



RECUPERACIÓN DE LA CIUDAD: REFORMA POLICIAL EN LA CIUDAD DE MÉXICO, 2002–2008

SINOPSIS

Cuando Andrés Manuel López Obrador tomó posesión como jefe de gobierno del Distrito Federal a fines del año 2000, una ola masiva de delitos venía azotando la capital nacional. De 1995 a 1998, la tasa de criminalidad de la ciudad prácticamente se había triplicado. Consciente de que se necesitaría un nuevo enfoque para recuperar las calles de manos de los delincuentes, López Obrador incorporó a un experimentado líder político, Marcelo Ebrard Casaubón, para dirigir la Secretaría de Seguridad Pública del Distrito Federal (SSPDF). Juntos introdujeron nuevos sistemas de documentación, mapeo y análisis de los delitos para generar una asignación más eficiente de los recursos policiales y mejorar las estrategias policiales preventivas. Ebrard también convocó a un grupo para crear Unidades de Protección Ciudadana (UPC), mejorar las relaciones entre policías y ciudadanos, profesionalizar la policía y crear un programa de policía de barrio. A pesar de las abruptas transiciones de liderazgo en la Secretaría de Seguridad Pública, una década después, la Ciudad de México tenía mayor capacidad para combatir el delito y mayor control político sobre las áreas de alta criminalidad de la ciudad, lo que sentó las bases para reformas adicionales de seguridad pública.

Rachel Jackson elaboró este estudio de caso sobre la base de entrevistas realizadas en la Ciudad de México (México) por Ben Naimark-Rowse durante febrero de 2013 y por Jackson durante noviembre de 2013. Este estudio de caso de ISS fue posible gracias al apoyo y la colaboración del Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey. El caso se publicó en junio de 2014.

INTRODUCCIÓN

Incluso dentro del país que se posicionaba como primer lugar en incidencia de robos con violencia entre los miembros de la OECD, a finales de los años noventa la Ciudad de México destacó. La vida cotidiana en la capital de México se caracterizaba por la creciente amenaza de secuestros, asaltos, robos a mano armada y asesinatos.

Si bien la inseguridad había asolado la Ciudad de México durante décadas, en los años noventa se acentuó la tasa de criminalidad. Entre 1990 y 1996, las tasas de robos, daños a la

propiedad, fraudes y extorsión que se reportaron en la Ciudad de México aumentaron más del doble, pasando de 1,059 incidentes por cada 100,000 habitantes a 2,434.3; además, el porcentaje de robos con violencia dio un salto.¹ Esta tendencia empeoró en la segunda mitad de la década: de 1995 a 1998, la tasa general de criminalidad de la Ciudad de México prácticamente se triplicó. Hacia fines de los años noventa y principios de la primera década del siglo XXI, los residentes de la Ciudad de México expresaron percibir niveles más altos de inseguridad que en cualquier otra ciudad del país.²

En diciembre de 2000, los votantes de la ciudad eligieron como jefe de gobierno a Andrés Manuel López Obrador. Miembro del partido de izquierda, el Partido de la Revolución Democrática (PRD), López Obrador convirtió en prioridad de su administración asumir el control de la policía del Distrito Federal y combatir la delincuencia. Reconoció públicamente que el deterioro de la seguridad pública de la ciudad podría socavar el control de la propia ciudad por parte del gobierno y que hacer frente a la situación era crucial para el futuro de su partido político minoritario.³

“López Obrador entendió que, para tener un mayor control político sobre la ciudad y un futuro político para la izquierda, realmente debía comprometerse con los problemas en materia de seguridad”, dijo Arturo Alvarado, profesor de El Colegio de México y experto en trabajo policial.

Sin embargo, los avances iniciales en las reformas en materia de seguridad se estancaron cuando el jefe de la Secretaría de Seguridad Pública del Distrito Federal (SSPDF), Leonel Godoy, renunció a la administración para incorporarse al gobierno estatal de Michoacán.

En febrero de 2002, López Obrador volvió a encaminar su programa de reformas cuando eligió a Marcelo Ebrard Casaubón, un antiguo y respetado rival político, como jefe de la Secretaría de Seguridad Pública del Distrito Federal. En ese entonces, Ebrard era miembro de la Cámara Baja del Congreso de México, donde había dirigido investigaciones sobre corrupción gubernamental. Puesto que en aquella época estaba afiliado a un partido político más pequeño y de creación reciente en lugar de a uno de los tres grandes partidos que se disputaban el control del Gobierno de México —el PRD; el Partido Acción Nacional (PAN), del presidente; y el Partido Revolucionario Institucional (PRI), antiguo partido gobernante—, algunos observadores consideraron que su nombramiento representaba un acuerdo mutuo

entre la administración del D.F. y el gobierno federal.⁴

Ebrard tenía experiencia en gestión de problemas de seguridad pública en la ciudad. A principios de los años ochenta, se había incorporado a la Secretaría de Planificación y Presupuesto, y para 1992 había ascendido a la Secretaría de Gobierno. Cinco años después, obtuvo un puesto en la legislatura nacional. En el año 2000, Ebrard creó un nuevo partido político y se presentó como candidato a jefe de gobierno (alcalde) de la Ciudad de México, pero luego retiró su candidatura y refrendó su apoyo al candidato principal, López Obrador.

“[López Obrador] necesitaba a alguien con liderazgo político”, dijo Ebrard con respecto a su posterior nombramiento como secretario de Seguridad Pública. Esas aptitudes de liderazgo serían indispensables para la tarea por delante.

Para Ebrard, reformar la policía y hacer frente a la creciente tasa de criminalidad de la Ciudad de México se convertiría en un reto enorme, que había derrotado las aspiraciones reformistas de sus antecesores. En 1998, por ejemplo, el jefe de policía de la Ciudad de México, Rodolfo Debernardi, había renunciado tras sólo un año en el cargo y había declarado que aún no había nacido la persona capaz de lidiar con el problema del delito en la ciudad.⁵

EL RETO

Las opiniones de López Obrador con respecto al cumplimiento de la ley desempeñaron un papel importante en el manifiesto de su administración, el “Programa General de Desarrollo del Distrito Federal 2001-2006”. El informe identificó como retos principales la falta de trabajo policial preventivo eficaz y los bajos niveles de participación ciudadana en la prevención del delito.

También destacó la escasa capacidad técnica de la policía y la necesidad de métodos avanzados de vigilancia para combatir el delito.

La responsabilidad de hacer frente al creciente problema de crimen en la Ciudad de México recayó principalmente en la policía local. Incluso con casi 90,000 miembros —34,000 policías preventivos; 40,000 policías auxiliares que custodiaban los edificios oficiales, el aeropuerto y otros lugares específicos; y 15,000 policías bancarios—, ésta no era una tarea fácil. En el año 2000, la Ciudad de México, política y administrativamente constituida como el Distrito Federal y separada de los 31 estados federales del país, albergaba más de 8.6 millones de habitantes en 1,470 kilómetros cuadrados (571 millas cuadradas), con otros 10 millones que vivían en el área metropolitana. La proporción de policías preventivos por cada 100,000 habitantes era más baja que en la ciudad de Nueva York y el servicio de policía preventiva cubría un área geográfica prácticamente dos veces más grande.⁶

Bajo los auspicios de la Secretaría de Seguridad Pública, la policía preventiva de la Ciudad de México patrullaba vecindarios, respondía a emergencias y lidiaba con delitos en curso. Sin embargo, otras áreas del gobierno de la ciudad se ocupaban también de funciones de trabajo policial. Durante la administración del procurador general de justicia del Distrito Federal, la policía judicial —aproximadamente 3,500 oficiales— tenía el poder de realizar investigaciones y presentar acusaciones legales contra personas y organizaciones. Los casos relacionados con el tráfico de drogas y la corrupción pública estaban en manos de los servicios de la policía federal.

La policía preventiva estaba mal preparada para abordar con eficacia la creciente inseguridad. La desorganización, la capacitación deficiente, la falta de ascensos basados en desempeño y los escasos mecanismos de rendición de cuentas se traducían en pocos incentivos para que los oficiales de policía se desempeñaran con eficacia y honestidad. Los nuevos policías ganaban alrededor de 4,000 pesos (aproximadamente 415 dólares

estadounidenses en el año 2000) mensuales (por encima de la línea de pobreza urbana moderada de México, de 827 pesos mensuales en 2002⁷), pero con frecuencia tenían un segundo trabajo o complementaban sus ingresos mediante sobornos.

“[El bajo salario] hace a la policía susceptible al delito porque las personas están en deuda con quien les paga mejor”, dijo Joel Ortega, quien asesoró a López Obrador en materia de seguridad pública y luego se convirtió en secretario de Seguridad Pública. Un análisis académico de la policía de la Ciudad de México publicado en el año 2000 indicó que los nuevos policías ingresaban a la fuerza policial más comúnmente “por el dinero”, a pesar de los bajos salarios oficiales.⁸

Las percepciones generalizadas en torno a la corrupción de la policía contribuían a una relación tensa y con frecuencia antagonista entre los residentes de la Ciudad de México y la policía, especialmente en las colonias más pobres. Una encuesta realizada en 1999 por la Delegación Nacional de Transparencia Internacional en México indicó que 90% de los entrevistados en la Ciudad de México tenía “poca o cero confianza” en la policía de la ciudad.⁹ El alto nivel de desconfianza hacía que los candidatos de alto nivel desistieran de incorporarse a la policía preventiva y reducía tremendamente la cooperación pública necesaria para un trabajo policial eficaz en la comunidad.

Además, la policía no contaba con los sistemas necesarios para recopilar datos básicos sobre los delitos, tales como las características sociodemográficas de las víctimas y de los presuntos delincuentes,¹⁰ y menos aún con la capacidad de analizar dicha información. Esta deficiencia era parcialmente un déficit tecnológico, ya que muchas estaciones de policía tenían una capacidad informática escasa o nula. Pero el problema más amplio era administrativo: la policía no tenía un punto central para recopilar y analizar los datos sobre los delitos diarios en la ciudad.

Ebrard también se enfrentaba a una probable resistencia a las reformas dentro de la propia Secretaría de Seguridad Pública. A fines de los años noventa, cuando los líderes de la Ciudad de México intentaron implementar pruebas obligatorias con detector de mentiras y reestructurar los despliegues para generar la rendición de cuentas y poner freno a la corrupción, la policía se puso en huelga y la tasa de criminalidad aumentó de forma inmediata.

Un último reto implicaba la posible oposición de aquéllos a quienes Ebrard intentaba ayudar. Los esfuerzos anteriores por aumentar el trabajo policial en algunas de las colonias más peligrosas de la Ciudad de México habían encontrado resistencia por parte de las propias comunidades.¹¹

PREPARACIÓN DE UNA RESPUESTA

Para implementar una reforma policial eficaz en la Ciudad de México, Ebrard necesitaba una estrategia global de seguridad que fuera respaldada ampliamente por la administración de López Obrador y por los poderosos intereses comerciales de la Ciudad de México. Ebrard también debía contratar un equipo confiable y de alto desempeño que pudiera ayudarlo a convertir a la policía preventiva en una organización más eficaz en el cumplimiento de la ley.

A principios de 2002, cuando Ebrard llegó a la Secretaría de Seguridad Pública y evaluó los retos que enfrentaba, decidió que México necesitaba un modo completamente diferente de pensar en el trabajo policial y la seguridad pública. “Observé que durante veinte años todos habían repetido la misma idea”, dijo al recordar las primeras conversaciones con los líderes de la policía. “Dije: ‘Bueno, algo no funciona bien, porque, en los últimos veinte años, me están diciendo que trabajamos de esta manera y no tenemos los resultados que buscamos’”.

Al principio, Ebrard buscó una estrategia dentro de México, pero no pudo encontrar lo que buscaba. “Las personas que escribían o hacían

propuestas con respecto a la seguridad son abogados”, dijo. “La policía nunca escribió libros sobre el trabajo policial, la administración de la policía o sus problemas. No había ni siquiera un texto sobre la experiencia de la policía en la Ciudad de México”.

Ebrard y su personal buscaron en el exterior, con la esperanza de aprender de las experiencias de ciudades que enfrentaban retos similares en materia de trabajo policial y seguridad pública: Palermo, en Italia; Bogotá, en Colombia; y la ciudad de Nueva York, en los Estados Unidos. Estas consultas y la evaluación interna de la Secretaría produjeron una estrategia que se enfocaba en recopilación de información y rendición de cuentas, en construir una relación cooperativa entre la policía y los ciudadanos, y en la formación de unidades policiales más pequeñas y más eficientes.

La intensa dedicación de López Obrador a la seguridad pública allanó el camino para muchos cambios que Ebrard tenía en mente. Inmediatamente después de asumir su cargo, López Obrador empezó a llevar a cabo reuniones de gabinete diarias, temprano por la mañana, para tratar la seguridad pública con Ebrard, el secretario de Gobierno, el fiscal general de la Ciudad de México, el principal asesor legal del jefe de gobierno y el director de prisiones. El gabinete de seguridad pública era el único con el que López Obrador se reunía a diario.

De acuerdo con Ortega, quien organizó las reuniones de gabinete entre 2003 y 2004, las reuniones se solían concentrar en la evaluación diaria de los avances en materia de seguridad pública y en hacer un resumen de los delitos del día anterior. “Analizábamos los hechos de la noche anterior. Los revisábamos para encontrar hechos relevantes. Si identificábamos algo relevante, lo separábamos para hacerle un seguimiento. Eso es muy importante”. Hizo hincapié en que el jefe de gobierno siempre presidía las reuniones del gabinete de seguridad, lo que le daba a López

Obrador la oportunidad de supervisar personalmente el avance diario de la reforma.

“Siempre estaba aquí, y era típico de él dar instrucciones directamente”, dijo Ortega sobre la función activa de López Obrador en las reuniones. “Siempre asignaba trabajo”.

De acuerdo con Ebrard, las reuniones también representaban una oportunidad para reclutar a otros organismos gubernamentales para participar en el esfuerzo por hacer frente al problema de seguridad en la Ciudad de México. “Si tienes una reunión de gabinete, si deseas hablar sobre problemas de seguridad, 22 organismos están pensando ‘Bueno, esta reunión realmente no se trata de nosotros’”, dijo. “Intentamos hacer participar a otros organismos para analizar la seguridad. Dijimos: ‘Pueden hacer algo para ayudar a la seguridad, porque la seguridad no es un problema policial, es un problema gubernamental’”.

Este sólido y constante compromiso político del más alto nivel del gobierno de la ciudad era vital para evaluar y supervisar los avances, así como para asegurarse de que toda la administración se movilizara a favor de la reforma, según Ortega. La intención de estas reuniones era enviar la señal —de los altos mandos policiales a los policías que patrullaban las calles— de que la reforma de seguridad pública era la prioridad de López Obrador. Manuel Camacho Solís, anterior jefe de gobierno de la Ciudad de México, destacó que la administración de López Obrador esperaba que los miembros de la fuerza policial comenzaran a sentir que sus jefes los estaban observando.

Ebrard muy pronto comprendió que reorganizar la policía preventiva requeriría hacer frente a cuestiones fundamentales como la rendición de cuentas. “No teníamos computadoras, de modo que no podíamos verificar todos los días dónde estaba cada quien, qué responsabilidad tenía, cuál era su misión, qué misión tenía cada día, si era exitoso o no”, dijo.

Ebrard recalcó que otros problemas más complejos y delicados —la credibilidad y confianza pública— eran igualmente importantes. “No es posible ganar una batalla contra el crimen organizado en la ciudad si la fuerza está aislada frente a la sociedad”, dijo Ebrard, en referencia a los antecedentes de desconfianza y animosidad en la Ciudad de México entre los ciudadanos y la policía preventiva. “Lo primero por hacer era poner a la fuerza policial en la escena pública, definir su misión e intentar tender un puente entre la comunidad y la policía. De lo contrario, no existe solución posible. Éste era el punto de partida de la estrategia en 2002”.

Para comenzar a recuperar la confianza, López Obrador y Ebrard trataron de llegar a la comunidad empresarial, un aliado inusual de la administración izquierdista del PRD. Antes del nombramiento de Ebrard, López Obrador había comenzado a desarrollar alianzas con poderosos miembros de la sociedad mexicana para rehabilitar el centro histórico de la ciudad, y creó el Consejo Consultivo para el Rescate del Centro Histórico de la Ciudad de México.

Ebrard amplió su esfuerzo por involucrar a la comunidad empresarial en la estrategia de reforma de seguridad pública de la administración al invitar a miembros clave para formar parte de un comité ciudadano de alto nivel. La clave, según dijo, era contratar “personas con un deseo real de hacer algo”, lo que incluía a “personas a cargo de hoteles en la ciudad, personas que habían sufrido algún tipo de delito grave contra su familia o su integridad”.

Ebrard también recalcó que el comité ciudadano debía ser parte integral de la reforma contra la delincuencia, en lugar de “un consejo ciudadano decorativo” que sólo existiera en nombre. “No se puede invitar a la gente a ser parte de algo si no pueden expresar libremente las ideas que tienen. Es un riesgo, porque pueden decir ‘Su estrategia no funciona’. Pero el riesgo más grande es mentirle a la ciudad si la estrategia no funciona.

Se debe modificar la estrategia, no buscar excusas”.

Después de reclutar a la comunidad empresarial, Ebrard buscó desarrollar confianza pública en que el gobierno tomaba con seriedad su promesa de controlar el delito y mejorar la policía preventiva, poniendo de relieve el compromiso de la administración con el cambio sustancial y potencialmente radical.

“En 2002 empecé a buscar aval porque la gente cada año oye decir ‘Proporcionaremos mejores estrategias y fuerzas de seguridad, y no se preocupen, estamos trabajando por ustedes’. ¿En serio? De modo que había una falta de confianza entre la sociedad y las autoridades responsables de la seguridad en ese momento”, dijo. “Invitamos a asesores extranjeros... para decir ‘Ésta es una estrategia muy seria’, a fin de tender un nuevo puente de confianza”.

En 2002, un grupo de empresarios de la Ciudad de México, que incluía al magnate mexicano Carlos Slim Helú, acordó pagarle a la empresa consultora del ex-alcalde de la ciudad de Nueva York, Rudy Giuliani, aproximadamente cuatro millones de dólares estadounidenses para diseñar un plan de reforma de la policía preventiva de la Ciudad de México. El grupo esperaba que Giuliani, un antiguo fiscal conservador que se ganó la reputación de duro luchador contra el crimen durante su mandato como alcalde desde 1994 hasta 2001, pudiera ayudar a la Secretaría de Seguridad Pública a elaborar propuestas orientadas a acabar con la ola delictiva que sufría la Ciudad de México.

La participación de Giuliani obtuvo el apoyo de todo el espectro político. “Alguien como Giuliani era bastante aceptado por los grupos y las clases empresariales, de modo que, para un gobierno orientado hacia la izquierda, contar con el asesoramiento de alguien aceptado por la derecha, cuando todos los ataques contra la falta de seguridad en la ciudad provenían de la derecha, ayudaba desde el punto de vista político”, dijo

Camacho, quien fungió como gobierno de la Ciudad de México de 1988 a 1993.

El informe de 2003 de la consultora de Giuliani recomendaba concentrarse en mejorar las “zonas conflictivas”, tales como Tepito —un barrio de bajos ingresos ubicado a una milla de distancia del centro histórico de la ciudad, con mala fama por tráfico de mercancías falsificadas, robos y resistencia al control policial—, y en aplicar una política de tolerancia cero con los negocios informales, tales como los vendedores ambulantes y los limpiaparabrisas. El informe recomendaba una filosofía y sistema de gestión de información similar a CompStat, el sistema de información estadística comparada que Giuliani había implementado en la ciudad de Nueva York para mapear la delincuencia, mejorar la rendición de cuentas de las distintas unidades de trabajo policial y hacer más eficiente la asignación de recursos. CompStat se concentraba no sólo en la recopilación de datos estadísticos, sino también en la mejora y desarrollo continuo de dicha información.

Con la publicación del informe, Ebrard comenzó a plantear metas agresivas para la Secretaría de Seguridad Pública de la ciudad. “Creemos que podemos reducir las tasas de delitos graves tales como asesinatos, violaciones, robos y secuestros en un 10% por año”, declaró en agosto de 2003.¹²

Mientras trataba de aprender de ejemplos del exterior, Ebrard también buscó ideas dentro de México. A mediados de 2002, le pidió al general retirado del ejército, Enrique Pérez Casas, que se incorporara al equipo para reorganizar la policía. Pérez Casas no era ajeno a los retos de la reforma policial de la Ciudad de México. Él y Ebrard habían trabajado juntos en los años noventa durante la jefatura de gobierno de Camacho. En 1990, Pérez Casas había intentado sin éxito implementar un programa inspirado en los Carabineros de Chile. Pérez Casas creía que la educación y capacitación —especialmente, en

valores tan simples como la cortesía— eran fundamentales para el éxito de los Carabineros. Su razonamiento era que, sin dichos valores, los funcionarios públicos con escaso contacto público, como la policía, nunca podrían ser eficaces.

Pérez Casas diseñó su plan de 1990 como un enfoque progresivo. Planeó crear nuevas unidades policiales cuyos miembros recibirían mejores condiciones de trabajo, mayor y mejor capacitación, y salarios más altos. Pero sólo logró poner dos nuevas unidades policiales en funcionamiento antes de que fracasara el programa ante una poderosa e inesperada oposición. “Cometí un error”, dijo. “Demostré que, con 400 oficiales, era más eficiente que con 80,000. Y esto generó la ira de los 80,000, que empezaron a decirme ‘Éste es su problema’. Así que me fui”.

El sucesor de Camacho dismanteló el programa. “La vieja guardia de la policía se alió con la vieja guardia del PRI y nuevamente les dio todos los recursos a los antiguos miembros de la policía”, dijo Camacho. “De modo que este esfuerzo se perdió por completo”.

Como parte del equipo de Ebrard, Pérez Casas tuvo una segunda oportunidad. Con el refuerzo de un apoyo interno más sólido, propuso una solución que era prácticamente idéntica a su enfoque anterior. Crearía Unidades de Protección Ciudadana (UPC) que reemplazarían a la policía preventiva en áreas específicas de la ciudad. Ebrard y Pérez Casas hicieron planes para que el modelo de las UPC, con el tiempo, funcionara en todas las áreas de la ciudad, y así reemplazara a la policía preventiva.

INICIO DEL TRABAJO

Justo antes de que Ebrard se convirtiera en jefe de la Secretaría de Seguridad Pública en 2002, López Obrador había negociado entre la Secretaría de Seguridad Pública del Distrito Federal y la Procuraduría General del D.F. un acuerdo para que la policía preventiva y la policía judicial dividieran los 16 distritos o delegaciones

de la Ciudad de México en 70 sectores, similares a los distritos policiales. En cada sector, Ebrard empezó a reproducir las reuniones de gabinete de López Obrador. Organizó comités de coordinación integrados por representantes de la policía, la procuraduría local y la oficina del jefe de gobierno para llevar a cabo reuniones diarias a fin de compartir información y coordinar actividades. Este sistema les permitía a los funcionarios de Seguridad Pública hacer uso más eficiente de los oficiales, asignar responsabilidades de supervisión y dar seguimiento a los cambios en la naturaleza y prevalencia de los delitos. El sistema de áreas coordinadas también asignaba a las unidades responsabilidades de ayuda para comunidades específicas y mecanismos para facilitar las denuncias públicas.

López Obrador y Ebrard también implementaron a nivel sectorial el modelo de consejo ciudadano que habían utilizado para obtener apoyo externo de alto nivel. Los ciudadanos interesados podían reunirse semanalmente con el jefe de sector de la policía y representantes de la oficina del procurador general, del gobierno delegacional y del jefe de gobierno.

“En estas reuniones, los ciudadanos podían plantear sus motivos de queja”, dijo Ortega, quien dirigía el gabinete de seguridad. “La gente podía denunciar, por ejemplo, que habían descubierto a un oficial de la policía en un acto de corrupción o que los servicios no estaban a la altura de lo esperado”.

Cada día, un representante de la policía de alguno de los 70 consejos asistía a la reunión diaria del gabinete de seguridad de López Obrador para poner al día a la oficina del jefe de gobierno con respecto a la situación en el sector determinado. “La oficina del jefe de gobierno recibía cada denuncia”, dijo Ortega, quien ayudaba a cada sector a preparar su presentación. “Sin duda, éste fue el periodo en que más disminuyó la corrupción, porque la corrupción se debe a una

falta de supervisión en los niveles intermedios, independientemente de si hay cuestiones culturales. Esto desmotivó a quienes pudieron haber sido sujeto de corrupción porque sabían que cada cierto tiempo la gente se presentaría ante el jefe de gobierno y tendría la oportunidad de entregar pruebas de corrupción”.

Creación de Unidades de Protección Ciudadana

En noviembre de 2002, Pérez Casas comenzó a implementar el programa de Unidades de Protección Ciudadana (UPC) bajo la Subsecretaría de Desarrollo Institucional. Primero, reclutó gente de los sectores público y privado para ayudar a administrar el programa. Lorenzo Fernández Nieto, oficial retirado del ejército, fue uno de los varios colegas ex militares que contrató. Fernández Nieto, antiguo miembro de la guardia presidencial, había trabajado tres años en el sector privado cuando fue convocado por Pérez Casas. Para 2003, Fernández Nieto era uno de los seis jefes regionales y supervisaba 16 unidades de la policía preventiva con la tarea de reducir la delincuencia en sus áreas coordinadas y de convertir a la policía en UPC.

Las UPC estaban diseñadas para operar en sectores específicos de la ciudad y desarrollar relaciones con las comunidades locales. A cambio de una mejora en salario, capacitación y condiciones de trabajo, la policía de las UPC trabajaba bajo un sistema de rendición de cuentas más riguroso que les exigía atenerse a estándares de conducta más altos. A fin de evaluar el desempeño, los administradores crearon un sistema de puntaje que determinaba bonificaciones y ascensos con base en las estadísticas que los comandantes de las unidades recopilaban cada día. Estos indicadores registraban desde simples retrasos hasta cambios en las tasas de criminalidad en áreas específicas de patrullaje e información sobre las actividades de capacitación de los policías. Aquellos que obtenían puntos por cumplir metas lograban recompensas financieras y

ascensos. Tener un desempeño pobre podía ocasionar la pérdida del empleo.

“Ahora hay caminos más claros e institucionalizados para el desarrollo profesional, acompañados por incentivos financieros”, dijo Norberto Nava, quien supervisaba el trabajo policial en la comunidad. “Los nuevos oficiales de policía saben que un buen historial de desempeño puede permitirles lograr ascensos; esto los alienta a tomar sus trabajos con más seriedad y proteger mejor a la comunidad”. Fernández Nieto coincidió: “Cuando tienes un futuro y ganas dinero, te comportas correctamente”.

Las unidades estaban pensadas no sólo para promover el cumplimiento eficaz de la ley en áreas propensas a la delincuencia, sino también para atender los puntos débiles de la policía preventiva en términos de carga de trabajo, salarios y capacitación. En ese momento, la policía de la Ciudad de México cumplía turnos de día completo, con dos días libres entre turnos. “La policía en México trabaja 24 horas seguidas”, dijo Pérez Casas, haciendo referencia a sus observaciones del sistema de la época. “Nadie puede trabajar así”.

El calendario de trabajo para la policía de las UPC requería turnos rotativos de ocho horas, con un día libre cada cuatro días. Cada unidad constaba de 400 oficiales de policía, con 100 en servicio en cualquier momento dado.

Los salarios más altos también fueron un pilar del programa de las UPC. “La policía proviene de clases sociales que son muy pobres”, dijo Pérez Casas al describir el problema. “Son policías porque quieren tener para comer, no porque tengan ningún deseo de revigorizar a la sociedad. No los tratan bien, no tienen dinero para comer, todas las cosas básicas que necesitan, y eso orilla a una persona a corromperse”.

Los nuevos policías de las UPC que aprobaban los exámenes de ingreso y completaban la capacitación recibían un salario mensual de 8,500 pesos (787 dólares en 2003), más del doble

de los cerca de 4,000 pesos que se pagaban por mes en la policía preventiva.

Los cambios en la contratación y capacitación eran elementos fundamentales del plan. Pérez Casas y su equipo empezaron a trabajar con el Instituto Técnico de Formación Policial, que se ocupaba de la instrucción de todos los policías recién incorporados para desarrollar un programa de formación nuevo para las UPC. Intentaron atraer nuevos policías más jóvenes (el equipo creía que serían más idealistas y estarían menos expuestos a los tipos de corrupción que infectaban a la policía de México), elevaron los requisitos educativos exigiendo haber completado estudios de secundaria, crearon un examen obligatorio para los nuevos policías y un programa de capacitación actualizado para aquellos que aprobaban.

“La capacitación ya no era tan simple”, dijo José Alfredo Carrillo García, quien era director de medidas preventivas en la Secretaría de Seguridad Pública. “Antes de que les enseñaran a sostener y disparar un rifle y a marchar, les hablaban sobre qué era la policía y eso era todo. [...] Intentamos enseñar cosas nuevas, tales como derechos humanos, constitucionales y penales, además de criminología”. En 2003, Ebrard convenció a la Asamblea Legislativa para que financiara el nuevo sistema de capacitación, para lo cual señaló que 90% de la policía no había recibido capacitación oficial ni por parte del Instituto Técnico ni de la Universidad Nacional Autónoma de la Ciudad de México.

Al principio, atraer a nuevos policías calificados fue un reto, ya que el programa de las UPC tenía los mismos requisitos de ingreso que la Policía Federal del país, pero ofrecía un salario más bajo. Con el tiempo, Pérez Casas y su equipo bajaron los requisitos de ingreso y cambiaron la exigencia del título de secundaria por un compromiso de completar la enseñanza secundaria durante la permanencia en el sistema de las UPC. (En México, solamente es obligatorio completar la primera mitad del colegio secundario, denominada

secundaria; la segunda mitad, o preparatoria, es optativa).

Pérez Casas dijo que estaba totalmente convencido de que el proceso de capacitación no debía mezclar a los nuevos policías con los veteranos, quienes podrían estar acostumbrados a las prácticas de corrupción. “Los oficiales de policía que tenían experiencia, ellos eran mi problema”, dijo. Decidió graduar del Instituto Técnico a unidades enteras de 400 nuevos policías.

Pérez Casas y su equipo agregaron otras bonificaciones que conseguían el apoyo de las familias para fomentar un sólido desempeño laboral por parte de sus principales sostenes. Quienes demostraban un buen desempeño en la UPC tenían derecho a solicitar asistencia para la vivienda y ayuda escolar para sus hijos. “No tenía que ocuparme de ellos”, dijo Pérez Casas. “Sus familias se ocupaban de ellos porque sabían: ‘Papá, no tengo una beca y es porque no te va bien’. La esposa diría: ‘Vamos a perder nuestra casa’”.

A medida que pasó el tiempo, Pérez Casas y su equipo reconocieron que necesitaban no sólo fomentar la buena conducta, sino reducir las influencias corruptoras. Por ejemplo, la policía podía ganar prácticamente el salario de un mes al incautar armas y venderlas en el mercado negro. Las UPC comenzaron a ofrecer bonificaciones por incautaciones armas ilegales superiores al valor de dichas armas en el mercado negro. Fernández Nieto dijo que las incautaciones oficiales de armas pasaron de alrededor de 300 armas de fuego por año a 3,800. “Antes, los oficiales de policía se quedaban con el arma y la vendían en el mercado negro, y el ladrón no decía nada porque también le convenía”, ya que éste evitaría un cargo por la tenencia de armas, dijo. “Ahora los ladrones descubiertos con armas reciben cinco o seis años de cárcel”.

En lugar de intentar volver a capacitar y reorganizar a la fuerza de la policía preventiva, Ebrard y Pérez Casas adoptaron un sistema de reemplazo gradual. “La meta era que toda la

fuerza policial fuera asimilada por las UPC en un plazo aproximado de 10 a 12 años”, dijo Carrillo. Primero se concentraron en implementar las unidades en las áreas con las tasas más altas de criminalidad. Dado que la renovación del centro histórico de la Ciudad de México era una prioridad política para la administración de López Obrador, Pérez Casas y su equipo pusieron en práctica las primeras UPC en esa área.

Al principio, existía la preocupación de que los gobiernos de las delegaciones del Distrito Federal se resistirían al nuevo modelo, pero Pérez Casas descubrió que era al revés. “La gente [en los gobiernos delegacionales] se quejaba: quiero una aquí, quiero una aquí”, dijo. “En última instancia, tenía que cumplir con lo que querían los líderes de los distritos”. Aunque Pérez Casas dijo que la demanda de unidades de UPC era alta, el reemplazo de la policía preventiva fue gradual. Para fines de 2004, había sólo seis UPC en total funcionamiento.

Trabajo conjunto con el resto de la policía preventiva

No es de extrañar que a muchos de los policías de la vieja guardia les molestara el aumento salarial y las mejoras en beneficios y condiciones de trabajo que disfrutaban los policías recién incorporados a las UPC. “Había roces entre los antiguos policías y los nuevos debido al aumento de los salarios”, dijo Fernández.

Para acelerar el reemplazo de las unidades de la policía preventiva por UPC y para eliminar a los elementos corruptos del servicio de seguridad o con un desempeño pobre, Ebrard adoptó una estrategia doble. “La primera consistía en ofrecer a los oficiales veteranos en la fuerza un buen plan de jubilación, porque tradicionalmente en México no había un plan aceptable de jubilación, así que uno intentaba permanecer en la fuerza policial todo el tiempo que fuera posible para evitar la falta de dinero o apoyo”, dijo Ebrard. Estableció un sistema de jubilación voluntaria, especialmente para los miembros más veteranos y de más alto

nivel. En lugar de despedir a los oficiales y arriesgarse a que se repitiera la huelga policial de 1998, la Secretaría de Seguridad Pública los jubilaba con honores y pensiones más altas. “Esto eliminó 70% del personal que no se podía adaptar a las nuevas estructuras”, dijo Fernández.

Aquellos que se negaban a la jubilación voluntaria y no lograban cumplir con los estándares de eficiencia más altos eran dados de baja. Entre marzo de 2003 y febrero de 2004, por ejemplo, la SSPDF despidió a 1,270 oficiales y suspendió internamente a otros 1,154.¹³ A aquellos que cumplían con los estándares de eficiencia y con los nuevos estándares de capacitación se les daban oportunidades para acceder a puestos administrativos o, en raras ocasiones, a una de las UPC.

“Cuando empezamos, era arriesgado, pero finalmente funcionó, porque se puede ganar una batalla con el tiempo”, dijo Ebrard. “El mensaje es que, si haces el trabajo, tienes derecho a estar en la fuerza policial, tienes el apoyo de la fuerza”.

Para los policías que permanecían en la fuerza, Ebrard y su equipo crearon un sistema para fomentar un desempeño más alto y para descartar a quienes no tenían el deseo de elevar sus estándares personales y profesionales. “La otra [estrategia] era aumentar el promedio estándar de los requisitos para la policía y su desempeño”, dijo Ebrard. “Comenzamos a evaluar a cada oficial y, naturalmente, muchos de ellos prefirieron no estar en la fuerza con estos tipos de requisitos de eficiencia”. En una entrevista con un experto, uno de los miembros del equipo de Ebrard dijo que éste “trabajaba con la premisa de que 20% de la policía era extremadamente corrupta, 20% era muy honesta y el 60% restante se podía mejorar o administrar mejor con reformas organizativas”.¹⁴

Entre otras medidas, se llevaba un control del ausentismo de los oficiales, de la culminación de la nueva capacitación y de los arrestos que tenían condenas como resultado. En un esfuerzo por promover un trabajo policial más activo, aquellos

que lograban arrestar a ladrones exitosamente tenían derecho a bonificaciones financieras. “Si la persona arrestada iba a la cárcel, le pagábamos al oficial”, dijo Carrillo. La bonificación por arrestar al ladrón de un automóvil, por ejemplo, era entre 3,000 y 5,000 pesos, alrededor del equivalente a un salario mensual.

Aunque los incentivos financieros fueron eficaces para la mejora de la cantidad de arrestos, los críticos señalaron que el plan también ocasionaba ciertos abusos. “La policía recibía beneficios por detenciones y se hacían arrestos ilegales”, dijo Mario Patrón, principal investigador de la policía de la Ciudad de México por la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal.

Carrillo dijo que los líderes de la policía intentaron combatir el problema: “Si durante el proceso la persona demostraba haber sido falsamente arrestada, sancionábamos al oficial de policía para evitar la idea de que los oficiales podían tomar a cualquier persona y meterla en la cárcel”. En estos casos, dijo Carrillo, un comité (el Comité de Evaluación de Incentivos a la Eficiencia Policial) compuesto por oficiales del más alto rango, miembros de Asuntos Internos y abogados de la Secretaría de Seguridad Pública, revisaría los arrestos y los potenciales castigos. No hubo datos disponibles con respecto al éxito del comité en disuadir a los oficiales de hacer arrestos indebidos. Con el tiempo, la Secretaría de Seguridad Pública abandonó el programa de bonificaciones por recomendación de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, dijo Patrón.

Desarrollo de mejores relaciones entre la policía y la comunidad

En los sectores de la ciudad donde trabajaba, la policía de las UPC patrullaba con la misión explícita de interactuar con los residentes de las colonias asignadas para mejorar las relaciones con el público en general y para entablar relaciones

personales que podrían convertirse en líneas de comunicación e inteligencia. “Los enviábamos a llamar a cada puerta, a decir ‘Soy Lorenzo Fernández Nieto. Ésta es mi información de contacto, patrullo el área, estoy aquí para protegerlo’”, dijo Fernández Nieto.

Sin embargo, muchas de las estrategias encontraron resistencia desde el inicio. “A veces, era muy difícil porque llegábamos a la puerta y llamábamos y muchos de los ciudadanos no respondían”, recordó Carrillo. “A veces, llamaban a la policía y decían ‘Hola, hay un oficial de policía llamando a mi puerta, ¿qué sucede?’”.

Pérez Casas dijo que al menos una parte del problema se debía al hecho de que la policía de las UPC se negaba a secundar el desvío de la ley que se había vuelto frecuente en el pasado. “Cuando empecé con las UPC, los ciudadanos me la hicieron pasar mal”, dijo. Decían: “Los otros son mejores. Por 10 pesos, me ayudaban a mover mi automóvil. Y con su gente, lo único que hacen es ponerme multas. Queremos que regresen los otros”.

En 2004, Ebrard profundizó su hincapié en las relaciones con la comunidad mediante la creación de la Policía de Barrio. En el diseño original, la intención de la policía de las UPC era hacer hincapié en las relaciones con los ciudadanos, pero el énfasis a corto plazo puesto en reducir las estadísticas de criminalidad del sector les dejaba muy poco tiempo para desarrollar una relación de comunicación con los residentes. “Las UPC y la Policía de Barrio comenzaron como una unidad”, dijo Carrillo. “Pero no obtuvimos la reacción esperada por parte de los ciudadanos. Era difícil lograr que el ciudadano le abriera la puerta al oficial de policía. Nos dimos cuenta de que esto no funcionaba, de modo que tuvimos que hacer muchos cambios”.

Con la meta de mejorar el acceso de los ciudadanos a la policía y reforzar la credibilidad comunitaria, la Policía de Barrio tomó miembros de la policía preventiva que no pertenecían a las

UPC. A veces, los cambios eran sutiles. Mientras que las rondas de patrullaje y la capacitación no sufrieron grandes cambios, sus criterios de evaluación eran más estrictos. Por ejemplo, los oficiales debían obtener las firmas de los ciudadanos para verificar que habían realizado los patrullajes asignados. Los oficiales de la Policía de Barrio participaban en las reuniones de los comités de ciudadanos locales, que actuaban como intermediarios entre el público y la Secretaría de Seguridad Pública.

“El objetivo era acercar a la fuerza policial a la persona promedio”, dijo Carrillo. “La UPC patrullaría todo el sector y la Policía de Barrio iría a las distintas casas para llamar a la puerta y hacerle preguntas a la gente sobre los problemas, el ambiente, y la información. Intentamos aumentar el contacto entre la policía y los ciudadanos. La diferencia principal era que las UPC solamente patrullaban y la Policía de Barrio debía hacer frente a los ciudadanos”.

Para 2006, la Policía de Barrio contaba con 1,836 miembros, todos provenientes de la policía preventiva, pero sin capacitación especializada. “Simplemente significaba que los oficiales de policía asignados a un área específica tenían la responsabilidad de conocer a los líderes de la comunidad local”, dijo Carrillo. “La Policía de Barrio era sólo una idea. Su único objetivo era hacer más accesible a la fuerza policial”.

Uso de la tecnología para combatir el delito

Cuando Ebrard se incorporó a la Secretaría de Seguridad Pública, la organización dependía en gran medida de un sistema de información descentralizado y en papel, que hacía difícil —si no imposible— comparar y analizar la información delictiva de toda la ciudad. Mientras trabajaba en el problema a más largo plazo de reorganizar a la policía preventiva e integrar el uso de la tecnología en la seguridad pública, Ebrard implementó numerosas medidas *ad hoc* dirigidas a mejorar la respuesta de la policía en determinadas

situaciones. En agosto de 2003, por ejemplo, en respuesta al problema común de los atracos en autobuses, Ebrard comenzó a colocar botones de pánico en todo el sistema de autobuses de la ciudad, con la promesa de un tiempo de respuesta policial de cuatro minutos.¹⁵

En noviembre de 2003, la Secretaría de Seguridad comenzó a desarrollar el Sistema de Información Policial para reunir, compilar y analizar la información delictiva de toda la ciudad. Un contratista independiente desarrolló un sistema similar al programa CompStat de la ciudad de Nueva York. La Secretaría implementó el sistema en cada una de las 70 áreas coordinadas y dio prioridad a aquéllas con la tasa de criminalidad más alta. Cada área coordinada enviaría diariamente sus estadísticas e informes a las oficinas de la Secretaría, lo que permitía que Ebrard y su equipo hicieran un seguimiento del progreso en tiempo real.

“Calculo que cada día se cargaban de 500 a 600 registros acerca de las personas detenidas, las llamadas realizadas para denunciar delitos, entre otras cosas”, dijo Carrillo. Al mismo tiempo, la Secretaría creó programas para que los medios de comunicación dieran seguimiento a los informes de delito y de conducta de los oficiales.

Los datos le permitían a la Secretaría hacer un uso más eficaz de los recursos y cambiar los patrones de patrullaje para adaptarse a las áreas y momentos de alta criminalidad. El Sistema de Información Policial “permitía saber cuáles eran las áreas con la tasa de criminalidad más alta, además de la capacidad de actuar y evitar los delitos”, dijo Carrillo. ‘

Los primeros intentos de uso del nuevo sistema se encontraron con inconvenientes predecibles. Los errores de entrada redujeron la eficacia inicial del programa porque muchos policías tenían escasa experiencia en tecnologías de la información. “Era difícil porque no muchas personas se sentían cómodas con el uso de las computadoras”, dijo. “Creo que al principio

perdimos mucha información porque no todos podían ingresarla a la base de datos. Fue una dura curva de aprendizaje y se cometieron muchos errores”.

A medida que los problemas iniciales desaparecieron, el enfoque basado en la información le permitió a Ebrard hacer responsables a los jefes de los distintos sectores del desempeño de sus unidades. “A través de las estadísticas se sabía qué estaba fuera de lugar, para saber o verificar qué sucedía allí”, dijo Leticia Bonifaz, quien se incorporó a la SSPDF en 2004 como coordinadora de proyectos especiales. “Los jefes de sector en los sectores que mejoraban recibían un premio, y los jefes de sector en aquellas áreas que empeoraban debían presentarse a dar explicaciones ante la Secretaría de Seguridad Pública todos los lunes. Y cuando quedaba claro que alguien ya no era eficaz [en su trabajo], lo despedían, a menos que se encontrara al oficial que era la causa de las irregularidades. Había una responsabilidad compartida con el jefe de sector, quien debía ser capaz de controlar a sus oficiales. Se podían hacer cambios o ajustes, pero las estadísticas del informe indicaban que algo estaba sucediendo”.

Atención puesta en el distrito del centro histórico y en Tepito

Ebrard se inspiró en las experiencias de Leoluca Orlando en Palermo (Italia), a quien consultó al comienzo de su mandato como secretario de Seguridad Pública. Ebrard sabía que el éxito de Orlando estaba vinculado a la protección del centro histórico de Palermo, que había sido fundamental tanto para revitalizar el crecimiento económico del centro de la ciudad como para promover una sensación más generalizada de seguridad en toda la ciudad. Ebrard y su equipo sabían que necesitarían concentrarse en áreas de alta visibilidad de la Ciudad de México para demostrar la viabilidad de las reformas policiales y para desarrollar la

confianza de la ciudadanía en la aplicación de la ley.

En el año 2000, el centro histórico tenía una de las tasas de criminalidad más altas en la Ciudad de México, 24.5% del total de delitos en ese año.¹⁶ También era un centro de negocios informales y con frecuencia ilegales, como la prostitución y la venta de piratería y otras mercancías ilegales. Concentrándose en los pasos visibles para limpiar el distrito histórico, Ebrard y su equipo se enfocaron en los vendedores ambulantes informales que obstruían las calles.

“En el distrito del centro histórico, no se podía ni caminar porque había 30,000 personas que vendían cosas en las calles”, dijo Fernández Nieto. En el año 2000, había aproximadamente 120 organizaciones de ambulante en el área del centro, compuestas por 30,000 miembros.

Otra área problemática y cercana era el barrio de Tepito. El barrio de bajos ingresos era base de operaciones de la delincuencia organizada en toda la ciudad, especialmente del tráfico de drogas.¹⁷

Reafirmar la presencia de seguridad en el centro de la ciudad también implicaba instalar numerosas cámaras de seguridad en toda el área, una medida que según Ebrard había sido inspirada en un sistema de Londres (Inglaterra). La administración de López Obrador atribuyó a la instalación de cámaras de seguridad una reducción de 30.8% en la delincuencia del área entre 2003 y 2004.¹⁸

Ebrard se inspiró en William Bratton, antiguo comisionado del Departamento de Policía de la ciudad de Nueva York, quien estaba de acuerdo con la “teoría de las ventanas rotas” del trabajo policial. La estrategia sostenía que devolver el orden a las áreas azotadas por la delincuencia requería un trabajo policial agresivo en los delitos de menor gravedad, como la venta ambulante ilegal, la alteración del orden público, el estado de ebriedad en la vía pública y el merodeo. El pensamiento era análogo a la respuesta de tolerancia cero que el equipo de Giuliani, antiguo

alcalde de Nueva York, había recomendado en su informe.

Para establecer la autoridad para emplear este tipo de enfoque, Ebrard y Bonifaz impulsaron la Ley de Cultura Cívica, que la Legislatura del Distrito Federal aprobó a mediados de 2004. Inspirada por las anteriores recomendaciones de tolerancia cero de Giuliani, la ley penalizó muchos tipos de negocios ambulantes informales y aumentó las sanciones por ebriedad en público y posesión de drogas. “Entre las recomendaciones de Giuliani se encontraba reforzar las medidas preventivas”, dijo Bonifaz. “Esto significaba prestar mucha atención a los delitos civiles de menor gravedad; por ejemplo, los grafitis”.

La estrategia generó oposición, especialmente por parte de los jueces cuyos expedientes podrían llenarse de casos menores. “Sin duda, fue difícil convencer a la Legislatura, pero la Judicatura mostró mayor resistencia ya que [el cambio significaba] más trabajo para ellos”, dijo Bonifaz. Para aliviar las inquietudes de los jueces en torno a la carga laboral, una propuesta paralela eliminó de sus expedientes casos menores como accidentes vehiculares, dijo.

El manejo de una transición abrupta

Ebrard y su equipo llevaban dos años en la implementación de su reforma policial cuando se produjo el desastre. En noviembre de 2004, una multitud en la delegación Tláhuac de la Ciudad de México confundió a tres agentes federales encubiertos con secuestradores de niños. A dos de ellos los golpearon y quemaron vivos frente a periodistas de televisión. La indignación en los medios de comunicación tras el incidente se concentró en la incapacidad de la policía preventiva de la Ciudad de México para detener la violencia u organizar un intento de rescate durante las dos horas en que los oficiales federales fueron retenidos. En respuesta, el presidente mexicano Vicente Fox despidió a Ebrard y al comisionado de la Policía Federal Preventiva.¹⁹ Al principio,

López Obrador defendió a Ebrard, pero luego aceptó la decisión de Fox.

López Obrador designó a su asesor, Joel Ortega, como sucesor de Ebrard en su función de jefe de la Secretaría de Seguridad. Ortega, ingeniero y antiguo ministro de Transporte de la ciudad a fines de los años noventa, tenía experiencia técnica más que en materia de seguridad. Sin embargo, Ortega había proporcionado apoyo técnico clave para las reuniones del gabinete de seguridad y había asesorado a López Obrador en cuestiones de seguridad.

Esencialmente, Ortega mantuvo el equipo de Ebrard y su plan de reforma policial, aunque se concentró más en las mejoras tecnológicas, una política que facilitó lo que pudo haber sido una transición difícil. “Con [Ebrard], comenzamos a resolver ciertas cosas y, cuando llegó Ortega, pudimos usar toda la información que habíamos recopilado anteriormente para lograr el éxito de los programas”, dijo Carrillo. “La continuidad era importante”.

Además de las habilidades tecnológicas, Ortega trajo consigo un gran conocimiento del tejido informal de la sociedad de la Ciudad de México. “Ortega tenía la ventaja no sólo de ser un ingeniero muy competente... sino de conocer la red social de la ciudad”, dijo Camacho. “Tenía la capacidad de lidiar con aquellos grupos sociales en sectores muy conflictivos y la capacidad de ver las nuevas ideas y nuevas tecnologías como un organizador e ingeniero muy competente”.

Ampliación de la estrategia

La pérdida de su cargo como secretario de Seguridad Pública no fue el fin de la carrera política de Ebrard. En 2006, después de que López Obrador dejara su puesto para presentarse como candidato a presidente, Ebrard fue elegido como jefe de gobierno de la Ciudad de México, con ayuda de un fuerte apoyo político por sus reformas de seguridad. Asumió su cargo en

noviembre de 2006 e inmediatamente volvió a nombrar a Ortega y Pérez Casas, una clara señal de que la estrategia de seguridad seguía siendo una prioridad.

Ebrard conservó la tradición de López Obrador de reunirse diariamente con su gabinete de seguridad. “Realmente no hubo cambios en la estrategia que tomé de Ebrard; y luego él se convirtió en alcalde, de modo que hubo mucha continuidad”, dijo Ortega. Ebrard mantuvo la misma estrategia básica de reforma de seguridad pública y al mismo comenzó a concentrarse en un enfoque que iba más allá de la policía. “Tenemos muchas cosas que es imposible hacer solamente en la fuerza policial”, dijo. Preocupado por la participación de adolescentes y jóvenes adultos en la violencia y bandas de delincuentes, por ejemplo, Ebrard empezó a ofrecer becas y otros incentivos para estudiantes que no abandonaban la escuela y mejoraban sus calificaciones.

También empezó seriamente a retirar a los vendedores ambulantes del centro histórico de la ciudad, un proceso que había planeado mientras era secretario de Seguridad Pública. Si bien Fernández Nieto dijo que él y sus colegas pudieron retirar a los vendedores ambulantes de las áreas céntricas “sin violencia, mediante el diálogo”, otros informes indicaron un esfuerzo prolongado. La campaña drástica, que comenzó en 2007 y creció en intensidad a lo largo de 2008, detuvo a miles de vendedores, con frecuencia bajo acusaciones de interferir con el tránsito, pues vender en las calles ciertos tipos de mercancía no era ilegal.

Puesto que a los vendedores ambulantes legítimos no se les ofreció ningún lugar alternativo para vender sus mercancías, muchos se trasladaron a áreas menos seguras de la ciudad, e incluso aquellos que vendían mercancías legales comenzaron a operar ocultamente y a escapar cuando llegaba la policía, dijo Rodrigo Meneses Reyes, experto en derecho y sociología del Centro de Investigación y Docencia Económicas de

México. Sin embargo, agregó: “La mayoría de los ciudadanos vieron positivamente la eliminación de los vendedores ambulantes, porque el espacio parecía más limpio y era más fácil lidiar con él”.

Inspirado por su investigación previa con respecto a las experiencias en Bogotá (Colombia) y Palermo (Italia), Ebrard amplió la estrategia utilizada en el distrito del centro histórico y, junto con Ortega y Bonifaz, ahora su principal asesora legal, comenzó a “recuperar” partes de la ciudad que se conocían como semilleros de ciertos delitos. “[Ebrard] dijo que teníamos que confiscar bienes en Tepito, la peor parte de la ciudad, para tener presencia allí”, recordó Bonifaz.

En febrero de 2007, la policía rodeó una manzana de la ciudad con mala fama por la venta de drogas y objetos robados. “El área fue confiscada y demolida, y ahora hay una escuela, una piscina, una guardería y un espacio para los niños, todo en el centro de Tepito”, dijo Bonifaz. “Ahora esta área, donde no solía haber más que delincuencia, es un espacio educativo al que la gente puede ir”.

Para dar continuidad rápidamente a su éxito en Tepito, Ebrard, Ortega y Bonifaz planearon una segunda redada. En un tranquilo día feriado en marzo de 2007, llenaron autobuses con policías y los llevaron a un área conocida como La Ford en el distrito de Iztapalapa, repleta de pequeñas tiendas conocidas por vender piezas robadas de automóviles. La policía confiscó dos hectáreas (cinco acres) de bienes y cerró las operaciones ilegales. “Demolieron todo y en su lugar se construyeron un centro médico, una guardería y un centro para personas con discapacidad, además de un parque en la parte de atrás”, dijo Bonifaz.

Ésta era una estrategia costosa porque las leyes exigían que la ciudad compensara a los propietarios registrados del terreno y otros bienes obtenidos legalmente. En respuesta, Bonifaz comenzó a trabajar en la Ley de Extinción de Domino. Tomando una ley de Colombia como modelo, la propuesta le permitiría al gobierno del

Distrito Federal confiscar bienes involucrados en un delito sin necesidad de compensar a los propietarios.

La ley propuesta requería modificar la Constitución de México, que garantizaba el derecho de compensación en casos de confiscación por parte del gobierno. Bonifaz ejerció presión sobre el gobierno federal de México con el argumento de que la ley sería útil en toda la nación. “El hecho de que esta ley también se podría utilizar en otros estados fue lo que los convenció”, dijo. “Analizamos la ley en términos de delitos locales, pero también se podría aplicar a muchos delitos federales, especialmente el crimen organizado y el narcotráfico”.

Tras la aprobación de la enmienda constitucional, el gobierno de la Ciudad de México promulgó su versión de la ley en junio de 2008, y el gobierno federal hizo lo mismo al año siguiente. “Durante la administración [de Ebrard], hubo más de 130 casos de confiscación de bienes después de la promulgación de la ley, la mayoría de los cuales se debían a secuestros, a robos de automóviles y al tráfico de personas”, dijo Bonifaz. “Si la propiedad se vende, un porcentaje [del dinero de la venta] se destina a ayudar a la Secretaría de Seguridad Pública, a la procuraduría general y a la víctima”.

Progreso constante

Con Ortega, la Secretaría de Seguridad Pública avanzó en muchas áreas. Él dio prioridad a la supervisión digital y a la rendición de cuentas para mejorar la efectividad de la policía. Trabajando para acelerar los tiempos de respuesta, Ortega creó una línea telefónica centralizada para emergencias policiales las 24 horas del día y equipó las patrullas con sistemas de GPS que permitían localizar la ubicación exacta desde las oficinas de la Secretaría.

Para 2008, la Secretaría de Seguridad Pública había completado la instalación del Centro de Evaluación y Desempeño, que adoptó una versión

del sistema CompStat de la ciudad de Nueva York. El cuerpo de policía, los comandantes y los oficiales de medio rango de cada uno de los sectores usaban el sistema en sus reuniones diarias para revisar y analizar los datos sobre delitos. “Cada día, una de las 70 ‘áreas coordinadas’ era evaluada por los jefes de cada sector en esa coordinación, así como por el fiscal a cargo de esa área”, dijo Ortega.

Inspirada por el éxito de las cámaras en el distrito del centro histórico, la administración de Ortega aceleró la instalación de cámaras en áreas de alto riesgo. En 2004, 150 cámaras vigilaban las calles. En 2005, la Secretaría de Seguridad Pública gastó 6 millones de pesos (550,200 dólares estadounidenses en ese momento) para instalar una red de cámaras en cada una de las 16 delegaciones. Y para 2007, había más de 4,000 cámaras en funcionamiento.

Ortega también supervisó la rápida expansión del programa de las UPC. Con Ebrard, el equipo de Pérez Casas había establecido cinco UPC. Con Ortega, se crearon 27 más y se contrataron a miles de nuevos oficiales de policía. “Él es completamente activo, un creador”, dijo Fernández Nieto sobre Ortega. “Realmente creía en el proyecto”.

Ortega también dio prioridad a lograr la jubilación progresiva de los comandantes mayores para incorporar oficiales más jóvenes que pudieran ayudar a cambiar la cultura institucional de la policía. Mejoró el programa de jubilación voluntaria e incrementó los despidos de los comandantes con desempeño pobre. “Cuando entré [como secretario en 2004], el promedio de edad de los comandantes era de 72 años”, dijo Ortega. “Cuando dejé la administración, era de 35 años”. Como lo había hecho antes con Ebrard, la Secretaría de Seguridad Pública organizaba eventos para la jubilación de oficiales, donde les entregaba premios, medallas y pagos de indemnización.

Ebrard y Ortega se enfocaban en los delitos que afectaban a los ciudadanos a diario. Un equipo se concentraba en robos de automóviles y trabajaba con compañías de seguro para identificar los vehículos robados y para obtener acceso a los registros de las compañías de los automóviles robados. También crearon otro equipo que se concentraba, específicamente, en delinquentes que asaltaban conductores de autobuses y camiones en áreas de alta criminalidad. Una tercera iniciativa se enfocaba en robos de bancos.

Ortega continuó atacando las fuentes de corrupción. Los operadores de grúas se habían convertido en una de las principales fuentes de extorsión, según Ortega, porque ellos confiscaban automóviles y luego exigían sobornos para su devolución, burlando así el sistema oficial de cobro de las tarifas por incautación. Ortega instaló cámaras en las grúas oficiales y exigió que el pago de las tarifas se hiciera con tarjeta de crédito. “Convertimos algo que era complicado en un proceso muy sencillo”, dijo Ortega.

Ortega también se concentró en la corrupción interna. “La policía tenía un programa en el que le vendía sus balas a gente que, a su vez, se las revendía a los delinquentes”, dijo Ortega. Su administración comenzó a controlar los números de registro de las armas policiales y a imprimir una marca en las balas para identificarlas.

SUPERACIÓN DE OBSTÁCULOS

La implementación de las reformas en materia de seguridad de López Obrador, Ebrard y Ortega en la Ciudad de México demostró su capacidad para superar los obstáculos que habían frustrado intentos anteriores de reforma. Para tratar con la vieja guardia que oponía resistencia dentro de la policía, Ebrard y su equipo trabajaron para hacer que la jubilación fuera una opción más atractiva. Para sobrellevar la abrupta transición cuando Fox despidió a Ebrard, López Obrador nombró a Ortega jefe de su gabinete de seguridad a fin de asegurar la continuidad estratégica.

Cuando Ebrard se convirtió en jefe de gobierno de la Ciudad de México, conservó a Ortega en la Secretaría de Seguridad.

Sin embargo, durante el mandato de Ebrard los problemas sistemáticos dentro de la policía preventiva no dejaron de presentar retos. Principalmente, muchos arrestos fracasaban en llegar a instancias formales de investigación por parte de la policía judicial o de las querrelas. “La impunidad era un problema porque cada año la policía del Distrito Federal arresta a 9,000 personas y sólo 10% de ellas son condenadas a prisión”, dijo Carrillo.

En 2006, Bonifaz comenzó a estudiar los casos que no habían prosperado para ver si podía descubrir algún hilo conductor. De inmediato, se dio cuenta de que los jueces descartaban los casos que presentaban errores en la petición de denuncia penal, una forma que llenaban los oficiales para iniciar una investigación en la policía judicial tras el arresto de presuntos delinquentes.

Bonifaz dijo que se concentraba en casos que involucraban tráfico de drogas. “Revisé alrededor de 100 casos para buscar los errores y la sorpresa fue que todos eran iguales”, dijo Bonifaz. “Le dije a Joel Ortega, quien era el jefe de policía, que no tenía ni un solo traficante de drogas zurdo porque todos los informes eran iguales. Todos comenzaban así: ‘Durante las rondas de patrullaje, observamos a algunas personas que parecían sospechosas. Al acercamos, descubrimos que en el bolsillo derecho de los pantalones llevaban — aquí estaba el cambio— una hierba verde que parecía marihuana’, o podía ser ‘algo blanco que parecía ser cocaína’. Todos eran iguales. Nadie llevaba nada en los zapatos o en el sombrero, siempre ‘en el bolsillo derecho de los pantalones una hierba verde que parecía marihuana o un polvo blanco’”.

Bonifaz también descubrió que los jueces descartaban casos porque los sospechosos habían sido maltratados y las confesiones habían sido coaccionadas. “El problema era, básicamente,

evitar la tortura, que era el problema más delicado”, dijo. “Era una práctica muy común de la policía obtener una confesión antes de llegar a la Secretaría de Seguridad Pública”. Algunas veces, agregó, los oficiales de policía habían filmado estas confesiones y las grabaciones mostraban una clara prueba de abuso.

Bonifaz dijo que los problemas revelaban la ignorancia policial sobre los procedimientos requeridos y la falta de capacitación adecuada. La Secretaría de Seguridad Pública comenzó a trabajar para capacitar mejor a los oficiales en cuanto a los procedimientos de arresto y de recolección de evidencias, y con la Comisión de Derechos Humanos de la Ciudad de México para explicar los derechos de los sospechosos. “Las sesiones de capacitación que la Comisión de Derechos Humanos le brindaba a la policía intentaban enseñar cómo hacer el trabajo, cómo proceder con los arrestos, cómo enviar los casos a las autoridades, al juez”, dijo Carrillo.

La colaboración de los derechos humanos avanzó lentamente porque muchos de los policías veteranos consideraban que los procedimientos diseñados para proteger los derechos humanos eran favorables para los delincuentes. “Ellos consideran que los derechos humanos son el enemigo”, dijo Carrillo.

“Mejóro un poco, las sesiones de capacitación tenían algo bueno”, agregó. “Incluso hoy, es difícil hacer que los oficiales de policía presten atención a los programas de derechos humanos. Pero saben que tienen que asistir, que tienen que tomar el curso”. Expresó confianza en que el cambio generacional marcaría la gran diferencia. “La nueva generación que está ingresando en la policía tiene una nueva idea” sobre los derechos humanos, dijo.

A pesar de estos esfuerzos, los casos de presuntas violaciones a los derechos humanos aún eran un problema grave para la policía del Distrito Federal. Patrón, principal investigador de la policía por la Comisión de Derechos Humanos

del Distrito Federal, atribuía estos continuos problemas a los débiles controles internos y externos. “Una de las cosas que hemos identificado es que falta un cuerpo dentro de la policía para conducir investigaciones, porque en este momento se cuenta con Asuntos Internos, pero no tiene la capacidad para investigar”, dijo. “Se necesita un órgano independiente que investigue a la policía”.

Meneses hizo eco de esta evaluación: “Si no existen controles y balances externos, es imposible mejorar una situación que la misma policía produce”.

EVALUACIÓN DE RESULTADOS

Aunque la disminución de la delincuencia en la Ciudad de México no se puede atribuir solamente a la reforma de la policía preventiva implementada por López Obrador y Ebrard, la ciudad mostró una clara mejoría. Cuando López Obrador asumió su cargo en el año 2000, la Ciudad de México tenía una tasa de criminalidad alta, que había aumentado significativamente en los años noventa, y el gobierno enfrentaba dificultades para controlar la policía.

Luego de una caída importante con respecto a su pico en 1999, la tasa general de criminalidad fue cayendo de manera sostenida durante los años de la reforma policial hasta 2006, cuando comenzó a aumentar. Mientras que la tasa general de criminalidad no mostró una mejora sostenida, las administraciones de López Obrador y Ebrard sí lograron éxito en áreas específicas. Los robos, especialmente los robos con violencia, disminuyeron durante ambas administraciones. Los robos de vehículos cayeron de un promedio de 119.25 por día en el año 2000 (que ya representaba una disminución con respecto al pico de 160.22 en 1997) a 72.82 por día en 2006.²⁰ De acuerdo con la administración, López Obrador y Ebrard habían logrado reducir la delincuencia 30.8% en el distrito del centro histórico.²¹ Los niveles de eficiencia de la policía habían

umentado 10% desde la evaluación inicial de Ebrard en 2002, de acuerdo con los registros de la Secretaría Pública. Mucha de esta información, sin embargo, no estaba disponible para el público.

Es importante notar, cuando se analizan las estadísticas, que tanto Ebrard como Ortega intentaron aumentar el porcentaje de víctimas que denunciaban delitos.

En 1999, según una encuesta realizada por Transparencia Mexicana, 90% de los habitantes de la Ciudad de México informaron tener poca o cero confianza en la policía del Distrito Federal e indicaron que no más de 10% tenía algo de confianza significativa en la policía.²² Otro estudio de 2006 a 2011 determinó que 28% y 42 % de la población declaró tener confianza en la policía.²³

De cualquier modo, con más de la mitad de la población escéptica con respecto al trabajo de la policía, los reformadores claramente tenían más trabajo por hacer. “La percepción de inseguridad sigue siendo muy alta en la Ciudad de México, y eso es algo que sistemáticamente va en contra de

todos los discursos de los líderes” (*Ya lo han presentado*), dijo Alvarado en 2013. “Ésa es la mancha en todos estos programas”.

La Ciudad de México, observó Alvarado, ha logrado evitar gran parte de la guerra contra los carteles de drogas y otras bandas de delincuentes que plagaron ciudades como Monterrey y Juárez. “A principios de los años ochenta, en la Ciudad de México, la mafia más importante era la policía”, dijo. “De modo que el cambio de rumbo significaba implementar muchos cambios dentro de la organización de la policía”.

Algunos observadores, sin embargo, argumentaban que la corrupción seguía siendo un obstáculo muy importante para la policía. “Creo que Joel Ortega y Marcelo Ebrard tenían buenas intenciones con eso, y sería una política buena y eficaz en otra parte del mundo, pero en la Ciudad de México el problema es que los altos niveles de la cúpula policial son los encargados de sancionar las malas conductas de los mismos oficiales de policías”, dijo Meneses. “Los mecanismos de

Table 1
Tasa de criminalidad anual del Distrito Federal, 1999-2011

Delito	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Robos	147,330	107,738	102,020	96,271	95,623	88,795	81,379	78,264	86,647	92,884	97,825	99,349	92,185
Robos con violencia	88,691	59,048	56,047	50,611	49,888	45,765	42,118	40,316	44,953	48,470	49,772	48,695	43,123
Robos sin violencia	58,639	48,690	45,973	45,660	45,735	43,030	39,261	37,948	41,694	44,414	48,053	50,654	49,062
Delitos financieros	S/D	S/D	S/D	29,486	27,063	27,080	27,692	26,537	27,184	24,896	29,886	30,795	31,177
Lesiones	34,032	28,557	24,085	25,944	25,023	23,787	23,574	22,637	23,844	24,335	24,834	25,855	17,675
Homicidios	1,781	1,523	1,694	1,759	1,635	1,535	1,531	1,510	1,593	1,499	1,453	1,531	1,528
Delitos sexuales	2,906	3,180	1,221	1,298	1,316	1,229	1,185	1,169	1,343	1,270	1,344	1,281	1,162
Otros delitos	33,460	28,407	19,168	23,188	22,031	19,914	18,533	19,064	21,819	27,698	S/D	36,663	41,695
Total	227,212	176,747	171,469	178,090	172,827	162,485	153,997	149,273	162,548	172,721	188,296	195,534	185,476

Fuente: Incidencia Delictiva Nacional y por Estado del Fuero Común (1997-2013), Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública.

control institucional nunca mejoraron”.

Antes de su abandono durante el mandato de Manuel Mondragón y Kalb, quien fue el sucesor de Ortega en 2008 como jefe de la Secretaría de Seguridad Pública, las UPC existían en 32 de las 70 áreas coordinadas. De acuerdo con un estudio de enero de 2008, 37% de los entrevistados dijo que los oficiales de las UPC eran menos corruptos que los de la policía preventiva.²⁴ 50% dijo que eran igual de corruptos. Si bien el público tenía una mejor imagen de los oficiales de las UPC, 73% de los entrevistados desconocía la diferencia entre la policía que pertenecía a las UPC y la que no.²⁵ Los mismos informes planteaban serias preguntas sobre la eficacia del programa de la Policía de Barrio y descubrieron que 97% de los encuestados no conocía a los policías que patrullaban sus barrios.

En 2008, Fundar —una organización no gubernamental mexicana— y Juan Salgado —experto en reforma policial en el Centro de Investigación y Docencia Económicas de México— publicaron una evaluación independiente, la cual elogiaba el programa de las UPC.

En ese momento, las UPC operaban en 22 sectores de la Ciudad de México. “Las UPC eran parte del proyecto que más había logrado en materia de reforma policial en México”, dijo Salgado en una entrevista. “La SSPDF convirtió 36 [sectores] en UPC pese a la resistencia formal e informal dentro de la policía. Este logro tenía que ver con la continuidad del general Enrique Pérez Casas. Además, esa reforma se ajustaba a las demandas de los grupos de la sociedad civil y de las organizaciones de derechos humanos para tener una estructura policial más transparente, controles y balances claros y mejores salarios. Las UPC cumplieron muchos de sus objetivos, al menos estructuralmente”.

“El informe establece y mantiene que las Unidades de Protección Ciudadana en la SSPDF son uno de los pocos ejemplos que responden a las

agendas de las organizaciones de la sociedad civil, del Gobierno [del Distrito Federal] y de los asuntos policiales”, concluyó Fundar. “En la capital y en otras partes del país, las UPC representan uno de los mejores modelos de modernización del funcionamiento de la policía local, especialmente en términos de acercamiento de la policía a los ciudadanos”.²⁶

Fundar también descubrió que los oficiales de las UPC parecían estar más dedicados a su trabajo, lo que había sido una de las principales prioridades de Pérez Casas. El equipo de Fundar identificó un espíritu de equipo y una motivación especial en la mayoría de los oficiales de las UPC que es difícil de encontrar en otros organismos policiales”, indicaba el informe. “Mientras que recibir mayores ingresos debería tener una influencia en la motivación de estos oficiales, también deberíamos reconocer que hay elementos de liderazgo y una misión compartida que crean cohesión y los hace sentir orgullosos de su trabajo”.²⁷

El tiempo de respuesta promedio de una UPC era de 2 a 8 minutos, mucho más rápido que el de la policía preventiva. Las UPC también eran más eficaces en priorizar los delitos de más alto impacto. Cuando el programa comenzó en 2002, 39.2% de los incidentes que la policía preventiva refería para investigación eran accidentes automovilísticos. Para 2007, esto se redujo 18.2%, ya que el énfasis se puso en robos y otros delitos. Fundar también determinó que en los años de funcionamiento de las UPC, los robos disminuyeron de 95,617 en 2003 a 78,264 en 2006.

Desde 2002 hasta 2007, el programa de las UPC le costó a la Secretaría de Seguridad Pública un total de 2,064 millones de pesos (188.7 millones de dólares estadounidenses). Cada una de las instalaciones de las UPC le costó al gobierno de Distrito Federal 76 millones de pesos (6.9 millones de dólares estadounidenses) y al gobierno del distrito local, 18 millones de pesos (1.6 millones de dólares estadounidenses).²⁸

Durante ese periodo, Fundar encontró que el presupuesto de las UPC no tuvo incidencia en el presupuesto anual de la Secretaría, de unos 9,000 millones de pesos (822.6 millones de dólares estadounidenses), el cual se mantuvo estable.

Dicho esto, Fundar identificó fallas graves en el programa. El informe decía que muchas de las UPC no tenían recursos suficientes y que les faltaba el equipamiento que se les había prometido. Los investigadores observaron que ninguna de las UPC tenía un sistema formal para recibir denuncias de los ciudadanos y que sus oficiales con frecuencia no participaban en las reuniones semanales con los ciudadanos (no tenían la obligación de hacerlo). Además, Fundar descubrió que las violaciones de derechos humanos aún eran un problema grave.

Los esfuerzos por limpiar el distrito del centro histórico y Tepito fueron un gran éxito para López Obrador y Ebrard. Si bien el restablecimiento de la seguridad en el centro de la ciudad llevó a la revitalización del área, los esfuerzos del trabajo policial sencillamente pudieron haber trasladado la actividad ilícita a otras áreas de la ciudad o simplemente más allá de los límites del Distrito Federal, hacia la gran área metropolitana. Las organizaciones delictivas “prefirieron irse a los barrios en el estado de México en lugar de quedarse aquí”, dijo Ebrard.

Aunque muchos sectores fueron capaces de mejorar su desempeño, según la evaluación llevada a cabo con el sistema de estadísticas de delitos y otros indicadores de la Secretaría, los observadores externos cuestionaron los incentivos que este sistema creaba, especialmente aquellos que tenían que ver con los arrestos. “La adopción de las recomendaciones hechas en el ‘Informe Giuliani’ de la SSPDF ha conducido a políticas internas de evaluación de la actuación policial sobre la base del cumplimiento de criterios cuantitativos en lugar de cualitativos. Esto representa un incentivo perverso para que los agentes realicen su trabajo a

costa del respeto por los derechos de los ciudadanos”, concluyó Fundar en 2008.

En 2011, la Secretaría de Seguridad Pública puso fin al uso de los incentivos financieros por arrestos, una medida que, de acuerdo con Patrón, se basaba mayormente en la recomendación de la Comisión de los Derechos Humanos del Distrito Federal. Sin embargo, agregó: “En la práctica, este tipo de prácticas aún existen. Se han convertido en una tergiversación de la justicia”.

La ciudad de México recibió atención internacional por su manejo del delito. En 2012, cuando el Departamento de Estado de los Estados Unidos dio por terminada la alerta de “nivel delictivo crítico” en la Ciudad de México, que había emitido en 1998, señaló un progreso importante en el cumplimiento de la ley en la ciudad. La Ciudad de México también obtuvo la atención de la prensa internacional, que describió el manejo del delito en la ciudad como “un milagro”.²⁹

REFLEXIONES

Entre 2001 y 2008, la Secretaría de Seguridad Pública de la Ciudad de México, dirigida por Ebrard y Ortega, se concentró en implementar un nuevo modelo para el trabajo policial preventivo en la ciudad, haciendo uso de la tecnología para hacer que la fuerza policial fuera más eficiente y combatir la ola delictiva en la ciudad. Ebrard y su equipo desarrollaron su estrategia tomando en cuenta los fracasos de intentos anteriores de reforma policial en la Ciudad de México y los éxitos de los reformadores en ciudades como Nueva York, Palermo y Bogotá.

Aunque aún está por verse el impacto a largo plazo de la reforma a la policía preventiva implementada durante las administraciones de López Obrador y Ebrard, la creación de las Unidades de Protección Ciudadana especializadas y de la Policía de Barrio, la implementación de avances tecnológicos y los esfuerzos coordinados para garantizar la legalidad en el centro histórico

de la ciudad y en otras áreas clave representaron un esfuerzo sostenido por abatir la creciente tasa de criminalidad y fortalecer la aplicación de la ley. La reforma se benefició del apoyo político constante y de alto nivel, del compromiso compartido con la importancia de la reforma y de la continuidad entre las administraciones.

La rendición de cuentas fue un sello de la reforma. Las reuniones diarias del gabinete de seguridad que López Obrador había comenzado desempeñaron un papel decisivo para dar seguimiento al progreso de la reforma y hacer que las partes involucradas se dieran cuenta de lo que hacían y de lo que no hacían. “La principal prioridad era estar ahí [en la reunión]”, dijo Bonifaz. “Existía el compromiso de asegurarse de que todo lo que se planificaba realmente sucediera, ya que nosotros, los mexicanos, somos buenos para planificar, pero no tanto para llevarlo a cabo. ¿Cómo se sabe si la gente realmente está haciendo las cosas o no? Porque todos los días te preguntan: ‘¿Qué has hecho? ¿Cómo va todo? ¿Estás en el mismo lugar?’”.

Cultivar un apoyo sólido era otro de los ejes del esfuerzo. Ebrard señaló la importancia de sistematizar la información y de crear consejos ciudadanos para mejorar la rendición de cuentas de la policía. “Es cuestión de elegir a la gente correcta, pero siempre teniendo un sistema de supervisión muy importante, un sistema independiente. Y si se puede invitar a los ciudadanos, mejor”.

La continuidad en la política de seguridad pública entre López Obrador y Ebrard como jefes de gobierno, y entre Ebrard y Ortega como secretarios de Seguridad Pública, desempeñó un papel clave en la implementación eficaz de las reformas policiales. Aunque poco común en México, el seguimiento sostenido que se dio al conjunto de reformas fortaleció la institucionalización de los cambios y permitió a la Secretaría de Seguridad Pública sobrellevar un cambio abrupto de liderazgo en el año 2004.

Ebrard y Ortega, sin embargo, tuvieron menos éxito en institucionalizar este compromiso en toda la Secretaría de Seguridad Pública. Con Ebrard y Ortega, “los niveles de corrupción bajaron, pero esto fue el resultado de la actitud del secretario de Policía y de sus oficiales de alto rango; no está institucionalizado”, dijo Patrón. “No han revisado la ingeniería institucional de la policía”.

Patrón y otros observadores, incluido Meneses, también plantearon grandes preocupaciones sobre la falta de controles sólidos, tanto internos como externos, de las malas conductas de la policía. “Pienso que hay muchas buenas intenciones en los oficiales de policía de la ciudad, pero probablemente también tengan temor de lo que puedan encontrar en la institución”, dijo Meneses, argumentando que el liderazgo de la policía no había atacado la corrupción interna de manera suficientemente enérgica.

El descenso de la tasa de criminalidad en la Ciudad de México tuvo otras causas, más allá de las reformas policiales de López Obrador y Ebrard, pero al final del mandato de Ebrard, en 2012, la Ciudad de México había pasado de ser una de las ciudades más inseguras del país a ser una de las metrópolis más seguras. “Si se compara lo que ha venido ocurriendo en México durante los últimos 8 o 10 años, tanto en la Ciudad de México como a nivel federal, la Ciudad de México parece un paraíso”, dijo Alvarado. Cuestionó, sin embargo, si esto se debía a una mejora real dentro de la ciudad o a una inestabilidad creciente en algún otro lugar. “Si se analizan las tendencias de los delitos en la capital, este paraíso se desvanece”, dijo.

EPÍLOGO

A mediados de 2008, la Secretaría de Seguridad Pública fue nuevamente sacudida por una tragedia que desestabilizó su liderazgo. Esta vez, no sobrellevó la transición tan fácilmente. En

junio, la policía de la Ciudad de México allanó una discoteca bajo sospecha de venta ilegal de alcohol y drogas. En una estampida causada por la redada, 12 de las personas que habían ido a bailar a la discoteca fallecieron. Varias personas que fueron detenidas en la redada también presentaron denuncias por la brutalidad y ataque sexual por parte de la policía. De los 120 policías que participaron de la redada, 30 pertenecían a las UPC, quienes habían recibido capacitación en materia de trabajo policial y derechos humanos. Todos tenían expedientes limpios antes de la redada.

Lo ocurrido generó cuestionamientos en los medios de comunicación sobre la eficacia del programa de las UPC. Las reacciones violentas también llevaron al entonces presidente Felipe Calderón a retirar a Ortega de su cargo como jefe de la Secretaría de Seguridad Pública. Ebrard eligió a Manuel Mondragón y Kalb como reemplazo de Ortega. Mondragón había trabajado tanto dentro de la Secretaría como en la oficina del procurador general antes de incorporarse como el nuevo secretario, experiencia que atraía a Ebrard. “Necesitábamos a alguien como este hombre porque puede organizar tres cosas muy difíciles de encontrar en una sola persona”, dijo Ebrard. “Primero, capacidad de gestión; segundo, capacidad para comunicarse con la gente; y, tercero, la formación militar a fin de organizar la fuerza”.

Con Mondragón, Ebrard continuó gran parte del trabajo que había empezado con Ortega.

En 2008, Ebrard y Mondragón crearon los Centros de Atención, que eran agencias especializadas que buscaban mejorar el compromiso policial con los ciudadanos en general y con los grupos marginados en particular. Los Centros también tenían la tarea de dar seguimiento a los informes en sus áreas y a las acusaciones de abuso policial, que reenviaban a Asuntos Internos.

En marzo de 2009, Ebrard expandió el programa de cámaras de seguridad en toda la ciudad, para lo que solicitó un sistema de vigilancia “Safe City” (“Ciudad Segura”) de 460 millones de pesos. “Es costoso, pero tiene sentido”, dijo Ebrard sobre el sistema. “Si se compara el periodo 2006-2012, hay una reducción en la ciudad de alrededor de 40% en los índices de delitos más importantes para la gente. Parte de esto se debe a que teníamos videocámaras”.

Sin embargo, como jefe de la Secretaría de Seguridad Pública, Mondragón se distanció del modelo de las UPC tras el escándalo generado por la redada en la discoteca. Trajo un nuevo equipo y reemplazó a muchos de los miembros del equipo de Pérez Casas. Pérez Casas se fue en 2009, alegando que había sido expulsado. “El trabajo de 38,000 personas bien capacitadas fue borrado por Mondragón”, dijo.

En 2009, Mondragón comenzó a trabajar en una nueva estrategia para reemplazar a las UPC, aunque se apoyaba en el mismo sistema de áreas coordinadas, el cual implementó dos años después.

Denominado Plan Cuadrantes, el sistema asignaba responsabilidades por manzanas de la ciudad a distintas unidades policiales en cada área coordinada y usaba el sistema de estadísticas de la policía para el seguimiento del desempeño por cuadrante. Debido a que las UPC no habían existido en todas las 70 áreas, la intensidad del uso de las estadísticas de supervisión varió con Ebrard y Ortega.

Con Mondragón, cada área coordinada usaba la información de mapeo frecuentemente. “Mondragón hizo uso de la información de CompStat que ya existía”, dijo Juan Salgado, experto en reforma policial en el CIDE. “Invirtió en sistemas para hacer que la información estuviera disponible para el público y para más oficiales, pero no tuvo que gastar dinero en crear la información”.

De acuerdo con Ebrard, el cambio fue necesario porque el programa de las UPC había

logrado sus objetivos. “Cuando comenzamos [en 2003], la UPC significaba un nuevo tipo de policía que queríamos en la fuerza, pero para 2011 no tenía sentido mantener dos tipos de organizaciones dentro de la policía”, dijo Ebrard. “Habíamos reemplazado a más de 35,000 personas en este periodo y por eso es que terminamos en 2011, para que pudiéramos tener una sola fuerza con la misma organización en la ciudad”.

De acuerdo con Ebrard, él había considerado usar el sistema de cuadrantes con anterioridad, pero éste era inviable antes de la implementación de la red del sistema de vigilancia en toda la ciudad. “¿Por qué este cambio en 2009?”, dijo. “Porque expandimos el sistema de videocámaras para que se pudiera combinar un sistema con otro. Si no hubiésemos tenido las cámaras, habría sido

imposible hacer este sistema de cuadrantes en la ciudad, porque se necesitan muchos oficiales de policía —140,000— en la fuerza. Es imposible, muy caro. Pero si se usa la presencia con las cámaras, se puede hacer”.

Sin embargo, Ortega dijo que el sistema no variaba demasiado del programa de las UPC. “Han cambiado el modelo a cuadrantes, pero es lo mismo”, dijo. “Es la base de las UPC”.

“Las UPC se mantienen estructuralmente”, dijo Salgado. “Revisen los pagos de la SSPDF y verán que las UPC existen, al menos teóricamente. A pesar de la idea de crearlas como baluartes de la reforma policial, incluido el avance en materia de los derechos de los oficiales, la relación más estrecha entre los ciudadanos y la policía se desvaneció con Mondragón”.

Referencias

- ¹ Diane Davis, “The Giuliani Factor: Crime, Zero Tolerance Policing, and the Transformation of the Public Sphere in Downtown Mexico City”.
- ² María de los Ángeles Mascott Sánchez, *Seguridad pública: incidencia delictiva y sensación de seguridad*, Centro de Estudios Sociales y Opinión Pública, 2002.
- ³ Wayne A. Cornelius y David A. Shirk, *Reforming the Administration of Justice in Mexico*, University of Notre Dame Press, South Bend, IN, 2007, p. 9.
- ⁴ “Marcelo Ebrard: Mexico City’s Public Security Secretary talks about crime, corruption and community participation”, *Business Mexico*, 1 de octubre de 2002.
- ⁵ Ángel Gustavo López-Montiel, “The Military, Political Power, and Police Relations in Mexico”, *Latin American Perspectives*, vol. 27, n.º 2, marzo de 2000, pp. 79-94. <<http://www.jstor.org/discover/10.2307/2634192>>.
- ⁶ A modo de comparación, la Ciudad de México tenía aproximadamente 395 policías por cada 100,000 habitantes, mientras que el Departamento de Policía de la ciudad de Nueva York tenía aproximadamente 499 oficiales de policía juramentados por cada 100,000 residentes, un récord sin precedentes para dicho departamento.
- ⁷ El país definía la línea de pobreza moderada o pobreza de capacidades como la línea por debajo de la cual las personas pueden solventar sus alimentos, pero no su educación ni atención médica. La línea de pobreza extrema, por debajo de la cual los individuos no pueden solventar una alimentación suficiente, era de 672.27 pesos mensuales en las áreas urbanas. Araceli Ortega Díaz, “Microstimulations for Poverty and Inequality in Mexico using parameters from a CGE Model”, http://s3.amazonaws.com/zanran_storage/www.colmex.mx/ContentPages/43641186.pdf.
- ⁸ Nelson Arteaga Botello y Adrián López Rivera, “Everything in This Job is Money: Inside the Mexican Police”, *World Policy Journal*, vol. 17, n.º 3, otoño de 2000, pp. 61-70.
- ⁹ Valentine Anozie, Juhie Shinn, Katy Skarlatos y Julio Urzua, “Reducing Incentives for Corruption in the Mexico City Police Force”, *International Workshop, Public Affairs 869*, primavera de 2004. <http://www.lafollette.wisc.edu/publications/workshops/2003-2004/pa869/2004-mexico.pdf>.
- ¹⁰ Mario Arroyo Juárez, “Evaluating the Zero Tolerance Strategy and Its Application in Mexico City”, en Wayne A. Cornelius y David A. Shirk (eds.), *Reforming the Administration of Justice in Mexico*, University of Notre Dame Press, Notre Dame, Indiana, 2007, p. 422.
- ¹¹ Wayne A. Cornelius y David A. Shirk, *Reforming the Administration of Justice in Mexico*, University of Notre Dame Press, South Bend, Indiana, 2007, p. 430.

- ¹² Geri Smith, “Mexico City’s Battle to Beat Crime”, *Bloomberg Businessweek*, 19 de agosto de 2003. <http://www.businessweek.com/stories/2003-08-19/mexico-citys-battle-to-beat-crime>.
- ¹³ Niels Uildriks, *Mexico’s Unrule of Law: Implementing Human Rights in Police and Judicial Reform Under Democratization*, Lexington Books, 2010, p. 109.
- ¹⁴ Diane Davis, “Zero Tolerance Policing, Stealth Real Estate Development and the Transformation of Public Space: Evidence from Mexico City”, *Latin American Perspectives*, 20 de noviembre de 2012, p. 21. <http://lap.sagepub.com/content/early/2012/11/19/0094582X12467761.full.pdf>.
- ¹⁵ Geri Smith, “Mexico City’s Battle to Beat Crime”, *Bloomberg Businessweek*, 19 de agosto de 2003. <http://www.businessweek.com/stories/2003-08-19/mexico-citys-battle-to-beat-crime>.
- ¹⁶ Rodrigo Meneses Reyes, “Crime, Street Vendors and the Historical Downtown in Post-Giuliani Mexico City”, *International Journal of Criminology and Sociology*, vol. 2, 2013, p. 190.
- ¹⁷ Diane Davis, “The Giuliani Factor”.
- ¹⁸ “El centro, la zona más segura del DF: Ebrard”, *El Universal*, 16 de abril de 2004. <http://www.eluniversal.com.mx/notas/217139.html>.
- ¹⁹ Para obtener una descripción detallada del incidente, consulte *Mexico’s Unrule of Law*, de Niels Uildriks.
- ²⁰ “Informe de Actividades de la Secretaría de Seguridad Pública del Distrito Federal”, 2005, p. 28.
- ²¹ “El centro, la zona más segura del DF: Ebrard”, *El Universal*, 16 de abril de 2004. <http://www.eluniversal.com.mx/notas/217139.html>.
- ²² Valentine Anozie, Juhie Shinn, Katy Skarlatos y Julio Urzua, “Reducing Incentives for Corruption in the Mexico City Police Force”, *International Workshop, Public Affairs 869*, primavera de 2004. <http://www.lafollette.wisc.edu/publications/workshops/2003-2004/pa869/2004-mexico.pdf>.
- ²³ “Encuesta de Victimización y Eficacia Institucional”, Centro de Estudios de Investigación y Docencia Económicas, División de Estudios Jurídicos, 2012.
- ²⁴ Nelía Tello, “Police reforms: the voice of police and residents in Mexico City”, *Policing and Society: An International Journal of Research and Policy*, vol. 22, n.º 1, pp. 22-23.
- ²⁵ Nelía Tello, “Police reforms: the voice of police and residents in Mexico City”, *Policing and Society: An International Journal of Research and Policy*, vol. 22, n.º 1, pp. 22-23.
- ²⁶ Juan Salgado y 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”, Fundar, Centro de Análisis e Investigación, 2008, p. 11.
- ²⁷ Juan Salgado y 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”, Fundar, Centro de Análisis e Investigación, 2008, p. 67.
- ²⁸ Juan Salgado y 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”, Fundar, Centro de Análisis e Investigación, 2008, p. 60.
- ²⁹ Nathaniel Parish Flannery, “From Bullets to Bistros: the Mexico City Miracle”, *The Atlantic*, 3 de febrero de 2013. <http://www.theatlantic.com/international/archive/2013/02/from-bullets-to-bistros-the-mexico-city-miracle/272870/>.



INNOVATIONS FOR SUCCESSFUL SOCIETIES

El programa Innovations for Successful Societies pone a disposición de todos sus estudios de caso y otras publicaciones sin costo, en virtud de las pautas de los Términos de uso que se indican a continuación. El objetivo de la biblioteca en Internet del ISS es actuar como banco de ideas que permita a los profesionales y académicos evaluar las ventajas y las desventajas de diversas estrategias de reforma y evaluar las consecuencias del contexto. El ISS agradece los comentarios de lectores, incluso las sugerencias sobre otros temas y preguntas a tener en cuenta, sobre correcciones y sobre cómo se usan los estudios de caso: iss@princeton.edu.

Términos de uso

Antes de utilizar materiales descargados del sitio web del programa Innovations for Successful Societies, los usuarios deben leer y aceptar los términos que rigen el acceso a estos artículos. Los términos constituyen un acuerdo jurídico entre cualquier persona que desee usar la información disponible en <http://successfulsocieties.princeton.edu> y la Princeton University.

Cuando los usuarios descargan o utilizan esta información de alguna otra manera, indican lo siguiente:

- a. Comprenden que los materiales descargados del sitio web están protegidos por la Ley de Derecho de Autor de Estados Unidos (Título 17 del Código de Estados Unidos).
- b. Utilizarán el material solo con fines educativos, académicos y otros fines no comerciales.
- c. No venderán, transferirán, cederán, otorgarán licencias, arrendarán ni transmitirán de alguna otra manera esta información a terceros, en todo o en parte. (Para su reproducción o inclusión en el sitio web de un tercero, es necesaria la autorización escrita y expresa del programa Innovations for Successful Societies de la Princeton University o de la biblioteca de la Princeton University).
- d. En toda publicación, presentación u otra comunicación que incorpore o que de alguna manera se base en información de este archivo, se reconocerá que la información se obtuvo a través del sitio web del programa Innovations for Successful Societies. A continuación, se sugiere un formato de cita:
[Autor del documento, si se indica], [título del documento], Innovations for Successful Societies, Princeton University, obtenido en <http://successfulsocieties.princeton.edu> el [fecha de consulta en Internet].
- e. Comprenden que las citas usadas en los estudios de caso reflejan el punto de vista personal de los entrevistados. A pesar de que se hizo todo lo posible por garantizar la veracidad de la información obtenida, Princeton University no garantiza que el material disponible en línea esté completo, sea preciso, sea oportuno ni tenga cualquier otra característica.
- f. Aceptan que el contenido o el formato del archivo y del sitio pueden oportunamente revisarse, actualizarse o de alguna otra forma modificarse.
- g. Aceptan que a su propio riesgo acceden al archivo y hacen uso de este. La Princeton University no será responsable por las pérdidas o los daños ocasionados por el uso de la información contenida en el archivo. Princeton University no será responsable por los errores u omisiones relacionados con el funcionamiento del archivo.



The Mamdouha S.
Bobst Center
for Peace and
Justice

Innovations for Successful Societies (ISS) es un programa conjunto de la Facultad Woodrow Wilson de Relaciones Públicas e Internacionales de Princeton University y del Centro Bobst para la Paz y la Justicia. La Facultad Woodrow Wilson prepara alumnos para carreras en la administración pública y brinda apoyo a la investigación académica sobre política y gestión. La misión del Centro Bobst para la Paz y la Justicia es fomentar las causas de paz y justicia mediante el entendimiento mutuo y el respeto de todas las tradiciones étnicas y creencias religiosas, ya sea a nivel nacional como internacional.