

Reseñas

La reforma de la justicia en México, de Arturo Alvarado (coord.), El Colegio de México, Centro de Estudios Sociológicos, México, 2008, 875 pp.

Efrén Arellano Trejo

Las leyes que regulan el sistema penal mexicano son las que han tenido un mayor número de reformas en los últimos tres sexenios. Un recuento elaborado por el Banco Mundial encontró que el Código Penal Federal y el Código Federal de Procedimientos Penales encabezan los ordenamientos con la mayor cantidad de adecuaciones (Banco Mundial, 2007, 69). Este ánimo reformador se explica por los desafíos que la delincuencia ha planteado a la sociedad mexicana y por la necesidad del Estado de replantear y construir una nueva política en esta materia.

Algunos datos ilustran el crecimiento del fenómeno delictivo: en 1976 poco más de 70 mil personas fueron puestas a disposición de los juzgados; para 1996 fueron casi 182 mil y en 2007 alcanzó la cifra de 212 mil. Esto significa que en 30 años se triplicó el número de personas sujetas a juicio. Por otra parte, entre 1991 y 2007 las denuncias presentadas ante las procuradurías locales pasaron de 809 mil a 1.5 millones; es decir, crecieron 85 por ciento (Trejo, 2006, 34-36; INEGI, 2007; Gobierno de la República, 2008, 68-69).

Frente a estos desafíos, el Estado mexicano ofreció una respuesta múltiple: creó una nueva institucionalidad en la materia; incrementó las penas y las conductas tipificadas como delitos; destinó recursos presupuestales crecientes a este rubro de gobierno; y creó un marco jurídico con procedimientos excepcionales para comba-

tir la delincuencia organizada y echó mano del Ejército en esta batalla.

Algunos de los momentos más notables de esta transformación son los siguientes: en los años noventa surgió y se consolidó como organismo autónomo la Comisión Nacional de Derechos Humanos, así como el llamado Sistema Nacional No Jurisdiccional de Protección de los Derechos Humanos; entre 1994 y 1995 se creó el Sistema Nacional de Seguridad Pública, como ente de coordinación de las instituciones de los tres órdenes de gobierno participantes en la cadena de prevención, persecución y castigo de la delincuencia; en este mismo periodo se creó el Consejo Federal de la Judicatura, como el órgano encargado del reclutamiento de los jueces federales de distrito y circuito; y en 1996 se promulgó la Ley Federal contra la Delincuencia Organizada. Al mismo tiempo, de acuerdo con algunas estimaciones, entre 1994 y 2004, se incrementaron en diez veces, como porcentaje del producto interno bruto, los recursos federales destinados a la seguridad pública (Fondevila, 2007, 90).

¿Cuáles son los resultados de este gran esfuerzo?, ¿cuál es la situación actual del fenómeno delictivo y de las instituciones dedicadas a su combate?, ¿qué perspectivas existen de ganar esta batalla? Estas son algunas de las interrogantes que responde la

obra editada por Arturo Alvarado, a partir de una perspectiva multidisciplinaria y ampliamente documentada.

Esta obra expone resultados de un proyecto de investigación que lleva realizándose más de siete años. Como lo explica Alvarado en el prólogo, en 2001 el Centro de Estudios sobre México y Estados Unidos de la Universidad de California, en San Diego, junto con diversos investigadores del Colegio de México, iniciaron el proyecto de investigación sobre la reforma de la justicia en México, con el propósito de analizar la estructura, funcionamiento y las reformas necesarias a los sistemas de seguridad pública y “al mal definido sistema de justicia penal”.

Muy pronto se unieron a este proyecto instituciones y asociaciones con amplia experiencia en estos temas, como el Centro de Investigación y Docencia Económicas; el Colegio de la Frontera Norte; la Asociación Democracia, Derechos Humanos y Seguridad; y, entre otros, el Centro de Investigación para el Desarrollo. El punto de partida fue la preocupación común de que los problemas de la administración y ejercicio de la justicia (incluida la electoral, laboral y agraria) constituyen el reto más formidable para la creación de la democracia en México.

El libro se encuentra dividido en cuatro grandes capítulos. El primero

de ellos contiene ocho ensayos, los cuales ofrecen un balance crítico de las reformas constitucionales y legales realizadas desde los años noventa a la fecha, así como sus resultados en términos de eficiencia y eficacia para combatir la delincuencia. El primero de estos trabajos, elaborado por el propio Arturo Alvarado, sostiene que se ha creado un modelo de justicia punitivo y no preventivo, implantado con un gran descuido hacia los derechos humanos.

Entre 1991 y 1994 –recuerda Alvarado– se clasificó toda una serie de actos como delitos graves y consecuentemente se les impuso como pena la encarcelación; además de que se amplió el “arbitrario poder del Ministerio Público para imponer órdenes de aprehensión y detención preventiva, lo cual implicó un incremento en la cantidad de personas encarceladas en espera de sentencia” (p. 63). Todo ello –concluye el autor– anuló el principio constitucional de la presunción de inocencia y puso escasa atención en la reparación del daño. Estos problemas fueron atendidos por la reforma constitucional promulgada el 18 de junio de 2008, pero habrá que esperar varios años –dice Alvarado– “para examinar sus consecuencias” (p. 62).

Esta sección se complementa con otros artículos que abordan el acceso a la justicia para los pueblos indígenas (de Rosalva Aída Hernández y Héctor

Ortiz); al desempeño del Ministerio Público (de Guillermo Zepeda); el papel de los abogados en la administración de justicia (Héctor Fix-Fierro); al acceso ciudadano al sistema judicial (Robert M. Kossik Jr. y Rubén Minutti); el impacto de la delincuencia en la capital del país (Pablo Parás); el papel de la Suprema Corte de Justicia (Jeffrey K. Staton); y la continuidad y cambios observados en el sistema judicial mexicano (Sara Schtz, Hugo Concha y Ana Laura Magaloni).

El segundo capítulo está dedicado a presentar estudios de caso de la seguridad pública local. Allison Rowland sostiene, en su colaboración dedicada a evaluar el papel del municipio, que la mayor competencia electoral que se vive en este nivel de gobierno está obligando a las autoridades a ofrecer políticas y soluciones más efectivas para los problemas de sus comunidades. Pese a ello –dice Rowland–, las evidencias señalan que los gobiernos municipales han avanzado poco en los mecanismos de prevención y control de la delincuencia y no se han desarrollado metodologías integrales o políticas que pudieran tener un efecto palpable en los índices delictivos o el temor del público a ser victimado.

Otros cinco ensayos integran este capítulo. Mario Arroyo Juárez aborda la experiencia de la estrategia cero tolerancia en la ciudad de México; Kathleen Staudt e Irasema Corona-

do se refieren a la experiencia binacional de participación ciudadana y rendición de cuentas para el caso de Ciudad Juárez y El Paso, Texas; David A. Shirk analiza los retos comunes que en materia de seguridad enfrentan México y Estados Unidos; Michele Waslin desglosa los impactos que en los temas de seguridad y migración han tenido los atentados terroristas del 11 de septiembre; y, por último, Marco Antonio Carrillo asume el enfoque del micro social para analizar la participación ciudadana en el caso de Baja California.

El tercer capítulo agrupa tres diferentes ensayos, dedicados a ofrecer una perspectiva histórica. En su colaboración dedicada a la ciudad de México, Pablo Piccato sostiene dos hipótesis de trabajo: una, que a los largo del siglo xx la delincuencia no siempre fue adecuadamente registrada debido a la corrupción policiaca y judicial; y dos, que los habitantes de la ciudad mantuvieron cierto control sobre la delincuencia al resolver los conflictos mediante negociaciones informales. Dichas negociaciones, en las cuales participaban policías y representantes judiciales, perdieron efectividad debido al crecimiento de la corrupción, la violencia y el tráfico de drogas.

Luego de un ameno análisis hemerográfico y bibliográfico, Piccato aporta tres conclusiones: 1. Ha crecido consistentemente la percepción de que la

policía y el Poder Judicial son fuentes de inseguridad y acoso injusto, en vez de protección; 2. La corrupción de las autoridades se ha convertido en un factor delictivo al ofrecer varias maneras de evadir la justicia y disuadir a las víctimas de denunciar los delitos; y 3. Las comunidades urbanas han enfrentado la delincuencia mediante mecanismos informales, como el escarnio público, en los cuales se evita la intervención de las instituciones penales o se hace un uso selectivo de las mismas (p. 659).

Los otros artículos que complementan esta sección están dedicados al análisis de la relación entre reforma legal y opinión pública, respecto a los códigos penales de 1871, 1929 y 1931 (escrito por Elisa Speckman) y a ofrecer una revisión crítica respecto a la periodización del crimen en el México moderno (realizado por Robert Buffington).

El cuarto y último capítulo de este libro ofrece cinco ensayos, agrupados bajo el tema “La policía y el sistema de justicia”. En su colaboración para esta obra, Ernesto López Portillo Vargas –un especialista en el tema– ofrece una propuesta para que la policía deje de ser parte del problema y se convierta en un agente activo para la solución del mismo. El diagnóstico de López Portillo tiene múltiples aristas, destaco tres: en México no ha existido una política sólida para la forma-

ción y profesionalización de policías, a contracorriente de lo que sucede en países con mayor trayectoria democrática; dos, en nuestro país no existe información oficial para llevar a cabo una discusión cualitativa en materia de formación policial, los documentos oficiales no incluyen la descripción y justificación de los contenidos y metodología ni la evaluación de sus resultados; y tres, no se han puesto en marcha instrumentos técnicos válidos y confiables para evaluar los resultados de la educación y el entrenamiento.

Este artículo ofrece 15 recomendaciones dirigidas a dar un salto cualitativo en las instituciones policiales. Me permito hacer un agrupamiento en cuatro bloques: 1. Poner a disposición del público toda la información relativa a sus programas de educación y entrenamiento, incluyendo la regulación legal para hacer posible dicha práctica; 2. Incluir con metodologías rigurosas y probadas la opinión de los policías en los procesos de reforma; 3. Contar con personal y recursos destinados a la acumulación y explotación del conocimiento en materia de formación policial, vinculadas a la experiencia internacional y a la participación de instituciones de educación superior, sin que esto último signifique acreditar la formación policial a través de los sistemas tradicionales; y 4. Contar con mecanismos públi-

cos que incluyan la participación ciudadana, para evaluar la formación y educación policial y emplear enfoques cualitativos en los informes oficiales.

En este capítulo están integrados otros dos ensayos que abordan el tema de la policía: el uso y abuso de la fuerza (escrito por Carlos Silva Forné) y los pasos iniciales para poner en marcha la reforma policial (elaborado por Roberto O. Varenik). Este último trabajo explica que es necesario adoptar un discurso oficial que reconozca la necesidad de proteger a la sociedad de los delincuentes y salvaguardar los derechos de víctimas, testigos, presuntos responsables y culpables; desarrollar mecanismos y normas de información internos y externos; crear mecanismos externos de auditoría; y contar con un organismo federal que apoye la investigación en la materia. Este capítulo se complementa con un trabajo dedicado al sistema penitenciario mexicano (elaborado por Elena Azaola y Marcelo Bergman) y a la militarización de la Procuraduría General de la República (escrito por Sifgrid Arzt).

Como se decía al principio de estas líneas, esta obra es parte de un proyecto de investigación más amplio y ambicioso, el cual ha producido una serie de publicaciones disponibles en el portal del Justice in Mexico Project (www.justiceinmexico.org/index.php). En este sitio se encuentran dis-

ponibles diversas bases de datos y un auténtico arsenal de estudios.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Arellano Trejo, Efrén (2006), "Políticas públicas contra la inseguridad", *Socioscopio*, núm. 8, Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública.

Banco Mundial (2007), *Gobernabilidad democrática en México. Más allá de la captura del Estado y la polarización social*, Banco Mundial, México.

Fondevila, Gustavo (2007), "Gasto público y seguridad: la racionalización como eje de la transformación", en Arellano Trejo, Efrén (coord.), *Políticas públicas eficaces en el combate a la delincuencia*, Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública, Cámara de Diputados, México.

Gobierno de la República (2008), Segundo Informe de Gobierno, anexo estadístico, México, 1 de septiembre.

INEGI (Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática) (2007), www.inegi.gob.mx (fecha de consulta: agosto de 2007).

• • •

Globalización, reestructuración industrial y descentralización en México: un análisis del desarrollo regional 1980-

2000, de Miguel Ángel Jiménez Godínez, Miguel Ángel Porrúa/Cámara de Diputados, México, 2008.

Juan Pardiñas

Este libro es un análisis riguroso y multidisciplinario que combina el conocimiento de economía, geografía, organización industrial y administración pública. Creo, además, que este trabajo manifiesta el cariño que tiene el autor por la ciudad de México, transformado, como he dicho antes, en un severo rigor intelectual.

La historia que cuenta Miguel Ángel Jiménez es la transición de una economía industrial a una economía de servicios en el contexto particular de la ciudad de México. Un historiador inglés, Eric Hobsbawm, escribió un libro llamado *La transición del feudalismo al capitalismo*; lo que Miguel Ángel Jiménez escribió es la transición de una economía del siglo xx a una economía del siglo xxi.

El libro narra cómo la ciudad de México transformó su vocación competitiva de una zona industrial a una ciudad de servicios. Es un libro de historia económica regional que explica la historia económica del país y del mundo. No quiero pecar de exagerado, realmente es una manera de ver cómo se ha transformado la economía global desde la ventana que ofrece el análisis de la ciudad de México. Ve uno la