subsecretaría de Desarrollo Institucional</p> <p>I. Unidades Administrativas:</p> <ul style="list-style-type: none">a) Dirección General de Carrera Policialb) Dirección General del Centro de Control de Confianzac) Dirección General del Consejo de Honor y Justicia <p>II. Órgano Desconcentrado:</p> <ul style="list-style-type: none">a) Instituto Técnico de Formación Policial <p>6. Subsecretaría de Información e Inteligencia Policial</p> <p>I. Unidades Administrativas:</p> <ul style="list-style-type: none">a) Dirección General de Tecnologías de Información y Comunicacionesb) Dirección General de Inteligencia Policialc) Dirección General de Registro Vehicular y Seguridad Privadad) Coordinación General del Proyecto Bicentenario <p>7. Oficialía Mayor</p> <p>I. Unidades Administrativas:</p> <ul style="list-style-type: none">a) Dirección General de Recursos Humanosb) Dirección General de Recursos Materialesc) Dirección General de Mantenimiento y Serviciosd) Dirección General de Recursos Financierose) Dirección Ejecutiva de Transparencia y Rendición de Cuentasf) Dirección Ejecutiva de Desarrollo Organizacional y Administrativo <p>8. Jefatura del Estado Mayor Policial</p> <p>I. Unidades Administrativas:</p> <ul style="list-style-type: none">a) Dirección General de Enlace Institucional <p>II. Unidad Administrativa Policial:</p> <ul style="list-style-type: none">Dirección General de Planes y Organización TácticaDirección Ejecutiva de Helicópteros
--

FUENTES CONSULTADAS

Bibliográficas

- Acero, Hugo, *Los gobiernos locales y la seguridad ciudadana*, Bogotá, Policía Nacional de Colombia, 2005, 67pp.
- Acero, Hugo, *Cultura ciudadana, la convivencia y la seguridad ciudadana*, [s/f], [s/e], 20pp.
- Ambos, Kai, Juan Luis Gómez Colomer y Richard Vogler (eds.), *La policía en los Estados de Derecho latinoamericanos*, Friedrich Ebert Stiftung, Bogotá, 2003, 629 pp.
- Arroyo, Mario, *Evaluando la "Estrategia Giuliani": la política de 'Cero Tolerancia' en el Distrito Federal*, San Diego, University of California at San Diego, 18pp.
- Bañón i Martínez, Rafael, *La evaluación de la acción y de las políticas públicas*, Madrid, Díaz de Santos, 2003, 250pp.
- Bayley, David, *Democratizing Police Abroad: What to Do and How to Do It*, Washington, US Department of Justice, 2001, 126pp.
- Bayley, David, *Police for the Future*, Nueva York, Oxford University Press, 1994, 187pp. [serie Studies in Crime and Public Policy].
- Beato, Claudio C., *Ação e estratégia das organizações policiais*, Belo Horizonte, Universidade Federal de Minas Gerais, 2000, 18 pp.
- Dammert, Lucía y John D. Bailey (coords.), *Seguridad y reforma policial en las Américas. Experiencias y desafíos*, Buenos Aires, Siglo XXI, 379 pp.
- Dammert, Lucía y Alejandra Lunecke, *La prevención del delito en Chile. Una visión desde la comunidad*, Santiago, Centro de Estudios en Seguridad Ciudadana – Universidad de Chile, 123pp.
- Dean, Geoff, "Police Reform: Rethinking Operational Policing", *Journal of Criminal Justice*, vol. 23, núm. 4, 1995, pp. 337-347.
- Gobierno del Distrito Federal, *Manual Administrativo de la Secretaría de Seguridad Pública del DF*, México, 2005, 692pp.
- Gobierno del Distrito Federal, *Programa General de Desarrollo 2001-2006*, México, 2001, 186pp.

Gobierno del Distrito Federal, *Programa General de Desarrollo 2007-2012*, México, 2007, 113pp.

Gobierno del Distrito Federal, Secretaría de Seguridad Pública, *Sistema de Evaluación del Desempeño Personal*, México, SSPDF, [s/f], 24 pp. [SDI/DGCP/DP].

Gobierno del Distrito Federal, *Unidades de Protección Ciudadana*, México, GDF, [s/f], 63pp.

Hills, Alice, *Police Reform in Post-Colonial Societies*, Ginebra, Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces, 2002, 20pp. [Serie Working Papers, núm. 36].

Kempa, Michael, 'Tracing the Diffusion of Policing Governance Models from the British Isles and Back Again: Some Directions for Democratic Reform in Troubled times', *Police Practice and Research*, vol. 8, núm. 2, mayo de 2007, pp. 107-123.

Kuri Cervantes, Ángel, Aproximaciones iniciales al análisis de la transparencia, rendición de cuentas y presupuestos en las instituciones de seguridad pública. El caso del Distrito Federal, México, Fundar, 2005, 53pp.

Naval, Claire y Juan Salgado, *Irregularidades, maltratos y abusos de poder en el Distrito Federal: la relación de los agentes policiales y del Ministerio Público con la población*, Fundar, Centro de Análisis en Investigación, México, 2006.

Secretaría de Seguridad Pública (Federal), *Reingeniería al modelo de combate al delito*, México, SSP, 2007, 21pp.

Secretaría de Seguridad Pública del DF, *Informe de Resultados del Plan de Acciones 2004-2006*, México, diciembre de 2006, 59pp.

Tilley, Nick (ed.), *Handbook of Crime Prevention and Community Safety*, London, Willan, 2005, 782 pp.

Walker, Samuel, *The New World of Police Accountability*, Thousand Oaks, SAGE, 2005, 243 pp.

Electrónicas

Acuerdo de Creación del Consejo Ciudadano de Seguridad Pública

http://www.consejeria.df.gob.mx/gaceta/pdf/Diciembre04_01_127.pdf
última consulta 15/10/2007

Acuerdo de Clasificación de la Información en poder SSPDF

http://www.consejeria.df.gob.mx/gaceta/pdf/febrero05_16_20.pdf
última consulta 15/10/2007

Caso 03/2006 sobre la homologación de instituciones de seguridad
http://www.consejeria.df.gob.mx/gaceta/pdf/abril06_10_42.pdf
última consulta 15/10/2007

Carabineros de Chile
<http://www.carabinerosdechile.cl/sitioweb/web/verSeccion.do?cod=11>
Última consulta 19/10/07

Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal <http://www.cdhdf.org.mx>
Última consulta 18/10/07

Consejo Ciudadano Seguridad Pública y Procuración de Justicia del DF
http://www.consejeria.df.gob.mx/gaceta/pdf/enero07_22_21.pdf
última consulta 15/10/2007

Convenio Coordinación 2004
http://www.consejeria.df.gob.mx/gaceta/pdf/marzo04_2_16.pdf
última consulta 15/10/2007

Convenio Coordinación 2007
http://www.consejeria.df.gob.mx/gaceta/pdf/febrero07_16_32.pdf
última consulta 15/10/2007

Descripción Infraestructura UPC
<http://portal.ssp.df.gob.mx/Portal/NuestrosPolicías/PoliciaPreventiva/Upc.htm>
Unidades de Protección Ciudadana, Gobierno del Distrito Federal, 63 pp.

Lineamientos Generales Programa SP 2006-2012
http://www.consejeria.df.gob.mx/gaceta/pdf/julio07_19_129.pdf
última consulta 15/10/2007

Ministerio de Defensa, República de Chile, Subsecretaría de Carabineros.
<http://www.subsecar.cl/ComunidadPrevencion/cuadrante.php>
Última consulta 20/10/2007

Modificación al Convenio de Coordinación 2004
http://www.consejeria.df.gob.mx/gaceta/pdf/Noviembre04_19_122.pdf
última consulta 15/10/2007

Nómina del Gobierno del DF por dependencia, SSPDF
http://nomina.dgap.df.gob.mx:9004/sig/owa/nomina_info.sueldo_depen
última consulta 27/10/2007

Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, complicación de estadísticas delictivas.
<http://www.pjdf.gob.mx/stats%20diarias/anual/index.asp>
Última consulta 09/10/2007

Secretaría de Seguridad Ciudadana del Estado de Querétaro
<http://seguridad.queretaro.gob.mx/ssc/> Última consulta 15/10/07

En el año 2000 se creó la Secretaría de Seguridad Ciudadana, que reemplazó a la Dirección General de Seguridad Pública, que era la dependencia encargada de la seguridad en el estado.

Algunas de las principales responsabilidades de la Secretaría de Seguridad Ciudadana son: la coordinación y supervisión de las unidades de policía estatal, así como la coordinación y supervisión de las unidades de policía municipal.

La Secretaría de Seguridad Ciudadana es la autoridad competente para establecer y modificar las normas de funcionamiento de las unidades de policía estatal y municipal.

La Secretaría de Seguridad Ciudadana es la autoridad competente para establecer y modificar las normas de funcionamiento de las unidades de policía estatal y municipal.

La Secretaría de Seguridad Ciudadana es la autoridad competente para establecer y modificar las normas de funcionamiento de las unidades de policía estatal y municipal.

La Secretaría de Seguridad Ciudadana es la autoridad competente para establecer y modificar las normas de funcionamiento de las unidades de policía estatal y municipal.

La Secretaría de Seguridad Ciudadana es la autoridad competente para establecer y modificar las normas de funcionamiento de las unidades de policía estatal y municipal.

La Secretaría de Seguridad Ciudadana es la autoridad competente para establecer y modificar las normas de funcionamiento de las unidades de policía estatal y municipal.

**Los retos para la reforma policial a nivel local en México:
una evaluación de las Unidades de Protección
Ciudadana en el Distrito Federal**

se terminó de imprimir en junio de 2009.

La edición consta de 400 ejemplares más sobrantes para reposición.

Edición a cargo de:

Fundar, Centro de Análisis e Investigación, A.C.

