



PROJECT ON REFORMING THE ADMINISTRATION OF JUSTICE IN MEXICO
CENTER FOR U.S. MEXICAN STUDIES
9500 Gilman Drive, #0521, La Jolla CA 92093-0510
Tel. 858-534-4503; Fax: 858-534-6447
<http://usmex.ucsd.edu/justice>

CIDE
COLMEX
ICESI
IIJ-UNAM
INACIPE
USMEX

Evaluando la “Estrategía Giuliani”: la Política de Cero Tolerancia en el Distrito Federal

by

Mario Arroyo

Centro Internacional de Estudios sobre Seguridad (CIES)

arroyomario@yahoo.com

USMEX 2003-04 Working Paper Series

Originally prepared at the conference on “Reforming the Administration of Justice in Mexico” at the Center for U.S.-Mexican Studies, May 15-17, 2003.

ABSTRACT: The purpose of this paper is to assess the feasibility of a zero tolerance strategy in Mexico City as it was implemented in New York City during Giuliani time. Main attention goes to those factors that could benefit or reject the implementation of zero tolerance in Mexico City. In the first part, the author highlights some differences between both cities, Mexico and New York, regarding population, criminal justice systems and cultural settings. In the second part, the author develops a list of obstacles that could deter the implementation of zero tolerance in Mexico City. At the end, two preliminary conclusions are drawn. The first one states that while in New York “Zero Tolerance” was a political banner based on criminological knowledge and police tactics, in Mexico City, Zero Tolerance could be just a political banner. The second conclusion states that the implementation of Zero Tolerance in Mexico City is flawed from its conception because the City government chose the strategy, that means “the solution”, before they knew “the problem”. Finally, the article discusses an integral approach to crime control in order to set an agenda for those involved in the field.

Evaluando la “Estrategía Giuliani”: la Política de Cero Tolerancia en el Distrito Federal

By Mario Arroyo
Centro Internacional de Estudios sobre Seguridad (CIES)

Introducción

Antes de analizar la factibilidad de la implantación en México de la estrategia policial denominada “tolerancia cero” tal y como desarrolló durante el periodo como alcalde de Rudolph Giuliani (1990-1997) es necesario hacer algunas precisiones. En primer lugar es necesario definir lo que se entiende por “tolerancia cero” y en segundo, conocer el origen del término.

¿Qué es la tolerancia cero?

Aunque su origen es incierto, hay quien señala que es una idea que desde los años setenta ha sido utilizada como una constante en los discursos de políticos y autoridades para referirse al control que debe imponerse a la delincuencia de menores, a las escuelas que están en decadencia e incluso en el ámbito laboral con el propósito de controlar conductas desviadas.¹ Hoy lo más común es referirse a ella como sinónimo de una política criminológica basada en la transformación gerencial de la policía, el cambio de orientación de lo reactivo a lo proactivo, el acercamiento con las comunidades, el uso eficiente de la tecnología y la rendición de cuentas. Con ello se busca cumplir los objetivos primordiales de la policía: restablecer el orden y elevar la calidad de vida de los ciudadanos, sancionado todos los delitos o faltas administrativas por pequeñas que sean, proporcionándole a la gente espacios urbanos limpios y seguros.

¿De dónde viene el término tolerancia cero?

A la de tolerancia cero, como toda política pública, es difícil asignarle un autor. Rudolph Giuliani a quien los medios de comunicación, primero estadounidenses y después internacionales señalan como su autor, públicamente ha señalado que el nombre no refleja lo que en realidad se realizó en Nueva York. Él prefiere utilizar el nombre de “el enfoque de las ventanas rotas”. George Kelling, coautor con James Q. Wilson del afamado artículo *Broken Windows: The police and neighborhood safety*,² ha dejado en claro que “la tolerancia cero” es un tergiversación de sus argumentos originales e incluso va más allá al nombrarla *la hija bastarda de la teoría de las ventanas rotas*.³ William Braton, el primer comisionado de Giuliani se ha distanciado también del nombre, siempre que se refiere a la experiencia neoyorquina, lo hace refiriéndose a las reformas policiales en las que participó omitiendo utilizar el término en sí mismo. Resulta curioso cómo una estrategia policial aparentemente exitosa, sea tan conocida y a la vez tan desconocida. La razón de este distanciamiento del término “tolerancia cero” tiene que ver, suponemos, con las críticas que se hicieron a la estrategia, básicamente orientadas a señalar la brutalidad policíaca que acompañó su desarrollo y a las

¹ Rod Morgan y Tim Newburn, “Tough on zero tolerance”, en *New Statesman*, 30 de mayo de 1997, p. 14.

² *The Atlantic Monthly*; March 1982; Volume 249, No. 3; pp. 29-38.

³ Entrevista con George Kelling. *Law Enforcement News*, Vol. XXV, Nos. 511,512, 15 y 31 de mayo de 1999.

constantes demandas por violación a los derechos humanos, particularmente de grupos étnicos minoritarios y grupos sociales marginados, lo que mereció a la estrategia la etiqueta de racista o policía para los pobres.

La negación del concepto de *tolerancia cero* por sus propios autores es relevante para el caso mexicano puesto que la Secretaría de Seguridad Pública del Distrito Federal, se suma a los deslindes del término, la razón: a finales del 2002 contrató los servicios de Giuliani Group LLC, por una suma de 4.3 millones de dólares para recibir consultoría sobre cómo reducir los índices delictivos. La SSP justifica el contrato diciendo que “una de las estrategias claves en el combate a la delincuencia en Nueva York fue la *Iniciativa por la Calidad de Vida*, conocida incorrectamente en los medios de comunicación como Tolerancia Cero.” Y se desliga del nombre diciendo: “Este término puede generar reacciones negativas en quienes no conocen su significado, debido a que asumen que implica una ausencia de compasión, brutalidad policial o la represión de las libertades civiles. Sin embargo, la esencia del concepto, no es la intolerancia, sino la confianza.”

Al ser negada la tolerancia cero, no habría sino darle la razón a Kelling, al señalarla como la hija sin padre, la gran creación sin autor, y por lo tanto el gran mito, que como todos los mitos, existen no porque los veamos sino porque creemos en ellos.

Desentrañando el mito de tolerancia cero

Si los actores principales de la reducción de los índices de delincuencia registrada en Nueva York niegan la paternidad de la tolerancia cero, ¿podríamos concluir entonces que no existe? Definitivamente no, si entendemos que la tolerancia cero es un término acuñado por alguien y transformado por el eco de los medios de comunicación en algo realmente existente. Ello nos obliga a rastrear el origen del término y sobre todo realizar una descripción de sus prácticas. Algunos antecedentes se remontan al debate típico de los setenta sobre la *ley y el orden*, la estrategia de tolerancia cero vino a representar una ruptura con el fatalismo de lo que solía llamarse el “nada funciona”. Es decir, la policía es incapaz de reducir la criminalidad, las prisiones no rehabilitan, el delito es cada vez más violento, en resumen, nada de lo que hagamos funciona. Con la tolerancia cero se decidió poner fin a todo síntoma de impunidad y dejar claro que la ley está ahí para respetarse. No importa por qué se delinque lo importante es hacer valer la ley, y quien la transgrede se tendrá que atener a las consecuencias o en otras palabras, la vieja y conocida fórmula de “guerra sin cuartel a la delincuencia” se transfiguró lingüísticamente para convertirse en una frase más sutil (tolerancia cero) que trata de convencer a los ciudadanos de que es algo positivo que ayudará a recobrar las calles ahora ganadas por la delincuencia.

En suma, la tolerancia cero es una ideología sobre el delito que abreva de principios morales y despliega una serie de conocimientos criminológicos de carácter gerencial. Tiene como objetivo demostrar que los índices delictivos pueden ser reducidos, demostrando que los argumentos de las teorías criminológicas convencionales - quienes consignan como causas de la delincuencia a factores sociales estructurales como la pobreza, el desempleo o la estructura demográfica de la población- son erróneos y de carácter ideológico⁴. Quizás considerando estas aseveraciones, al ser cuestionado

⁴Aunque irrelevante para el análisis, el lector debe saber que en su *Programa General de Desarrollo del Distrito Federal 2000-2006*, el Gobierno de la Ciudad de orientación de izquierda, afirma que la delincuencia es causada precisamente por los factores que la tolerancia cero desdeña como insuperables y

Giuliani sobre las dificultades que enfrentaría en México señaló: “Seguro hay diferencias entre Nueva York y la Ciudad de México, pero no estoy convencido que dichas diferencias sean relevantes para la reducción de los delitos”.⁵ Con el propósito de situar al lector en un contexto más amplio, a continuación señalaremos algunas diferencias entre estas dos ciudades.

1. Comparando Ciudades: México y Nueva York

La ciudad de México (Distrito Federal) está compuesta por 16 delegaciones políticas en las que viven 8 millones 489 mil personas.⁶ En la ciudad de Nueva York viven 7 millones 746 mil personas.⁷ De acuerdo con los datos sobre delincuencia registrada, Nueva York tiene una tasa de criminalidad superior a la de la Ciudad de México. De acuerdo con datos correspondientes a 1999,⁸ la tasa de criminalidad en la ciudad de México fue de 2,592 delitos por cada 100 mil habitantes, mientras que la tasa registrada en Nueva York fue de 4,037 delitos (Ver fig. 3). Este tipo de comparaciones debe tomarse con cuidado dadas las posibles diferencias en la forma de registrar los delitos, así como por el hecho de la existencia de la cifra oculta de la criminalidad. Con el afán de superar posibles omisiones se compararon algunos delitos, que salvo el de violación, existe cierto consenso en que el resto son reportados con mayor frecuencia (Ver fig. 1 y 2).

Fig.1 Delitos seleccionados México-Nueva York, 1999

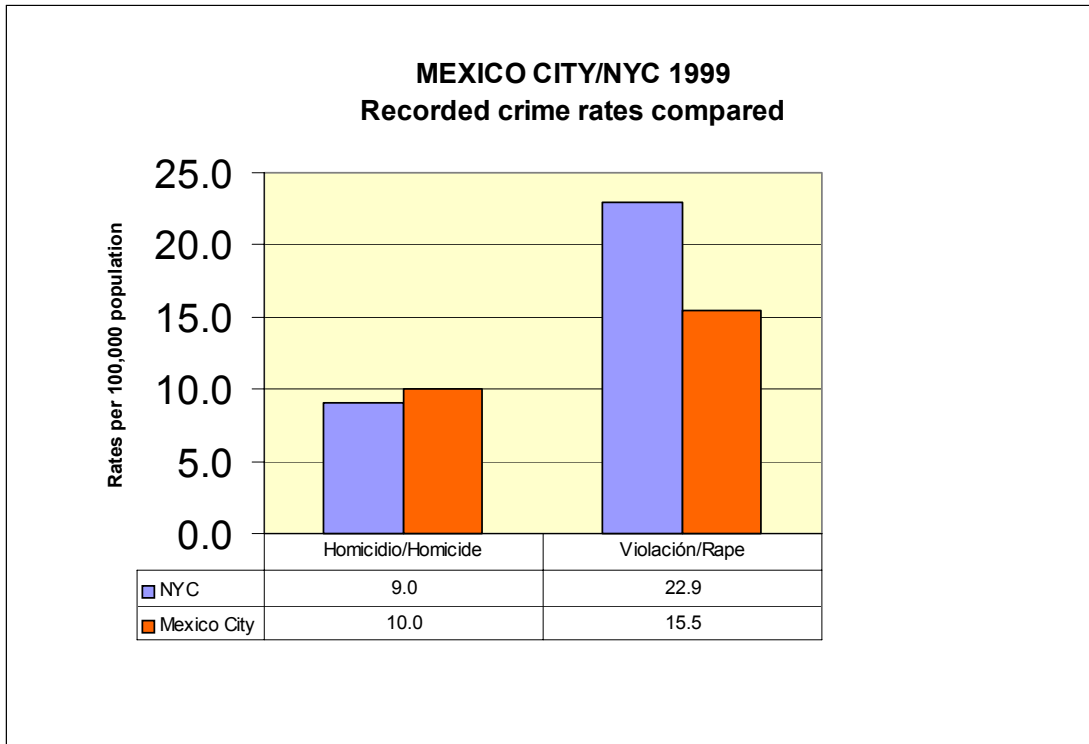
afirma lo siguiente: "Para atacar las causas multifactoriales -del delito- se promoverá un conjunto de políticas de desarrollo social y planes de desarrollo económico sustentable que contribuirán a crear fuentes de empleo, además de las actividades recreativas y deportivas. Sirva esta contradicción simplemente para demostrar la falta de planeación en materia de política criminológica, o bien para demostrar cómo la política de seguridad pública responde más a una agenda política de carácter coyuntural que a una estrategia de bienestar ciudadano en el largo plazo.

⁵ BBC

⁶ Sin embargo está rodeada de 34 municipios del Estado de México en lo que viven 8 millones 295 mil personas. En conjunto forman la Zona Metropolitana de la Ciudad de México sumando una población de 16 millones 784 mil personas. INEGI, Cuaderno de Estadísticas de la Zona Metropolitana, México, 2001.

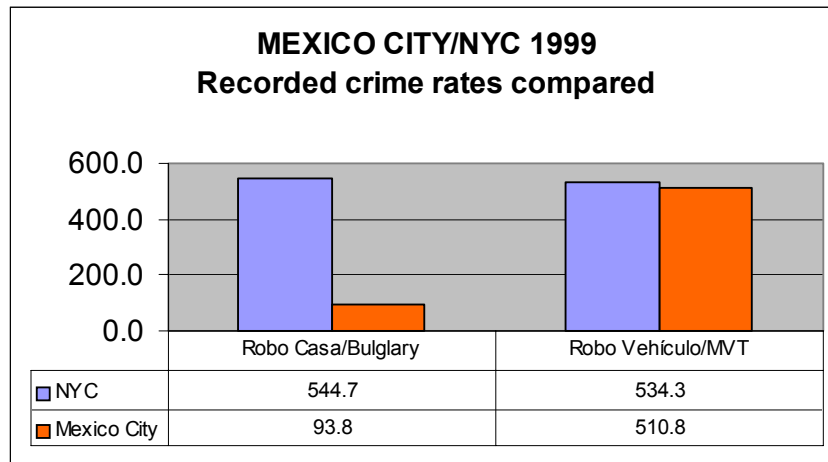
⁷ Los datos de población y de delitos registrados provienen de División of Criminal Justice Services, Criminal Justice Indicators New York City: 1997-2001.

⁸ Gobierno de la Ciudad de México. III Informe de Gobierno, Anexo Estadístico. México, 2000.



En los delitos seleccionados para la comparación, salvo el homicidio, el resto de los delitos presenta tasas mayores en Nueva York que en la Ciudad de México. Cualquier observador cuidadoso notaría de inmediato que los datos no corresponden con la imagen que se tiene de la ciudad de México “considerada como una de las ciudades más violentas del mundo, con altos índices de secuestros, robos y homicidios”⁹ o como la ciudad más grande del hemisferio con una población de más de 20 millones que “espera ansiosa a que el nuevo sheriff llegue al pueblo” o en otras palabras “a que Rudolph Giuliani desaparezca el delito y la corrupción policiaca.”¹⁰

Fig.2 Delitos seleccionados México-Nueva York, 1999



⁹ BBC News World Edition, 10 de octubre 2002.

¹⁰ The Washinton Times, 23 de diciembre, 2002.

Más allá de la descripción folclórica que suelen hacer los medios y de las imprecisiones numéricas que suelen cometer, a continuación analizamos algunos de los obstáculos que enfrentará la tolerancia cero en la Ciudad de México.

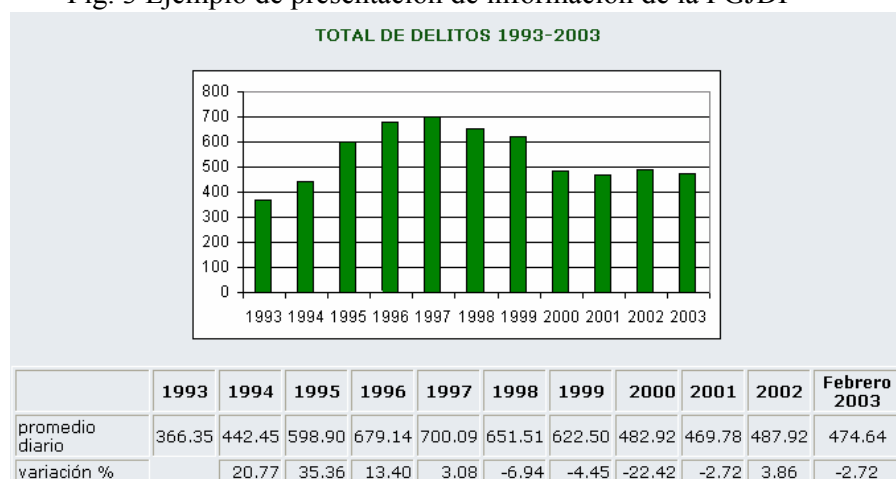
2. Obstáculos para la Implantación de la Tolerancia Cero

2.1. Deficientes fuentes de Información

En el Distrito Federal existen varias instituciones responsables de otorgar seguridad y justicia a los ciudadanos. Destacan la Secretaría de Seguridad Pública (SSP) y la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal (PGJDF). Cada una de ellas contabiliza y registra información estadística sobre delitos. Para fines legales, la que cuenta como incidencia delictiva es la de la PGJDF quien es la autoridad competente para investigar y perseguir delitos con el apoyo de sus auxiliares, entre ellos, la Policía Judicial. Dicho de otro modo, en la ciudad de México la policía está dividida, una vigila que no se cometan delitos o faltas, y la otra investiga una vez que ocurrieron los hechos delictivos.

La información estadística de la SSP no está disponible al público.¹¹ La información que genera la PGJDF es por lo general parcial, no presenta series históricas, presenta grandes agregados de delitos y en fechas recientes, incluso no informan sobre las frecuencias de delitos sino sobre porcentajes de disminución, haciendo un uso eminentemente propagandístico de dicha información (Ver fig. 3). Por parte de las autoridades no existe una política de información abierta sobre estadísticas delictivas, no existe por supuesto ningún tipo de publicación oficial al respecto. De ahí que los propios diagnósticos académicos o gubernamentales tengan que recurrir con frecuencia a información parcial, atrasada o fragmentada.

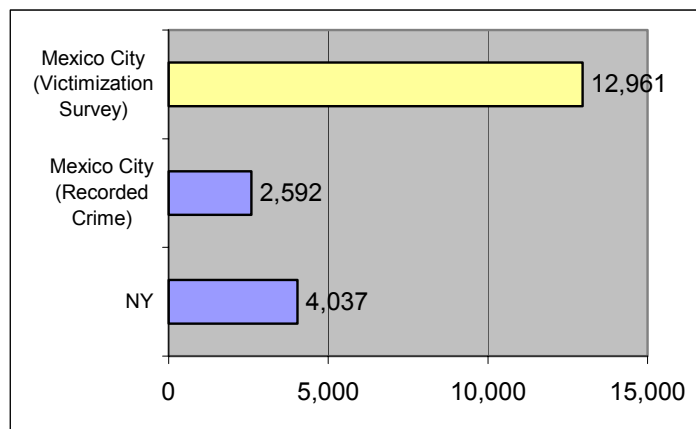
Fig. 3 Ejemplo de presentación de información de la PGJDF



¹¹ En su página de Internet aparece información relativa a la operación de la institución como número de detenidos, presentados ante un juez, infracciones, arrastres de grúas, etcétera, no obstante son incompletas al no tener series históricas sino periodos administrativos, y finalmente poco útiles para el análisis de políticas públicas.

En México, me refiero al país, no existe una encuesta oficial de victimización, no obstante lo extendido de su uso a nivel internacional y la utilidad que este tipo de estudios representan para el diseño de políticas criminológicas. En la ciudad de México, tampoco existe una encuesta de victimización oficial, sin embargo, se han realizado ya varios ejercicios de esta naturaleza que nos permiten saber que el porcentaje de no denuncia en la Ciudad de México es cercano al 80%.¹² Esto significa que sólo 20 de cada 100 delitos que ocurren son registrados. Si utilizamos este dato y lo aplicamos a la criminalidad registrada en 1999 encontraríamos que en lugar de 227 mil delitos habrían ocurrido 1 millón 136 mil lo cual nos daría tasa de 12,961 delitos ocurridos por cada 100 mil habitantes en lugar de los 2,592 que resultan de la delincuencia registrada (Ver fig. 4).

Fig. 4. Delincuencia registrada vs. Encuesta de Victimización



2.2. Divisiones político-administrativas poco flexibles

Un segundo problema que puede enfrentar la implantación de la estrategia de tolerancia cero es de carácter geográfico y administrativo. El asunto geográfico se refiere a que la estrategia está planeada para desarrollarse en la Ciudad de México y no en los municipios conurbados, dejando de lado la visión metropolitana. Este aspecto dificulta la recolección de información estadística, por una lado, y por el otro implica la coordinación con al menos 34 cuerpos de policía locales, cuyo rasgo distintivo es que pertenecen a partidos políticos distintos lo que en la práctica ha dificultado la cooperación entre ellos, la autoridad estatal, los 16 gobiernos delegacionales y el gobierno de la Ciudad de México.

De esta forma la utilización de un sistema como CompStat¹³ enfrentará problemas serios, aunque técnicamente solucionables. Un primer problema como se mencionó es la ausencia de información estadística, la información que recoge la SSP es recolectada y

¹² Sobre esta conciden diversas encuestas sobre victimización realizadas incluso con diferentes metodologías -telefónicas y a hogares. Destacan las realizadas periódicamente por el diario Reforma; una realizada por el CONSEGU en el año 2000 y; recientemente en dos encuestas hechas por el Instituto Ciudadano de Estudios sobre la Inseguridad.

¹³ La Unidad de CompStat fue creada para propocionar al Departamento de Policía de Nueva York avances de estadísticas preliminares que permitan la planeación y el empleo de recursos para combatir el delito. Esta unidad genera mapas digitales que contienen la ubicación donde ocurren los delitos en toda la ciudad.

utilizada más con criterios administrativos que criminológicos, su información registra sólo las frecuencias de los hechos dejando de lado información sobre variables útiles para el desarrollo de políticas como son: las características sociodemográficas de las víctimas, el lugar del hecho con referencias geográficas, las circunstancias y características que rodearon al hecho tales como: el día, la hora, la presencia de facilitadores como alcohol, drogas o armas de fuego. Un segundo problema técnico es que hasta la fecha la SSP no cuenta con los mapas digitalizados de los sectores policiacos y mucho menos con estimadores sobre el número real de delitos que ocurren en cada uno de los 70 sectores en que se tiene dividida la ciudad.

Adicionalmente otro problema asociado a la descentralización del mando policiaco, es el hecho de que las divisiones políticas (las 16 delegaciones políticas) tienen un representante elegido democráticamente, provienen de partidos políticos diferentes y no cuentan con políticas criminológicas ni presupuestarias homogéneas. Además, cada delegación no tiene el mando de la policía por lo que dependen de la discrecionalidad y de las pautas que marque el mando central policiaco. Si a ello añadimos, como se verá posteriormente, que la policía de la ciudad de México no es competente para investigar delitos, entenderemos porque su actuación es limitada.

2.3. Deficiente estructura policial

En esta sección, centraré mi atención en algunos factores que influyen en la desviación policiaca y que por lo tanto serán un obstáculo insalvable para la aplicación de la tolerancia cero en la ciudad de México. En teoría, el trabajo de la policía es prevenir el delito, en la práctica, una gran mayoría de sus miembros protege delincuentes e incluso comete delitos. De acuerdo con un reporte de la Secretaría de Seguridad Pública los principales problemas que tienen son: personal con bajo perfil, deserción, corrupción, ausencia de beneficios sociales, bajos salarios, ausentismo y un gran número de vacantes.¹⁴ Cruzando este diagnóstico con algunos hallazgos empíricos y algunos ejemplos del funcionamiento de la policía, se pueden identificar tres factores que explican la disfuncionalidad de la policía de la Ciudad de México: a) mala selección y capacitación, b) impunidad y c) corrupción.

a) La mala capacitación influye en la desviación policiaca porque provoca falta de autoestima, desinterés por el trabajo y propicia la corrupción entre los elementos policiacos. Los problemas de capacitación inician con los limitados procesos de selección. Para ser un policía preventivo una persona requiere: Ser mexicano por nacimiento; tener de 18 a 28 años cumplidos; estatura mínima: hombres 1.65, mujeres 1.55; no tener antecedentes penales; copia del acta de nacimiento; certificado de secundaria; cartilla del Servicio Militar; credencial de elector; Clave Única de Registro de Población; carta de motivos. Una vez aceptados, realizan un curso básico con duración de seis meses en los cuales reciben enseñanza sobre defensa personal, tiro, técnicas de vigilancia, primeros auxilios, entre otras materias. Una vez graduados, la persona recibe su uniforme y está listo para ejercer funciones policiales. Como el periodo de entrenamiento es extremadamente corto y la mayoría de la veces sólo es a nivel teórico, entre los policías se percibe un sentimiento de inseguridad cuando salen a las calles. Actualmente ser policía en la ciudad de México es un asunto riesgoso. Todavía más peligroso cuando la mala organización policial y el equipo deficiente los

¹⁴ Secretaría de Seguridad Pública. Programa Integral de Seguridad Pública 1998-2000. México, 1998.

lleva a la muerte. Aunque no existen cifras actuales, se ha estimado que 80 policías mueren cada año en la ciudad de México, lo que representaría una muerte cada cinco días. En el país, mueren cada año entre 200 y 500 policías. Una frase común entre los policías es “No voy a poner mi vida en peligro y dejar a mi familia desamparada por unos cuantos pesos”. Esta frase significa que los policías prefieren no hacer cumplir la ley, y en el contexto prevaleciente de corrupción, significa que prefieren recibir plata en lugar de plomo. El salario anual de un policía de la Ciudad de México es de 6,000 dólares anuales.

El bajo salario explica porqué el desinterés por el trabajo, el gran número de vacantes, la deserción y con frecuencia la corrupción. Además de la mala capacitación y los bajos salarios, las precarias condiciones laborales afectan negativamente las actitudes del policía hacia su trabajo. Tienen beneficios sociales muy limitados, bajas primas de seguros, acceso limitado a vivienda y deficientes servicios de salud (ver Fig. 5).

Fig. 5. Cuadro comparativo de beneficios laborales para los policías Ciudad de México/Nueva York

NYCP/SALARIO ANUAL INICIAL: \$34,514 (USD)	SSP/SALARIO ANUAL INICIAL: \$6,000 (USD)
<ol style="list-style-type: none"> 1. Elección de diversos planes pagados médicos y dentales. 2. 20 días de vacaciones pagados al inicio. 3. 27 días de vacaciones pagados después de cinco años. 4. Incapacidad ilimitada por enfermedad con paga completa 5. Retiro voluntario con la mitad del salario después de 20 años 6. Fondo Anual 7. Programas para la adquisición de vivienda 8. Alrededor de 70 opciones de beca para licenciatura y posgrado 9. Excelentes oportunidades de ascenso 10. Diversas asignaciones laborales 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Servicio médico para el policía y su familia. 2. Dos periodos vacacionales al año. 3. Pensión. 4. Fondo de Ahorro. 5. Después de cinco años puede participar en sorteos para créditos de vivienda. 6. Puede continuar estudios cursando la Licenciatura en Administración Policial o cursos de especialización en diferentes áreas. 7. Uniforme

b) Impunidad

Un segundo factor que explica la desviación policiaca es la impunidad. No ser castigado por un delito cometido es algo común en la Ciudad de México. Tomando como referencia los presuntos delincuentes registrados ante juzgados de primera instancia durante 1999, y comparándolos con las denuncias registradas, encontramos que en la Ciudad de México en términos generales sólo en el 7% de los delitos se detiene a un presunto responsable, esto es significa que el 93% evade cualquier tipo sanción o castigo. En el caso de homicidio más del 50% quedan impunes, en el de violación el 76% y en el de lesiones el 87% (Ver fig. 5)

Fig. 6. Cuadro comparativo entre estadísticas de procuración de justicia y estadísticas judiciales, Distrito Federal 1999-2000

	Todos los delitos	Homicidio	Lesiones	Violación
Frecuencia (1)	227,212	880	23,926	1,355

Presuntos (2)	17,591	468	3,122	325
Porcentaje	7.7	53.2	13.0	24.0
Sentenciados (3)	14862	583	1350	274
Porcentaje	6.5	66.3	5.6	20.2

(1) Rosario Robles, III Informe de Gobierno, Anexo estadístico, p. 23. Los datos corresponden a 1999.

(2) INEGI. Cuaderno Núm. 9, Estadísticas Judiciales en Materia Penal, 2001. Los datos corresponden a 2000, se refiere al número de presuntos delincuentes registrados en los juzgados de primera instancia del fuero común y/o sentenciados.

Aun cuando el cuadro anterior puede ser cuestionado metodológicamente al comparar dos años distintos y fuentes distintas, creemos que puede servir de ilustración si se considera el número de delitos denunciados en un año, y por otro lado se toma en cuenta el número de delincuentes sentenciados en otro por algún delito en particular o bien por el total.

La impunidad también se manifiesta en la actuación cotidiana de los policías preventivos, como ejemplo a continuación se narra el siguiente caso. A medianoche un 30 de noviembre de 1997, dos policías detuvieron a dos hombres porque les parecieron sospechosos, tal y como indicaría el manual para implementar la *Iniciativa de Calidad de Vida* en Nueva York, sólo que en la ciudad de México. Los policías les exigieron una identificación personal y les exigieron dinero para liberarlos. Uno de los hombres tenía apenas 12 pesos (\$1USD). Esta situación enojó al policía quien le ordenó al hombre que corriera y lo amenazó para que no lo denunciara. De lo contrario dijo el policía, regresaría por él. El hombre empezó a caminar cuando el policía disparó al aire. El otro hombre le reclamó su acción y acto seguido el policía le disparó. El policía homicida aún sigue prófugo.¹⁵

c) Corrupción

La corrupción es un factor clave que explica la desviación de los cuerpos policiacos. Basándose en un estudio de campo Ortiz descubrió como los oficiales de policía trabajan bajo un “código secreto” con el propósito de escalar posiciones, mantener sus puestos o trabajar en lugares específicos –por ejemplo afuera de un banco en lugar de un crucero. Descubrió como cada policía ya sea a pie o en patrulla debe pagar de 5 a 22 dólares diarios más una cuota extra de 12 dólares quincenales con el propósito de conservar sus puestos. Si se considera que la Policía Preventiva tiene entre 25 y 30 mil oficiales, se podría suponer que el dinero que se genera como producto de la corrupción es de 5 millones de dólares mensuales. Debe observarse que este dinero fluye de la base de la pirámide hacia arriba y que es el producto de las extorsiones que realizan los policías tanto a ciudadanos como a presuntos delincuentes. Estas estimaciones dejan de lado el dinero que los policías se llevan a su bolsillo y supone que todos los policías participan del proceso (debe recordarse que sumados otros cuerpos de policía el número total en la ciudad es de alrededor de 90,000 mil elementos). No obstante, algunos otros hallazgos y testimonios confirman que las prácticas corruptas son una práctica común al interior de la policía, tal y como un oficial declaró cuando él y algunos de sus compañeros fueron acusados de homicidio: “Somos corruptos, pero no matones”.¹⁶

2.4. Limitaciones legales para poder investigar delitos

¹⁵ La Jornada, 5 de noviembre de 1997.

¹⁶ La Jornada, 22 de febrero de 1997.

Esta es quizás una de las principales limitantes que encontrará la implantación de la estrategia de tolerancia cero en la ciudad de México: la policía dependiente de la Secretaría de Seguridad Pública no puede investigar ni perseguir delitos. Por lo tanto cuerpos tan polémicos y aparentemente eficaces como la *Street Crime Unit*, legales en Nueva York, serían ilegales en la Ciudad de México; prácticas tan frecuentes como la de *Stop-and-frisk*, legales en Nueva York, en la ciudad de México estarían violando la legalidad constitucional.

El artículo 21 constitucional señala que la seguridad pública es una función a cargo de la Federación, el Distrito Federal, los estados y municipios; el Artículo 22 dispone que corresponde al Presidente de los Estados Unidos Mexicanos el mando de la fuerza pública en el DF, y la designación del servidor público que la tenga a su cargo. Por su parte la Ley de Seguridad Pública del Distrito Federal, además de refrendar lo dicho por la Constitución establece que la “seguridad pública es un servicio cuya prestación, en el marco de respeto a las garantías individuales, corresponde en forma exclusiva al Estado, y tiene por objeto: mantener el orden público; proteger la integridad física de las personas, así como sus bienes; prevenir la comisión de delitos e infracciones a los reglamentos gubernativos y de policía; colaborar en la investigación y persecución de los delitos, y; auxiliar a la población en caso de siniestros y desastres.”

Lo que la ley establece es que la Secretaría de Seguridad Pública sólo puede colaborar en la investigación y persecución de los delitos e infracciones. Así queda como competencia exclusiva de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal la tarea de la investigación y persecución a través de sus auxiliares, además de la policía judicial y los servicios periciales, la propia policía preventiva o cualquiera otra de las policías que estén contempladas en el marco jurídico.

La gran encrucijada de la Ciudad de México más allá de estrategias es el hecho de que su sistema de investigación policiaca está totalmente rebasado. Considérese tan solo que en 1999 se registraron 227,212 denuncias (sin olvidar que son apenas el 20% de la delincuencia “real”), para lo cual la Procuraduría contaba con 73 agencias, 1,085 agentes del Ministerio Público y 3,400 policías judiciales.

2.5. Desconfianza ciudadana

Uno de las principales características de la policía mexicana, incluida la de la Ciudad de México, es su constante abuso de la fuerza. Esta característica además de las mencionadas con anterioridad (impunidad, corrupción, etc.) ha generado una gran desconfianza hacia la policía por parte del público. El dilema democrático de la policía encontrado por Skolnick¹⁷ en la policía estadounidense de los sesenta, no había representado un problema para México, sino hasta que la democracia empezó a ser una realidad. En cierta forma vemos también la importancia de la policía como objeto de estudio para analizar al régimen político mexicano. Durante más de siete décadas de autoritarismo, la policía permaneció al margen de las discusiones públicas o académicas. Su objetivo primordial era otorgar seguridad no a los ciudadanos sino al régimen, de ahí la escasa planeación de la función policial, el nulo interés por temas como su profesionalización, rendición de cuentas, etc.

¹⁷ Vid. Jerome H. Skolnick *Justice Without Trial: Law Enforcement in Democratic Society*, 1966.

Si para los neoyorquinos y estadounidenses los casos de Amadou Diallo, Abner Louima y Anthony Baez¹⁸ constituyeron un precedente inolvidable de brutalidad policiaca, para los mexicanos su historia esta llena de abusos policiacos y masacres cometidas bajo la complicidad o en el peor de los casos bajo la ejecución directa de la policía. A continuación señalamos un breve ejemplo con sus antecedentes.

De forma cíclica, los medios de opinión pública hacen eco de las demandas de ciertos sectores que consideran que la ineficacia y corrupción policiacas se deben primordialmente a que están integradas por civiles y que por lo tanto deben ser sustituidos por personal militar. Finalmente, México no deja de ser parte de Latinoamérica y las soluciones castrenses siempre surgen ante la desesperación ciudadana y sobre todo de autoridades.

En 1997 el gobierno de la Ciudad de México decidió sustituir 3,000 policías civiles con militares. Un oficial retirado explicó las razones de la sustitución diciendo "la corrupción ha sido parte de la vida cotidiana de la ciudad de México, si están mal pagados serán proclives a recibir sobornos ya sea de los ciudadanos o de los delincuentes". Argumentó que sólo los militares pueden establecer disciplina y orden en la institución. El cambio no fue nada fácil. Un primer episodio de conflicto entre policías de origen militar y policías preventivos ocurrió en mayo cuando cerca de 500 oficiales bloquearon algunas calles en protesta por el entrenamiento tipo militar que les estaban imponiendo. Así en una confrontación entre policías, 55 fueron despedidos y consignados por el delito de lesiones. El entonces Secretario de Seguridad Pública, un General, declaró que el entrenamiento militar seguiría a pesar de las protestas.

La formas tácticas de operar de la policía de la ciudad de México, bajo mando civil o militar, tradicionalmente es a través de operativos sorpresa con un gran número de elementos en zonas de "alta incidencia delictiva", generalmente como respuesta a presiones de la opinión pública a través de los medios de comunicación. La única diferencia en los operativos es el origen "civil" o "militar del personal. "Civil" viene a representar la corrupción e incapacidad "militar" viene a representar honestidad y capacidad. Posteriormente, la realidad vendría a demostrar que la desviación policiaca no es un problema de "orígenes" sino un problema estructural.

A principios de septiembre de 1997, un noticiero nocturno mostró a nivel nacional un robo armado a un automovilista cometido por un grupo de delincuentes en la colonia Buenos Aires. Lo sorprendente del caso fue que inmediatamente después del robo los delincuentes caminaron hacia una patrulla que pasaba cerca de la escena y le dieron al oficial de policía un soborno. Después de que la patrulla dejó el lugar, los delincuentes continuaron robando más automovilistas.

El día siguiente que las imágenes fueron transmitidas, los medios hicieron eco de la indignación ciudadana y demandaron acciones del gobierno para detener la delincuencia y acabar con la corrupción policiaca. Debido a la presión de la opinión pública, la

¹⁸ Estos tres hombres murieron como producto de la brutalidad policiaca, sus casos resultaron de una gran importancia por la difusión que recibieron en los medios de comunicación, por la movilización social que generaron y por la defensa vehemente del Alcalde Giuliani a las policías homicidas. Un excelente recuento de estos y otros casos puede encontrarse en el libro coordinado por McArdle y Erzen, *Zero Tolerance: Quality of life and the new police brutality in New York City*, New York University Press, 2000.

policía se vio obligada a actuar, especialmente en la colonia Buenos Aires. El 8 de septiembre de 1997, después de un robo a mano armada en el mismo barrio un policía y un ciudadano fueron asesinados. Para localizar a los responsables, la policía preventiva inició un operativo rápido a cargo de un grupo de elite denominado “Zorros”. La operación terminó con la captura de seis sospechosos, quienes de forma extraña, no fueron remitidos a la oficina del Ministerio Público como señala la ley. Enfrentando presiones de los familiares de los detenidos y de organizaciones de derechos humanos, exigiendo información sobre su paradero, la Policía Judicial comenzó una investigación que terminó con el descubrimiento de tres de los cuerpos de los sospechosos mostrando claras huellas de tortura. Dos semanas después, el resto de los sospechosos fue encontrado en condiciones similares, salvo que estos cuerpos fueron encontrados desmembrados y las partes de sus cuerpos regadas en un radio de 100 metros.

La presión pública fue tal que el gobierno federal ordenó al Ejército que iniciara una investigación, a pesar de que legalmente la investigación del delito le correspondía a las autoridades locales a través del Ministerio Público. Las investigaciones del Ejército, dejando al lado la legalidad, concluyeron que 24 policías preventivos miembros de dos grupos de elite –zorros y jaguares- habían sido los responsables del homicidio y tortura de los seis presuntos delincuentes.

Estos eventos erosionaron aún más la confianza ciudadana en la policía y en el sistema penal en su conjunto. La mayoría de la gente reaccionó en contra de la brutalidad policíaca y exigió el cumplimiento de la ley dentro del marco de derecho. Después de los acontecimientos, el Secretario de Seguridad Pública y sus oficiales de más alto rango fueron a la colonia Buenos Aires para tratar de convencer a los vecinos que los responsables serían castigados. Las autoridades policíacas tuvieron que dejar la zona porque la multitud enardecida amenazaba con lincharlos. Sin embargo, las autoridades policíacas no escaparon del linchamiento político. La Presidenta de la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH) declaró que los militares no podían ejercer funciones de policía puesto que eran proclives a la violación de derechos humanos. Basaba sus argumentos en el hecho de que la Comisión había recibido 350 quejas en contra de oficiales del Ejército durante 1997, la mayoría referidas a detenciones ilegales y tortura. Manifestó que la ausencia de entrenamiento profesional provoca que la policía sustituya los modernos métodos de investigación con tortura. La tortura, dijo “continúa siendo una práctica policíaca, que recuerda actitudes practicadas durante la edad media, sino de la Edad de Piedra.”¹⁹

2.6. Poca valoración de la ciencia, en especial de la criminología y disciplinas afines

En México existe poca valoración por la ciencia. En todas las áreas del conocimiento se importa conocimiento, el área de política criminológica no es la excepción. Es preferible contratar una asesoría de 4.3 millones de dólares y recibir los beneficios políticos inmediatos de ello, a esperar el largo tiempo de dos años y desarrollar recursos propios. No obstante que esa misma suma hubiera servido para preparar a 86 alumnos de maestría en las universidades de prestigio a nivel internacional que tienen programas sobre criminología, política criminológica, prisiones, estudios de policía o seguridad.

¹⁹ La Jornada, 22 de noviembre de 1997.

Los avances internacionales en políticas criminológicas, raramente llegan a tiempo a México. Un claro ejemplo es el debate sobre la policía comunitaria. Mientras que en Estados Unidos y posteriormente en otros países se discutía desde los años sesenta sobre la utilidad de la policía y sus prácticas institucionales, en México esta discusión llegó hasta finales de los años noventa y no por la vía de la academia sino por de la "política pública". Fue el primer Gobierno electo democráticamente en la Ciudad de México (1997-2000), quien decidió iniciar un ejercicio de policía comunitaria. Para ello la Secretaría de Seguridad Pública realizó una selección de las "zonas de más alta incidencia delictiva" y entrenó a los policías en un curso de tres meses para que aprendieran a convivir con la comunidad. Adicionalmente a las patrullas y módulos de policía seleccionados se les pintó con letras mayúsculas el nombre de POLICIA COMUNITARIA. Eso fue todo.

Años después, sin haber dado a conocer evaluación alguna el Gobierno de la Ciudad de México a través del Secretario de Seguridad Pública anunció en un discurso que iniciará un programa de "Policía de Barrio" que ha llevado "varios meses preparar, planear y que tiene como objetivo... establecer un puente de confianza, de acercamiento, de acción conjunta, entre la ciudadanía y la comunidad, y los elementos de la Policía Preventiva."²⁰ A diferencia de los estudios que realizaron autoridades y académicos hace algunas décadas en las ciudades de Newark, Nashville o Kansas City el jefe de la policía no necesito hacer estudios para optar por la policía comunitaria, le bastó con ver las experiencias internacionales de Japón, Chile o España y sobre todo, recordar las tradiciones orales: "porque –según reconoció el funcionario- no se ha hecho un estudio sobre el tema en la ciudad de México, pero todos recordamos al Policía en la década de los cincuentas y la mayor parte de la década de los sesentas, tenía un respaldo de la comunidad muy grande."²¹

La política criminológica desafortunadamente, no utiliza como insumos los recuerdos sino información, planeación organización y presupuesto. Sólo como guía de memoria utilizemos los diez principios de la policía comunitaria que señala Trojanovicks y que al secretario de Seguridad Pública le llevo varios meses planear: cambio, liderazgo, visión, compañerismo, capacidad de resolver problemas, equidad, confianza, empoderamiento, servicio y rendición de cuentas.

2.7. Falta de responsabilidad social y visión de futuro

Uno de los principales problemas de la Ciudad de México es la falta de profesionalización de los mandos y el hecho de que el cargo sea de naturaleza política y no técnica. Para ser Secretario de Seguridad Pública, se requiere que el Jefe de Gobierno del Distrito Federal proponga un candidato al Presidente de la República para que éste lo nombre. Esta situación por definición hace del cargo del jefe de la policía sea eminentemente político, ya que no se trata de elegir al mejor candidato en términos técnicos sino de consenso en función de coyunturas políticas. En la actual administración de la ciudad suman ya dos los titulares de la policía, ninguno de ellos con experiencia previa en el cargo. El hecho de que sean políticos profesionales y no funcionarios de servicio civil afecta negativamente la permanencia y la calidad de las políticas de seguridad. En sentido estricto no habría mayor objeción si los funcionarios

²⁰ Discurso del Secretario de Seguridad Pública, Marcelo Ebrard el 20 de Marzo de 2003 durante la presentación de la Policía de Barrio en la Plaza de la Constitución.

²¹ Ibidem.

de alto rango de la policía abrevaran de una política pública bien definida y basada en información y conocimientos técnicos. Sin embargo al estar entrenados sólo para alcanzar el poder mediante la lucha política descuidan el hecho de que una vez en el poder deben ejercerlo y para ello se necesitan tecnologías de gobierno. Esta situación en apariencia simple de entender es difícil al momento de gobernar, por esta razón sus “actos de gobierno” parecen más bien “actos de campaña electoral”.

En la actual administración de la Ciudad de México sobran los ejemplos, sólo uno de ellos para ilustrar lo anterior. El secretario de Seguridad Pública ha iniciado una vehemente campaña contra la comercialización de réplicas de armas de fuego. Afirma que en el mes de enero de 2003, 40% de los asaltos en transporte público en el Distrito Federal se llevaron a cabo con réplicas de juguete. Por esta razón promueve una iniciativa de reformas al Código Penal del Distrito Federal “para que quede claramente establecido que este tipo de instrumentos tienen el mismo efecto para el delincuente que un arma de cualquier género”.²² Esta iniciativa le ha otorgado numerosos espacios en los medios de comunicación y la posibilidad de vincularse con funcionarios federales a los cuales ha convocado, entre ellos a la Procuraduría Federal del Consumidor y a la Secretaría de Economía quien expidió la Norma Oficial Mexicana de Emergencia NOM-EM-008-SCFI-2002, Juguetes, Réplicas de armas de fuego-Especificaciones, prácticas comerciales e información comercial.²³

Aunque la iniciativa es loable, desafortunadamente las armas de fuego reales siguen siendo uno de los principales factores de riesgo asociados a la criminalidad y sobre todo, uno de los principales métodos utilizados en los homicidios: durante 1998 de los 1,216 homicidios registrados en la Ciudad de México el 66% es decir, 803 fueron cometidos con armas de fuego.²⁴ Así aunque las réplicas de armas de juguete sean totalmente eliminadas, las verdaderas armas de fuego seguirán causando lesiones y muertes.

²² Discurso del Secretario de Seguridad Pública, Marcelo Ebrard en la CANACINTRA el 28 de febrero de 2003.

²³ La norma especifica que los juguetes réplicas de armas de fuego deben ser fabricados de plástico, preferentemente transparente o bien, de un color fluorescente que no sea plata, gris, negro, etcétera; que no deben tener las mismas dimensiones que las pistolas profesionales; así como otro tipo de indicaciones similares.

²⁴ Secretaría de Salud, La Violencia un problema de salud pública, México, 1998.

Fig. 7. Homicidios ocurridos por causa, Distrito Federal



2.8. Errores teóricos y metodológicos al seleccionar la estrategia

Para muchos es de sobra conocido el planteamiento básico de Broken Windows, así que con el afán de resumirlo preferimos utilizar una cita textual de la página de internet de la Secretaría de Seguridad Pública donde responde a la pregunta: ¿Por qué Giuliani? Además de señalar que los logros de la administración del Sr. Giuliani constituyen uno de los casos más exitosos en la reducción de los niveles de criminalidad a escala internacional, nos explica que “la *Iniciativa por la calidad de vida* tiene su antecedente en la teoría de las ventanas rotas de los criminólogos J. Wilson y G. Kelling, la cual sostiene que tolerar infracciones y delitos menores genera un ambiente que propicia la comisión de delitos más graves. De ahí la importancia de que sean debidamente sancionados los delitos, por menores que parezcan. Esta teoría parte de la premisa de que el desorden y el crimen se encuentran ligados de forma intrínseca.”²⁵

Ya hay quienes han cuestionado la validez teórica de estos argumentos, sin embargo aquí lo importante sería demostrar que la hipótesis del desorden, al menos para el caso de México puede ser parcial, sobre todo porque las evidencias demuestran que la corrupción y la impunidad tienen un peso causal mayor, ello sin considerar la importancia que también tienen otros factores ajenos al ámbito de la seguridad y otros relacionados con la delincuencia organizada y que tampoco son del ámbito de competencia de la policía de la Ciudad de México: tráfico de armas, tráfico de drogas, tráfico de órganos y tráfico de personas entre otros.

El "error" metodológico, al igual que el teórico es por supuesto subjetivo. Existen diversas maneras de encarar un problema o de diseñar una política pública. Sin embargo, y atendiendo a algunos consensos ya establecidos, incluso en documentos de varios organismos internacionales, cualquier política criminológica debe tener un carácter integral, pretender resolverlo exclusivamente con estrategias de carácter policial, jurídico, de seguridad, etcétera es limitado. Una propuesta más útil sería la siguiente: si consideramos como objetivo la reducción de la criminalidad entonces

²⁵ Secretaría de Seguridad Pública, Página web, Programas y campañas: Asesoría de Giuliani Group a la SSPDF. www.ssp.df.gob.mx consultada el 11 de mayo de 2003.

tendremos que desplegar una serie de políticas en diversos ámbitos: salud, educación, desarrollo, seguridad y justicia, legislación, información y tecnología, medios de comunicación y participación ciudadana (Ver fig. 8). Requisitos para su ejecución son liderazgo, coordinación, consenso, confianza y voluntad de construir nuevos futuros.

Fig. 8. Esquema del enfoque integral.



9. Conclusiones

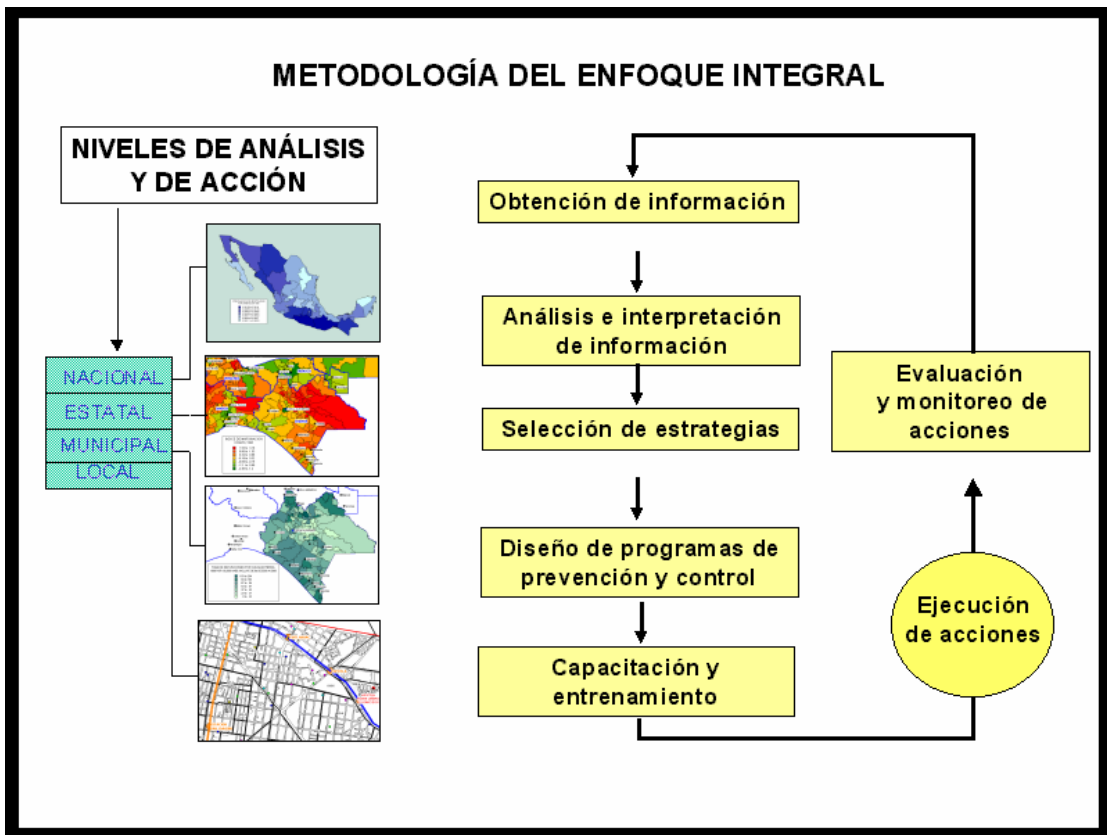
La primera conclusión sería que mientras en Nueva York la tolerancia cero fue una bandera política fundamentada en conocimientos criminológicos y tácticas policiales, en la Ciudad de México podría ser simplemente una bandera política.

La segunda conclusión sería que de aplicarse la tolerancia cero o como se le quiera nombrar, recordemos que todos los actores la niegan, tendría efectos muy limitados dados los obstáculos analizados.

La tercera conclusión indica que considerando las características actuales de la policía, además de los abusos se incrementaría la corrupción policiaca.

La cuarta conclusión señala que la selección de la estrategia de tolerancia cero puede no es la adecuada, en tanto que en su selección se omitieron los principios más rudimentarios para el diseño de política pública que señalan como mínimo el seguimiento de los siguientes siete pasos básicos: 1) Recolección de información; 2) Análisis e interpretación de la información; 3) Selección de estrategias; 4) Elaboración de programas; 5) Capacitación; 6) Implantación; 7) Monitoreo y Evaluación.

Fig. 9. Esquema de la metodología del enfoque integral.



La quinta conclusión sería recomendar la aplicación del enfoque integral, fundamentalmente porque es la síntesis de conocimientos provenientes de diferentes disciplinas y técnicas: criminología, antropología, psicología, sociología, geografía, salud pública, ingeniería en sistemas, derecho, mercadotecnia, estadística y administración entre otras. El enfoque parte de cuatro supuestos básicos, producto del consenso: 1) La criminalidad es multicausal. Encontramos factores de riesgo en cuando menos cuatro niveles: el individual, el familiar, el comunitario y el social; 2) El estudio de la criminalidad requiere la multidisciplina. Los enfoques unitarios son parciales y por lo general sesgados; 3) Intervenir sobre la criminalidad requiere la participación de múltiples actores; 4) Los principios anteriores deben situarse geográficamente a distintos niveles: Nacional, Regional, Estatal, Local.

Obviamente los resultados de este ensayo son un ejercicio de futuro, ocioso en tanto que la estrategia de tolerancia cero no se ha implantado, y quizás no se implante o se lleve a cabo con otro nombre. Sin embargo, el tema era un buen pretexto para reflexionar sobre las políticas públicas en la Ciudad de México, y sobre todo abrir líneas de investigación. Una de ellas es la discusión sobre los nuevos paradigmas que se requieren para pensar, entender y actuar sobre el delito, así como de las representaciones que tenemos de él. Creo que el enfoque integral aquí reseñado puede dar resultados en el corto plazo para satisfacer las demandas de nuestras sociedades, las urgencias de nuestros políticos, pero más importante, permite la construcción de una agenda futura que hace posible asignar recursos, voluntades, y responsabilidades para todos.

Existen pocas referencias teóricas, metodológicas y prácticas sobre el enfoque integral. El autor agradecerá el envío de cualquier comentario.