

# Comentarios a la reforma del Sistema Nacional de Seguridad Pública

Ernesto Cárdenas Villarelo\*

Persisten temas de la agenda democrática pendientes por resolver, entre ellos el acceso igualitario a la procuración e impartición de justicia y la seguridad ciudadana; el incremento de las tasas de criminalidad y la inseguridad se transforman en la principal preocupación de la población a partir de la década de los 90; la reforma del sistema actual de seguridad pública armoniza con un nuevo catálogo de criterios y competencias sin centralizar y abre la posibilidad a la participación ciudadana, lugar que la sociedad civil y la comunidad aún deben asegurar; se propone diseñar un sistema de indicadores asociados al costo del delito y la violencia, como herramienta indispensable que facilite el ejercicio de rendición de cuentas, en función de los propósitos que plantea la reforma al sistema nacional de seguridad pública, que no lo contiene.

**E**n México persisten puntos indispensables de la agenda democrática y social por cumplir, temas relacionados con el respeto a los derechos humanos<sup>1</sup>, de género y las minorías<sup>2</sup>, los límites al ejercicio del poder y la instrumentalización del Derecho a conveniencia del interés político o personal<sup>3</sup>, el estancamiento de la eco-

nomía<sup>4</sup>, la distribución del bienestar social y el ingreso<sup>5</sup>; el acceso a oportunidades de desarrollo para jóvenes y el combate a las adicciones<sup>6</sup>; la participación de la sociedad civil y comunitaria<sup>7</sup>, la corrupción, la impunidad y particularmente el acceso igualitario a la procuración e impartición de jus-

ticia<sup>8</sup> y la seguridad ciudadana<sup>9</sup>, entre otros temas.

Es difícil negar que el país transita hacia la democracia<sup>10</sup>, lo que nadie se atreve a estimar es cuánto durará el proceso y qué saldos producirá. Por lo tanto, parte de la discusión en relación al tema de la seguridad pública y justicia penal se centra en los rumbos que tomará, discusión que en ocasiones se expresa en propuestas en el

\* Ernesto Cárdenas Villarelo es economista de la UNAM; investigador de tiempo completo y coordinador de proyectos con instituciones policiales para el Instituto para la Seguridad y la Democracia, A.C. (Insyde), México. Email: <ecvill@hotmail.com>; ecardenas@insyde.org.mx>.

<sup>1</sup> Moreno, Bonet, *Génesis de los derechos humanos*. Editorial UNAM, 2006.

<sup>2</sup> *Informe de Amnistía Internacional 2008* <<http://thereport.amnesty.org/esl/regions/americas/mexico>>. Véase: Díaz Muller, Luis, *Derecho Internacional de los Derechos Humanos*, Editorial Porrúa, México 2006.

<sup>3</sup> Castro y Castro, Juventino, *Cambio de la cultura política y jurídica de México*. Primera Edición. Ed. Porrúa, 2007.

<sup>4</sup> Ibarra, David, *Ensayos sobre economía mexicana*, FCE 2006; también ver *Interdependencia, ciudadanía y desarrollo*, Editorial Fondo de Cultura Económica. 2007.

<sup>5</sup> Bloumström y Hettne, *La teoría del desarrollo económico en transición*, Ed. Fondo de Cultura Económica, 2006.

<sup>6</sup> Fernández Menéndez, Jorge y Salazar, Ana María, *El enemigo en casa. Drogas y narcomenudeo en México*. Santillana ediciones generales. Primera edición mayo 2008.

<sup>7</sup> Del Valle Martínez, Antonio, *La transición democrática de los cuerpos de seguridad pública. Participación ciudadana y derechos humanos*. Ediciones Gernika, Primera Edición 2004.

<sup>8</sup> Zepeda Lecuona, Guillermo. *Crimen sin castigo. Procuración de Justicia penal y Ministerio Público en México*. FCE-CIDAC, México. Primera edición 2004.

<sup>9</sup> López Portillo Ernesto, "La gestión de Vicente Fox en materia de seguridad pública y justicia penal" en *¿Qué país nos deja Fox?. Los claroscuros del gobierno del cambio*. Compilador Adolfo Sánchez Rebolledo. Grupo editorial Norma, primera edición 2006.

<sup>10</sup> Bartra, Roger, *Fango sobre la democracia. Textos polémicos sobre la transición mexicana*. Ed. Temas de Hoy. 2008.

ámbito jurídico, normativo y organizacional<sup>11</sup>; en planes y programas específicos “que respondan a las expectativas de la ciudadanía”, a decir de los propios funcionarios<sup>12</sup>; y en otros casos, en los sistemas, procedimientos y prácticas que mejoren el desempeño del sistema de seguridad pública y justicia y su relación con la población<sup>13</sup>.

Como en otros temas de esta agenda, subsiste una suerte de espasmo que no ha permitido, hasta muy recientes fechas, iniciar una discusión seria para impulsar las reformas que aparecen como las más urgentes<sup>14</sup>. La experiencia reciente nos dice que las autoridades del sector de seguridad y justicia, en el mejor de los casos, dicen sí a las opiniones y propuestas de organizaciones especializadas de la sociedad civil, de expertos<sup>15</sup> y académicos<sup>16</sup>, pero frecuentemente no dicen cuándo ni cuánto retomarán para sí tales propuestas, lo que hace sospechar que en la mayoría de los casos, en realidad es una negativa consciente más que falta de información, sin negarlo.

Sea lo que sea, si este estancamiento persiste, sin duda se corren riesgos de diversa índole que se pueden transformar en crisis de seguridad pública que podrían generar amenazas<sup>17</sup>; hoy, los ciudadanos nos encontramos en los límites de tolerancia y es la oportunidad de avanzar para cambiar.

## De las tasas de criminalidad

A mediados de la década de los 90, observamos un incremento del crimen y la inseguridad ciudadana<sup>18</sup>, situación que se transformaría, en pocos años, en la principal preocupación de la mayoría de los ciudadanos, incluso por encima del tema del empleo.<sup>19</sup>

<sup>11</sup> González S, Mendieta E, Buscaglia E, Moreno M, *El sistema de justicia penal y su reforma*, Ediciones Fontamara, 2005.

<sup>12</sup> García Luna, Genaro. *Contra el crimen ¿por qué 1,661 corporaciones de policía no bastan? Presente, pasado y futuro de la policía en México*. México, Primera edición, abril de 2006.

<sup>13</sup> Consultar diversos documentos académicos y experiencias exitosas en <www.insyde.org.mx>.

<sup>14</sup> López Portillo, Ernesto. *Ante la inseguridad, tenemos propuestas y tenemos derechos*. Documentos académicos, <www.insyde.org.mx>.

<sup>15</sup> Massimo Pavarini y otros, *Seguridad pública, tres puntos de vista convergentes*, Ediciones Coyoacán, Conacyt, Flasad. 2006.

<sup>16</sup> López Portillo, Ernesto. *¿Por qué acepté participar en el Consejo Ciudadano de Seguridad Pública?* Documentos académicos. <www.insyde.org.mx>.

<sup>17</sup> Salazar, Ana María, *Seguridad nacional hoy. El reto de las democracias*. Ediciones Nuevo Siglo Aguilar, 2002.

<sup>18</sup> Cárdenas Villarelo, Ernesto y Baltasar, Edgar. *30 años de estadísticas sobre seguridad pública en México*, consulta <www.insyde.org.mx>.

<sup>19</sup> Bergman, Marcelo. *Seguridad Pública y Estado en México*. México, Ed. Fontamara, 2007.

Dicho periodo deriva en una serie de iniciativas que marcarían el rumbo de las políticas públicas que seguirá el país para los siguientes lustros en la materia: lo más importante surge cuando se crea el Sistema Nacional de Seguridad Pública (SNSP), posterior a la integración de la Policía Federal Preventiva (PFP) y previo a la creación de la Secretaría de Seguridad Pública, la cual tuvo entre otros objetivos coordinar y controlar a aquella; se crea la Agencia Federal de Investigaciones (AFI), cuyo presumible perfil científico tuvo como objetivo transformar las estructuras y prácticas de la Policía Judicial Federal y generar confianza y capacidad de investigación bajo la conducción del Ministerio Público Federal. En el gobierno de Vicente Fox destaca la iniciativa de reforma en el sistema de seguridad pública y justicia penal, la cual, sin ser aprobada finalmente por el Congreso, deja en la mesa un debate jurídico que incluyó la propuesta de unificación de las policías del ámbito federal, la reforma en el sistema de derecho procesal penal –juicios orales y sistema acusatorio– y una serie de transformaciones organizacionales; con la llegada del gobierno de Felipe Calderón, inspirada en los principios de su antecesor, la reforma logra un importante avance con la aprobación, por amplia mayoría, de los artículos 16, 17, 18, 19, 20, 21, 22, 73, 115 y 123 constitucional en marzo de 2008, la cual debió ser ratificada por al menos 16 congresos locales para entrar en vigor; la reforma constitucional establece en las artículos transitorios que en un plazo máximo de seis meses a partir de su publicación, el Congreso expedirá la Ley del Sistema Nacional de Seguridad Pública (SNSP) cuyo dictamen fue aprobado la primera semana de diciembre de 2008; específicamente con relación al tema de policía, una particularidad que llama la atención es que desde principios del sexenio, por acción impulsada por la SSP, opera el proyecto de unificación de la policía federal<sup>20</sup>, proceso que arranca con inconformidades de sus operadores directos; con todo, es posible que el Congreso apruebe el proceso de unificación a fines de 2008<sup>21</sup>.

Ante estas acciones y reacciones de política pública en la materia, en el fondo subsiste la pregunta: *¿Cuáles son los factores que determinaron ese peculiar comportamiento del delito, y de la delincuencia organizada en particular, cuyas manifestaciones se siguen expresando aún con mayor fuerza? ¿Por qué esa parsimonia, o tal vez omisión, para alcanzar efectividad en la lucha contra el crimen y la delincuencia organizada?*

<sup>20</sup> Segundo Informe de Gobierno de Felipe Calderón: De los cuerpos policiales, sección 1.3, párrafo tercero.

<sup>21</sup> El Ejecutivo Federal presentó la iniciativa de ley que crea la Policía Federal con atribuciones de investigación bajo el mando del MP, por lo que desaparecería la AFI.

Muchas explicaciones serias se han propuesto en los últimos años<sup>22</sup>, y algunas han hecho énfasis en mecanismos complejos, donde se combinan la lealtad personal, la complicidad, la impunidad y la autonomía relativa como los ejes que explican el desempeño de las instituciones policiales en México; en otras palabras, como un problema que deriva de prácticas de opacidad, nula transparencia y ausencia de prácticas de rendición de cuentas en el interior de la policía<sup>23</sup>.

La reacción frecuente de los responsables institucionales ha sido demandar más recursos, que se traduzca en un mayor número de plazas, más equipo, capacitación de preferencia en el extranjero, sistemas de profesionalización, prestaciones, etc. Tanto los análisis expertos como las declaraciones oficiales<sup>24</sup> reconocen que la mayoría de esas demandas, o todas ellas y aún más, son necesidades reales insatisfechas; sin embargo, ha sido difícil para la policía reconocer que en realidad la mayor parte de sus demandas se ha dado con relativa cuantía, pero sin descripción sistémica de la estrategia, en forma típicamente mal distribuida y comunicada, sin sustento metodológico y teórico, pésimamente supervisado y verificado, excepto por los mismos actores, lo cual muy poco garantiza la aplicación de estándares de transparencia, rendición de cuentas y sus consecuencias.

De esta situación pudieron derivar avances, difíciles de evaluar; sin duda, existen omisiones que podrían ser las más frecuentes y, seguramente, algunos de sus actores se habrán beneficiado lícita o ilícitamente de los procesos internos. Con todo, el verdadero problema que al ciudadano interesa por el momento, es que las tasas delictivas persisten, no disminuyen ni en el corto ni en el largo plazo; algunos índices no presentan variación significativa en los últimos 10 años, y la percepción sobre la inseguridad se deteriora continuamente<sup>25</sup>. Hoy, el ciudadano se encuentra nuevamente al límite del asombro frente a un discurso que se percibe con pocas variantes, y acusa que esta situación debe cambiar.

<sup>22</sup> ...”Lealtad, complicidad, impunidad y autonomía, son ... los ejes de un complejo mecanismo que ha constituido la base histórica del comportamiento de las instituciones policiales en México...” López Portillo, Ernesto. *La policía en México. Función política y reforma*. <www.insyde.org.mx>.

<sup>23</sup> Varenik, Robert O. *Accountability. Sistema de rendición de cuentas. Estudio internacional comparado*. CIDE–Insyde Primera edición 2005.

<sup>24</sup> Programa Sectorial 2007-2012. Secretaría de Seguridad Pública.

<sup>25</sup> <www.icesi.org.mx>; también González Placencia, Luis, *Ciudades Seguras y Percepción ciudadana de la inseguridad*. UAM Azcapotzalco, Consejo de Ciencia y Tecnología, Fondo de Cultura Económica, México, 2002.

## Del usufructo del crimen y la violencia y los costos del delito

Los usufructuarios del crimen y la violencia, además de afectar la integridad física y el patrimonio de los ciudadanos, también se benefician directa o indirectamente del *costo de oportunidad*<sup>26</sup> que ofrece la aplicación del sistema de seguridad pública y de procuración y justicia penal vigente; este beneficio socaba las bases del Estado de Derecho<sup>27</sup>.

La incapacidad de las instituciones de seguridad pública para controlar o frenar este proceso<sup>28</sup> se convierte en una realidad inocultable cuando se descubren las asociaciones delictuosas entre policías y delincuencia organizada que, bajo su protección u omisión, imponen en zonas geográficas, sectores sociales, productivos y de servicios, incluidos algunos niveles de gobierno y políticos, sus propias reglas de operación delictiva, colocando el papel del Ejército en el combate del narcotráfico en situación de riesgo<sup>29</sup>.

Las manifestaciones más diversas del *modus operandi* de la delincuencia organizada, en particular en las operaciones de narcotráfico, permiten apreciar que existe un ritmo acelerado de desarrollo, organización, diversificación y cambio tecnológico, que puede llevar ya muchos años; proceso que les ha permitido alcanzar tasas positivas de rendimiento a escala<sup>30</sup>, que condicionan su capacidad de respuesta o tolerancia frente a las pérdidas en diferentes etapas de su cadena de valor; adicionalmente, la expansión de sus procesos de internacionalización<sup>31</sup>, cada vez más contundente a juzgar por los datos disponibles, obedecen a cambios en su estructura de mercado, a necesidades internas y a la aparición de nuevas oportunidades y barreras de entrada.

Visto como una externalidad<sup>32</sup>, el delito común, la delincuencia organizada y la violencia, representan un costo

<sup>26</sup> Significa la aplicación de una determinada legislación en el incremento del costo de producir un determinado bien o servicio. Significa “todos los costos que implica una decisión”.

<sup>27</sup> Demert, Lucia, *Seguridad y Reforma policial en las Américas. Experiencias y desafíos*. Flacso, Ed. Siglo XXI. Primera edición, 2005. Véase la sección México, pp. 273-316.

<sup>28</sup> Gutiérrez Alejandro, *El gran desafío de Calderón*. Editorial Planeta Mexicana, 2007.

<sup>29</sup> Astorga Luis, *Seguridad, traficantes y militares. El poder y la sombra*. Tusquets Editores, 2007.

<sup>30</sup> *Informe anual de la Comisión Interamericana para el control del abuso de las drogas de la Organización de los Estados Americanos*, Trigésimo Octavo Período de sesiones, OEA, 28 de abril de 2008.

<sup>31</sup> Berdals, Mats y M. Serrano, *Crimen transnacional organizado y seguridad internacional*. Ed. FCE, 2005.

<sup>32</sup> Pascual, Joan, *La Evaluación de Políticas y Proyectos. Criterios de valoración económico sociales*. Universidad Autónoma de Barcelona 1999, pp. 23-88.

oneroso para la economía en su conjunto<sup>33</sup>, cuyos efectos perversos en el crecimiento y el desarrollo del país no han sido completamente ponderados en México.

En este marco, la debilidad institucional y de las propias políticas públicas en la materia no es un fenómeno nuevo, como tampoco lo es la desconfianza ciudadana en la policía por los abusos de poder y de fuerza<sup>34</sup>; sin embargo la profundización y el reciente aforo público de este deterioro, han conducido a una crisis que refleja no sólo los límites del marco jurídico vigente (hasta antes de la reforma) y falencias de las instituciones de seguridad, sino la urgencia de enfrentar al menos cuatro fenómenos subyacentes, desde esta perspectiva:

- La ineficacia e ineficiencia del modelo policial mexicano, cerrado a la observación y la rendición de cuentas<sup>35</sup>.
- La amenaza criminal, asociada a redes de poder dentro y fuera de las instituciones policiales, en el plano local como internacional<sup>36</sup>.
- El reclamo ciudadano, que demanda seguridad, convivencia y certidumbre; a la vez un mayor control, evaluación y consecuencias (*accountability* policial) frente a una respuesta reactiva de las autoridades.<sup>37</sup>
- El costo, que implica las altas tasas de rentabilidad que obtienen el crimen y la delincuencia organizada.

Los ciudadanos han soportado durante décadas esta situación, y hoy parece que es la hora de que todo tiene que cambiar, si queremos dejar a las generaciones que siguen un país relativamente viable.

## De los lastres

Algunos problemas que se podrían enmarcar como los principales lastres para que la Federación, los estados y municipios

<sup>33</sup> Cárdenas, Ernesto. *El costo del delito y la violencia en México. Criterios generales de diseño para estimar un índice de riesgo de seguridad ciudadana*. Documento preliminar. Instituto para la Seguridad y la Democracia, A.C. en <www.insyde.org.mx>. Sección Biblioteca virtual.

<sup>34</sup> Claire Naval. *Irregularidades, abusos de poder y maltratos en el Distrito Federal*, Fundar, Centro de Análisis e Investigación. Actividad de Metágora en México.

<sup>35</sup> Ernesto López Portillo –Hugo Fröling. *Responsabilidad policial en democracia. Una propuesta para América Latina* Ed. Insyde– Centro de Estudios en Seguridad Ciudadana, Chile. 2008.

<sup>36</sup> Buscaglia, Eduardo, *El combate a la delincuencia organizada*, entrevista, Foro Jurídico número 61, octubre 2008.

<sup>37</sup> *Pronunciamiento de la Red de especialistas en Seguridad Pública sobre el Acuerdo Nacional por la Seguridad, la Justicia y la legalidad*. En <www.insyde.org.mx>.

cumplan la función constitucional de brindar seguridad pública, son:

- La necesidad de adecuar el marco jurídico a un nuevo diseño institucional que responda a las necesidades ciudadanas:
- A partir de aquí, se derivan las siguientes consecuencias:
  - o La dificultad para lograr *los propósitos de coordinación – concurrencia* ya sea entre la Federación y las instancias estatales y municipales; y con relación a otras dependencias y sectores, como son el Ejército y la Marina.
  - o La insuficiencia en los mecanismos operativos de *planeación, supervisión, control*, seguimiento y evaluación interna.
  - o La insuficiencia de los mecanismos de *control y evaluación en el ejercicio del gasto*.
  - o Los problemas de evaluación de impacto y resultados y la obligación institucional de abrirlos a la observación, participación y escrutinio de la ciudadanía y la sociedad civil.

Derivado de tales lastres, se identifican cuatro alternativas básicas que buscan la solución:

- ✓ Reforma al marco jurídico.
- ✓ Rediseño del modelo organizacional con transparencia y rendición de cuentas, desde la perspectiva de prevención del delito y el desarrollo policial.
- ✓ Reforma de los mecanismos de coordinación vertical y horizontal y la toma de decisiones.
- ✓ Establecimiento de mecanismos efectivos de control y evaluación internos como externos con participación, observación y escrutinio ciudadano.

## Los balances del período

Muchos análisis y críticas se han elaborado desde la creación del SNSP, la mayoría llega a la conclusión de que ninguno de los cuatro grandes temas mencionados, entre otros naturalmente, ha sido resuelto desde la publicación de las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública, a pesar de la enorme derrama de recursos presupuestales invertidos.

La reforma del sistema de seguridad y justicia (2008) se espera resuelva algunos de estos problemas; sin embargo, en relación con el dictamen aprobado por el Congreso

sobre la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública, durante la primera semana de diciembre de 2008, algunos comentarios son los siguientes.

## La iniciativa de Ley y el dictamen aprobado

Podríamos alegrarnos de que se ha reformado una ley del Sistema Nacional de Seguridad Pública que al parecer ha sido rebasada, a juzgar por los escasos resultados alcanzados desde su creación en 1995, lo cual no significa que haya sido mal formulada en su momento histórico; lo que parece más probable, considerando la fortaleza de la delincuencia organizada, es que la eficiencia de una ley que pretendió establecer durante 13 años medidas de coordinación entre las policías de los tres órdenes de gobierno, haya sido deliberadamente obstaculizada.

Este es un punto central al que se dirige la reforma; desde la perspectiva señalada se puede reconocer que la aprobación de la nueva Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública (SNSP) significa un importante avance, pero subsisten temas que requieren ser revisados detalladamente; desde mi punto de vista, algunas de las razones más importantes son:

- a. *Competencias y control.* La ley no sólo establece bases de coordinación para distribuir funciones con el objetivo de crear a mediano plazo un sistema de seguridad pública, como lo dicta, en lo general, el original publicado el 11 de diciembre de 1995; la iniciativa actual integra competencias y responsabilidades sobre temas específicos; en este sentido, armoniza y regula criterios y acciones propuestos por la Federación aparentemente no centralizados; introduce la variable de control que la legislación anterior no había considerado; permite la evaluación y determinación de la sanción, en su caso, por medio del retiro de aportaciones federales ante el incumplimiento de compromisos, bajo la responsabilidad final del Consejo Nacional, el cual preside el Ejecutivo Federal y no el Secretario de Seguridad Pública; la finalidad de estas medidas es constituir fortaleza y unidad de acción, y también garantizar la aplicación de recursos presupuestales de la Federación al destino y objetivo previstos; en otras palabras, establece tramos de concurrencia entre la Federación y las instancias, periodos de evaluación y determinación de consecuencias; la medida posibilita la interacción entre los tres órdenes de gobierno.
- b. *Atribuciones de investigación, organización y formación.* Una innovación respecto a la legislación anterior es la atribución de *las policías* para investigar delitos bajo la conducción del Ministerio Público sin la supeditación orgánica a la estructura ministerial; con la finalidad de fomentar la interacción y mejorar la calidad de este nuevo servicio de investigación, las policías crearán tres nuevas áreas sustantivas denominadas: de *investigación, de prevención y de reacción*; y, con el objetivo de homologar los conocimientos, y dotar de habilidades y destrezas al conjunto policial que se encargará de esta nueva función, la Ley establece un plan rector de formación y profesionalización policial, una Academia Nacional y la disposición de crear academias locales; como complemento, se crea una estructura orgánica de grados y rangos homogénea, que contribuya al fortalecimiento de la cadena de mando; estas disposiciones hacen suponer que se atenderá el requerimiento de contar con personal especializado en las tres áreas, organizado, motivado, y bajo una unidad de mando cuya nomenclatura sea homogénea, lo que facilitaría las acciones de coordinación.
- c. *Certificación y evaluación.* Se establece el Centro Nacional de Certificación y Evaluación del personal policial, que incluye la etapa inicial de evaluación de personal de nuevo ingreso, los criterios de permanencia y separación del cargo de acuerdo a perfiles definidos.
- d. *Estructura de coordinación.* Las instancias de coordinación se estructuran de forma totalmente diferente a la legislación anterior; en la práctica posibilita la participación de la sociedad civil y de expertos, lo que significa un saldo importante para la ciudadanía. La instancia máxima es el Consejo Nacional de Seguridad Pública, presidido por el titular del Ejecutivo Federal, quien podrá delegar funciones sólo en el Secretario de Gobernación. La figura del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública se mantiene y se refuerza, otorgándole autonomía técnica, de gestión y presupuestal; esto deriva entre otras atribuciones, de la facultad que tiene para evaluar el desempeño del Sistema y proponer, debidamente fundamentado, la remoción de titulares de Seguridad Pública y/o la suspensión o cancelación de la aportación presupuestal federal a los estados, por contravención a los propósitos y acuerdos del Consejo Nacional; el Secretario Ejecutivo del SNSP será nombrado o removido libremente por el Presidente del Consejo Nacio-

nal, el cual se integra por los titulares de las Secretarías de Seguridad Pública, Defensa, Marina, PGR, por los gobernadores, por el Jefe de Gobierno del Distrito Federal, el propio Secretario Ejecutivo del SNSP, y un representante de cada una de las Cámaras del Congreso de la Unión, innovación que introduce prácticas fiscalizadoras del poder legislativo en materia de seguridad, como se observa en países de la Unión Europea<sup>38</sup>. Otra característica del Consejo Nacional consiste en invitar a expertos y académicos a exponer cuando lo requieran. El Presidente de la Comisión Nacional de Derechos Humanos tendrá carácter de invitado permanente. Adicionalmente, el Consejo Nacional funcionará por medio de tres Comisiones permanentes, donde podrán participar instituciones académicas, de investigación y agrupaciones del sector social y privado que se requieran; las Comisiones son: de información, de certificación y acreditación, y de prevención del delito y participación ciudadana, las cuales se *coordinarán*, a su vez, con la estructura orgánica que conforma al Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, a través de tres *Centros Nacionales*, que son congruentes y de igual denominación; el *Centro Nacional de Información*; el *Centro Nacional de Certificación y Acreditación*, y el *Centro Nacional de Prevención del Delito y Participación Ciudadana*. Dos aspectos son relevantes del funcionamiento de los organismos: el Centro Nacional de Información colaborará con INEGI para generar estadística en la materia, aspecto relevante, ya que en este punto México se encuentra extremadamente atrasado. El Centro Nacional de Prevención del Delito y Participación Ciudadana, abre la posibilidad de realizar estudios diversos por terceros; además es la instancia responsable de promover la política de participación ciudadana del propio Sistema Nacional de Seguridad Pública; su función legal estaría orientada al “*seguimiento, evaluación y supervisión del Sistema*” (art. 128), mediante la participación de la comunidad y la sociedad civil; esta atribución constituye un derecho exigible y de enorme trascendencia ciudadana. El SNSP se integra, además del propio Consejo Nacional y el Secretariado Ejecutivo del SNSP, por cuatro Conferencias Nacionales de *Procura-*

*ción de Justicia*, de *Secretarios de Seguridad Pública*, del *Sistema Penitenciario*, y de *Seguridad Pública Municipal*; este último se integra por dos presidentes municipales de cada estado y dos titulares político-administrativos del DF; existirá además, una instancia amplia de participación, los *Consejos Locales*, que se constituirán en cada estado; adicionalmente y de ser necesario se crearán otras instancias regionales de coordinación de acuerdo a las necesidades como es el caso de las zonas conurbadas del DF; estos *Consejos Locales* se integrarán por las instituciones de Seguridad Pública Estatal, Municipal y Federal y por las Presidencias Municipales, con la participación de al menos dos representantes de la sociedad civil o de la comunidad y de expertos o instituciones académicas, conforme al tema a tratar. En general, el esquema no parece mal, lo que se debe estar atento es a que realmente se lleve a cabo sin regateos, y se definan mayores precisiones normativas a la ciudadanía con base en la Ley.

- e. *Desarrollo policial*. La Ley integra cuatro procesos relacionados: la profesionalización de las policías, la carrera policial, la certificación y el régimen disciplinario en un conjunto que se denomina “Desarrollo Policial”. Tiene como finalidad el fortalecimiento institucional, la permanencia, el arraigo y certidumbre de los miembros de las policías. La Ley establece la integración de instancias “colegiadas”, donde participarían representantes de cada una de las tres áreas sustantivas de la policía, las cuales se denominan *Comisión de Carrera Policial* y *Comisión de Honor y Justicia*, cuya función sería conocer y resolver, en sus respectivos ámbitos de competencia, las controversias derivadas de la aplicación de los procedimientos de Carrera Policial y Régimen Disciplinario.
- f. *Observación general*. En lo general la Ley no establece con claridad la disposición de crear un sistema o metodología de aplicación de “indicadores de evaluación de resultados”, o un “tablero de control” vinculado a mecanismos amplios de observación del desempeño de procesos que, con amplitud, establece la Ley. Sistemas de indicadores de esta naturaleza general, podrían estar articulados a nivel de cada entidad federativa y contribuirían, con las limitaciones de la disposición de información estadística consolidada, a la identificación de prioridades, y sobre todo con incentivos policiales en el combate al delito, la delincuencia organizada y la violencia.

<sup>38</sup> Philipp Fluri. *Control parlamentario del sector de la seguridad. Principios, mecanismos y prácticas*. Centro de Control Democrático de las Fuerzas Armadas, Ginebra. Unión Interparlamentaria. Guía práctica para parlamentarios no 5, 2003.

En el caso de las Comisiones de Carrera Policial y el Consejo de Honor y Justicia, la Ley omitió la mención de la posibilidad de la participación ciudadana, como ya sucede en otras policías con experiencia exitosa<sup>39</sup>. Reconsiderar esta opción contribuiría a transparentar dos procesos de atención y preocupación prioritaria para la ciudadanía: la profesionalización y la disciplina policial.

## Los retos

Nos hemos aproximado a una breve problematización de la seguridad ciudadana en México, señalando al menos cuatro problemas y cuatro hipótesis alternas, aunque no demostradas empíricamente. Se comentó, en lo general, el dictamen a la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública, que pretende responder al problema de la inseguridad en México desde una perspectiva que denominamos de rendición de cuentas; ahora se anotan algunos datos asociados con los retos, con lo que se pretende ejemplificar la conveniencia de desarrollar un sistema de indicadores asociados a los propósitos de la ley y, en particular, a un tema poco desarrollado en México: el costo del delito.

- a. Las denuncias de hechos presentadas ante el Ministerio Público a partir de las cuales se inician averiguaciones previas, donde puede involucrarse más de un delito y más de un presunto delincuente, registraron el año 2000 una incidencia de 1,420,254 casos; y en 2007, el número ascendió a 1,715,959, lo que representa una variación de 20.8%.

¿Cuál es el costo social al registrar tasas relativamente estables de averiguaciones previas?

I. Posibles hechos delictivos denunciados de los fueros federal y común			
Año	Total	Tasa/100 mil Hab	Promedio diario
2000	1,420,254	1,443	3,891
2001	1,512,448	1,517	4,144
2002	1,516,029	1,502	4,154
2003	1,517,899	1,488	4,159
2004	1,505,860	1,462	4,126
2005	1,505,211	1,448	4,124
2006	1,580,730	1,507	4,331
2007	1,715,969	1,622	4,701

Fuente: SSP, 2007 preliminar.

<sup>39</sup> Gaceta del Policía, Consejo de Honor y Justicia, Secretaría de Seguridad Ciudadana del Estado de Querétaro <<http://seguridad.queretaro.gob.mx>>.

Durante el año 2007, al igual que en 2004 el 11% de la población mexicana de 18 años y más y el 13% de los hogares mexicanos, fue víctima de algún delito, registrándose las tasas más altas en el DF y el Estado de México.

¿Cuál es el costo diferencial del delito por nivel de ingreso familiar en las principales zonas urbanas de México?

¿Cómo afecta la incidencia del delito en el ingreso y el bienestar de las familias?

- b. La SSP adquiere un papel creciente en la estrategia de seguridad pública del Gobierno Federal, que se refleja en un incremento real en el gasto público; a precios de 2009, el Presupuesto de Egresos de la Federación 2009 (PEF-2009), particularmente el renglón de servicios personales, representa la creación de nuevas plazas, las cuales posiblemente provendrán del Ejército y la Armada.

2. Presupuesto de gasto de la SEP 2002-2009				
Año	Gasto Total	Variación anual Real %	Servicios Personales	Variación anual Real %
2009	30,956	49.8	16,137	35.4
2008	20,659	5.6	11,915	86.6
2007	19,568	94	6,386	17.1
2006	10,087	16.4	5,451	6.5
2005	8,663	4.4	5,119	-0.8
2004	8,296	-6.3	5,162	-4.4
2003	8,853	0.2	5,399	18.1
2002	8,832	15.8	4,571	16.5

Fuente: Cta. Pública 2002-2007; PEF-2008 autorizado; Proyecto de PEF 2009.

¿Cuál es el impacto del incremento de plazas en la SSP, en el comportamiento de la tasa de incidencia delictiva, a mediano plazo?

- c. La participación porcentual de la PFP y el SESNSP en el total del gasto refleja la importancia y responsabilidad a partir de la actual administración federal. También destaca el compromiso por alcanzar resultados en la mejora de los penales bajo situaciones de crítica corrupción, que son responsabilidad del órgano administrativo desconcentrado de Prevención y Readaptación Social.

**3. Presupuesto anual por unidad administrativa 2002-2009**  
Millones de pesos corrientes

Año	Gasto Total	Policía Federal Preventiva	% Gasto Total	SESNSP	% Gasto Total	Prev. y Readaptación Social	Consejo de Menores	Otras unid. Admvas.
2009	30,956	15,248	49.3	4,912.4	15.9	4,480.4	77.4	6,237.6
2008	19,712	7,943	40.3	4,226.3	21.4	2,470.8	86.6	4,985.3
2007	17,627	8,108	46.0	686.6	3.9	2,279.9	67.8	6,485.0
2006	8,676	4,791	55.2	740.5	8.5	2,123.3	64.9	955.9
2005	6,977	3,842	55.1	310.6	4.5	1,943.0	58.3	822.9
2004	6,398	3,732	58.3	418.4	6.5	1,395.7	55.5	796.0
2003	6,260	3,734	59.7	334.0	5.3	1,330.4	49.5	811.5
2002	6,389	2,947	4.9	311.3	4.9	1,281.2	46	1,803.9

Fuente: Cta. Pública 2002-2007; PEF-2008 autorizado; Proyecto de PEF 2009.

¿Cómo impacta el incremento en el presupuesto de gasto en el control de la delincuencia en el interior de los penales federales?

d. El Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública de los Estados y el DF (FASP), que ahora será objeto de mayor supervisión y control, reporta el siguiente comportamiento, a precios corrientes.

**4. El Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública de los Estados y el DF (FASP)**

Año	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
FASP	3,210	2,733	3,500	5,000	5,000	5,000	6,000	6,917

¿Cuál es el impacto que tiene el incremento de los recursos federales en seguridad en la percepción de inseguridad de la población objetivo?

e. El último dato de la fuente (SESNSP) reporta 217,785 elementos entre Policía Preventiva, Policía Federal y Policía

Investigadora a nivel nacional. Lo que muestra, aproximadamente, ¿cuál es el tamaño del reto de mejora policial? ¿Cuál es la tasa de reemplazo del 50% del personal que no cumple con los estándares de confianza?

*Comentario final:* La información disponible, en el sentido de la reforma del Sistema Nacional de Seguridad Pública, es insuficiente e imprecisa; sin embargo, es conveniente ordenar un sistema de indicadores críticos sobre la delincuencia, el crimen organizado y la violencia, asociados a cálculos relativamente complejos sobre el costo del delito y su impacto en diferentes órdenes, utilizando fuentes directas, estudios comparados o por métodos de inferencia; la finalidad sería construir un cuerpo articulado de información clave que permita traducir los propósitos de la Ley en indicadores y/o metas concretas; esta metodología podría ser utilizada por las distintas instancias responsables de la planeación y evaluación de los programas de seguridad ciudadana en los estados y municipios de México. El Instituto para la Seguridad y la Democracia, trabaja actualmente en el diseño de esta metodología bajo estándares internacionales.

**5. Indicadores de formación policial al periodo y Estado actual de la fuerza pública**

Periodo	Dic 2006 a Julio 2007
Número de Institutos de formación policial	37
Personal capacitado en cursos de formación inicial	11,389
Personal capacitado en cursos de actualización	61,043
Personal capacitado en cursos de especialización	11,574
Cursos realizados al periodo	1,691
Total de personal capacitado	84,006
Total de elementos policiales*	217,785
Policía Preventiva	162,634
Policía Federal	28,826
Policía Investigadora	26,325
Densidad de Población por Instituto	5,886
Número absoluto de personal por capacitar al periodo	133,779

Fuente: SESNSP.