

INSTITUTO TECNOLÓGICO Y DE ESTUDIOS
SUPERIORES DE MONTERREY

EGAP GOBIERNO Y POLÍTICA PÚBLICA
CIUDAD DE MÉXICO

Niveles de confianza y percepción de la corrupción en México: el caso de la Policía Federal



Ileana Del Castillo Villafaña

ileanadv@hotmail.com

Proyecto de Investigación Aplicada

Maestría en Administración Pública y Política Pública

Asesor: Dr. Carlos Brambila Paz

Fecha de término de tesina: Mayo de 2014

Índice

Resumen Ejecutivo.....	1
Introducción	2
I. Metodología.....	4
II. ¿Qué entendemos por corrupción?	5
III. Corrupción Policial.....	8
IV. Breve historia de la Policía Federal.....	9
V. Las seis divisiones de la Policía Federal.....	11
VI. Percepciones ciudadanas con respecto a los niveles de confianza y corrupción.....	18
VII. Percepciones ciudadanas con respecto a la Policía Federal y las causas de inseguridad.	25
VIII. Casos de éxito en el combate a la corrupción policiaca.....	29
IX. Conclusiones	35
X. Recomendaciones para reducir los niveles de corrupción e incrementar la confianza en la Policía Federal	40
Referencias bibliográficas	42
Anexo I: Gráficas comparativas 2011-2013 de la Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública	

Resumen Ejecutivo

Uno de los principales problemas en el México actual es la corrupción. Este fenómeno se puede encontrar en todos los sectores, a todos los niveles y en todos los grados. Resulta preocupante, pues, que actos asociados a este comportamiento lleguen no solo a ser aceptados socialmente, sino también que resulte normal participar de manera cotidiana en ellos. La corrupción policial es definida como el acto de abuso de autoridad que cometen los policías, tomando ventaja de su posición y del poder que esta le otorga (Newburn, 1999). La Policía Federal en México, la cual forma parte de la Comisión Nacional de Seguridad, es la encargada de garantizar el orden y la paz pública en todo el país y se encuentra compuesta por seis Divisiones que cuentan con funciones distintas, pero complementarias entre sí. No obstante, no todas ellas tienen contacto directo con los ciudadanos, por lo cual, no únicamente es necesario revisar cuáles de ellas proyectan una imagen de desconfianza y corrupción a la ciudadanía, sino también, qué medidas podrían ser de utilidad para revertir estas tendencias. Por otra parte, resulta interesante revisar los casos de Hong Kong y Nueva York. Ambas son ciudades que tuvieron éxito en el combate a la corrupción, logrando resultados a muy corto plazo. La primera de ellas desarrolló estrategias para lograr disminuir éstos índices por medio de medidas de aplicación de ley, prevención y educación a la sociedad y; la segunda, por medio de estrategias que atacaban este mal desde el interior del Departamento de Policía. En el presente documento se pretende concluir que una manera de disminuir los niveles de corrupción en México, y, específicamente dentro de la Policía Federal, es prestando mayor atención en los elementos que son tomados en cuenta durante el reclutamiento de nuevos miembros; incrementando el período de capacitación de los mismos; detectar las Divisiones de la Policía Federal con mayores niveles de corrupción y definir estrategias para disminuir dichos niveles de forma diferenciada y focalizada; buscar ganar la confianza de la sociedad por medio de acciones donde se fomente la proximidad de la policía con los ciudadanos; realizar campañas publicitarias y de educación a la sociedad fomentando la denuncia; reforzar las acciones de la División de Asuntos Internos y de Inspectoría para castigar con severidad a los infractores del delito de corrupción; entre otras.

Introducción

Los índices internacionales disponibles para medir la corrupción muestran claramente que el desempeño de México en éste tema no es el más deseable. Estudios recientes, como el Índice de Percepción de la Corrupción 2013 que proporciona *Transparency International* (Transparency International, 2013), el cual mide los niveles de percepción de corrupción de 176 países (en una escala de 0 a 100, donde 0 es el mayor grado de corrupción y 100 el menor grado de corrupción), ubica a México en el lugar 106 con 34 puntos. Por otro lado, en términos seguridad, según datos del Global Peace Index 2013 (Institute for Economics and Peace, 2013) México se encuentra en el sitio 133 de 162 naciones, ubicándose como uno de los países más violentos del mundo.

La corrupción es generalizada, puede darse en el sector público o privado y a cualquier nivel. Su expansión uniforme y creciente ha sido motivo de estudio y análisis en la gran mayoría de los países del mundo. En México, los casos más resonantes se generan dentro de las instituciones que tienen como función principal “prevenir y combatir la comisión de delitos” (Comisión Nacional de Seguridad, 2013). Dicha situación ha derivado en la disminución de los niveles de confianza de los ciudadanos con respecto a las autoridades de seguridad pública y, específicamente, de la policía.

Una de las posibles causas de los bajos niveles de confianza con respecto a la policía, y específicamente, a la Policía Federal, es probablemente, que no se ha logrado identificar cuáles de las Divisiones de ésta institución son a las cuales se refiere el ciudadano al considerar que existen altos niveles de corrupción dentro de la misma o quienes de sus miembros son los responsables, por su constante contacto con la población, de proyectar una imagen de verdadero servicio, entrega y compromiso con la comunidad. Para lo anterior, es necesario evaluar qué tanto contacto cotidiano existe entre cada una de las Divisiones de la Policía Federal y la sociedad, con el objeto de identificar en cuáles de ellas es necesario implementar nuevas estrategias para aprovechar de manera positiva el acercamiento de los policías con los ciudadanos para cambiar, en la medida de lo posible, la percepción negativa que se tiene con respecto a ellos.

Se debe considerar que a menores niveles de confianza en las autoridades, menor será la participación ciudadana en cuanto a la denuncia, no únicamente de actos de corrupción, sino también de delitos de los que son sujetos los mexicanos diariamente, lo cual complica la identificación de las personas que cometen dichos actos y, por lo tanto, la disminución de los índices de inseguridad y de corrupción en el país.

De esta manera, resulta de gran relevancia analizar la percepción de los ciudadanos con respecto a la confianza que les inspira esta institución encargada de garantizar la seguridad pública y de prevenir los delitos que ponen en riesgo la integridad de todos los mexicanos, así como la percepción de la población en cuanto a los actos de corrupción cometidos en los distintos sectores, instituciones y autoridades de seguridad pública del país, por medio del análisis de los resultados obtenidos en la Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental 2011 (ENCIG 2011), la Encuesta Nacional sobre Inseguridad 2010 (ENSI-7) y la Encuesta Nacional de Victimización y Percepción Sobre Seguridad Pública 2013 (ENVIPE 2013).

En el presente documento, se hace un análisis tomando en cuenta el contexto histórico en el cual se encuentra nuestro país en la actualidad con el fin de generar alternativas de solución útiles para los tomadores de decisiones del sector público en esta materia.

Adicionalmente, se expone el caso de las ciudades de Hong Kong y Nueva York, consideradas exitosas en el combate a la corrupción dentro de sus policías; lo anterior con el objeto de tomar algunas de las medidas implementadas por las mismas para disminuir los niveles de corrupción policial en México, puesto que con ello se podrán incrementar los niveles de confianza de los ciudadanos con respecto a las instituciones y en sus autoridades.

Por último, se concluirá que la forma más eficiente de lograr la cooperación de la sociedad para disminuir los actos de corrupción, es incrementando su nivel de confianza en las autoridades ya que, una forma eficaz de terminar con este fenómeno dentro de una sociedad, es fomentando la denuncia de manera que los ciudadanos se conviertan en vigilantes de las tareas de las autoridades y de las instituciones que conforman el Estado.

I. Metodología

En primer término, es necesario conocer los conceptos que se estarán utilizando de manera recurrente a lo largo del documento. Tales conceptos son: corrupción, corrupción policial, sobornos, gratitudes, y tipos de corrupción.

Por otra parte, y con el objeto de comprender mejor la situación política y social que se vive en México, se considera imperioso tomar en cuenta el contexto actual del país, así como quienes son los principales actores encargados de garantizar la paz y la seguridad pública, por lo que se definirán las funciones de cada una de las seis divisiones que componen la Policía Federal: la División de Inteligencia, la División de Investigación, la División Científica, la División Antidrogas, la División de Fuerzas Federales y, por último, la División de Seguridad Regional. Una vez habiendo conocido las principales tareas que desempeña cada una de las áreas, se tendrá un panorama mucho más amplio sobre cuál o cuáles de ellas son las que tienen mayor relación con la ciudadanía, y por lo tanto, quienes deben mejorar su imagen para incrementar la confianza de la población en cuanto a la comisión de actos de corrupción por parte de los servidores públicos o policías.

Posteriormente, se revisarán la Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental 2011 (ENCIG 2011)¹, la Encuesta Nacional sobre Inseguridad 2010 (ENSI-7)² y la Encuesta Nacional de Victimización y Percepción Sobre Seguridad Pública 2013 (ENVIPE 2013)³. Estas encuestas fueron realizadas a personas mayores de 18 años y, por

¹ Levantada por el INEGI del 31 de octubre al 15 de diciembre del 2011, y su objetivo es obtener información acerca de las experiencias y la percepción que tienen los ciudadanos en relación a los diversos trámites y servicios públicos que prestan los diferentes niveles de gobierno. Dentro de dichos trámites y servicios se incluyen los de seguridad pública y justicia a los que tiene acceso la población. La ENCIG está dividida en tres partes: Percepciones y expectativas, Experiencias con Trámites y Servicios y Evaluación y Prioridades.

² Levantada por el INEGI del 2 de agosto al 3 de septiembre de 2010 y su objetivo es conocer la percepción ciudadana con respecto a la inseguridad, dar a conocer las características del delito, la cifra negra, los efectos que tiene la criminalidad sobre las víctimas y su relación con el aparato de justicia. Cabe destacar que existen tres versiones de ésta encuesta: 2005, 2009 y 2010. Para efectos de ésta investigación se utilizó la última de ellas para, de esa manera, tomar en cuenta los datos más recientes.

³ Levantada por el INEGI del 4 de marzo al 26 de abril de 2013. Esta encuesta puede considerarse como una continuación de la ENSI-7 y pueden encontrarse tres versiones de la misma: 2011, 2012 y 2013. Esta última versión incluye exploraciones sobre el homicidio, la desaparición involuntaria y el secuestro y, al igual que la ENSI-7, su objetivo fundamental es presentar información sobre la percepción de la seguridad pública, así como del desempeño de las autoridades e instituciones a cargo de la seguridad y la justicia.

medio de ellas, se podrá conocer la opinión pública sobre el desempeño de las instituciones, su percepción de la corrupción, y el nivel de confianza en autoridades de seguridad pública; pretendiendo responder a las siguientes preguntas ¿qué piensan los ciudadanos sobre cada una de las autoridades de seguridad pública? ¿qué nivel de confianza tienen cada una de ellas según la percepción de la población? ¿cómo es percibido el trabajo de la Policía Federal? y ¿qué tendría que hacerse para mejorar dicha percepción?

Finalmente, se revisarán dos estudios de caso de ciudades que pueden considerarse exitosas en el combate a la corrupción, específicamente, dentro de sus policías: Hong Kong y Nueva York.

Una vez obtenida la información necesaria de cada uno de los aspectos anteriores, se propondrán alternativas de solución para disminuir la corrupción en México y en la Policía Federal.

II. ¿Qué entendemos por corrupción?

Antes de realizar cualquier análisis es necesario definir ¿qué es la corrupción?, es decir, a qué nos referimos cuando hablamos de éste término. La corrupción, en términos generales, se define como “el uso ilegítimo del poder público para el beneficio privado”, o como “todo uso ilegal o no ético de la actividad gubernamental como consecuencia de consideraciones de beneficio personal o político” (Morris, 1991).

En términos más simples, puede considerarse un acto de corrupción aquel en el que un individuo privado soborna a una autoridad gubernamental para obtener ciertos beneficios, consiguiendo como resultado un “ganar – ganar” a corto plazo. Otras formas de corrupción serían el tráfico de influencias, el fraude y los abusos de poder, el nepotismo y la extorsión, siendo éstos últimos formas del uso ilegítimo del poder público para beneficio privado.

Para poder comprender el alcance que tiene éste comportamiento, se considera indispensable conocer cuáles son las causas que lo generan y las consecuencias generales que se derivan del mismo.

En cuanto a las causas, Dreher, Kotsogiannis y McCorrison categorizan las variables en cuatro distintos grupos de factores: factores políticos y judiciales; factores históricos; factores sociales y culturales, y factores económicos (Dreher, Kotsogiannis, & McCorrison, 2004).

En el caso de los factores políticos, éstos toman en cuenta el contexto democrático en el que se desarrolla un país determinado, así como la efectividad de su sistema judicial y el origen de su sistema legal. Cabe destacar que, para estos autores, resulta relevante tomar en cuenta el grado de democracia de dicho país, ya que, cuanto más democrático sea, existirá una mayor competencia política, mayor transparencia y rendición de cuentas y, por lo tanto, menor corrupción. Otro de los factores a tomar en cuenta dentro de éste grupo, es el contexto político en el que se encuentra el país en la actualidad, así como las reglas bajo las cuales se llevan a cabo las elecciones y el grado de descentralización.

El sistema judicial también juega un papel muy importante, ya que de éste dependerá en gran medida el control de la corrupción, además de proteger los derechos de propiedad y propiciar las condiciones para que la actividad económica se desarrolle en un marco de estabilidad. Cabe destacar que sin un sistema judicial fuerte y estable, no será posible de ninguna manera lograr una eficaz reducción de éste fenómeno.

En el caso de los factores históricos, éstos se encuentran relacionados con los políticos y judiciales, y también deben ser considerados al momento de realizar un análisis sobre las causas de la corrupción en un país determinado; mientras que los factores sociales y culturales se encuentran más relacionados a las actitudes que tiene la población en cuanto a jerarquías sociales, valores familiares y religión.

Asimismo, Dreher, Kotsogiannis, y McCorrison, plantean que existen tres factores económicos determinantes de la corrupción: el grado de apertura de los países, la cantidad de recursos naturales que posee un país y el tamaño del sector público del mismo (Dreher, Kotsogiannis, & McCorrison, 2004). Es importante tomar en cuenta éste último factor, ya que, a mayor tamaño en el sector público, menores pueden ser los salarios que perciben los

funcionarios y, es probable que ésta sea una de las causas determinantes por la cual se da la corrupción dentro de las instituciones.

Dados los factores más relevantes a tomar en cuenta para evaluar las causas primordiales de la corrupción en un país, debemos decir que ésta puede ir desde un caso aislado que involucra a un solo burócrata, hasta convertirse en un fenómeno general que origina una serie de distorsiones en la economía (Busquets, 2001). Estas distorsiones se traducen, generalmente, en una disminución en su desarrollo y en su crecimiento económico.

Para Axel Dreher y Thomas Herzfeld, la corrupción afecta el crecimiento económico, el nivel de PIB per cápita, la actividad de inversión, el comercio internacional y la estabilidad de precios de forma negativa. Asimismo, éste fenómeno provoca distorsiones en la composición del gasto público (Dreher & Herzfeld, 2008).

Lo anterior muestra que si el gobierno de un país tiene como objetivo principal el crecimiento de su economía, pero mantiene índices altos de corrupción, es muy probable que éste no llegue a cumplir su meta. Por otra parte, es indispensable recordar que éste comportamiento no únicamente trae consigo consecuencias económicas, sino que también puede traducirse en diversos problemas de orden social.

Como lo menciona Juan Castaingts, la economía de la corrupción ha penetrado en muchos procesos, tanto sociales, como económicos: desde el funcionario que se enriquece por las ventajas de poder y la información que posee, recibiendo dinero por aplicar la ley o no hacerlo, utilizando información privilegiada u otorgando puestos a amigos; hasta las componendas con los líderes sociales o sindicales o; por parte de la empresa, por medio de la evasión de impuestos, uso de información privilegiada y el mal manejo del poderío del liderazgo. Incluso dentro de la misma sociedad civil, “en el burócrata que no trabaja, el profesor que no da clases, el investigador que no investiga, el alumno que exige su diploma aun cuando no sabe nada, el automovilista que da mordida: todos ellos participan de esta forma de vida.” (Castaingts, 1989).

Es muy importante subrayar que llega un momento en el cual se establece dentro de un país o región una cultura de la corrupción, es decir que “el ciudadano común suele concebir la corrupción como un rasgo típico del mundo que conoce y en el que vive, quiéralo o no.” (Manion, 1996). Cuando sucede lo anterior, generalmente, este deja de luchar contra corriente, y concluye que un cambio en su propia actitud no cambia de ninguna manera la situación, por lo que se convierte en cómplice de las autoridades corruptas, volviéndose partícipe de la situación.

III. Corrupción Policial

La corrupción policial ha sido tema de estudio en diversos países en las últimas décadas. Para poder realizar un análisis más a fondo sobre lo que sucede en nuestro país, es necesario, en primer lugar, definir qué entendemos por éste término, cuáles son sus causas y sus consecuencias. De ahí hemos de derivar la importancia de éste estudio y por qué se debe prestar especial atención a éste tipo de corrupción en particular.

Para Alejandra Mohor y Hugo Frühling, al interior de los organismos policiales, la corrupción puede ser de dos tipos: administrativa u operativa (Mohor & Frühling, 2006). La primera se refiere a aquella que puede darse en cualquier otro organismo público dentro de las áreas de recursos humanos y materiales. La segunda, se refiere a “una corrupción que es producto de las relaciones con el medio externo de la institución”, es decir, “en el contacto cotidiano de los policías con ciudadanos y delincuentes” (Mohor & Frühling, 2006), tomando en cuenta que ‘todo acto de corrupción policiaca constituye un acto de abuso de autoridad, toda vez que quien lo comete toma ventaja de su posición y del poder que le otorga’ (Newburn, 1999).

Resulta útil para este enfoque, revisar los tipos de corrupción que plantea Ureña⁴: corrupción permanente y corrupción circunstancial; y el cuadro de tipologías realizado por Newburn⁵.

⁴ Citado por Mohor y Frühling (2006)

⁵ A partir de los autores Roebuck And Barker (1974 y completado por Mohor y Frühling, tomando información de Carter (1990 y Sayed and Bruce (1998).

La corrupción permanente sucede cuando los policías se encuentran involucrados en actividades ilícitas de las cuales obtienen beneficios. Ejemplos de este tipo de corrupción son: la protección a actividades ilegales, desestimar una investigación criminal o procedimiento (evitar que se investigue la participación de personas que han incurrido en delitos) y plantear o agregar evidencia incriminatoria, modificando escenas del crimen (Mohor & Frühling, 2006)

La corrupción circunstancial se refiere a actos aislados de los cuales son utilizados por los policías para obtener beneficios. Ejemplos de éste tipo de corrupción son: la ‘corrupción de autoridad’, en la cual el policía recibe alguna ganancia de tipo material por su condición de autoridad – un bien o servicio de manera gratuita – tomar un bien de alguna víctima – generalmente en accidentes automovilísticos – y, la más común entre los ciudadanos que es, aceptar algún soborno, ya sea en forma de bienes físicos o monetarios a cambio de no dar cumplimiento a la ley – no realizar arrestos, perdonar multas de tránsito – (Mohor & Frühling, 2006).

IV. Breve historia de la Policía Federal

La historia de la actual Policía Federal en México es, en realidad, corta. Comenzó en 1928 con el 1er Escuadrón de Agentes Vigilantes de la Oficina de Tránsito, convirtiéndose después en Policía Federal de Caminos (PFC). En 1999, en época del entonces presidente de la República, Ernesto Zedillo Ponce de León, nace la Policía Federal Preventiva, formando parte de la Secretaría de Gobernación, y como resultado de la fusión de la PFC, la Policía Fiscal Federal y la Policía de Migración.

Posteriormente, el entonces presidente Vicente Fox Quesada, creó la Secretaría de Seguridad Pública, separándola de la Secretaría de Gobernación. Esta Secretaría surgió “con el objetivo de que el poder Ejecutivo integre, ordene y ejerza la política criminal federal mediante una sola estructura orgánica, sumando todos los esfuerzos y recursos destinados a atender estas atribuciones de manera tal que el ejercicio de las mismas se soporte en criterios de atención especializada y profesionalismo, incorporando instrumentos científicos y técnicos idóneos, favoreciendo la prevención del delito sobre la represión y

dando prioridad a la participación ciudadana” (Cámara de Diputados. LVIII Legislatura, 2000)⁶. Entre sus atribuciones se encontraban: diseñar la política de combate al crimen y llevar a cabo la inteligencia policial para la prevención del delito; representar al Ejecutivo Federal en el Sistema Nacional de Seguridad Pública y designar a su Secretariado Ejecutivo; nombrar al comisionado de la Policía Federal Preventiva; administrar los establecimientos carcelarios federales y de tratamiento de menores infractores; autorizar la portación de armas a empleados e instituciones policiales federales y; supervisar a las empresas que prestan servicios privados de seguridad en dos o más entidades federativas (Cámara de Diputados. LVIII Legislatura, 2000).

Dadas las circunstancias de inseguridad que ya enfrentaba México en el año de 2009, y con el objeto de “otorgar nuevas facultades de investigación a los policías; homologar los procesos de actuación; formular protocolos de sistematización e intercambio de información y estandarizar los criterios del auténtico Servicio Profesional de Carrera Policial”⁷ (Aguilar, y otros, 2012) en la Policía Federal Preventiva, el entonces presidente Felipe Calderón Hinojosa creó a la nueva Policía Federal. Lo anterior se resume en otorgar mayores facultades a la policía e incluso realizar investigaciones sobre delitos actuando bajo la conducción y el mando del Ministerio Público.

Con la llegada del presidente Enrique Peña Nieto, en 2012, una vez más se realizaron modificaciones a la Ley de la Administración Pública Federal desapareciendo las Secretarías de Seguridad Pública de la Función Pública.

De esta manera, la Policía Federal pasó a formar parte de la Comisión Nacional de Seguridad, fragmentándose en seis grandes divisiones con funciones y objetivos distintos pero complementarios entre sí, dependiendo directamente de la Secretaría de Gobernación,

⁶ Citado en el documento. Fuente original: Cámara de Diputados, “Iniciativa de decreto que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, la Ley Federal de Radio y Televisión, la Ley General que Establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública, la Ley de la Policía Federal Preventiva y la Ley de Pesca, *Diario de los debates*, año I, núm. 24, 9 de noviembre de 2000, p. 2320.

⁷ García, G. (2012). Prólogo en *Policía Federal: una nueva institución para México* (p. 7). Centro de Investigación y Estudios en Seguridad. México.

la cual, nuevamente, asumió como parte de sus funciones todos los asuntos relacionados con la seguridad pública del país y de sus ciudadanos.

V. Las seis divisiones de la Policía Federal

Como se comentó en la sección anterior, la Policía Federal se divide en seis divisiones: División de Inteligencia, División de Investigación, División de Seguridad Regional, División Científica, División Antidrogas y División de Fuerzas Federales. Cabe destacar que, para efectos de éste documento, se considera de gran importancia conocer las funciones de cada una de ellas pues, los datos que revisaremos en los siguientes capítulos sobre niveles de confianza y percepción de la corrupción de los ciudadanos respecto a sus autoridades, y, especialmente, respecto a la Policía Federal, es muy probable que reflejen comportamientos de algunas divisiones más que de otras. Esto es, que algunas áreas tienen más contacto con los ciudadanos que otras, por lo que las distintas percepciones de la sociedad pueden basarse, en su mayoría, en el comportamiento de las divisiones con las que las personas tengan mayor acercamiento.

El siguiente análisis por áreas puede ser de gran utilidad al momento de diseñar políticas públicas para disminuir la desconfianza en las autoridades de seguridad pública, específicamente en la Policía Federal, ya que en la medida en la que se ponga mayor atención a la implementación de estrategias para mejorar la imagen y el comportamiento de los miembros de las Divisiones que tengan mayor contacto con la ciudadanía, ésta última tendrá una mejor opinión y una mayor confianza en las mismas.

La División de Inteligencia

En cuanto a la División de Inteligencia, su función general es “establecer, coordinar y dirigir el centro de Inteligencia” (Dirección General de Comunicación Social de la CNS, 2013), el cual dirige todas las acciones en esta materia para la prevención y combate a la delincuencia. También tiene la obligación de tener al día todos los datos que puedan ser de utilidad para la toma de decisiones de las autoridades de seguridad pública del país y de mantener vínculos en materia de Inteligencia con organismos nacionales e internacionales.

Además, ésta área es responsable de proveer de instrumentos y mecanismos tecnológicos a todas las instalaciones que sean consideradas como estratégicas en México, para garantizar su seguridad; establecer un sistema que permita la coordinación y la ejecución de los métodos de análisis de información con el objeto de localizar e identificar, tanto personas, como grupos delictivos y estructuras de la delincuencia organizada; detectar factores que atenten contra la seguridad y la paz públicas y proponer medidas para prevenirlos, retractarlos y desactivarlos; diseñar los procedimientos de intercambio de información policial entre la Policía Federal y otras agencias extranjeras así como favorecer la cooperación internacional en materia de intercambio de información en esta materia, así como con la Organización Internacional de Policía Criminal; integrar las bases de datos de Plataforma México⁸; implementar operaciones encubiertas, y elegir a sus integrantes para la prevención y combate de delitos; realizar intervención de comunicaciones (con previa autorización de la autoridad jurisdiccional); procesar información de instituciones policiales extranjeras para ubicar y asegurar a personas que cuenten con órdenes de aprehensión, con fines de extradición y que se encuentren dentro del país, y ser el enlace con éstas para intercambiar información sobre la localización de prófugos, niños o personas desaparecidas o extraviadas que se encuentren fuera del territorio nacional, así como para la recuperación y repatriación de obras de arte, monumentos históricos, arqueológicos y artísticos que hayan sido sustraídos del territorio nacional de manera ilegal. También, la División de Investigación, tiene la facultad de representar a Interpol- México y dirigir su oficina de Enlace. Por otra parte, ésta División también tiene la atribución de verificar la información de las denuncias presentadas ante la policía y coordinar la realización de las acciones policiales necesarias para el traslado de prófugos a los cuales se les haya concedido su extradición. (Dirección General de Comunicación Social de la CNS, 2013).

Así como existen algunas atribuciones de ésta división que no se prestan para que sus miembros tengan algún tipo de relación o contacto directo con los ciudadanos, existen

⁸ Plataforma México es ‘un sistema tecnológico integrado por una red nacional de interconexión para la integración, sistematización e intercambio de información relacionada con la seguridad pública.’ (Acosta, y otros, 2012)

algunas funciones en las cuales valdría la pena poner atención al momento de revisar la percepción de confianza que tienen éstos últimos con respecto a la policía.

Un ejemplo de lo anterior es que, la División de Inteligencia, está facultada para “poner a disposición sin demora de la autoridad competente dentro de los plazos legales a los detenidos o bienes asegurados o que estén bajo su custodia y que sean objeto, instrumento o producto del delito, tratándose de flagrancia o detenciones realizadas en los casos en que sea formalmente requerida para ello, rindiendo el parte de novedades y levantando las actas correspondientes y cumpliendo las disposiciones constitucional y legalmente aplicables” (Dirección General de Comunicación Social de la CNS, 2013), es decir, que ésta división puede realizar actos de detención a individuos y ponerlos a disposición de las autoridades competentes, así como asegurar bienes que consideren ilegales.

La División de Investigación

El trabajo de la División de Investigación se encuentra más relacionado con la prevención de delitos ‘desde la trinchera’, recopilando la información necesaria y creando, dirigiendo y aplicando estrategias para sustentar el desarrollo de las acciones policíacas en contra de la delincuencia y suministrando dicha información a la División de Inteligencia y demás unidades de la Institución. Así mismo, una de las tareas fundamentales de ésta División es identificar y analizar las distintas formas en las que opera la delincuencia, así como sus ubicaciones, grupos e individuos que la componen, con el objetivo de prevenirla y combatirla oportunamente o, en su caso, establecer líneas de investigación, en cumplimiento de los mandamientos ministeriales o judiciales. También, es posible que, en muchas ocasiones, el Ministerio Público requiera a dicha área algún tipo de información con respecto a la comisión de delitos y sus implicados o que, en coordinación con la División de Inteligencia, ésta división proponga al Comisionado que se lleve a cabo intervención en las comunicaciones y operaciones encubiertas. (Dirección General de Comunicación Social de la CNS, 2013)

Como en el caso de la División de Inteligencia, ésta División también tiene atribuciones que implican que los miembros de la misma tengan contacto directo con el ciudadano. Una de ellas es que están facultados para “participar en la detención de personas y en el aseguramiento de bienes que las autoridades competentes consideren se encuentren relacionados con hechos delictivos, observando las disposiciones constitucionales y legales aplicables” (Dirección General de Comunicación Social de la CNS, 2013) y la otra es “entrevistar a las personas que pudieran aportar algún dato o elemento en la investigación para la prevención o, en el ámbito de competencia de la Institución, el combate de los delitos.” (Dirección General de Comunicación Social de la CNS, 2013)

Lo anterior quiere decir que, efectivamente, ésta División también puede detener a cualquier persona que considere que está cometiendo algún acto delictivo y asegurar bienes, por lo que también puede tomarse en cuenta al momento de revisar la percepción ciudadana con respecto a su confianza en la Policía Federal, pues ésta área también llega a tener acercamientos o relación directa con la población.

La División Científica

Ésta es probablemente la División en la que sus miembros tengan menos contacto directo con los ciudadanos cuando sucede algún acto delictivo. Esto es, porque no está dentro de sus funciones participar dentro de ninguna detención o aseguramiento de bienes. Sin embargo, es la División Científica la que se encarga de preservar el lugar de los hechos delictuosos y de entregar la evidencia física (instrumentos, objetos, productos del delito, huellas o vestigios) a las autoridades competentes, así como preservar su integridad.

Fuera de esto, ésta área realiza sus actividades dentro de las oficinas, proveyendo de herramientas científicas y técnicas a las demás unidades y otras autoridades que así lo requieran, en la “búsqueda, preservación y obtención de indicios y medios de pruebas necesarios en la investigación de delitos” (Dirección General de Comunicación Social de la CNS, 2013).

También, es tarea de ésta división crear las políticas y procedimientos que se consideren necesarios para la actuación de los servicios de apoyo técnico- científico; coordinar el funcionamiento de los laboratorios criminalísticos de la Institución, bajo la conducción del Ministerio Público; supervisar la actualización de bases de datos criminalísticos, incorporando huellas dactilares, fotografías, videos y otros elementos que puedan ser de utilidad para la identificación de las personas; prevenir conductas delictivas por medio de la vigilancia de las redes públicas de Internet; establecer mecanismos para garantizar la confidencialidad e integridad de los datos; entre otras. (Dirección General de Comunicación Social de la CNS, 2013).

La División Antidrogas

Como su nombre lo indica, esta División de la Policía Federal tiene como función principal prevenir y combatir todos los delitos contra la salud, así como todas las circunstancias y actividades derivadas de éstos. Por lo anterior, es de su competencia desarrollar programas, acciones, métodos de análisis de información e investigaciones que permitan lograr sus objetivos de prevención y combate a la delincuencia organizada. También, en coordinación con las unidades competentes de la Institución, son responsables de generar ‘inteligencia operacional’ con el objeto de identificar personas, grupos, organizaciones del crimen organizado y sus ubicaciones, así como sus modos de operación. Por otra parte, los integrantes de esta División, deben colaborar con las unidades administrativas que lo soliciten, en la búsqueda, obtención y preservación de indicios y pruebas relacionadas con los delitos que persigue la misma y con organismos y grupos internacionales relacionados con dichos delitos. Al igual que las Divisiones revisadas hasta el momento, se encuentra dentro de sus funciones proponer al Comisionado la intervención de comunicaciones y operaciones en cubiertas, en coordinación con la División de Inteligencia. (Dirección General de Comunicación Social de la CNS, 2013).

En cuanto a la relación directa que pueden tener los miembros de ésta División con los ciudadanos, a diferencia de la Científica, la División Antidrogas, cuenta con las atribuciones para efectuar detenciones en caso de urgencia y flagrancia; pero al igual que

ésta, también es responsable de supervisar la preservación del lugar de los hechos y la integridad de las pruebas. También, cuenta con las atribuciones para coordinar acciones relacionadas con el aseguramiento de bienes y recursos de procedencia ilícita.

Una de las atribuciones con las que cuenta ésta División y que no encontramos en ninguna de las otras Divisiones de la Policía Federal, es la de fomentar la política de denuncia ciudadana para la aportación de pruebas relacionadas con los delitos que persigue con el objeto de asegurar drogas y otras sustancias prohibidas, realizar detenciones de distribuidores y/o vendedores de dichas sustancias, desarticular redes de narcotraficantes y prevenir delitos relacionados con recursos de procedencia ilícita, falsificación y alteración de la moneda (Dirección General de Comunicación Social de la CNS, 2013).

La División de Seguridad Regional

Los miembros de la División de Seguridad Regional, conocidos como los antiguos policías de caminos, son probablemente, de los más identificados por los ciudadanos como autoridades miembros de la Policía Federal, puesto que son ellos quienes laboran en las entidades federativas por medio de las Coordinaciones Estatales y tienen la función de imponer las “las sanciones por violación a las disposiciones que regulan el tránsito en caminos y puentes federales, así como la operación de los servicios de autotransporte federal, sus servicios auxiliares de transporte privado, cuando los vehículos circulen en la zona terrestre de las vías generales de comunicación” (Dirección General de Comunicación Social de la CNS, 2010).

Los casos más comunes de la interacción entre estas autoridades y los ciudadanos, son cuando estos últimos son detenidos por miembros de ésta División, por circular en alguna de las carreteras del país a exceso de velocidad o por infringir alguna de las leyes de tránsito de caminos. También, se escucha mencionar de voz de los transportistas los inconvenientes que tienen muchas veces por excesos de carga, o circunstancias relacionadas con la regularización de las placas de sus camiones. Muchos de estos actos pueden prestarse a problemas de corrupción, por la naturaleza de las funciones de ésta División y de la constante interacción entre sus miembros y los ciudadanos.

Pero ésta no es la única función de la División de Seguridad Regional. Ésta División debe, en principio, mantener informado al Comisionado sobre la situación de la seguridad pública del territorio nacional, elaborando diagnósticos de la entidad federativa que corresponda para facilitar la toma de decisiones y cumplir sus órdenes para prevenir y combatir los delitos. Por otra parte, es responsabilidad de ésta área elaborar y diseñar las políticas públicas para generar ‘inteligencia estratégica’ en las Coordinaciones Estatales y políticas de seguridad en cuanto al manejo de la información, así como el Programa de Desarrollo Estratégico de la Institución en las Coordinaciones Estatales y planes de contingencia operados por estas últimas, para casos específicos relacionados con la seguridad pública de la sociedad. También, debe lograr la coordinación con autoridades competentes de los tres órdenes de gobierno para homogeneizar los trabajos policiales y establecer mecanismos para intercambiar información en materia de infracciones (Dirección General de Comunicación Social de la CNS, 2010).

La División de Fuerzas Federales

Esta División y la de Seguridad Regional, son probablemente, las más conocidas por los ciudadanos. Los miembros de la División de Fuerzas Federales son los cuerpos de policía que generalmente encontramos en las calles brindando apoyo a la ciudadanía para restablecer el orden y la paz públicos cuando hay algún tipo de disturbio en las calles o algún desastre natural o de otra índole, aquellos que resguardan las instalaciones de los centros federales de detención, reclusión y readaptación social, las estaciones migratorias y quienes evalúan y supervisan los sistemas de seguridad de las instalaciones estratégicas del país. También muchas veces los encontramos, junto con las unidades caninas, pues ellos son los responsables de su adiestramiento y capacitación.

Esta División es la encargada de participar en los operativos e investigaciones, algunas veces en coordinación con las autoridades de los otros niveles de gobierno, para prevenir y combatir que se cometan delitos y faltas administrativas que estipulen las leyes federales. Por lo anterior, es responsabilidad de sus miembros, coordinar y designar al

personal que se elegirá para restablecer el orden, rescate y auxilio social, cuando se presente el caso.

Otra de sus funciones es elaborar y proponer al Comisionado los planes de contingencia que son llevados a cabo en situaciones de desastre, las guías base de los programas de seguridad, los programas de control y de suministro de armamento y municiones que serán utilizados por la Institución y los planes y programas de protección civil de la misma. (Dirección General de Comunicación Social de la CNS, 2013)

Muy probablemente, son a los miembros de esta División a los que tenemos más a la mano los ciudadanos cuando requerimos de algún apoyo, pues los podemos encontrar fácilmente en las calles y lugares públicos por donde transitamos o nos movilizamos y, por lo tanto, en los primeros en los que pensamos cuando nos hablan de Policía Federal. Por lo anterior, y, en teoría, ellos y los miembros de la División de Seguridad Regional, son aquellos que tendrían que dar una mejor imagen a la sociedad, al actuar congruente y oportunamente cuando ésta última lo requiere por encontrarse amenazada por situaciones de riesgo, sintiéndolos cercanos a ella y no ajenos.

Lo anterior, lo abordaremos con mayor detenimiento en la siguiente sección, en la cual analizaremos cuál ha sido la respuesta de los mexicanos en cuanto a su percepción sobre el nivel de confianza con respecto a sus autoridades, sus principales preocupaciones y la corrupción.

VI. Percepciones ciudadanas con respecto a los niveles de confianza y corrupción

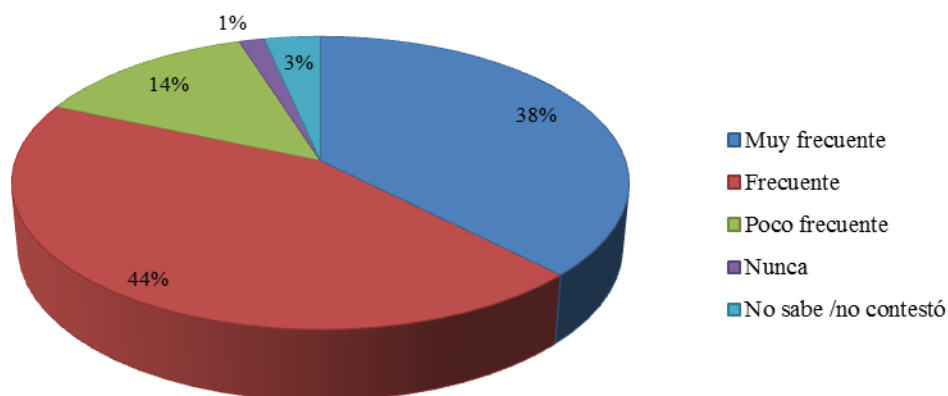
Dentro de esta sección se hará referencia a diversas encuestas realizadas por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) dado que las percepciones ciudadanas sobre niveles de confianza en las autoridades y corrupción son el eje fundamental de éste trabajo de investigación.

Una de las mejores formas de conocer, no solo el contexto en el cual se desenvuelve un país, sino también, cómo se sienten los ciudadanos con respecto a diversos temas que

tienen que ver con decisiones de Estado, son las encuestas. Sin embargo, debe reconocerse que, dado que éstas miden percepciones, los resultados pueden considerarse como inexactos, puesto que no están sustentadas en datos ‘duros’, pero finalmente, son formas en las cuales puede hacerse presente la ciudadanía y que el gobierno puede conocer su opinión.

Analizaremos pues, en primer lugar y, a modo muy general, la opinión de los ciudadanos en 2011 sobre la corrupción federal, según la ENCIG de ese año. En este caso, se les preguntó a las personas con qué frecuencia considerarían que ocurren prácticas de corrupción en los tres niveles de gobierno, dado que la corrupción representa un problema serio en diversos países⁹.

Gráfica 1. Percepción sobre corrupción federal



Nota: Elaboración propia con datos tomados de la Encuesta de Calidad e Impacto Gubernamental 2011.

A lo anterior, el 38% de las personas encuestadas, respondió que éstas prácticas son ‘muy frecuentes’ en áreas del gobierno federal, el 44% consideró que son ‘frecuentes’ los actos de corrupción en este nivel de gobierno, el 14% respondieron que son ‘poco

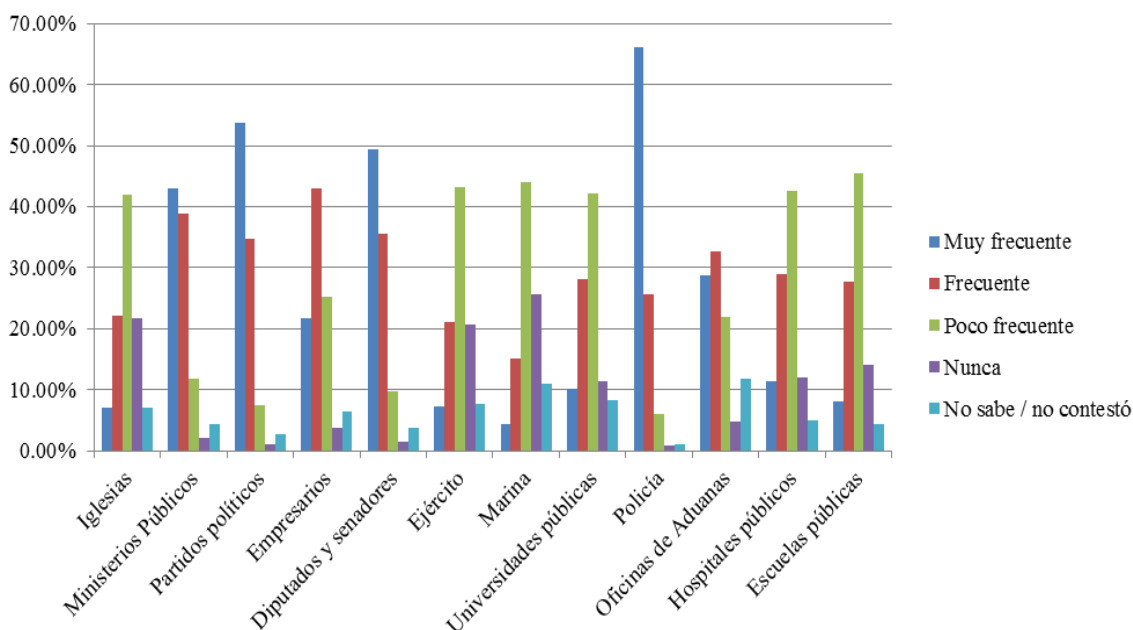
⁹ Pregunta 3.3 del cuestionario utilizado en la ENCIG 2011.

frecuentes’, el 3% no respondió o no supo la respuesta y únicamente el 1% consideró que en esta área del gobierno no se encuentran este tipo de prácticas (Gráfica 1).

Esto quiere decir que el 82% de las personas encuestadas consideran que en México, a nivel federal, se incurre frecuente o muy frecuentemente en prácticas corruptas, y solo el 5% creen que estas prácticas son poco frecuentes o nunca suceden. Lo anterior resulta alarmante pues esto se traduce en que las autoridades caen en el descrédito y, esto, necesariamente, genera desconfianza a la población. En palabras de Manion, “cuando un ciudadano común cree que aquellos que tienen la responsabilidad oficial de actuar en pro del interés público son en sí corruptos, también tiende a considerar como poco probable, por no decir inimaginable, que termine la corrupción endémica¹⁰” (Manion, 1996).

Asimismo, en la misma encuesta, se les preguntó a las personas qué tan frecuentemente consideraban que ocurrían prácticas de corrupción en distintos sectores¹¹.

Gráfica 2. Percepción sobre corrupción en diversos sectores



Nota: Elaboración propia con datos de la Encuesta de Calidad e Impacto Gubernamental 2011

¹⁰Por ‘endémica’ se entiende que en ese lugar la corrupción es rutinaria, es decir, que este comportamiento es la regla y no la excepción. (Manion, 1996)

¹¹ Pregunta 3.4. del cuestionario utilizado en la ENCIG 2011.

Como se muestra en la Gráfica 2., el sector que incurre con mayor frecuencia en actos corruptos, según la percepción ciudadana, fue la policía, seguida de los partidos políticos y de los diputados y senadores. Es indispensable recalcar que en este análisis se refiere, específicamente, a las percepciones de la ciudadanía y no a sus experiencias propias. Por otra parte, es la policía, en general, la que es considerada como el sector más corrupto. Es decir, en éste gráfico aún no se realiza una distinción entre las diferentes autoridades de seguridad pública. La percepción sobre cada una de ellas, y, en específico de la Policía Federal, se analizará con mayor detenimiento en la siguiente sección.

En cuanto a porcentajes, en este caso, el 66.18% de las personas respondió que en la policía es ‘muy frecuente’ que ocurran actos de corrupción y 25.65% concluyó que es ‘frecuente’ que esto suceda en este sector. Asimismo, el 6.12% de la población encuestada respondió que éstas prácticas son ‘poco frecuentes’, el 0.96% que nunca ocurren y el 1.10% no respondió o no supo la respuesta a esta pregunta. Si tomamos en cuenta los dos primeros porcentajes podríamos decir que el 91.83% de las personas que respondieron esta encuesta consideraron que dentro de la policía es ‘muy frecuente’ o ‘frecuente’ que ocurran actos de corrupción y; el 7.08% de las personas pensaron que éstas ocurren con poca frecuencia o nunca.

En definitiva, para las autoridades encargadas de la seguridad pública de éste país, estas cifras resultan preocupantes. Pero no únicamente para ellos, sino para la población en general. Como se comentó en la gráfica anterior, cuando existe corrupción en las autoridades, y la población así lo percibe, se genera desconfianza con respecto a estas, lo que se traduce en desacreditación.

Por otra parte, si se toma en cuenta el contexto en el que vive el país en la actualidad, en donde los niveles de inseguridad se han incrementado y la población se siente cada vez más vulnerable, es en estos momentos en las que estas cifras toman un valor diferente pues las autoridades de seguridad pública son con las únicas con las que cuenta la población para asegurar la paz y la tranquilidad de su entorno, así como su integridad y; si se toman en

cuenta estos últimos datos, podría decir la población que la población percibe que su autoridad es, sin duda, corrupta.

Igualmente, sorprenden los resultados relacionados con los diputados y senadores, los partidos políticos y los Ministerios Públicos, de los cuales, como lo vimos en la sección anterior, dependen algunas de las acciones que realizan las distintas Divisiones de la Policía Federal.

Por el contrario, podemos ver que el Ejército Mexicano y la Marina Armada de México, obtienen más o menos los mismos resultados que las iglesias. Por ejemplo, en el caso del ejército, el 43.26% considera que son ‘poco frecuentes’ las prácticas de corrupción y el 20.64% respondió que esto ‘nunca’ sucede dentro de ésta institución. Sumando ambos porcentajes, tenemos que el 63.9% de los encuestados creen que estas prácticas ocurren con poca frecuencia o no ocurren dentro del ejército.

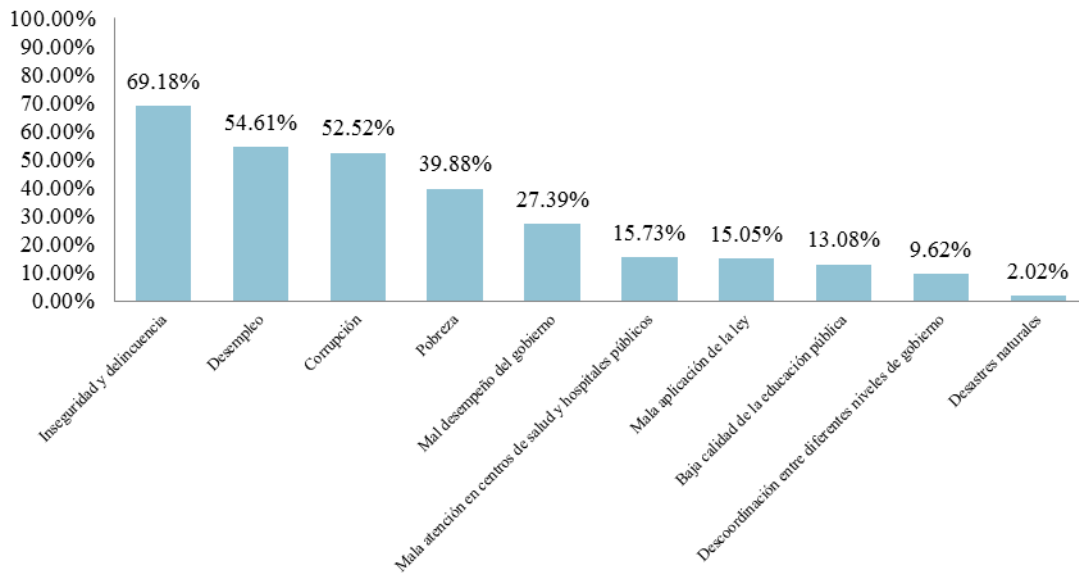
En el caso de la Marina Armada de México, el 69.55% considera que no se cometen actos de corrupción o que estos ocurren con poca frecuencia en esta Institución.

En el caso de las iglesias, el 63.77% de las personas encuestadas respondieron que nunca se cometen actos de corrupción o con poca frecuencia. Lo anterior resulta interesante si pensamos en que México se considera un país muy religioso¹² y que, entonces, el Ejército y la Marina estarían generando a los ciudadanos el mismo nivel de confianza, con respecto al tema de corrupción, que las iglesias.

Como se había comentado en párrafos anteriores, nuestro país se encuentra atravesando por un período de inseguridad en el cual la delincuencia organizada se ha apoderado de muchos de los estados y la población ha tenido que enfrentar muchas situaciones de inseguridad por las que no había pasado antes.

¹² En la publicación **Panorama de las religiones en México** elaborada por el INEGI y la Secretaría de Gobernación, en el marco del XX Aniversario de la reforma al artículo 130 constitucional de la Ley de Asociaciones Religiosas y Culto Público, se da a conocer que 92, 924, 489 mexicanos profesan la religión Católica. (Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), Secretaría de Gobernación, 2010)

Gráfica 3. Percepción sobre los principales problemas sociales



Nota: Elaboración propia con datos tomados de la Encuesta de Calidad e Impacto Gubernamental 2011

Este contexto, junto con las preocupaciones de la sociedad, entre las que se encuentra el nivel de corrupción, se pueden observar en la Gráfica 3. Esta última muestra los resultados que se obtuvieron al preguntar a las personas cuáles son los tres problemas más importantes que enfrentan hoy en día en su entidad¹³.

A lo anterior, el 69.18% de las personas encuestadas respondieron que el principal problema social que enfrenta su entidad federativa es la inseguridad y la delincuencia, seguido del desempleo con el 54.61%, la corrupción con 52.52%, la pobreza con 39.88%, el mal desempeño del gobierno con 27.39% , la mala atención en centros de salud y hospitales públicos con 15.73%, mala aplicación en la ley con 15.05%, baja calidad en la educación pública con 13.08%, descoordinación entre diferentes niveles de gobierno con 9.62% y desastres naturales con 2.02%.

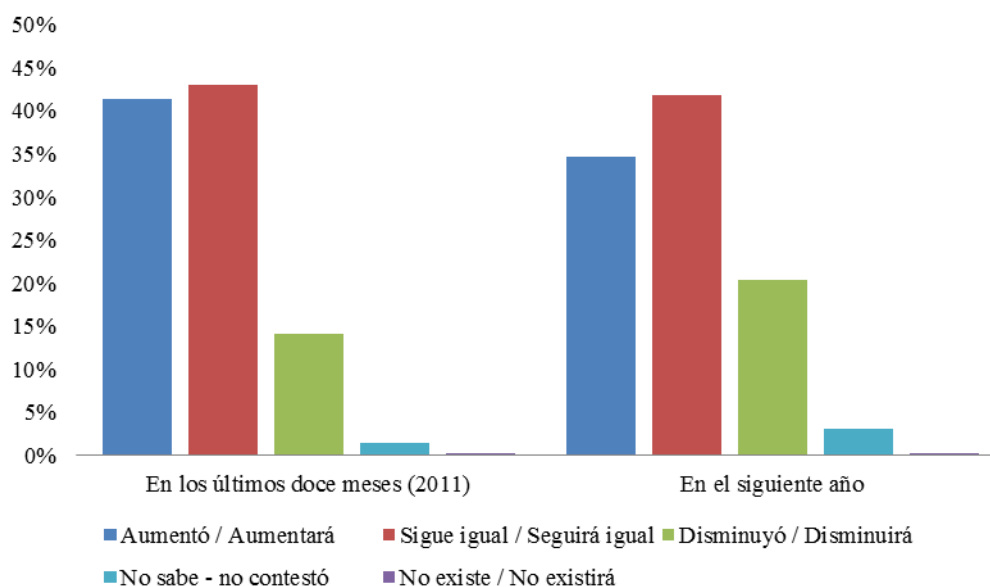
Como podemos observar, los ciudadanos están conscientes de que el país se encuentra atravesando por una época muy complicada de inseguridad en la que la delincuencia organizada ha tomado el papel principal, y ante la cual se sienten vulnerables.

¹³ Pregunta 3.1 del cuestionario utilizado en la ENCIG 2011.

Pero también, pueden darse cuenta de que la corrupción es uno de los principales problemas sociales que aquejan a nuestro país y a sus instituciones y, por los resultados obtenidos, parece preocuparles más, incluso que la pobreza y los demás problemas planteados.

Los resultados de lo que opinaron las personas encuestadas sobre el comportamiento de la corrupción en su entidad federativa con respecto al año anterior y sus expectativas para el año siguiente¹⁴ se resumen en la Gráfica 4.

Gráfica 4. Percepción sobre el comportamiento de la corrupción en su entidad federativa



Nota: Elaboración propia con datos tomados de la Encuesta de Calidad e Impacto Gubernamental 2011.

En esta gráfica se puede observar que el 43% de los encuestados respondió que en los últimos doce meses el comportamiento de la corrupción en su entidad federativa no ha sufrido cambios y el 42% de las personas considera que esta situación continuará para el próximo año. Sin embargo, el 41% de los ciudadanos considera que la corrupción se ha incrementado en el último año y el 35% espera que continúe incrementando. Asimismo,

¹⁴ Preguntas 3.5 y 3.6 del cuestionario utilizado en la ENCIG 2011.

únicamente el 14% de las personas consideraron que las prácticas de corrupción han disminuido en los últimos doce meses y el 20% que se reducirán en el siguiente año.

Cabe destacar que estos resultados fueron obtenidos a pesar de que ya existen en México elementos que fortalecen la transparencia y la rendición de cuentas por parte del gobierno. Tal es el caso del Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos (IFAI) y la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, la cual entró en vigor en 2003. En teoría, estos elementos deberían ser claves para lograr una disminución en los índices de corrupción, o al menos, en la percepción de la corrupción por parte de los ciudadanos, pero al parecer, en México aún no hemos logrado obtener esos resultados o necesitamos realizar mayores esfuerzos para obtenerlos.

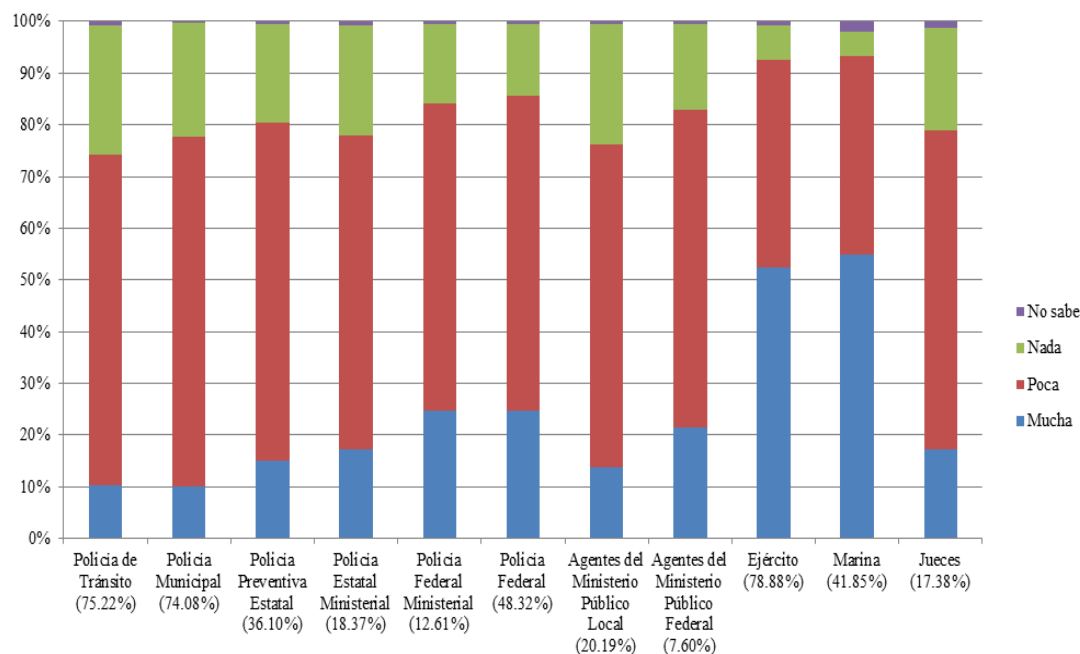
VII. Percepciones ciudadanas con respecto a la Policía Federal y las causas de inseguridad.

Una vez habiendo revisado la percepción de los ciudadanos con respecto a la corrupción a nivel federal, en diversos sectores, en su entidad federativa y con respecto a los principales problemas sociales. Comenzaremos un análisis más enfocado al tema que nos concierne: la Policía Federal.

Como se había comentado en párrafos anteriores, la primera encuesta nacional sobre inseguridad fue levantada por el INEGI en 2005; nos referimos a la ENSI. Posteriormente, en 2011, esta encuesta se convirtió en la ENVIPE y, en su última versión (2013), se incluyeron ya datos sobre exploración del homicidio, la desaparición involuntaria y el secuestro.

Resulta interesante revisar cómo ha cambiado la percepción ciudadana con respecto al nivel de confianza por tipo de autoridad entre el 2010, con la ENSI-7, y el 2013 con la ENVIPE.

Gráfica 5. Nivel de confianza por tipo de autoridad



Nota: Elaboración propia con datos tomados de la Séptima Encuesta Nacional Sobre Inseguridad 2010. Entre paréntesis se denota el porcentaje de encuestados que identificaron a las autoridades (Población mayor a 18 años).

Como podemos observar en la Gráfica 5, la cual nos muestra el nivel de confianza por tipo de autoridad en el 2010, la autoridad que inspiraba mayor confianza a los ciudadanos era la Marina (54.97%), seguida del Ejército (52.46%), la Policía Federal Ministerial¹⁵ (24.77%) y la Policía Federal (24.57%). En cuanto a las autoridades que inspiraban menor confianza en la población, la primera que encabezaba esta lista era la Policía de Tránsito (25.25%), seguida de los Agentes del Ministerio Público Local (23.18%), la Policía Municipal (22.09%) y la Policía Estatal Ministerial (21.43%)¹⁶. En el caso específico de la Policía Federal, el 60.95% respondió que les inspiraba ‘poca’ confianza y el 13.92% consideró que no les inspiraba ‘nada’ de confianza.

¹⁵ “Se encargaba principalmente de investigar y perseguir los delitos del orden federal y cuyo titular era el Procurador General de la República, quien preside al Ministerio Público de la Federación y a sus órganos auxiliares que son la policía investigadora (basada en métodos y procedimientos específicos y bajo un perfil profesional) y los peritos (Antes AFI)”. (Instituto Nacional de Estadística y Geografía, 2010)

¹⁶ El porcentaje indicado corresponde a las personas que respondieron que estas autoridades no le inspiran ‘nada’ de confianza.

En el caso de los años 2011, 2012 y 2013 no variaron demasiado las cifras. En el cuadro 1 se muestran los niveles de confianza por tipo de autoridad obtenidos en esos años. Se debe considerar que hubo algunos cambios entre esta encuesta y la anterior. En principio, se eliminaron o se fusionaron algunas autoridades y, en este caso en específico se excluyó la opción de ‘no supo/ no respondió’¹⁷.

Cuadro 1. Nivel de confianza por tipo de autoridad por año

	Mucha Confianza			Alguna Confianza			Poca Confianza			Nada de Confianza		
	2011	2012	2013	2011	2012	2013	2011	2012	2013	2011	2012	2013
Policía de Tránsito	6.9%	6.4%	6.8%	22.7%	22.2%	26.6%	43.7%	45.9%	43.3%	25.7%	24.6%	22.4%
Policía Preventiva Municipal	7.8%	7.7%	8.5%	25.6%	23.7%	28.1%	44.0%	46.7%	42.8%	21.6%	21.3%	20.0%
Policía Estatal	10.8%	10.0%	11.6%	28.9%	28.4%	31.5%	40.5%	43.4%	40.3%	17.7%	16.7%	15.1%
Policía Federal Ministerial o Judicial	10.6%	9.7%	11.9%	24.1%	23.8%	27.3%	37.4%	39.4%	36.2%	25.8%	24.8%	22.6%
Policía Federal	18.6%	18.8%	20.7%	32.7%	32.5%	34.3%	33.0%	34.5%	31.9%	13.5%	12.2%	11.2%
Ministerio Público y Procuradurías	9.9%	8.9%	11.1%	23.9%	24.6%	29.0%	39.2%	41.3%	39.3%	24.5%	22.9%	18.6%
Ejército	46.0%	51.7%	51.9%	30.2%	27.9%	28.2%	16.1%	14.9%	14.2%	5.8%	3.9%	4.0%
Marina	50.5%	55.4%	57.5%	28.4%	26.2%	25.5%	12.8%	11.6%	10.9%	3.7%	2.5%	2.3%
Jueces	12.8%	12.0%	14.9%	25.5%	27.0%	30.4%	35.9%	38.3%	35.2%	23.0%	20.0%	17.0%

Fuente: INEGI. *Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública*, 2011, 2012 y 2013.

En este cuadro podemos observar que, si bien la Marina y el Ejército siguen apareciendo como las autoridades en las que más confían los ciudadanos y estos niveles se han incrementando gradualmente al pasar de los años. También los niveles de confianza en la Policía Federal se han incrementado, aunque siguen siendo bajos. Por ejemplo, en la última encuesta, únicamente el 20.7% (que es el nivel más alto de confianza al que ha llegado en los últimos cuatro años) de las personas que identifican a la Policía Federal como autoridad, le tienen ‘mucho confianza’ y solo el 34.3% tienen ‘alguna’ confianza en ella. Sin embargo, debe considerarse que estos niveles son muy bajos para ser ésta la autoridad responsable de garantizar la seguridad pública de los mexicanos.

Como ya se había comentado anteriormente, México ha vivido en los últimos años una etapa muy complicada en lo que respecta a la seguridad pública a causa de las constantes luchas entre las autoridades y el crimen organizado y entre los propios cárteles

¹⁷ Para la elaboración del cuadro, los porcentajes fueron obtenidos a partir del número de personas que identificaron a la autoridad.

de las drogas. Por lo anterior, resulta muy interesante revisar cuáles consideraron los ciudadanos que son las causas de la inseguridad que se vive actualmente en el país.

Cuadro 2. Percepción sobre las principales causas de la inseguridad

	2011	2012	2013
Desempleo	39.9%	43.2%	41.8%
Pobreza	33.7%	44.2%	34.8%
Droga	36.1%	37.4%	32.5%
Corrupción	33.1%	26.5%	31.4%
Malos policías	20.6%	16.3%	22.1%
Delincuentes sin castigo o castigo poco severo	24.1%	18.5%	21.9%
Desintegración familiar	20.4%	27.6%	20.9%
Falta de valores	21.0%	16.9%	19.4%
Alcohol	18.7%	21.7%	17.4%
Educación de mala calidad	14.8%	20.5%	17.1%

Fuente: INEGI. *Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública 2011, 2012 y 2013.*

En el Cuadro 2 se observa que, durante la encuesta, se le dieron a las personas diez opciones sobre las posibles causas de la inseguridad, entre las cuales se encontraban las dos variables que más interesan dentro de éste trabajo de investigación: la corrupción y los malos policías. De lo anterior, podemos concluir que, definitivamente, si son consideradas dentro de las causas de la inseguridad y que también se encuentran dentro de las preocupaciones de los ciudadanos.

En cuanto a los resultados que arrojó la encuesta, se puede decir que son los esperados. Por ejemplo, en 2011 las personas consideraron que las tres principales causas de la inseguridad que vive el país son el desempleo, las drogas y la pobreza; seguidos de la corrupción. En 2012, la población percibió que la pobreza era la principal causa de la inseguridad, seguida del desempleo, la droga y la desintegración familiar. Finalmente, en 2013, volvió a aparecer en primer lugar el desempleo, seguido de la pobreza, la droga y la corrupción.

Estos datos resultan muy interesantes si observamos que las personas están conscientes de que existen muchos problemas de corrupción en nuestro país, y muchas de

ellas creen que esta podría ser una de las principales causas por las cuales el país se encuentra enfrentando tantos problemas de delincuencia e inseguridad.

En el caso de los malos policías, en 2011 solo el 20.6% de las personas pensaron que ésta era una causa de la inseguridad, en 2012 el 16.3% y en 2013 incrementó esta cifra a 22.1%. Cabe destacar que, aunque no se encuentra dentro de las primeras causas de la inseguridad percibidas por los ciudadanos, esta variable se ha incrementado en el último año y ya es considerada una razón por la cual el país atraviesa por este periodo tan difícil.

VIII. Casos de éxito en el combate a la corrupción policiaca

Aunque cada caso es distinto y, para llevar a cabo una exitosa y responsable elaboración de políticas públicas para disminuir la corrupción dentro de la policía, es necesario revisar el contexto en el cual se desenvuelven los diferentes países, así como sus instituciones y tipo de gobierno, podría ser de utilidad estudiar algunos casos de otros países o ciudades que tuvieron éxito en este tema y que, por lo tanto, lograron disminuir sus niveles de corrupción.

Por lo anterior analizaremos dos casos que pueden servir para tomar mejores decisiones con respecto a este mal, que como se dijo en capítulos anteriores, tiene muchas repercusiones negativas, no solo sociales o políticas, sino también económicas.

Hong Kong

El caso de Hong Kong es uno de los más estudiados porque también ha sido uno de los más exitosos, ya que el gobierno intervino de tal manera que pudo disminuir los niveles de corrupción, realizando esfuerzos muy grandes, pero efectivos.

Una manera muy interesante de describir los cambios que tuvo esta región es la que escribe Melanie Manion (Manion, 1996):

“La experiencia de Hong Kong en su lucha contra la corrupción en las últimas dos décadas en un ejemplo de audaz intervención gubernamental con notable éxito en un corto período de tiempo, sirviendo de lección para los responsables del diseño de políticas en

todo el mundo, aportando información útil acerca de qué tipo de instrumentos han de emplearse contra la corrupción endémica”.

Este proceso comenzó a causa de la insostenible situación de corrupción que permeaba en todos los departamentos gubernamentales de la región y a todos los niveles, en especial la corrupción dentro de la policía. Según documenta Manion, la corrupción se incrementó en las décadas 50 y 60, debido al aumento en la población por la afluencia de refugiados provenientes de China. “A fines de 1960, la población había aumentado tres millones, y en 1971 a casi cuatro” (Manion, 1996).

Lo anterior se tradujo en mayores presiones para el Estado para proveer de recursos y servicios a la población, por lo que los ciudadanos comenzaron a utilizar prácticas corruptas, como el soborno, para obtenerlos pues los empleados de gobierno buscaban lo que Manion llama ‘pagos de oportunidad’.

En cuanto a la corrupción dentro de la policía, “ésta solio adoptar la forma de *corrupción colegiada*, cuando un grupo de funcionarios se reúne para extorsionar a cambio de abstenerse de cumplir con los deberes impuestos por su cargo. Estos sindicatos se enriquecieron protegiendo regularmente los negocios ilegales y acosando al ciudadano común” (Manion, 1996). Cabe destacar, que llegaba a tal grado el nivel de corrupción que aunque los ciudadanos no quisieran pagar los sobornos que este grupo exigía, estaban prácticamente obligados a hacerlo, ya que siempre estaban temerosos de las represalias que pudieran derivarse de la negativa de participar en actos de corrupción.

Este contexto dio lugar al hecho que permitió que las autoridades tomaran las riendas de la situación. Este fue el caso del miembro de alto rango de la policía Peter Godber, el cual fue investigado por el jefe de la policía, quien encontró que este individuo había obtenido grandes cantidades de dinero provenientes de sobornos. Cabe destacar que, en esa época, los miembros del gobierno de Hong Kong eran designados en Gran Bretaña, lo cual causaba mayor indignación, porque como en ese país el hecho de otorgar o pedir sobornos no era considerado un delito, Godber pudo regresar sin ser castigado y siguió gozando de la fortuna que había hecho a costa del trabajo de los ciudadanos de Hong Kong. Tal fue el

escándalo que se originó alrededor de este caso, que provocó una crisis dentro de la región que, incluso, puso en duda la legitimidad del gobierno.

Para revertir esta situación, la primera acción del gobierno fue reconocer el grave problema en el que se encontraba Hong Kong y decidirse a enfrentarlo de manera comprometida y creíble.

“Por primera vez, el gobierno reconoció públicamente la corrupción endémica y admitió no haber advertido antes de la gravedad del problema. Admitió también que la corrupción era un fenómeno social muy difundido fuera del sector público y que existía en varios departamentos gubernamentales y no sólo en las fuerzas policiales. En segundo lugar, se tomó en serio el tema de la confianza de la opinión pública. Aceptó que un esfuerzo eficaz contra la corrupción requiere de la cooperación activa del público...Reconoció que el público tendría más confianza en una entidad que fuera completamente autónoma y separada de cualquier departamento gubernamental.” (Manion, 1996)

Después, se creó un organismo autónomo e independiente denominado Comisión Independiente contra la Corrupción (ICAC), la cual “tiene a su cargo, y con amplios poderes, la investigación, sanción y prevención de la corrupción a nivel aparato estatal en general, será la policía principal foco de atención, debido a que esta institución concentra tantas irregularidades por si sola como todo el resto de organismos gubernamentales en conjunto” (Mohor & Frühling, 2006).

Uno de los grandes aciertos de esta Comisión, además de ser completamente autónoma, es que todos sus puestos deben ser concursados y bien remunerados; además de que el jefe de dicha Comisión, el cual es elegido por el gobernador, tiene la absoluta libertad de actuar en el sentido que considere acertado con respecto a todas las decisiones que se realicen dentro de la misma, incluso la elección de su personal. Por supuesto, cuando se creó la Comisión quien era designado como jefe tenía que ser una persona que no hubiera sido miembro de la policía y que tuviera una integridad moral intachable. De esta

manera, se notó desde el primer momento que las autoridades gubernamentales realmente querían erradicar este problema y comenzó a recobrar la confianza de la ciudadanía.

Sus objetivos fueron claros desde el principio y sentados sobre tres ejes principales: la aplicación de la ley, la prevención y la educación. Para lo anterior, la Comisión se estructuró en tres departamentos: el Departamento para la Prevención de la Corrupción, el Departamento de Operaciones y el Departamento de Relaciones con la Comunidad. De esa manera, se establecieron acciones concretas a llevar a cabo y metas que alcanzar, comenzando por investigar y procesar a miembros del gobierno conocidos por todos para ganar la credibilidad de la sociedad.

La aplicación de la ley está dirigida a servidores públicos, el sector privado y a los políticos. En el primer caso, ésta estrategia estableció que ningún funcionario puede solicitar o aceptar ningún beneficio sin permiso del director. También, que aquel empleado de gobierno que solicite o acepte algún estímulo o recompensa por otorgar algún servicio que se encuentre dentro de sus obligaciones como funcionario dar, será culpado de cometer un delito, así como la persona que se lo haya ofrecido. De igual forma, se considera como delito cuando un funcionario público no mantenga un nivel de vida de acuerdo a sus ingresos oficiales o sus activos no correspondan a su sueldo. El mismo caso aplica para aquellos que laboran en el sector privado. Para la clase política, la aplicación de la ley se lleva a cabo por medio de sanciones a conductas corruptas ilegales antes, durante o después del período electoral.

Las estrategias de prevención y de educación, se encuentran a dirigidas a empresarios, profesionales y funcionarios públicos. Su objetivo está centrado en educar a la ciudadanía con respecto a los males que trae consigo la corrupción y el fomento de los valores éticos por medio de programas de educación preventiva adaptada a los diferentes grupos de la sociedad. Estos programas ofrecen talleres de capacitación sobre prevención del soborno, trampas de la corrupción, toma de decisiones éticas dentro del trabajo y pláticas sobre el valor de la integridad de cada individuo (Independent Commission Against Corruption, 2012). También, por medio del Departamento de Relaciones con la

Comunidad, se fomenta y se recogen las denuncias por parte de los ciudadanos para terminar, así, con lo que anteriormente era la ‘cultura de la corrupción’.

Cabe destacar, y como lo menciona Manion, que es muy importante tomar en cuenta que el contexto político y económico en el que se encontraba Hong Kong en el momento de la reestructuración en contra de la corrupción, fue el principal factor para que esto pudiera suceder. Como se comentó al principio de esta sección, es necesario observar los contextos en los que se encuentran los países a los cuales se les aplicará cualquier política pública de esta naturaleza, y también esta última debe ir adaptándose según los cambios que puedan surgir en los contextos de dichos países.

En el caso de Hong Kong, específicamente, es muy probable que sus niveles de corrupción se hayan vuelto a incrementar alrededor del año 1997 porque su contexto político y económico cambió debido a que esta se convirtió en una región administrativa especial de China, esto sucedió porque las políticas implementadas para el combate a la corrupción siguieron siendo las mismas que fueron creadas desde 1974 y no fueron adaptadas con el tiempo, según el contexto político, económico y social en el que se encontraba la región.

Nueva York

La policía de Nueva York también es un caso muy interesante para ser estudiado. A diferencia de Hong Kong, en esta ciudad se implementaron medidas anti- corrupción que se enfocaban exclusivamente al Departamento de Policía.

Antes de 1970 eran dos las organizaciones encargadas de monitorear, investigar y prevenir la corrupción en la policía. Por un lado estaba el Departamento de Investigación de la Ciudad de Nueva York y por el otro era la propia policía la que se encargaba de estas tareas.

En el primer caso, de acuerdo con Jinhua Cheng, los resultados eran ineficientes debido a que este Departamento temía interferir con el de Policía. En el segundo caso, este

Departamento atravesaba por un periodo en el cual realmente no había mucha organización en el interior del mismo, había pocos policías y una deficiente coordinación entre ellos.

Durante ese periodo, un miembro de la policía, Frank Serpico, realizó muchos esfuerzos por erradicar la corrupción dentro del Departamento sin tener éxito en sus resultados, por lo que optó por lanzar una acusación por medio del New York Times en Abril de 1970, afirmando que dentro de la policía se había extendido la corrupción. Lo anterior causó una gran indignación en la opinión pública por lo que la presión por parte de los ciudadanos derivó en la creación de una comisión independiente, encabezada por un abogado de nombre Whiteman Knapp. Esta comisión fue establecida en mayo del mismo año, con el objetivo de identificar la raíz del problema y el alcance que podía tener la corrupción en el Departamento de Policía de la Ciudad de Nueva York.

Los resultados de la investigación fueron que realmente existía un alto nivel de corrupción dentro de la policía, e incluso, se establecieron dos categorías de policías: los <<comedores de carne>>, que eran aquellos que utilizaban su poder de manera agresiva para obtener beneficios personales y; los <<comedores de pasto>>, refiriéndose a aquellos que aceptaban los sobornos de los ciudadanos.

También, se encontró que había un grupo de policías que se dedicaban a extorsionar a los lugares de juego que se encontraban bajo su jurisdicción, de los cuales obtenían pagos cada determinado tiempo, mismos que eran repartidos en partes iguales entre los miembros del grupo.

Las recomendaciones que surgieron después de obtenidos los datos anteriores, fueron que era necesaria la creación de un Departamento especial para perseguir delitos relacionados con temas de corrupción y; el fortalecimiento de la rendición de cuentas dentro del mismo. Cabe destacar que algunas de estas reformas fueron implementadas, pero realmente aquellas que surtieron efecto para disminuir los niveles de corrupción dentro del cuerpo policial de esta ciudad fueron aquellas relacionadas con la reorganización dentro del mismo Departamento de Policía.

En Octubre del mismo año, Patrick Murphy fue designado para ocupar el lugar de Comisario del Departamento. Su gestión se considera una de las más fructíferas en términos de combate a la corrupción dentro de la policía pues impulsó reformas que se tradujeron en buenos resultados a corto plazo. Estas reformas estaban sustentadas en la rendición de cuentas, el conocimiento y el profesionalismo del cuerpo de policías de la ciudad.

Algunas de ellas fueron: la reducción de la autonomía de los detectives; la descentralización de la autoridad y de su responsabilidad; la implementación de nuevos estándares de rendición de cuentas; orientados específicamente a los oficiales de altos rangos; se impulsaron procedimientos de investigación eficientes para controlar los desvíos de la policía; se enfatizó en la integridad al momento de la instrucción de los nuevos policías; se rotaba el personal cada determinado tiempo y; sobre todo, se instauró una nueva cultura en la cual los oficiales de altos rangos debían saber qué era lo que sucedía bajo su mando, lo que los obligaba a asumir realmente su responsabilidad. (Cheng, 2009)

Cabe destacar que nunca se logró erradicar por completo la corrupción al interior del Departamento de Policía de la Ciudad de Nueva York, pero si se consiguieron resultados a corto plazo que se vieron traducidos una mayor confianza de los ciudadanos con respecto a sus autoridades. Esto se concluyó cuando en 1994, se instaló otra Comisión con el objetivo de investigar quejas de funcionarios de la policía que incurrieran en actos de corrupción, encabezada por Milton Mollen.

De lo anterior se puede concluir que, durante veinte años, se trató de erradicar la corrupción dentro de este Departamento, teniendo muy buenos resultados a corto plazo, pues los niveles disminuyeron notablemente en muy poco tiempo, aunque aún queda mucho por hacer al respecto.

IX. Conclusiones

Sin duda, uno de los principales problemas que enfrenta México es la corrupción, en todas sus categorías, en todos sus niveles y en la mayor parte de las actividades. Los índices internacionales no solamente indican que, efectivamente, este fenómeno existe

dentro del país, sino que además, sus niveles son realmente altos. Como lo analizamos en este documento, la corrupción impacta fuertemente en las actividades económicas y sociales puesto que, por sí mismo, genera distorsiones en los mercados, generando competencia desleal, disminuyendo la eficiencia en las actividades, incrementando los costos de transacción, ensanchando las brechas sociales y generando desconfianza en la población con respecto a sus autoridades e instituciones.

La corrupción, tanto administrativa, como operativa, al interior de la policía, es quizá, una de las formas más evidentes de éste fenómeno y, en definitiva, la que más puede lastimar a la sociedad, siendo incongruente con sus mismos principios de servicio a la ciudadanía, de garantizar el cumplimiento de las normas y leyes que rigen una colectividad, así como la paz y la seguridad públicas. Podría decirse que, una policía que no logra obtener la confianza de aquellos a quienes protege y por quienes existe, no está cumpliendo con su función.

Por lo anterior, se puede afirmar que, aunque no podemos encontrar datos precisos que cuantifiquen los niveles de corrupción permanente o circunstancial dentro de la Policía Federal, ésta Institución se encuentra muy lejos de alcanzar sus objetivos de servicio a la comunidad, dado que los datos que reflejan la confianza que inspiran a la población, siguen siendo realmente pobres.

Uno de los factores que deben ser tomados en cuenta al momento de analizar la percepción de la corrupción y los niveles de confianza de los ciudadanos con respecto a la Policía Federal es el contacto cotidiano que tienen sus miembros con la sociedad en general, ya que de esto dependerá en qué área es necesario poner mayor atención y, de esta manera, trabajar para cambiar la imagen que proyectan los policías a la población.

En este caso en específico se encontró que las Divisiones de Seguridad Regional y la de Fuerzas Federales son, probablemente, las más identificadas por los ciudadanos, puesto que tienen mayor relación con ellos; siendo miembros de la primera aquellos policías que encontramos en las carreteras imponiendo sanciones a quienes violen las disposiciones que regulan el tránsito en caminos y puentes federales y; los segundos, aquellos quienes

encontramos en las calles brindando apoyo para asegurar el orden público, participando en operativos y controlando los disturbios sociales.

En cuanto a las Divisiones de Investigación y Antidrogas, éstas tienen un menor contacto con el grueso de la población y, aunque si están facultadas para realizar detenciones en caso necesario, sus miembros no son observados en operativos o realizando sus actividades cotidianas en las calles con tanta frecuencia como las dos anteriores.

La División de Inteligencia, por su parte, si bien está facultada para realizar detenciones y realizar el aseguramiento de bienes, así como ponerlos a disposición de las autoridades competentes, tampoco se observa con frecuencia a sus policías teniendo contacto con la población en general, puesto que sus tareas son desempeñadas desde otras trincheras.

Por último, la División Científica, es la que probablemente tenga menor contacto con la población pues sus funciones están más enfocadas hacia la preservación del lugar de los hechos y las pruebas, la entrega de evidencia física y proveer de herramientas científicas para la investigación de los delitos.

De lo anterior se puede concluir que, son dos Divisiones a las que tendría que prestárseles mayor atención al momento de elaborar una política pública enfocada a la imagen que dan los cuerpos de la Policía Federal y también, al momento de evaluar los resultados de la percepción de corrupción y niveles de confianza, estas son la División de Seguridad Regional y la División de Fuerzas Federales, dado que son sus miembros los que tienen mayor contacto con la población en general.

En cuanto a las encuestas realizadas entre los años 2010 y 2013, estos muestran que, según la percepción de los ciudadanos y no los actos de corrupción formalmente reportados, los miembros de la policía son los que incurren con mayor frecuencia en actos de corrupción y que, por el contrario, la Marina Armada de México y el Ejército, son las dos instituciones que proyectan un menor grado de corrupción en su interior, según la opinión y percepción de las personas encuestadas; considerando este comportamiento como

uno de los principales problemas sociales, junto con la inseguridad, el desempleo y la pobreza.

Sobre los niveles de confianza de la población con respecto a la Policía Federal, se han observado incrementos marginales en los mismos, entre un año y otro; pero siguen considerándose bajos tomando en cuenta que se trata de la autoridad responsable de garantizar la seguridad pública de la ciudadanía y que, por lo tanto, se esperaría, que fuera en quien más confiara la sociedad. También, de los resultados de las encuestas analizadas, puede concluirse que los mexicanos están conscientes de que existe un grave problema de corrupción dentro de las Instituciones, e incluso, consideran que éste fenómeno puede ser una de las causas de la inseguridad que se vive en la actualidad en el país.

Por último, se estudiaron dos casos de ciudades que son consideradas exitosas en el combate a la corrupción dentro de sus policías: Hong Kong y Nueva York. Como ya se ha dicho, estos casos tienen como común denominador el éxito de las acciones implementadas para disminuir la incidencia de actos de corrupción por parte de miembros de la policía, pero son, también, muy distintos entre sí, ya que en el caso de la primera éste problema es atacado desde afuera y en el caso de la segunda, el problema es atacado desde el interior del Departamento de Policía.

Es un hecho que de ambas ciudades pueden tomarse elementos interesantes para la creación e implementación de políticas públicas con respecto a este mal, que como ya se ha visto, trae consigo un sinnúmero de consecuencias negativas, tanto a corto como a largo plazo.

Para disminuir los índices de corrupción en Hong Kong, por ejemplo, uno de los principales factores fue la gran disposición de las autoridades para conseguir esta meta. Aquí, no era cuestión de discursos políticos para ganar elecciones, ni tampoco se trataba de generar confianza en la gente utilizando la demagogia como estrategia. En esta ciudad, el primer paso lo dio el mismo gobierno, preocupado por el incremento en la ‘cultura de la corrupción’, reconociendo, ante los ciudadanos, que existía un grave problema en este sentido y que había que enfrentarlo y; posteriormente, implementando acciones serias y de

cero tolerancia, siendo sus objetivos específicos: la aplicación de la ley, la prevención y la educación. Es necesario que se haga especial énfasis en el hecho de que para garantizar una debida implementación de éstas estrategias, es indispensable que las autoridades, en primer lugar, reconozcan que existe un problema y, por el otro que realmente quieran disminuir los niveles de corrupción. Sin lo anterior, sería imposible obtener los resultados alcanzados por ésta región.

Por otra parte, debe tomarse en cuenta que, las acciones llevadas a cabo para la disminución de la corrupción, no únicamente de la policía, sino de todas los sectores del país, estaban dirigidas, también, a todos ellos. Es decir, se trataba de una estrategia integral en donde cada uno de los miembros de la población estaba considerado y era atendido.

Por último y, con respecto al caso de Hong Kong, debe concluirse que la participación ciudadana fue otro de los elementos fundamentales para alcanzar los objetivos deseados por el gobierno, pues era la misma sociedad la que fungía como vigilante del cumplimiento de las normas, lo que contribuyó de manera importante para romper con el círculo vicioso en el cual la desconfianza en las autoridades se traducía en menores denuncias, generando esto mayor corrupción.

Nueva York, fue un caso muy distinto. Tal y como se comentó en párrafos anteriores, las medidas anti-corrupción fueron creadas e implementadas para y dentro del Departamento de Policía, exclusivamente. Los esfuerzos de los grandes reformadores de la policía neoyorquina se enfocaron a la transparencia y la rendición de cuentas dentro de la Institución, así como en su profesionalismo y conocimiento. Una de las estrategias más interesantes implementadas por Patrick Murphy, fue la instauración de una nueva cultura en la cual cada oficial tenía que hacerse responsable de lo que sucedía bajo su mando. Lo anterior puede considerarse uno de los factores de cambio para la disminución en los niveles de corrupción de esta ciudad. Cabe destacar, que de la misma manera que el caso anterior, las autoridades reconocieron las deficiencias de este sector y se dieron a la tarea de resolverlo a como diera lugar. Lo anterior, se tradujo no únicamente en la obtención de mejores resultados con respecto a los niveles de corrupción, sino que también en un

incremento en la confianza por parte de la ciudadanía con respecto a las autoridades de seguridad pública.

Aunque, en ambos casos, las estrategias fueron efectivas en el corto plazo, deben tomarse en cuenta dos cuestiones fundamentales. La primera es que, tanto en Hong Kong como en Nueva York, se lograron disminuir los niveles de corrupción pero nunca se pudieron erradicar en su totalidad. En segundo lugar, es indispensable recordar que las políticas públicas deben de ser creadas siempre en base al contexto de cada país, ciudad o región. Esto es, que cuando sea tomada una decisión de ésta índole, deben ser considerados todos los elementos que integran y afectan a una sociedad. Por otra parte, una vez creadas e implementadas, las políticas públicas deben ser adaptadas cuantas veces sea necesario, a los nuevos contextos en los cuales se desarrollan los países, siempre recordando que éstos cambian frecuentemente y que las políticas públicas creadas años antes, no son las mismas que pueden funcionar en la actualidad.

X. Recomendaciones para reducir los niveles de corrupción e incrementar la confianza en la Policía Federal

Una vez analizado el grave problema de corrupción que aqueja a México y, específicamente, a la Policía Federal, así como los bajos niveles de confianza registrados a través de las encuestas sobre percepción de la población, se sugiere que sean tomados en consideración las siguientes observaciones y recomendaciones.

Al interior de la Policía Federal:

1. Es indispensable poner especial atención en los elementos que son tomados en cuenta durante el reclutamiento de nuevos miembros. Se sugiere analizar durante este proceso la honorabilidad, tanto del nuevo integrante como de su familia, así como el verdadero motivo de su interés en formar parte de las filas de la policía. Con lo anterior, muy probablemente serán menos las personas reclutadas para formar parte de ésta agrupación, pero seguramente esto reducirá también el número de policías con tendencia a cometer actos de corrupción. Por otra parte, es necesario tomar en cuenta que es posible

que estos procesos de reclutamiento tomen más tiempo que los actuales, por lo que se recomienda tomar en cuenta este factor.

2. Se sugiere incrementar el período de capacitación de los nuevos miembros, tomando en cuenta que en la actualidad este es de únicamente tres meses. Es necesaria una instrucción integral de dos o tres años, dando prioridad al fomento de valores cívicos, de honestidad, servicio y amor a la patria. Se debe tomar en cuenta que, si la sociedad percibe que su seguridad está en manos de personas mayor capacitadas y con una fuerte convicción de servicio, responsabilidad y entrega, por una parte, se incrementarán los niveles de confianza en la policía, y por el otro, por medio de la educación en valores, se logrará concientizar a los nuevos miembros sobre los efectos nocivos de la corrupción, lo que se traducirá en menores niveles de corrupción dentro de la institución. Con lo anterior, es muy probable que se incrementen los costos de capacitación de los miembros de la policía dado que, posiblemente podría pensarse en crear una institución que contara con la infraestructura necesaria para ofrecer una instrucción integral a todas aquellas personas que tengan interés de pertenecer a la Policía Federal.

3. Detectar las Divisiones de la Policía Federal con mayores niveles de corrupción y definir estrategias para disminuir dichos niveles de forma diferenciada y focalizada. Esto puede lograrse revisando los registros de denuncias en contra de los miembros de esta institución, los delitos en los que incurrieron, y a qué División pertenecían dichas personas al momento de cometer el ilícito.¹⁸ Sería de gran ayuda que la Comisión Nacional de Seguridad (CNS) hiciera un esfuerzo sistemático para generar estos indicadores de manera que pudieran revisarlos cada determinado tiempo y así, se lograra tomar mejores decisiones en este sentido.

4. Buscar ganar la confianza de la sociedad por medio de acciones donde se fomente la proximidad de la policía con los ciudadanos, poniendo especial atención en la

¹⁸ Para la realización de éste trabajo de investigación se pidieron datos de esta índole a la Comisión Nacional de Seguridad (CNS) y a la Procuraduría General de Justicia (PGR) por medio del Instituto Federal de Acceso a la Información (IFAI), pero al parecer, hasta el momento, ninguna de las dos Instituciones de la Administración Pública Federal contaba con la dicha información.

División de Fuerzas Federales y en la División de Seguridad Regional, quienes tienen mayor contacto con la sociedad y pueden ser más responsables de ser la imagen de la Policía Federal ante la población. Lo anterior podría lograrse por medio de eventos en los cuales los ciudadanos conocieran a los policías que se encuentran a cargo de garantizar la seguridad pública en su cuadrante, colonia o alrededores, de tal forma que se pusieran a sus órdenes y existiera un ambiente de mayor cordialidad y confianza entre los mismos. Sin duda lo anterior puede ser factible si estos encuentros se tornan sistemáticos.

5. En el caso específico de la División de Seguridad Regional, se sugiere evitar la discrecionalidad en las decisiones de sus miembros, en cuanto a la determinación de multas o sanciones a ciudadanos. Por otra parte, se recomienda facilitar el pago de estas últimas, permitiendo efectuarlos en casetas de cobro de las carreteras, por medio de la página de internet, con tarjetas de crédito o en las oficinas de la Policía Federal más cercana. Con esto la sociedad preferiría pagar la multa que otorgar un soborno al policía, ya que muchas veces optan por la segunda opción dado que les resulta muy complicado pagar las multas, realizar los trámites con los cuales se les devuelven las placas que son retenidas por los policías o sacar los autos del corralón. Debe prestarse mayor atención en el incremento de la eficacia en las tareas del gobierno, de tal manera que las normas y los procedimientos aplicables en la Administración Pública Federal sean accesibles, entendibles y de fácil aplicación para la sociedad.

6. Realizar campañas publicitarias y de educación a la sociedad fomentando la denuncia. Asimismo, proporcionar una línea telefónica, un portal de internet o una aplicación móvil en la cual se garantice la inmediata y efectiva atención a cada queja o denuncia de actos de corrupción o delitos, así como su seguimiento y resultados. Cabe destacar que esta medida ya se ha estado implementando a través de la línea 088 de la Policía Federal, pero aún falta mayor confianza en las autoridades para que la ciudadanía coopere por medio de las denuncias. Por lo anterior, se recomienda poner en marcha campañas publicitarias para su fomento y, aprovecharlas para educar a la sociedad sobre los efectos negativos de la corrupción.

7. Reforzar las acciones de la División de Asuntos Internos y de Inspectoría para castigar con severidad a los infractores del delito de corrupción. Esto no tendría

ninguna implicación ni de orden financiero, ni organizacional, ni político, puesto que ya se cuenta con el aparato necesario para realizar dichas acciones. Únicamente se tendría que poner mayor atención a los delitos de esta naturaleza y que estas autoridades sean ejemplo de honestidad, justicia y seriedad, para que así puedan llevar a cabo sus tareas a cabalidad.

8. Definir geográficamente áreas de responsabilidad por policía o grupo de policías de tal manera que sea posible la delimitación de responsabilidades, darles seguimiento y detectar actos de corrupción e irresponsabilidad oportuna y eficazmente. Se sugiere que cada área o grupo cuente con una persona al mando que se haga responsable de las acciones de sus subalternos. Esta recomendación puede modificar de alguna manera la estructura organizacional de la Policía Federal, pero también podría arrojar resultados positivos a corto plazo, en el sentido de que los líderes de los distintos grupos serían responsables de los resultados y actividades de los demás integrantes y seguirían más de cerca su comportamiento y actividades.

9. Puede ser de utilidad mejorar las prestaciones a los policías. Esto es, el seguro de vida, la vivienda, las becas para sus hijos, servicios médicos y descuentos en diversiones. Esto puede contribuir a reducir sus incentivos para cometer actos de corrupción. También, generar una ruta de crecimiento a cada policía de manera que éste se encuentre motivado por tener una meta que alcanzar, recurrir a estímulos por sus méritos, ofrecer capacitación continua y garantizar el respeto a sus promociones de grado pueden servir para disminuir su incidencia en la comisión de dichos actos. Esta recomendación puede originar una reestructura en las finanzas de la Policía Federal, pero sin duda, sería no solo factible sino positivo para obtener resultados a corto y mediano plazo.

Referencias bibliográficas

Acosta, R., Chávez, J. L., Ramírez, M. A., Rodríguez, A., Salinas, M., Sheremetov, L., et al. (2012). *Plataforma México: La Expresión Tecnológica del Nuevo Modelo de Policía*. México: Centro de Investigación y Estudios en Seguridad (CIES).

Aguilar, I., Arellano, D., Blanco, F. L., Gil, J. R., Martínez, M. G., Quintana, M., et al. (2012). *Policía Federal: Una nueva Institución para México*. México: Centro de Investigación y Estudios en Seguridad (CIES).

Busquets, R. (2001). *Estudios académicos y estadísticos*. Retrieved Febrero 13, 2014, from Cultura de la legalidad :
<http://www.culturadelalegalidad.org.mx/recursos/Contenidos/Estudiosacademicosyestadisticos/documentos/Factores%20que%20propiciaron%20la%20corrupcion%20en%20Mexico,%20Análisis%20del%20soborno%20a%20nivel%20Estatad..pdf>

Cámara de Diputados. LVIII Legislatura. (2000, Noviembre 9). *Archivos de Diputados: Seguridad Pública. Comisión Legislativa*. Retrieved Febrero 20, 2014, from Cámara de Diputados:
http://archivos.diputados.gob.mx/Centros_Estudio/Cesop/Eje_tematico/5_spublica.htm#Tema3

Castaings, J. (1989). La economía política de la corrupción en México. *Economía: Teoría y Práctica*, 109-132.

Cheng, J. (2009). Police Corruption Control in Hong Kong and New York City: A Dilemma of Checks and Balances in Combating Corruption. *Brigham Young University Journal of Public Law*, 185-220.

Comisión Nacional de Seguridad. (2013, Abril 15). *Conoce la CNS: Policía Federal*. Retrieved Febrero 13, 2014, from Comisión Nacional de Seguridad Web site:

http://cns.gob.mx/portalWebApp/wlp.c;jsessionid=fcHkSb1chvyL9Q8y1QHcpw2s272ll2nNZ8XZyRXgqS4KjDTQ1q4L!478869665?__c=7f9

Dirección General de Comunicación Social de la CNS. (2010, Agosto 12). *Policía Federal: División de Seguridad Regional*. Retrieved Febrero 26, 2014, from Comisión Nacional de Seguridad: http://www.cns.gob.mx/portalWebApp/wlp.c?__c=fdc

Dirección General de Comunicación Social de la CNS. (2013, Marzo 11). *Policía Federal: División Antidrogas*. Retrieved Febrero 26, 2014, from Comisión Nacional de Seguridad: http://www.cns.gob.mx/portalWebApp/wlp.c?__c=fde

Dirección General de Comunicación Social de la CNS. (2013, Marzo 15). *Policía Federal: División Científica*. Retrieved Febrero 26, 2014, from Comisión Nacional de Seguridad: http://www.cns.gob.mx/portalWebApp/wlp.c?__c=fdd

Dirección General de Comunicación Social de la CNS. (2013, Marzo 15). *Policía Federal: División de Fuerzas Federales*. Retrieved Febrero 26, 2014, from Comisión Nacional de Seguridad: http://www.cns.gob.mx/portalWebApp/wlp.c?__c=fdg

Dirección General de Comunicación Social de la CNS. (2013, Marzo 15). *Policía Federal: División de Inteligencia*. Retrieved Febrero 26, 2014, from Comisión Nacional de Seguridad: http://www.cns.gob.mx/portalWebApp/wlp.c?__c=fda

Dirección General de Comunicación Social de la CNS. (2013, Marzo 15). *Policía Federal: División de Investigación*. Retrieved Febrero 26, 2014, from Comisión Nacional de Seguridad: http://www.cns.gob.mx/portalWebApp/wlp.c?__c=fdb

Dreher , A., & Herzfeld, T. (2008). The Economic Costs of Corruption: A Survey and New Evidence. *Annals of the IVth Global Forum on Fighting Corruption, Office of the Comtroller General of Brazil*, 263-292.

Dreher, A., Kotsogiannis, C., & McCorriston, S. (2004, June 8). *Corruption around the world: Evidence from a structural model*. Retrieved Febrero 13, 2014, from

University of Exeter: <https://business-school.exeter.ac.uk/research/areas/topics/economics/outputs/publication/?id=507>

Independent Commission Against Corruption. (2012, Diciembre 27). *Law enforcement: Anti corruption laws*. Retrieved Marzo 8, 2014, from ICAC: http://www.icac.org.hk/en/law_enforcement/acl/index.html

Institute for Economics and Peace. (2013, Junio 11). *Vision of Humanity: 2013 GPI Findings*. Retrieved Febrero 13, 2014, from Vision of Humanity Web site: <http://www.visionofhumanity.org/#/page/our-gpi-findings>

Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), Secretaría de Gobernación. (2010). *Panorama de las religiones en México 2010*. México, Distrito Federal, México.

Instituto Nacional de Estadística y Geografía. (2010). *Encuesta Nacional sobre Inseguridad 2010. Glosario*. México, Distrito Federal, México. Retrieved Febrero 27, 2014, from <http://www3.inegi.org.mx/sistemas/Glosario/paginas/Contenido.aspx?ClvGlo=eeensi10&nombre=082&c=27043&s=est>

Manion, M. (1996, Septiembre). La experiencia de Hong Kong contra la corrupción. *Algunas lecciones importantes. Nueva Sociedad*, 126-137.

Mohor, A., & Frühling, H. (2006, Octubre). *Reflexiones en torno a la corrupción policial*. Retrieved Febrero 13, 2014, from Universidad de Chile. Centro de Estudios en Seguridad Ciudadana. : http://www.cesc.uchile.cl/publicaciones/op_06_documentouno.pdf

Morris, S. D. (1991). *Corruption and Politics in Contemporary Mexico*. Alabama: The University of Alabama Press, Tuscaloosa.

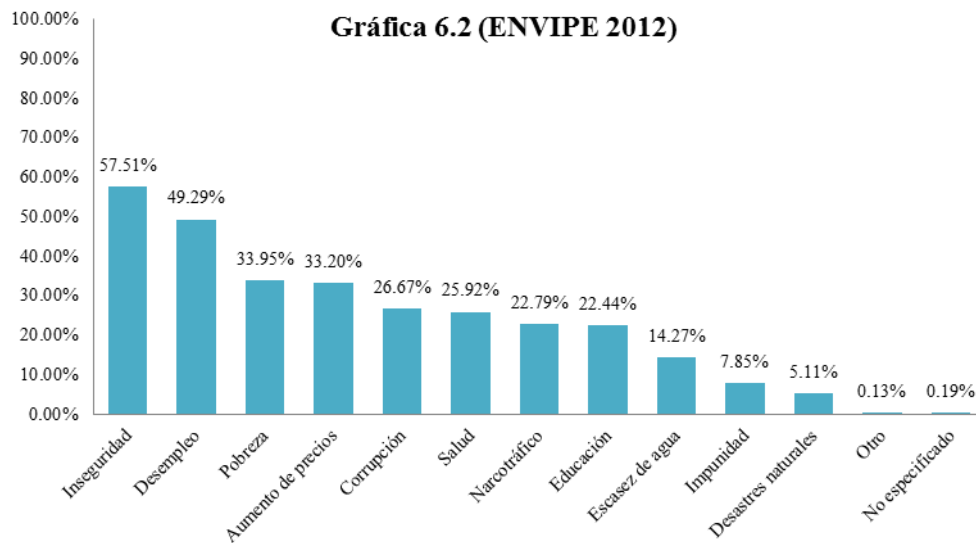
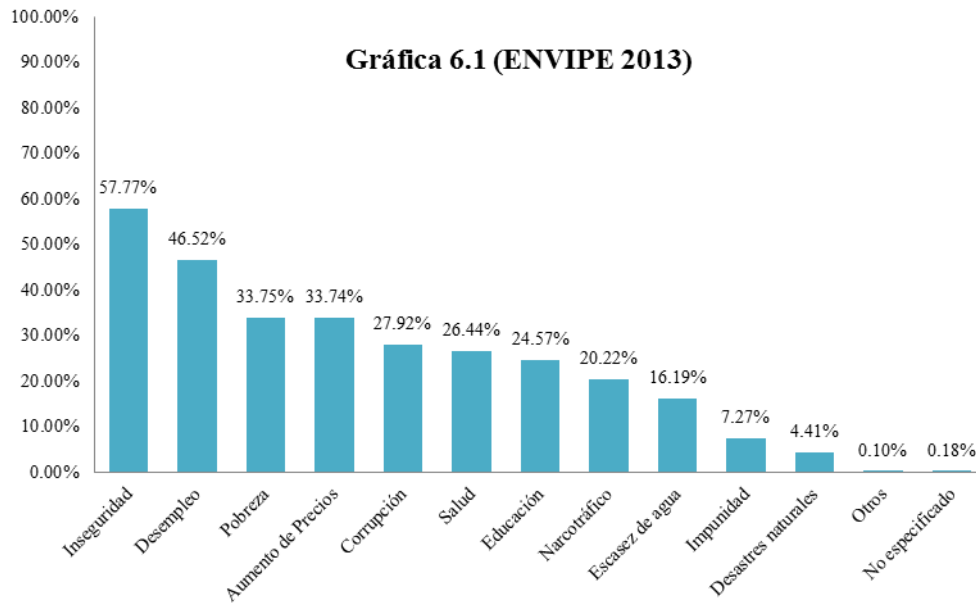
Newburn, T. (1999). Understanding and preventing police corruption: lessons from the literature. *Police Research Series Paper 110. Home Office, Policing and Reducing Crime Unit*.

Transparency International. (2013, Noviembre). *Corruption Perceptions Index: CPI 2013: Results*. Retrieved Febrero 13, 2014, from Transparency International Web site:
<http://www.transparency.org/cpi2013/results>

Anexo I

Gráficas comparativas 2011-2013 de la Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública

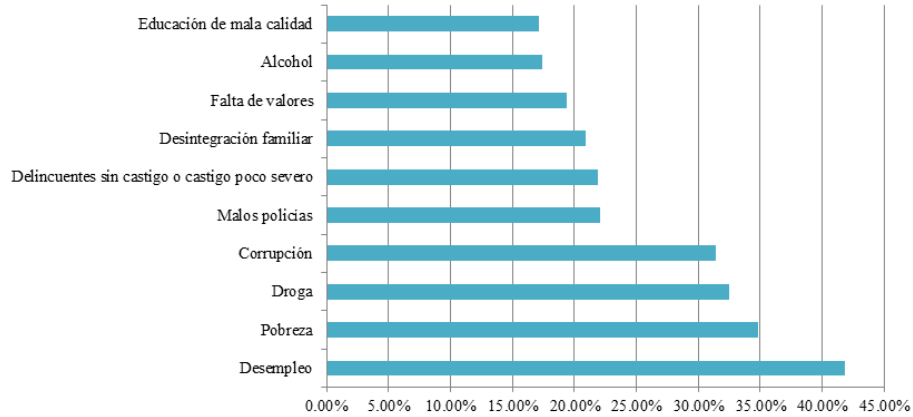
A. Percepción sobre los temas que generan mayor preocupación¹⁹



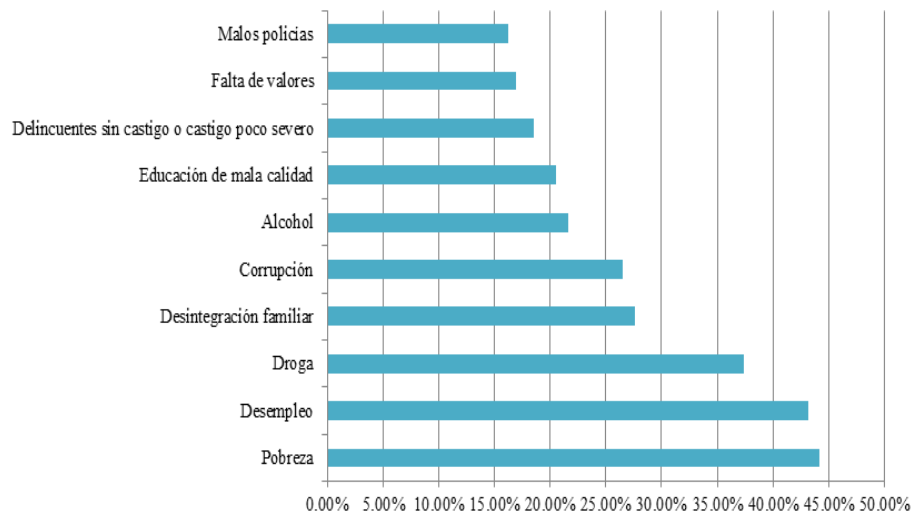
¹⁹Elaboración propia con datos de INEGI. Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública 2012 y 2013.

B. Percepción sobre las principales causas de la inseguridad²⁰

Gráfica 7.1 (ENVIPE 2013)

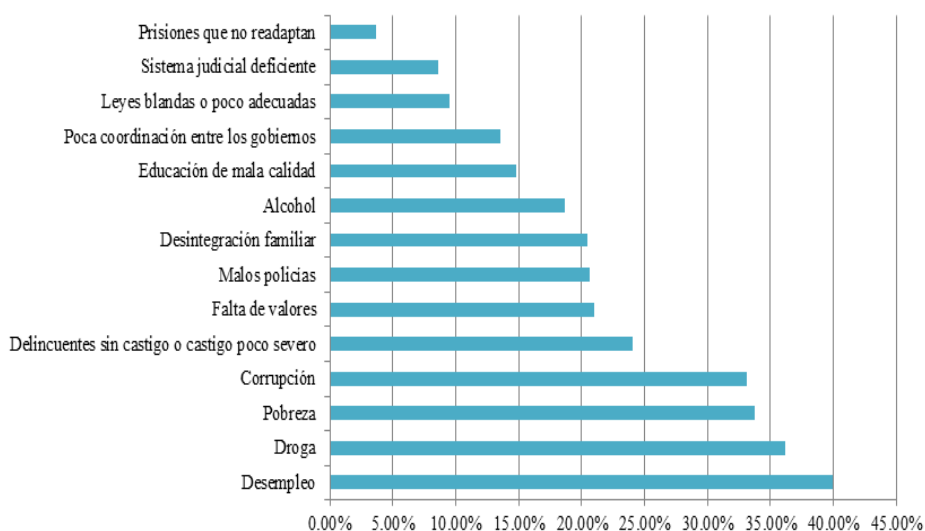


Gráfica 7.2 (ENVIPE 2012)



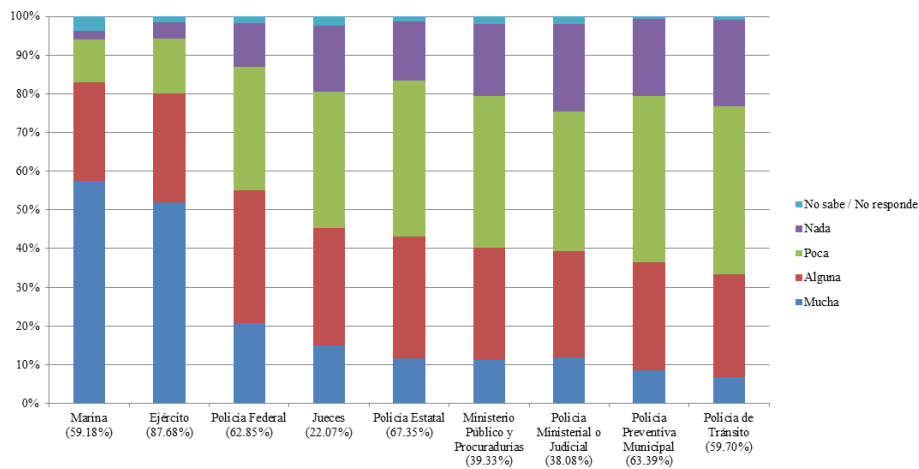
²⁰Elaboración propia con datos de INEGI. Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública 2011, 2012 y 2013.

Gráfica 7.3 (ENVIPE 2011)



C. Nivel de confianza por tipo de autoridad²¹

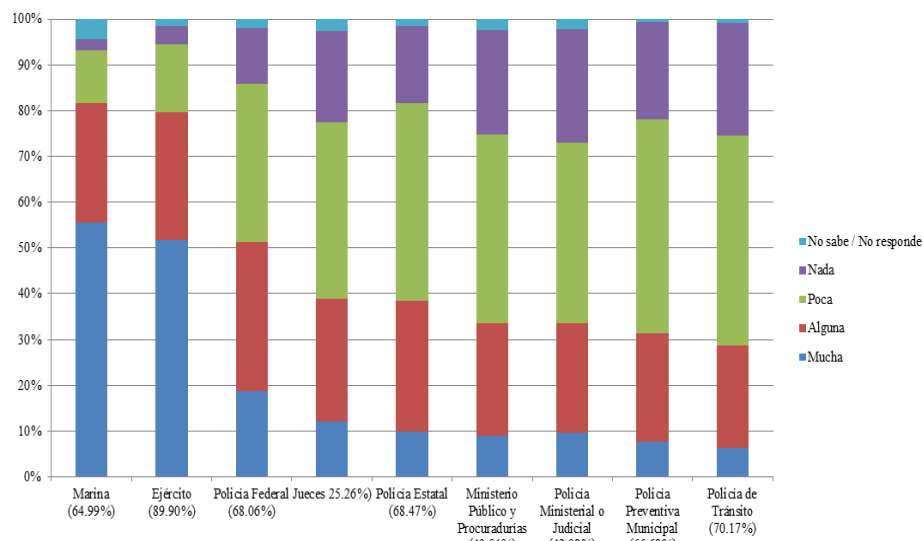
Gráfica 8.1 (ENVIPE 2013)



*Entre paréntesis se denota el porcentaje de encuestados que identificaron a las autoridades (Población mayor a 18 años)

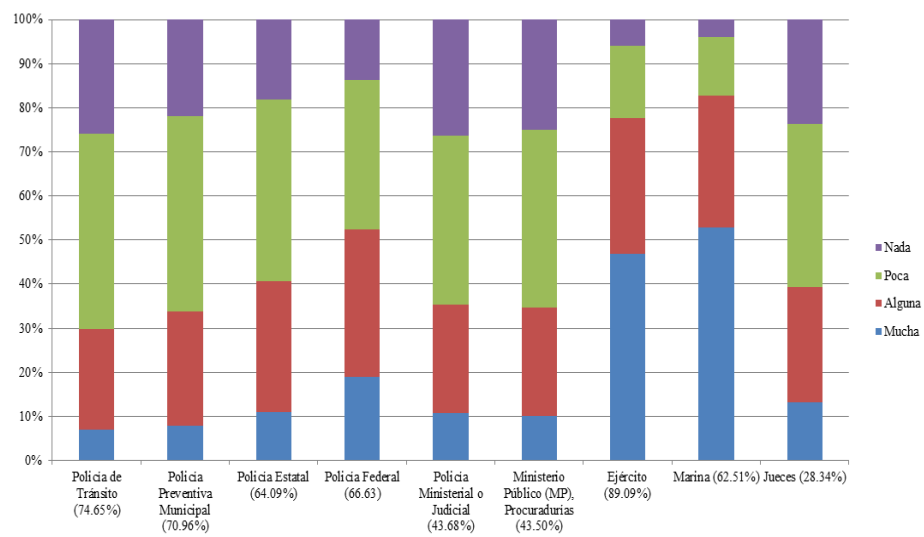
²¹Elaboración propia con datos de INEGI. Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública 2011, 2012 y 2013.

Gráfica 8.2 (ENVIPE 2012)



*Entre paréntesis se denota el porcentaje de encuestados que identificaron a las autoridades (Población mayor a 18 años)

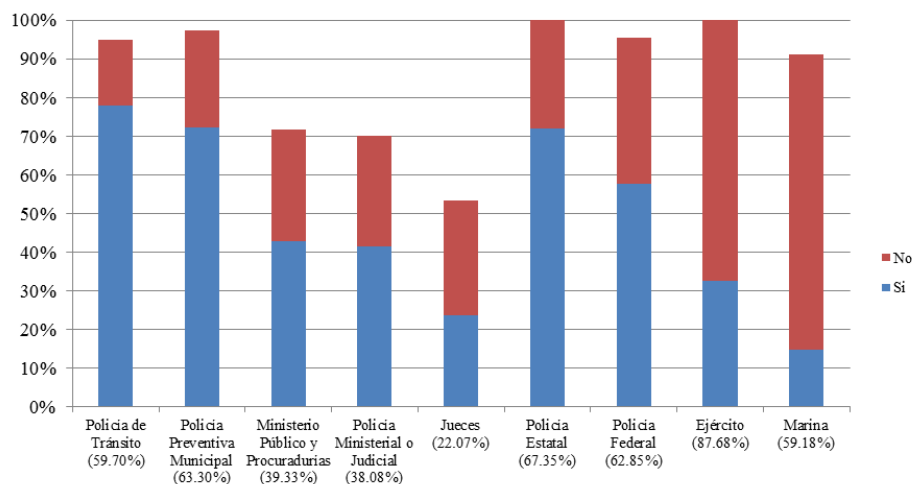
Gráfica 8.3 (ENVIPE 2011)



*Entre paréntesis se denota el porcentaje de encuestados que identificaron a las autoridades (Población mayor a 18 años)

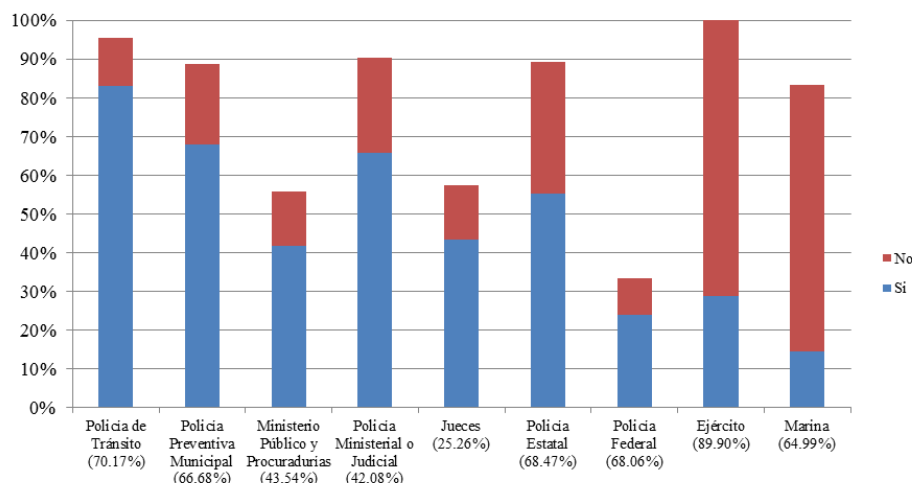
D. Percepción de corrupción por tipo de autoridad²²

Gráfica 9.1 (ENVIPE 2013)



*Valores como porcentaje del total de la población mayor a 18 años. En parentesis el porcentaje de la población que identifica a la autoridad. Se excluyen aquellos casos que identificaron a la autoridad pero no respondieron.

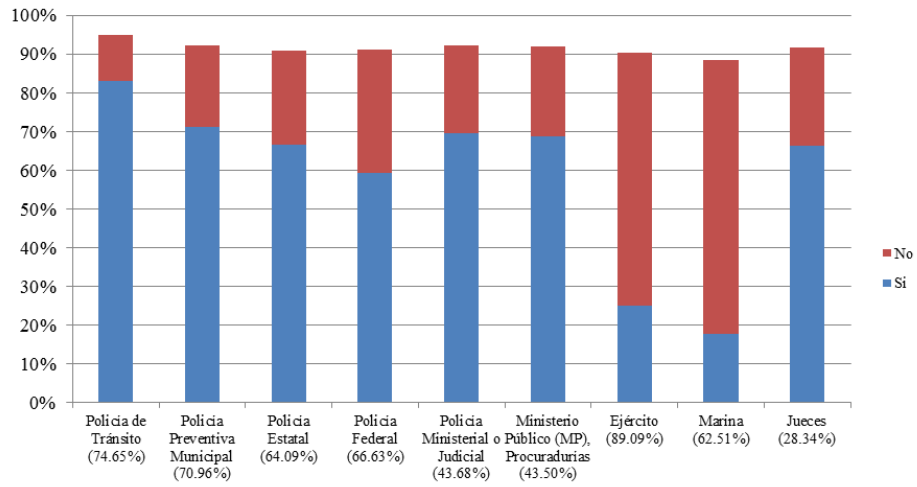
Gráfica 9.2 (ENVIPE 2012)



*Valores como porcentaje del total de la población mayor a 18 años. En parentesis el porcentaje de la población que identifica a la autoridad. Se excluyen aquellos casos que identificaron a la autoridad pero no respondieron.

²²Elaboración propia con datos de INEGI. Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública 2011, 2012 y 2013.

Gráfica 9.3 (ENVIPE 2011)



*Valores como porcentaje del total de la población mayor a 18 años. En parentesis el porcentaje de la población que identifica a la autoridad. Se excluyen aquellos casos que identificaron a la autoridad pero no respondieron.