

La policía en México: función política y reforma
Ernesto López Portillo Vargas

Inseguridad Pública y Gobernabilidad Democrática:
Retos para México y Estados Unidos
Smith Richardson Foundation
Febrero, 2000. México.

GUÍA DE CONTENIDO

I. INTRODUCCIÓN

II. DIAGNÓSTICO:

II.1 Policía y régimen político (perspectiva externa)

II.2 Desempeño de las instituciones policiales (perspectiva interna)

III. PARADIGMA ABSTRACTO DE LA POLICÍA:

III.1 Democracia y seguridad pública (libertad y policía)

IV. DESCRIPCIÓN FORMAL DE LA POLICÍA

V. MODELO DE CONTRASTE

VI. REFORMA POLICIAL:

VI.1 Contexto

VI.2 Propuesta integral/estructural (diagrama)

VII. COMENTARIOS FINALES

**La policía en México:
Función política y reforma**

“El simulacro de legalidad en el que México ha vivido durante décadas es la nota definitiva de su naturaleza no democrática: un orden político incapaz de acatar su propia legalidad”.

Jesús Silva-Herzog Márquez. México, 1999.

I. INTRODUCCIÓN

La policía es un producto social; es un componente de un proyecto de sociedad que está determinado por circunstancias históricas concretas. Lo adecuado, por tanto, es aproximarse a ella tomando en cuenta las características del contexto que la crean y determinan. La policía forma parte de los principios de organización social que sostienen el paradigma del Estado moderno, pero cada sociedad le ha asignado atributos específicos a lo largo de su historia, tanto formales como reales, que han respondido a las demandas culturales, sociales, políticas y económicas que se crean en su seno.

Este planteamiento nos ofrece tres niveles de análisis, el primero corresponde a la policía representada como un paradigma abstracto, el cual contiene su propuesta conceptual originaria; el segundo se refiere a la construcción formal que adquiere ese paradigma, representada por el discurso político y legal creado por el Estado para justificar la policía, y el tercero lo constituyen los aspectos reales, es decir empíricamente verificables, a través de los cuales ella se desarrolla.

La crítica que hago con relación a los conflictos actuales de la policía en México recupera las tres perspectivas; a través de ellas se presenta un continuo explicativo que une las respuestas a las siguientes preguntas: ¿porqué y para qué nace la policía? ¿Qué fines debe cumplir según se declara desde la perspectiva oficial? y ¿qué fines cumple en términos prácticos? Si ese continuo nos permite evidenciar contradicciones entre unas y otras respuestas, por ejemplo si encontramos que la policía no es lo que debe ser, ello quiere decir que no responde a las demandas que le impone el discurso formal, sino a otras de carácter informal.

La distinción puede entenderse mejor con el siguiente caso: mientras la Constitución dispone que la legalidad debe ser un principio de actuación policial, en términos prácticos, sin embargo, hay

elementos suficientes para afirmar que la aplicación de la ley ha sido traducida históricamente en un criterio de oportunidad que deriva de valoraciones aplicadas a situaciones concretas.

Pero si la ley es un referente maleable para la policía, y es aquí donde aparece la relevancia de entenderla como un producto social, ello significa que hay un contexto social que así lo permite. No obstante ello, la valoración generalizada sobre la policía en México olvida esta perspectiva y se construye de manera colectiva una imagen maniquea que la percibe como “desviación” de nuestra sociedad, es decir como manifestación ajena a los supuestos “buenos valores” generalmente aceptados.

Esa percepción me parece insostenible. Cuando se atribuye a la policía una condición desvinculada de los valores e intereses generalmente aceptados por la sociedad, se evaden circunstancias que condicionan el comportamiento policial, y que van más allá de éste. Quizá es el enfoque más sencillo, porque evita vincular el cuestionamiento del modelo policial con el de las condiciones sociales en su conjunto, pero no es riguroso. Por ejemplo, si se tienen elementos suficientes para afirmar que la policía preventiva de la Ciudad de México es corrupta, de igual manera debe estudiarse el papel que gobierno y sociedad capitalinos cumplen en esa situación. Además, debe considerarse la posibilidad de que existan particularidades importantes en la relación que establece cada comunidad con la o las instituciones policiales que ahí actúan.

La policía no representa valores o intereses ajenos a la sociedad; por el contrario, creo que a través de ella algunos de esos valores e intereses adquieren un sentido concreto.¹ Adelanto dos hipótesis que ejemplifican esta perspectiva. Primera: el código informal donde se han establecido las reglas del ejercicio del poder en el sistema político mexicano, repite sus esquemas en la policía. Segunda: los actos ilegales que un policía realiza en sus labores cotidianas, expresan una función asignada a la ilegalidad por parte de la sociedad en su conjunto.

En otras palabras, si se comprueba que en la policía se abusa del poder y se recurre a la ilegalidad, quizá sucede lo mismo en otros espacios públicos o privados, sólo que con matices distintos.

No intento despojar a las instituciones policiales de su responsabilidad frente a la situación por la que hoy atraviesan. En sentido opuesto, busco aclararla partiendo de un supuesto metodológico que

¹ La interpretación sobre el comportamiento de la policía debe incorporar estudios sociológicos que, con base en instrumentos de investigación empírica, permitan entender el universo valorativo propio que aquélla expresa en un contexto social determinado. La carencia de este tipo de estudios provoca que no contemos con interpretaciones válidas sobre la percepción real que los miembros de las instituciones policiales tienen de su labor. Por ejemplo, no se ha interpretado el valor asignado a la corrupción por los propios policías, mientras que los estudios afirman que “el punto de partida para cualquier trabajo serio dirigido a controlar la corrupción, debe tener en cuenta las perspectivas personales de la gente cuya conducta se pretende regular. Ver Lozano, Juan y Merino Dinari, Valeria. *La Hora de la Transparencia en América Latina. El manual de la anticorrupción en América Latina*. Edit. Granica/CIEDLA. Argentina. 1998. p. 47.

consiste en pensar en dos perspectivas de análisis: externa e interna. La primera aborda la policía como un producto social condicionado por valores e intereses específicos aceptados por el universo comunitario en el que actúa y por sectores del mismo. La segunda se refiere al diagnóstico de las instituciones policiales.

II. DIAGNÓSTICO

II.1 Policía y régimen político (perspectiva externa)

En la justificación anoté que a partir del paradigma de la policía, creado en los orígenes del Estado moderno, las sociedades le han asignado atributos específicos que corresponden a demandas culturales, sociales, políticas y económicas creadas en su seno.² Me parece que son las demandas de orden político, derivadas de la naturaleza del régimen correspondiente, las que juegan un papel privilegiado en la construcción de un modelo propio de policía. Es decir, principalmente desde el poder, aunque no sólo desde ahí, se reinterpretan las coordenadas de aquel paradigma en beneficio de los intereses predominantes.

La hipótesis central es que en México, la ausencia de límites efectivos sobre el ejercicio del poder político, ha provocado que esa reinterpretación se haya dado en favor del poder mismo, asignando un soporte esencial de lealtad política a la policía. Esa lealtad se garantiza a través de la negociación de compromisos y beneficios mutuos entre quien representa a la policía y quien representa el poder. La complicidad frente a un amplio margen de impunidad es el principal vínculo que al mismo tiempo compromete y beneficia a las dos partes.

Asimismo, para la policía esa impunidad asegura un grado relativo de autonomía mediante el cual establece de manera informal arreglos internos que permiten distribuir privilegios de diversa índole.³ Para algunos esa autonomía es “el rasgo fundamental que caracteriza a la policía en México” la cual, “por medio de recursos legales e ilegales, escapa a toda fiscalización y control externo efectivo”, lo que permite el “predominio de las lealtades personales y las redes informales dentro de los cuerpos, la

² Una interesante aproximación sobre la policía como respuesta a demandas históricas concretas de una sociedad, puede encontrarse en: Recasens I Brunet, Amadeu. *Los efectos de los cambios políticos, sociales y económicos en la criminalidad y en la justicia penal*. XXI Conferencia de Investigaciones Criminológicas. Estrasburgo, Francia. 19-22 de noviembre de 1996.

³ Esta perspectiva encuentra enfoques muy similares en la investigación sobre otras instituciones policiales en América Latina. Es el caso de Argentina, donde los diagnósticos muestran que la policía está fuertemente subordinada a los intereses políticos de los ministerios de gobierno, federal y locales, pero al mismo tiempo se desarrolla “con una fuerte dosis de poder institucional autónomo.” Ver Oliveira, Alicia y Tiscornia, Sofía. *Estructura y prácticas de las policías en la Argentina. Las redes de la ilegalidad en Control Democrático en el Mantenimiento de la Seguridad Interior*. Editor, Hugo Frúling, Centro de Estudios del Desarrollo. Santiago de Chile. 1998. p.158.

protección y encubrimiento corporativos o clientelistas, y la subordinación de las exigencias institucionales a los intereses particulares de los mandos.”⁴

Lealtad, complicidad, impunidad y autonomía, son en mi opinión los ejes de un complejo mecanismo que ha constituido la base histórica del comportamiento de las instituciones policiales en México. Por ello, su interpretación abre las reflexiones del ensayo.

Si bien aquí no es posible profundizar en la historia de la policía en México, debo señalar algunos atributos que le fueron asignados durante la primer etapa independiente del país, que parecen haber influido de manera importante en su construcción histórica durante todo el siglo XX. En principio, es necesario recordar aunque sea muy brevemente el proceso de institucionalización jurídica de la seguridad pública durante el siglo XIX.

Todo indica que los principios de la seguridad contenidos en el proyecto liberal, el cual hizo de ella un instrumento de protección ciudadana, corresponden a una tradición “que no triunfó en México pues ni en la Constitución de Cádiz, ni en ningún otro texto jurídico se aludió a este derecho ciudadano y no sería repetida en ninguna de las posteriores constituciones mexicanas. Como derecho o garantía individual, sólo es hasta el *Estatuto Orgánico Provisional de la República Mexicana de 1856* cuando la seguridad es incorporada a un texto constitucional: Artículo 30. La nación garantiza a sus habitantes la libertad, la seguridad, la propiedad y la igualdad.”⁵

El texto, empero, careció de vigencia. El derecho mexicano se impregnó de un modelo de seguridad caracterizado como una facultad del gobernante asimilada a la noción de orden público.⁶ Se le tradujo en un poder de contornos ambiguos y siempre próximos a la seguridad del Estado, no en un derecho jurídicamente tutelado.⁷

⁴ Ver Martínez de Murguía, Beatriz. *La policía en México ¿Orden social o criminalidad?* Ed. Planeta México, D.F. 1999. En el estudio citado, esta afirmación es ampliamente argumentada a través de las investigaciones llevadas a cabo por las comisiones de derechos humanos. Coincido en lo fundamental; sin embargo, como intento demostrar en este apartado, me parece necesario ubicar esa autonomía en la doble perspectiva que la enfoca como un beneficio que se intercambia por un compromiso histórico de lealtad política.

⁵ Yáñez Romero, José Arturo. *La policía en la modernización cultural de la Ciudad de México. 1821-1876. (Arbitrariedad y cultura de Gobierno)*. Tesis de grado de doctor en Ciencias Sociales. Universidad Autónoma de Xochimilco. México, D.F. Noviembre 26, 1997. p. 54. Recomiendo particularmente este texto, ya que contiene un reconstrucción histórica de especial profundidad y rigor.

⁶ Esa noción, a su vez, tiene una larga tradición que la hizo sinónimo de policía. La seguridad y el orden público se han entendido de manera unitaria proyectándose como el contenido mismo de la actividad policial, pero al mismo tiempo como una “técnica de intervención en la esfera de libertad de los particulares.” Ver Carro Fernández-Valmayor, José Luis. *Policía y Sociedad*. Santander, España, 1989.

⁷ Es importante recuperar la discusión que se ha librado en España sobre el concepto de orden público, ya que arroja elementos de explicación respecto a nuestra asimilación del concepto y su proyección hacia la policía en México. A modo de ejemplo, véase el siguiente argumento: “el orden público, en su condición de cláusula general de habilitación de poderes de policía o de potestades de intervención en general, ha desempeñado durante largo tiempo un papel muy destacado. Haciendo gala de una extraordinaria versatilidad, ha servido para limitar derechos y apoderar una vastísima potestad sancionadora, para avalar vulneraciones del principio de legalidad y de los

Pero la derrota de la concepción liberal de la seguridad es factor que debe ubicarse en un contexto altamente conflictivo, en donde diversos elementos parecen haber confluído hacia la instrumentalización represiva de la seguridad pública y con ella de la policía. Destaco tres: la inestabilidad política producto de los enfrentamientos armados entre las diversas fuerzas; la presencia del bandidaje como un hecho de enorme influencia social y la débil frontera entre las funciones del Ejército y policiales, asimilada en México como una herencia del modelo importado de Europa, pero funcional a las necesidades propias de imponer el orden.⁸ Estos ingredientes impidieron, durante los primeros ejercicios de diseño institucional independiente, la construcción de un proyecto democrático de policía.

Un ejemplo histórico que puede ayudar a sostener la hipótesis es la institución policial de los rurales. A mediados del siglo pasado, el esfuerzo de centralización del poder por parte del Presidente Benito Juárez incluyó como uno de sus ejes el establecimiento de dicha institución policial, dedicada, al mismo tiempo, a combatir la delincuencia y anular las fuerzas políticas opositoras. El compromiso político fue, en consecuencia, eje en la concepción originaria de la policía.

Pero además, la profunda debilidad del Estado provocó que esos fines se buscaran a través de un complejo proceso de negociación, en el cual la aplicación de la ley fue supeditada a criterios de oportunidad. Era común, por un lado, que el gobierno ejerciera tolerancia discriminada sobre guerrilleros y bandidos, según convenía a sus intereses;⁹ y por el otro, que compañías enteras de rurales cambiaran de bando militar, o que al mismo tiempo desarrollaran actividades tanto de protección del orden como delictivas.

La prioridad no era la sujeción a la ley, sino la capacidad de colaborar a garantizar la centralización del control político del gobierno de la República, a cualquier costo. A juzgar por los hechos, no fue entonces necesario garantizar la calidad profesional de los miembros de la policía rural. “No se efectuaba una selección genuina de los reclutas, porque la policía tenía que contentarse con los

fundamentos de la potestad reglamentaria (...) El de orden público (...) ha sido un concepto que ha servido para casi todo. Pero para casi todo lo que no puede ser de recibo en un Estado democrático de derecho”. Ver Barcelona Llop, Javier. *Policía y Constitución*. Tecnos. Madrid, España, 1997.

⁸ Es un ejemplo elocuente de la simbiosis entre el ejército y la policía en tareas de “orden público”, la legislación promulgada en 1826, cuyo artículo 1 dispuso: “se hace extensivo el artículo 1º de la Ley del 27 de septiembre de 1823, que habla de ladrones en cuadrilla a todo ladrón aprehendido en el Distrito Federal y territorios, por la autoridad política, tropa permanente, milicia activa o local, aunque no sea destinada para persecución de ladrones, supliéndose los consejos de esta última milicia, caso de falta de oficiales, con los de las otras.” Ver Martínez Garnelo, Jesús. *Policía Nacional Investigadora del Delito*. Porrúa. México, D.F. 1999. p 98.

⁹ Palabras de Benito Juárez: “Lamento los excesos de guerrilleros como Rojas, Carbajal, González Ortega y Pueblita, pero es preciso tolerarlos porque de otro modo nos abandonarían, y he hecho comprender a nuestros aliados (los yanquis) que dichos guerrilleros obraban así por instrucciones nuestras y para quitar todas clase de elementos al enemigo”. Girón, Nicole. *Heraclio Bernal, bandolero, cacique o precursor de la revolución*. Ed. Instituto Nacional de Antropología e Historia. México, 1976. p. 35. Citado así en Martínez Garnelo, Jesús. Op. cit. p. 136.

hombres que podía obtener”; además se trataba de una fuerza inestable, aproximadamente sólo la mitad completaba el período de cuatro o cinco años de servicio. La desertión llegó a ser un recurso ordinario para más de la tercera parte del personal y hacia finales del siglo pasado “El gobierno tuvo que reclutar más de 20 mil rurales (...) tan sólo para mantener en la policía las posiciones quinquenales de 2,400 presupuestados”.¹⁰

La corrupción interna era una práctica habitual. “El gobierno tenía la intención de suministrar a esta policía el armamento más moderno (...) pero los oficiales de aprovisionamiento a menudo vendían el nuevo equipo a personas locales y dejaban que los efectivos de la organización se las arreglaran con lo que pudieran”.¹¹ “Un inspector informaba en 1910 que el alcoholismo crónico afectaba mucho a la organización. Casi la mitad de todos los policías cometieron delitos de gravedad suficiente como para que se pusiera en su hoja de servicios.”¹²

La inexistencia de un servicio profesional y la tolerancia a la impunidad se consolidaron como “costos necesarios” de un modelo policial convertido en recurso político. En este sentido, conviene recordar que en 1884, uno de las primeras preocupaciones de Porfirio Díaz al volver al poder fue garantizar la lealtad de la policía rural; a tal efecto “designó a un converso político, el Coronel Pedro A. González, para que vertiera la policía rural en un molde porfiriano.”¹³

El Estado había hecho una apuesta cuyos costos pagaríamos hasta nuestros días: intercambió lealtad política por impunidad y cierto grado de autonomía. En consecuencia, sobre la policía prevalecieron los controles políticos sobre los jurídicos. El referente legal fue refuncionalizado como un recurso circunstancial; por tanto la ley se aplicaría en caso de que fuera políticamente necesario.

La Constitución de 1917, parteaguas del proyecto nacional del siglo XX, tampoco reguló la seguridad pública como un derecho del gobernante. Desde ese año y hasta 1994 sólo apareció entre las facultades del Municipio establecidas en el artículo 115. Por tanto no fue articulada al sistema democrático de garantías. La policía tuvo el mismo destino y también fue hasta 1994 cuando se establecieron límites constitucionales expresamente dirigidos a la policía (legalidad, eficiencia, profesionalismo y honradez).

¹⁰Crooss, Harry E. *The mining economy of Zacatecas*. Mexico in the nineteenth century-tesis de doctorado. University of California Berkeley 1976. Citado así en Martínez Garnelo, Jesús. Op. cit. p. 146.

¹¹ En la actualidad, son constantes las denuncias según las cuales esa práctica se realiza de manera prácticamente idéntica

¹² Martínez Garnelo, Jesús. Op. cit. p. 147.

¹³ Valdés, José C. *El porfirismo, historia de un régimen*. Vol. 1. Editorial antigua librería Robredo de J. Porrúa e Hijos. pág. 316, México, 1941. Periódico, *Mexico Herald*. 15 de enero de 1911, pag. 5. Citado así en Martínez Garnelo, Jesús. Op. cit. p. 151.

Pero el hecho de que el constituyente de 1917 no haya introducido la seguridad pública y la policía como parte de los soportes del sistema democrático de garantías, significó que el régimen había optado por no acotar los contornos de esas figuras, continuando la historia de privilegiar una interpretación política de las mismas.

Así, durante el México posrevolucionario siguió adelante la preeminencia de los controles políticos sobre la policía. Si bien el cambio de siglo implicó la transformación radical del contexto, derivada de la institucionalización del conflicto, ahora la policía quedaba atrapada por las reglas impuestas desde un modelo político de corte autoritario, que garantizó la debilidad estructural del Estado de derecho.¹⁴ La policía no operó bajo controles democráticos porque no lo hizo el Estado mexicano en su conjunto. Recuperaré algunas características del régimen para sostener esta afirmación.

El sistema giró en torno a un partido político que se constituyó en un “poderoso adhesivo de lealtades” que, a través de la disciplina, “enalteció la unidad como valor supremo” y “funcionó como portentosa maquinaria de legitimación electoral”. Se construyó así un “sistema de partido hegemónico” que constituyó “un largo y complejo proceso de afirmación presidencial” mediante el cual se garantizó “la subordinación del legislativo, la irrelevancia del judicial (y) la dependencia de la política local a los dictados del centro”. La centralización del poder lo hizo incontrastable y provocó “la debilidad de la sociedad civil, la colonización de sus espacios por parte del Estado”.¹⁵

El correlato fundamental que atraviesa toda esta historia es la coronación de la ilegalidad. “En la improbable sujeción del poder a la norma se sintetiza el subdesarrollo político del país. El simulacro de legalidad en el que México ha vivido durante décadas es la nota definitiva de su naturaleza no democrática: un orden político incapaz de acatar su propia legalidad”.¹⁶ Si el referente no es la ley, son códigos informales los que la sustituyen, basados en las correas verticales de poder que se reproducen de arriba hacia abajo, pero también en sentido inverso. Desde esta crítica, el Estado se revela como un espacio patrimonialista conquistado por “una gran familia política ligada por vínculos de parentesco,

¹⁴ Me refiero al concepto de régimen autoritario de Juan Linz, según el cual se caracteriza por un pluralismo ideológico limitado y no responsable, sin una ideología elaborada, sin una movilización política intensa o vasta y donde un jefe o un pequeño grupo ejerce el poder dentro de límites que formalmente están mal definidos. Lo primero hace referencia a mecanismos de selección y cooptación desde lo alto, lo segundo al bajo grado de organización y elaboración conceptual de las teorías que justifican el poder, lo tercero a la moderada participación de la población y lo cuarto a que el poder del jefe o de la élite se ejerce dentro de límites bien definidos, aunque no formalmente establecidos. Tomado de Bobbio, Norberto; Mateucci, Nicola y Pasquino, Gianfranco. *Diccionario de Política*. Ed. Siglo XXI. México, D.F. 1997. p. 133.

¹⁵ Ver una de las críticas recientes más agudas y certeras sobre el así llamado “antiguo régimen” en Silva-Herzog Márquez, Jesús. *El antiguo régimen y la transición en México*. Ed. Planeta/Joaquín Mortiz. México, D.F. 1999. pags. 17 a 46.

¹⁶ *Ibidem*. p. 35.

amistad, compadrazgo, paisanaje y otros factores de orden personal. El patrimonialismo es la vida privada incrustada en la vida pública.¹⁷

”La corrupción (es un) principio de gobierno”, que “ocupó el centro del régimen porque era la clave para su mantenimiento. Si la mayor parte de los autoritarismos han enfrentado el disenso con brutal represión, el mexicano lo ha hecho con la mordida, la cooptación, el contrato, los privilegios”.¹⁸ La ilegalidad es norma porque se ampara en la clausura de la transparencia, en “el defectuoso sistema de iluminación (que) cultivó la impunidad.”¹⁹

Como anoté, antes de que existiera este régimen los ejemplos históricos muestran un empleo de la policía sujeto a coyunturas determinadas generalmente por la inestabilidad política y la debilidad del Estado. Sin embargo, el sistema de partido hegemónico fortaleció el Estado y acabó con la inestabilidad. La centralización del poder permitió la institucionalización del conflicto y quedó asegurado un sólido entramado de clientelas que determinó el comportamiento de todo el aparato burocrático, incluyendo por supuesto a las instituciones policiales.

Empero, el simulacro de legalidad insertó a la policía en un proceso creciente de conflicto al interior y exterior, hasta ubicarla en la situación por la que actualmente atraviesa. Y es que en tanto la aplicación de la ley no constituyó una prioridad, sus instrumentos tampoco lo fueron. Al igual que en el siglo pasado, la policía (y en grado diverso el sistema de justicia en su conjunto) quedó marginada de las políticas de modernización del Estado.

Hacia el interior, éste no dedicó los recursos necesarios para garantizar el carácter profesional de esa función. Una prueba elocuente es que sólo hasta finales del presente siglo se hayan presentado esfuerzos para crear espacios educativos (diplomados, especialidades, maestrías y doctorados) dedicados en específico a su estudio. En cuanto a su contacto con el exterior, las instituciones policiales no fueron ni son capaces de entender y asimilar las necesidades cambiantes de la sociedad.²⁰

El grado de conflicto que provoca la situación actual de la policía ha unificado la crítica hacia ella desde gobierno y sociedad. Se ha generalizado la desacreditación de las instituciones policiales y se les califica como un problema de primera importancia. Sin embargo, aquí surge otro problema. La extraordinaria presencia de este problema, principalmente en los espacios de información, lo ha insertado en una lógica del espectáculo “constituido por las noticias (que) continuamente construyen y

¹⁷ Octavio Paz, *El Ogro Filantrópico*, Joaquín Mortiz, México, 1979, p. 91. Citado así en Silva-Herzog Márquez, Jesús. Op. cit. p. 44.

¹⁸ Silva-Herzog Márquez, Jesús. Op. cit. p. 44.

¹⁹ Ibidem. p. 45.

²⁰ Una reflexión propia que puede enriquecer estos comentarios se encuentra en *No más, sino mejores policías*. Semanario de política y cultura Etcétera. México, D.F. Número 284. 9 julio 1998. pags. 15-17.

reconstruyen los problemas sociales, las crisis y los enemigos”.²¹ Es decir, los problemas de la policía, más allá de su base objetiva, se han constituido en una herramienta ideológica que genera adeptos y detractores, en un asunto al cual se atribuye una connotación política que es empleada para promover consensos y disensos.

La exposición pública de los conflictos generados desde las instituciones policiales aumenta la percepción de inseguridad, lo que a su vez, paradójicamente, genera consenso a favor de mayor intervención policial y endurecimiento del sistema de justicia penal. La expansión de la inseguridad objetiva y subjetiva parecen legitimar el discurso oficial que llama a la respuesta urgente, según la cual el único camino para enfrentar la delincuencia es incrementar de manera inmediata y exponencial los recursos destinados a la policía y a todo el sistema de justicia penal (más adelante demostraré hasta qué grado ha avanzado esta tendencia).²²

Es importante, sin embargo, adelantar las siguientes preguntas: ¿existen las condiciones de certeza y control sobre la policía, suficientes para administrar adecuadamente su fortalecimiento? ¿el Estado mexicano puede demostrar que cuenta con niveles razonables de administración del riesgo en la policía? Un asunto directamente relacionado con el vínculo entre el régimen político y la policía, quizá puede mostrar que la respuesta es negativa a las dos preguntas, me refiero a la delincuencia organizada.

En 1994 participé en un estudio donde señalamos, en el marco de un amplio diagnóstico, procesos específicos que vinculan a nuestras instituciones policiales con la delincuencia organizada.²³ Las hipótesis de aquel texto se ven ampliamente fortalecidas por una reciente investigación, de la cual recupero algunos postulados.²⁴

El planteamiento principal del texto es que las actuales transformaciones políticas y económicas, no han modificado el carácter corporativo y autoritario del sistema político mexicano, dominado por un aparato burocrático unipartidista penetrado por extensas relaciones de tipo clientelar entre las élites políticas y financieras.

²¹ Ver Edelman, Murray. *La construcción del espectáculo político*. Edit. Manantial. Buenos Aires, Argentina. 1991. p. 8.

²² Una interesante y aguda crítica sobre las tendencias del Estado que operan detrás de su inclinación a fortalecer de manera urgente sus instrumentos de intervención punitiva, se puede encontrar en la primera parte de: González Plascencia, Luis Armando. *Hacia un modelo democrático de seguridad ciudadana: entre la justicia cívica y el sistema penal*. Edit. Fundación Rafael Preciado Hernández, A.C. Documento de trabajo 15. México D.F. Noviembre, 1998.

²³ Ver González Ruíz, Samuel; López Portillo Vargas, Ernesto y Yañez, José Arturo. *Seguridad Pública. Problemas, perspectivas y propuestas*. Universidad Nacional Autónoma de México, Coordinación de Humanidades. México, D.F. 1994.

²⁴ Gómez Céspedes, Alejandra. *The dynamics of organised crime in Mexico*. *School of Social and Administrative Studies. Cardiff University. U.K. December, 1998.*

La extendida corrupción y su tolerancia ha hecho de la ilegalidad la regla, no la excepción, lo que provocó que las élites de seguridad, inteligencia, y procuración de justicia sean parte del problema, por lo cual no son instrumentos confiables en la lucha contra la delincuencia organizada y la corrupción. Afirma además que, aún no habiendo razones para sostener que México no pueda lograr algunas reforma vitales, en el contexto político y de la justicia criminal sólo un importante contrapeso de fuerzas nacionales e internacionales podría tener un efecto determinante en la manera como el crimen organizado opera política y económicamente.

En la conclusión general de la investigación destaca lo siguiente: el sistema político que ha conducido el poder durante casi 70 años se ha beneficiado del monopolio de un sistema de corrupción, transacciones ilegales y poderosos intereses. Hoy, la ausencia de la legalidad y corrupción son escandalosos. El tráfico de drogas se ha convertido en una de las mayores actividades del crimen organizado, seguida de cerca por el fraude, el secuestro y el robo de automóviles. Además de los problemas de corrupción, la extorsión al interior de las fuerzas policiales, los sindicatos y la administración pública agrava el problema.

Más aún, reglas no escritas, muy enraizadas, protegen la corrupción de los políticos, los hombres de negocios y los comandantes de la policía y el Ejército, quienes la mayor parte de las veces son los principales actores en el núcleo de la actividad de las organizaciones criminales en México.

La investigación de Gómez Céspedes antes citada y cuyas hipótesis se sostienen en un estudio de campo realizado en México, reconoce que a pesar de la dificultad de obtener datos en el tema (lo cual obliga a manejar con cautela la información conseguida), se logra presentar a las estructuras de prevención del crimen, de justicia penal, políticas y económicas, como partes que integran la explicación del crimen organizado.

Empero, esto es consecuencia, desde la perspectiva histórica global del estudio, de un proceso de concentración de recursos y poder que viene desde el periodo colonial, y en el cual abundan las evidencias de la responsabilidad del Estado en actividades de crimen organizado. En cuanto a la policía, el texto apunta que este largo proceso provocó que en la actualidad, la mayor penetración del aprovechamiento oficial de la corrupción y la pérdida total de valores de bienestar general se dio al interior de las fuerzas de seguridad.

Mi argumento central en este capítulo encuentra plena correspondencia con el estudio citado, cuando en él se afirma que, en términos prácticos, la policía mexicana fue creada no para proteger, sino para controlar a la población, permitiéndosele reprimir, extorsionar y sobornar a cambio de lealtad a la autoridad. En la búsqueda de los orígenes del problema, el texto en cuestión recupera la historia de la

policía federal mexicana y se ofrecen evidencias de un largo continuo de vinculación entre la policía y la delincuencia, derivado de políticas oficiales concretas, entre las cuales destaca la práctica informal de tolerar vías ilegales de acceso a recursos por parte de la policía, como compensación por servicios prestados.²⁵

La reconstrucción histórica incorpora los problemas contemporáneos de la policía y profundiza en ellos recuperando la experiencia de la Dirección Federal de Seguridad (DFS), creada a principios de la década de los cuarenta. A partir de la certeza de que formalmente México nunca se ha apegado al cumplimiento de la ley, la tesis afirma que el comportamiento de las fuerzas de seguridad se tradujo en un elemento fundamental para entender al crimen organizado como un monopolio del Estado mexicano.

Junto a ello, el éxito de las organizaciones delictivas, en el orden internacional, operó mediante una estrategia de complicidad con la Agencia Central de Inteligencia de los Estados Unidos, destinada al combate contra el comunismo. Gómez Céspedes señala nexos de colaboración entre la CIA y la DFS, con lo cual busca demostrar una labor coordinada de carácter político-policial, desarrollada fuera de margen legal alguno. Más aún, se muestran bases para argumentar que la DFS jugó un importante papel en la historia de la tolerancia por parte del gobierno de los Estados Unidos hacia el tráfico de drogas de alta envergadura.²⁶

En cuanto a la policía en la Ciudad de México, se recupera la experiencia de la División de Investigaciones para la Prevención de la Delincuencia (DIPD), creada en los setenta, ejemplo que el estudio señala como la evidencia de que la corrupción en los departamentos de policía está organizada de manera jerárquica y bajo un modelo autoritario, en donde lo más común es que este tipo de corrupción se extienda más allá de la policía, hacia niveles más altos de responsabilidad en el Estado, autoridades federales de procuración de justicia y autoridades políticas.²⁷

Lo fundamental de estos últimos dos ejemplos, comúnmente reconocidos como casos extremos, es que apuntan hacia un comportamiento funcional a intereses ilegales, promovido desde la organización misma. Esa hipótesis me conduce a rescatar la distinción entre la corrupción destinada a beneficios personales, de la que “aparece engarzada a los objetivos organizacionales”.²⁸

En mi opinión, aquellos casos son sólo una muestra de que la situación en la policía en México apunta hacia esta segunda perspectiva de la corrupción, “que centra el problema no en conductas

²⁵ *Ibidem*, p. 200.

²⁶ *Ibid*, p. 235.

²⁷ *Ibid*, p. 242.

²⁸ Oliveir, Alicia y Tiscornia, Sofía. Estructura y prácticas de las policías en la Argentina. Las redes de la ilegalidad, en Früling, Hugo. *Control democrático en el mantenimiento de la seguridad interior*. Centro de Estudios del Desarrollo. Santiago de Chile. 1998. p. 157.

individuales -la “tesis de la manzana podrida o de los malos policías”- sino en la forma en que la estructura organizacional y su vinculación con el poder político, se constituyen en determinantes sociales de la corrupción y de la construcción de redes de ilegalidad. O sea, la corrupción, en estos casos, no es tanto una desviación de la estructura, resultado de una elección consciente de la gente involucrada en ella, como el resultado de una estructuración del trabajo policial y de las condiciones sociales en las que esta se desarrolla.²⁹

Termino el apartado con esta breve recapitulación. La policía en México ha operado con base en un mecanismo histórico de lealtad política a cambio de impunidad y relativa autonomía. El eje de su comportamiento, al igual que el del régimen en su conjunto, ha sido político, no jurídico. La policía no fue introducida en las políticas de modernización del Estado y se consolidó como un recurso privilegiado de represión y corrupción.

Ante la creciente influencia de la delincuencia, la respuesta oficial ha sido incrementar los recursos punitivos, entre ellos los asignados a la policía, a pesar del grado avanzado de conflicto que se genera desde ella misma. Existen evidencias históricas de la participación en la delincuencia por parte de las instituciones policiales, desde su configuración misma; sin embargo, la naturaleza específica de la relación actual entre el Estado y la delincuencia organizada, han hecho de la policía un instrumento privilegiado de vinculación entre uno y otra.

II.2 Desempeño de las instituciones policiales (perspectiva interna)

Antes de iniciar la descripción sobre el estado actual de las instituciones policiales, anoto la siguiente premisa crítica: no es adecuado reforzar los recursos del Estado en las instituciones policiales, debido a que sus condiciones actuales obligan, primero, a crear instrumentos que permitan garantizar el control de la calidad sobre los recursos ya existentes y, en su caso, sobre el proceso de incremento. La disyuntiva que plantea si es o no necesario acrecentar el poder de la policía, es precedida por otra que plantea si el Estado es capaz o no de cumplir con su responsabilidad de controlar y garantizar la calidad profesional de las instituciones policiales.

Asegurar un grado mínimo razonable de eficacia a los cuatro principios constitucionales de actuación policial (legalidad, eficiencia, profesionalismo y honradez), antecede a la decisión de otorgarles mayor poder. Es un contrasentido fortalecer una institución que no merece la confianza ciudadana, sin proponer medidas concretas y suficientes que tiendan a garantizarla.

²⁹ *Ibidem*, p. 158.

En líneas anteriores adelanté algunas críticas sobre el aumento de los recursos. Ahora intentaré precisar su dimensión, recuperaré elementos de diagnóstico sobre la seguridad pública y la policía, emitidos por el propio Gobierno Federal, y propondré algunas categorías para evaluar el estado actual de las instituciones policiales.

Si bien es cierto que el crecimiento de la policía no es nuevo,³⁰ sin embargo el giro reciente en la estrategia conducida por el Gobierno Federal rebasa el incremento gradual y sostenido del número de policías y muestra un aumento exponencial en los recursos dedicados al Sistema Nacional de Seguridad Pública (SNSP). Así lo comprueba la confrontación de los siguientes datos: “Para el ejercicio fiscal de 1998, el Presupuesto de Egresos de la Federación destinó al SNSP recursos por 2,721.7 millones de pesos, monto casi 12 veces más que lo ejercicio en 1996.”³¹ Eso significa que en 1996 dicho presupuesto era aproximadamente de 226.5 millones de pesos. En cambio, como se anunció en el 5º Informe del Gobierno Federal, la asignación de recursos durante 1999 por parte de estados y Federación será del orden de los 9 mil millones de pesos. Esto significa que en tres años los recursos con los que se contará habrán crecido casi en 40 veces.

Las dudas surgen desde una primera revisión general de los datos disponibles, si contrastamos estos parámetros de crecimiento frente a resultados que el propio gobierno Federal considera indicadores prioritarios de eficiencia. En 1998 se destinaban 12 veces más recursos que en 1996 a la seguridad pública, y sin embargo en ese periodo se reportan crecimientos marginales en la erradicación de hectáreas y plantíos de marihuana y amapola, así como en el aseguramiento de marihuana, o incluso disminución en los aseguramientos de cocaína, goma de opio, heroína, vehículos, armas y laboratorios clandestinos.³²

³⁰ En 1994 demostramos que teníamos en el país una tasa de 41 policías por cada 10 mil habitantes y que dicha tasa se elevaba a 68 policías por cada 10 mil habitantes de edad igual o mayor a 14 años. En el primer caso encontramos que teníamos más policía que países como: Estados Unidos, Canadá, España, Suiza, Gran Bretaña, Alemania, Bélgica, Dinamarca y Holanda, entre otros. En el segundo caso, México tenía más policía que diez de los doce países de la Unión Europea. Ver González Ruíz, et. al. Op. cit. pags. 103 a 107. Datos recientemente publicados muestran que las tendencias en el crecimiento de policía ponen a la Ciudad de México en una situación desorbitada. De 1990 a 1997 hemos visto crecer a la policía a un ritmo de 7.7% anual, a diferencia de un crecimiento del 3.2% por año durante las seis décadas anteriores. En 1994, el D.F. tenía 54 mil policías, lo que resultaba en 65 agentes por cada 10 mil habitantes, frente a 37 en Washington; 53 en Roma; 56 en París; 44 en Madrid y 40 en Río de Janeiro. Siguiendo al mismo autor, contrastando policía y número de habitantes, por cada 100 policías en el D.F., hay 86 en París, 68 en Madrid, 53 en Nueva York y 39 en Londres. Comparando las mismas ciudades y relacionando denuncias de delitos y cantidad de agentes, tenemos 6.6 veces más policías que la media internacional. Un policía de cualquiera de las ciudades antes mencionadas, hace el trabajo equivalente al efectuado por 55 de los nuestros. Tenemos más policías que el resto de las grandes urbes del mundo, más policías en atención a los delitos denunciados y más policías en relación al número de habitantes. Ver Ruíz Harrel, Rafael. *Criminalidad y mal gobierno*. Sansores-Aljure. México, D.F. 1998.

³¹ *Plan Nacional de Desarrollo. Informe de Ejecución 1998*. Secretaría de Hacienda y Crédito Público. México, D.F. Marzo de 1999. p. 27.

Si bien no se puede aceptar *a priori* que estos indicadores efectivamente permiten evaluar la eficiencia del gobierno Federal, en todo caso su confrontación evidencia incongruencias en el propio discurso oficial.

Antes de situarnos frente a las instituciones policiales, me parece necesario ampliar el abanico del diagnóstico recuperando algunos indicadores relevantes en relación al contexto inmediato a los conflictos de la policía. Me refiero al incremento en el fenómeno delictivo, la ineficiencia en el sistema de procuración de justicia y los problemas en las políticas de prevención del delito.³³

En el orden nacional, el número de presuntos delincuentes ha crecido entre 1980 y 1996 a un promedio anual de 14%, mientras que la población lo ha hecho a un ritmo de poco más de 2%. Es decir, la delincuencia registrada crece aproximadamente 7 veces más rápido que la población. Según el Programa Nacional de Seguridad Pública 1995-2000 (PNSP), entre 1980 y 1994 la incidencia delictiva presentó un crecimiento en el fuero común en 102% y del fuero federal en 286%, en tanto la incidencia delictiva ponderada a través del número de sentenciados se incrementó en el fuero común 112% y en el federal 209%.

Por su parte, las cifras de la impunidad son elocuentes. Mientras la Secretaría de Gobernación ha reportado que existen aproximadamente un millón 400 mil delitos denunciados en el orden nacional, de los cuales 90% son de orden local, el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática reportó en 1996 181,743 presuntos delincuentes.³⁴ Eso significa que, en todo el país, en menos del 13% de los delitos denunciados se procesa al presunto responsable. En abril de 1998 la Secretaría de Gobernación reconoció que de cada 100 individuos que delinquen, sólo 10 reciben sanción penal. Además, hay un rezago nacional equivalente al 65% en el cumplimiento de órdenes de aprehensión.

Por otro lado, en materia de prevención delictiva destacan los problemas “institucionales” que el PNSP identificó: impunidad; escasa educación preventiva; deficiente gestión pública; desconocimiento del civismo y del contenido de los bandos de policía y buen gobierno; improvisación y escasa normatividad en las faltas administrativas; disfuncionalidad policial y falta de técnicas de comunicación y gestión comunitaria.

³² *Ibidem*, p. 45 Otro ejemplo que llama la atención es el reporte de disminución de los “delincuentes detenidos en carreteras” entre 1997 (2,900) y 1998 (2,042), cuando el propio gobierno Federal considera a ésta como uno de los problemas fundamentales provocado por la delincuencia organizada. Comparar informes de ejecución 1997 y 1998.

³³ La fragmentación o carencia de información estadística suficiente en materia de seguridad pública y justicia penal, así como la enorme dificultad para acceder a la información oficial actualizada, me obliga a presentar indicadores con base en el contraste de datos dispersos o construcciones propias. Por eso sólo señalo la fuente cuando toda la información en un indicador ha sido tomada de manera directa.

³⁴ Identificados a partir de que el órgano jurisdiccional les ha dictado auto de término constitucional. *Cuaderno de Estadísticas Judiciales. Núm. 5*. Instituto Nacional de Estadística Geografía e Informática. Aguascalientes, Ags. p. 7.

Además existe limitación y transgresión a libertades y derechos ciudadanos; incumplimiento de los reglamentos de tránsito, ausencia de estándares profesionales en materia de prevención y en general en el trabajo policial preventivo; aislada protección asistencial y tutelar a víctimas, menores y ancianos; deficiencias en los programas de adaptación y readaptación social de menores y adultos y limitada promoción institucional que propicie la participación de la sociedad en programas de prevención delictiva.³⁵

Los principales problemas que las instituciones policiales padecen a lo largo del país, señalados en el propio PNSP, son los siguientes: carencia de criterios racionales de planeación que faciliten la administración y operación de los servicios policiales; presupuestos precarios; asignación de recursos sin criterios específicos; inexistencia de “criterios adecuados” en la asignación de salarios; escasa remuneración salarial; inestabilidad laboral que no permite la racionalización de los recursos a mediano y largo plazos, ni el diagnóstico sobre necesidades de actualización y ceses o destituciones injustificadas o arbitrarias.

También sufren recambio constante del personal entre unas y otras instituciones a lo largo del país; disparidad y desproporción en la tasa de policía por habitante; ingreso de los anteriores policías al “mercado de trabajo criminal”; carencia de sistemas de coordinación adecuados; la estructura escolar, salarial y laboral no corresponde a las características constitucionales, sociales, profesionales y funcionales mínimas para nuestra sociedad y se observa una distorsión de tipo estructural en el modelo de seguridad pública.

El apartado del PNSP que presenta el diagnóstico sobre capacitación de las instituciones policiales preventivas, informa que “la escolarización y la profesionalización policial es una política reciente”: de las 58 instituciones de capacitación policial que existen a lo largo del país, 25 iniciaron labores en las últimas dos décadas. La duración nacional promedio del curso básico es de 4.5 meses, frente a 21 en Europa. Sólo 17 academias establecen un mínimo escolar. Es decir, hasta 1995, en dos terceras partes de las escuelas de policía en el país no se pedía requisito mínimo de escolaridad.

El programa informa también de la inexistencia de centro alguno especializado en la formación de personal docente para policías. Además, la mayor parte de los policías mexicanos, 223,533 (55.6% del total), se encuentra en el rango escolar “sin instrucción, primaria incompleta y primaria completa;”

³⁵ El mismo documento agrupa otros problemas en la prevención, definidos como “factores sociales”. Ellos son: desempleo y subempleo; enfermedad, pobreza extrema; marginalidad; conflicto de valores culturales; incremento de las adicciones; mayor violencia del entorno social, intrafamiliar en las conductas delictivas; muertes violentas y accidentales, y tráfico ilegal de drogas, armas de fuego, vehículos y autopartes.

99,450 (24.7%) están comprendidos en “secundaria incompleta y secundaria completa;” 55,342 (13.7%) con preparatoria completa o incompleta, más aquéllos con normal completa o incompleta 788 (0.19%).

En otras palabras, en 1995 ni siquiera 1 policía preventivo de cada 100 había rebasado la educación media superior. En corroboración de todos estos datos, la Secretaría de Gobernación informó en 1998 que el 80% de los institutos de capacitación policial a lo largo de todo el país presentan programas obsoletos.

La acumulación de un largo proceso histórico donde no existieron estándares mínimos de calidad y control en la gestión de los recursos, contribuyó a la descomposición estructural interna de nuestras instituciones policiales. Los componentes de esa descomposición son los siguientes: carencia de bases jurídicas adecuadas a las necesidades cotidianas del policía; ausencia de sentido y márgenes en la actuación; arbitrariedad y amplia expansión de la corrupción a todos los niveles; improvisación en su actuar; insuficiente capacitación; escasa especialización y, por consecuencia, baja división de funciones.

Otros componentes son: carencia de instrumentos de evaluación del desempeño técnicamente válidos, sistemáticos y confiables; escasa valoración ética del servicio; conflictos frente al valor y el respeto a los derechos humanos; empleo de sistemas de vigilancia, control, supervisión e información caducos; exiguas oportunidades para la iniciativa y creatividad por parte del personal; insuficiente apoyo tecnológico para formación y operación; criterios de autoridad interna basados en la toma de decisiones respecto de las cuales no existen controles ni “filtros de calidad”; predominio de estructuras fragmentadas en grupos de interés; escaso “espíritu de cuerpo” basado en la solidaridad y la cohesión de grupo; baja importancia de la relación con la comunidad; pobre reconocimiento social al valor de la función y al mérito profesional, y ausencia de recursos institucionales de protección eficaz y suficiente para el policía.

El carácter estructural de la descomposición significa que los conflictos no derivan de conductas aisladas, sino que son resultado de una política de Estado que aplazó sistemáticamente la modernización jurídica, administrativa y operativa de las instituciones policiales, haciendo de ellas meros instrumentos reactivos orientados en función de coyunturas políticas. El sistemático involucramiento de dichas instituciones en problemas de violencia es quizá la consecuencia más dramática de la situación descrita.

Organismos internacionales avalan esta última afirmación. El 9 de marzo de 1999, Amnistía Internacional (AI) dio a conocer el documento *Mexico the Shadow of impunity*. La organización informó haber detectado un serio deterioro en la situación de los derechos humanos, ya que la tortura, las ejecuciones extrajudiciales, las desapariciones y las detenciones arbitrarias son prácticas ampliamente

extendidas. El documento apunta a las fuerzas de seguridad (policías y militares) como los autores impunes de estas prácticas. Cita el reporte anual presentado en mayo de 1998 por la Comisión Nacional de Derechos Humanos, donde señala el aumento de quejas relacionadas con tortura, de 46 en el año anterior, a 58 en el periodo del reporte. Al apunta que la mayoría de las desapariciones y ejecuciones extrajudiciales que le han sido reportadas tienen lugar en el contexto de operaciones contra delincuencia común, insurgencia y antinarcóticos.

El reporte sobre México de septiembre de 1998, publicado por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos de la Organización de Estados Americanos, afirma haber detectado una represión indiscriminada sobre las organizaciones sociales por parte de las fuerzas de seguridad; observa que varios estados están siendo militarizados en la lucha contra el narcotráfico y el crimen, y la presencia militar ha provocado el incremento de las quejas por violaciones a derechos humanos sobre la población civil, incluyendo el derecho a la vida.

Por su parte, el capítulo de México en el informe mundial sobre la situación de los derechos humanos en 1997, dado a conocer en 1998 por la organización *Human Rights Watch*, documenta cómo las violaciones serias a los derechos humanos y la impunidad son la norma, mientras que las autoridades han fallado en señalar esas violaciones, entre otros casos, derivadas de una campaña si bien necesaria, mal diseñada para enfrentar a la delincuencia común y organizada. En el corazón de los abusos, apunta la organización, esta la policía y el sistema de justicia que frecuentemente funcionan a expensas de los derechos humanos.

En el orden nacional, más de doscientas recomendaciones consultadas, emitidas por la Comisión Nacional de Derechos Humanos, en las cuales la violación denunciada “involucra de una u otra manera a los cuerpos policiacos que operan en el país”, permitió documentar casos dramáticos de violencia cuya frecuencia y maneras de manifestarse permiten concluir que “los abusos e irregularidades son absolutamente rutinarios”.³⁶

Un último indicador de la situación actual de la policía en México: su comportamiento visto desde la percepción ciudadana. En marzo de 1999 se dio a conocer un riguroso estudio sobre la actitud de los habitantes de la Ciudad de México con relación a la seguridad pública, encontrándose que “alrededor del 70% de los ciudadanos considera a la policía de la capital como incapaz para resolver los problemas de la inseguridad, no confía en ella, piensa que es débil frente al delincuente y demás, cree que está asociada a la delincuencia”.³⁷ En principio los datos fortalecen la hipótesis del extendido descrédito en la

³⁶ Martínez de Murguía, Beatriz. Op. cit. p. 170.

³⁷ González Placencia, Luis. *Estudio exploratorio acerca de la actitud de los capitalinos frente a la seguridad pública en el Distrito Federal*. Fundación Rafael Preciado Hernández, A. C. México, D.F. Marzo, 1999 pag. 14. Es probable

policía, pero el estudio va más a fondo y con base en el cruce de diversas variables, encuentra que “más que temor frente al delito, las personas están expresando en sus actitudes una posición que demuestra su preocupación respecto de los parámetros de protección que reciben”.³⁸

A partir de ahí la investigación formula la hipótesis de que la gente está evaluando la situación de inseguridad en torno a “una circunstancia de desprotección respecto de la posibilidad de ser victimizados”.³⁹ El estudio dirige la mirada hacia un aspecto complejo que puede ser muy grave y no ha sido discutido hasta ahora: el sentimiento de inseguridad entre la ciudadanía puede estar directamente relacionado con la percepción negativa con relación a la policía, ya que “está evaluando parámetros de libertad de cuya afectación responsabiliza a quien tiene el deber de garantizársela -como la policía, por ejemplo”.⁴⁰ Con esta base, es razonable formular una hipótesis más: probablemente la policía, por sí misma, está generando inseguridad, es decir, está provocando el resultado opuesto al que le dio su existencia.

III. PARADIGMA ABSTRACTO DE LA POLICÍA

III.1 Democracia y seguridad pública (libertad y policía)

En el presente apartado me traslado a otro nivel de argumentación y desarrollo un breve ejercicio teórico que interpreta a la policía desde su justificación originaria; es decir, desde su horizonte de sentido y legitimación dentro de un paradigma socio-histórico determinado.

En principio, caracterizo la policía mediante la siguiente proposición teórica, que posteriormente argumentaré:

La libertad es el valor primario del proyecto democrático en el Estado moderno. La seguridad es uno de los instrumentos que el Estado crea para garantizar su ejercicio y constituye el eje de sentido de la policía. En consecuencia, la policía es, a su vez, un instrumento a favor de la propia libertad.

En palabras de Norberto Bobbio, la democracia, en su definición mínima remite a la necesidad del respeto a los derechos “con base en los cuales nació el Estado liberal y se construyó la doctrina del

que estos indicadores estadísticos sean representativos de una situación nacional, sin embargo no cuento con información confiable que me permita asegurarlo.

³⁸ *Ibidem.* p. 17.

³⁹ *Ibid.* p. 19.

⁴⁰ *Ibid.* p. 19.

Estado de Derecho en sentido fuerte, es decir, del Estado que no sólo ejerce el poder sometido a la ley, sino que lo ejerce dentro de los límites derivados del reconocimiento constitucional de los llamados derechos inviolables del individuo (...) ellos son el supuesto necesario del correcto funcionamiento de los mismos mecanismos (...) que caracterizan un régimen democrático. Las normas constitucionales que atribuyen estos derechos (aclara el autor) no son propiamente reglas del juego: son reglas preliminares que permiten el desarrollo del juego”.⁴¹

La anterior definición nos sitúa frente al siguiente razonamiento: la democracia es un proyecto liberal de Estado, en donde el ejercicio del poder, además de estar sometido a la ley, funciona en torno al reconocimiento de los derechos básicos del individuo, los cuales son el supuesto necesario de la propia democracia. Es decir, en esta forma de Estado, los derechos inviolables más allá de funcionar como el límite del poder, son el fundamento que le da sentido al poder.

La filosofía política que inspira el establecimiento del Estado moderno liberal, impuso la libertad y la seguridad, junto a otros principios, precisamente como límites y orientaciones de sentido para el poder. Por ello aparecen como derechos imprescriptibles en el artículo 3 de la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789. Por ello, en su artículo 12 se devela el vínculo que asigna a la seguridad la misión de proteger la libertad, cuando se crea una fuerza pública destinada a garantizar aquellos derechos, la cual “es instituida para el beneficio de todos y no para la utilidad particular de aquéllos a quienes está confiada.” También la declaración francesa de 1793 da a la seguridad la función de proteger a la persona, sus derechos y propiedades.

Las palabras de Montesquieu son elocuentes en este sentido: “la libertad política del ciudadano depende de la tranquilidad de espíritu que nace de la opinión que cada uno tiene de su seguridad. Y para que exista la libertad es necesario que el gobierno sea tal que ningún ciudadano pueda temer nada de otro”.⁴² “El concepto moderno de seguridad (es), con el ascenso del pensamiento liberal iusnaturalista, (...) un derecho del hombre moderno y principal objetivo de su régimen político en tanto garantía de la libertad política de los ciudadanos.”⁴³

Cuando Bobbio habla de “derechos inviolables” se refiere a la construcción jurídica nuclear del Estado democrático de derecho. Pero toda esa construcción jurídica puede verse como una distribución de libertades, al mismo tiempo garantizadas y limitadas por el que ha sido llamado “supremo valor de la modernidad, la seguridad jurídica”.⁴⁴ Es cierto, cada individuo es libre, pero lo es en la medida de la libertad de los demás. En tanto bien jurídico, la libertad es al mismo tiempo atribución y frontera.

⁴¹ Bobbio, Norberto. *El futuro de la democracia*. F.C.E. México, 1993. p. 15.

⁴² Citado en Gonzalez Ruiz, Samuel, et. al. Op. cit. p. 31.

⁴³ *Ibidem*, p 31.

⁴⁴ Ortíz, Ortiz, Serafín. *Función policial y seguridad pública*. Edit. Mc Graw Hill. México, D.F. 1998. p. 13.

La fórmula histórica que hace de la libertad el valor preeminente es la siguiente: los individuos son libres para constituirse en sociedad y aceptan los límites a la libertad que impone la propia vida en sociedad. Esa hipotética negociación colectiva de la libertad, inspira las dos categorías fundamentales que justificaron de origen al Estado moderno: el contrato social y la soberanía popular. Por eso el Estado asume el adjetivo “liberal”, precisamente porque lo crea la voluntad de todos para asegurar la libertad.⁴⁵

De ahí que el eje de la democracia sea la libertad y su transgresión signifique la fractura de esa forma de Estado; de ahí que la seguridad es esencialmente un principio funcional a los intereses de la libertad, y de ahí que la policía, al ser instrumento de la seguridad, deba necesariamente considerarse, en su propuesta conceptual originaria, como un recurso de protección a la libertad.⁴⁶

Estas propuestas no se quedan en el nivel teórico; por el contrario, se vinculan directamente con los fundamentos constitucionales que definen el régimen de político en México. La soberanía nacional reside en el pueblo (art. 39 de la Constitución), el cual se constituye en una República representativa, democrática y federal (art. 40). El Estado debe fortalecer dicha soberanía y su régimen democrático, y lograr las condiciones que permitan el pleno ejercicio de la libertad (art. 25), así como la democratización política, social y cultural de la Nación (art. 26). En otras palabras, la democracia es resultado de la voluntad popular, misma que decide garantizarla y asegurar el ejercicio de la libertad a través de la representación del Estado. Hablamos de un proyecto de nación con referentes explícitos que no son “un catálogo de deseos que inspiran pero no obligan.”⁴⁷

Como expuse líneas atrás, pasaron 77 años antes de que nuestra constitución avanzara hacia la articulación expresa de la seguridad pública y la policía con el proyecto de Estado democrático de derecho. En 1994, dicho avance se dio mediante la incorporación de la seguridad pública y los límites de la policía al capítulo constitucional donde están los derechos inviolables referidos por Bobbio. La

⁴⁵ Vale recordar el argumento de Baruch Spinoza, para quien el verdadero fin del Estado era “libertar del miedo a cada uno para que, en tanto que sea posible, viva con seguridad, esto es, para que conserve el derecho natural que tiene a la existencia, sin daño propio ni ajeno. El verdadero fin del Estado es, pues, la libertad.” Citado en Yañez, José Arturo. Op. cit. p. 26.

⁴⁶ El Estado liberal ha sido ampliamente cuestionado como un proyecto burgués, en donde la libertad y la propiedad significan construcciones de dominación que aseguran el poder económico de quienes detentan la propiedad privada. Según esta perspectiva, la policía es instrumento privilegiado de un complejo mecanismo de control social a favor del poder. El argumento que defiendo en este ensayo, la instrumentalización de la policía en torno a la libertad, no me permite introducirme en esa vertiente crítica. Me inscribo, sin embargo, en el cuestionamiento al aparato de control social que revela el desdoblamiento de sus fines en declarados y latentes. Estas categorías inspiran la distinción entre la justificación formal y el desarrollo real de la policía que confronto en este texto.

⁴⁷ “En México, los contratiempos del constitucionalismo vienen de muy lejos (...) El origen de todos los vicios es una confusión conceptual (...) es la convicción de que la constitución no puede ser considerada como una simple ley. Así, hay que leerla como un catálogo de deseos que inspiran pero que no necesariamente obligan (...) Entendida así, como decisión, la constitución mexicana ha sido analizada como un acto de voluntad del soberano,

seguridad pública fue integrada como “función a cargo de la Federación, el Distrito Federal, los estados y los municipios” al artículo 21 constitucional. En el mismo artículo, el gobernado encuentra la garantía constitucional de que “la actuación de las instituciones policiales se regirá por los principios de legalidad, eficiencia, profesionalismo y honradez.” Dicho de otra manera, la seguridad pública y el cumplimiento de dichos principios en el desarrollo de la policía, son al mismo tiempo funciones del Estado y derechos de cada individuo.

Sin embargo, ni la seguridad pública ni la policía tienen un objetivo expreso impuesto desde la propia Constitución, lo que nuevamente abre un espacio de ambigüedad que no permite al gobernado exigir con certeza la satisfacción de un derecho de contornos claros.⁴⁸ La operación democrática no ha culminado, porque la seguridad pública y la policía no tienen fines encadenados de manera explícita al “pleno ejercicio de la libertad” que ordena el artículo 25. Este encadenamiento es la fórmula que permitiría determinar el papel de la seguridad pública y la policía en la democracia, como sucedió en España en 1978.

Ahí encontramos un ejemplo donde el diseño constitucional de la policía gira en torno a la libertad. Me refiero al artículo 104.1 de la Constitución Española, donde las fuerzas y cuerpos de seguridad tienen la misión de “proteger el libre ejercicio de los derechos y libertades y garantizar la seguridad ciudadana.” Este texto es resultado de una lucha histórica que precisamente asignó a dichas fuerzas una tarea articulada a los fines de la democracia.

Dejaron atrás, por ejemplo, argumentos que hacia mediados de siglo indicaban que la policía debía “llevar a cabo la vigilancia permanente y total, indispensable para la vida de la Nación, que en los Estados totalitarios se logra merced a una acertada combinación de técnica perfecta y lealtad que permita la clasificación adecuada de sus actividades y dé vida a la Policía política, como órgano más eficiente para la defensa del Estado.”⁴⁹

Dejaron atrás el concepto de orden público sobre el cual ya adelanté algunas críticas. El cambio de la perspectiva normativa fue evidente, habiéndose preferido la protección del ejercicio de las libertades ciudadanas sobre la tutela del orden como un fin en sí mismo.⁵⁰

como una determinación política; no como un principio normativo que deslinda con claridad lo posible de lo lícito. Ver Silva-Herzog Márquez, Jesús. Op. cit. p. 36.

⁴⁸ Vale confrontar esta reflexión con el hecho de que el primer elemento que fue definido en el proceso de reforma de la policía colombiana, consistió en la determinación del marco constitucional de la Policía Nacional. Serrano, Cadena, Rosso José. *Policía Nacional. Una nueva era*. Prolibros. Bogotá, Colombia. 1994. p. 3.

⁴⁹ Preámbulo de la Ley de Reorganización del ramo de vigilancia y seguridad de 8 de marzo de 1941, citado en Barcelona Llop, Javier. *Policía y Constitución*. Tecnos. Madrid, España, 1997. p. 194.

⁵⁰ Ver Barcelona Llop, Javier. Op. cit. El texto desarrolla una amplia e interesante discusión sobre el proceso histórico y jurídico que involucró este cambio.

Existen fundamentos teóricos suficientes que legitiman la democratización de la policía en torno al valor de la libertad. Lejos de ser un decorado especulativo, constituye un horizonte de sentido que puede orientar la reformulación de sus coordenadas conceptuales, legislativas, administrativas y operativas. Estas reflexiones apuntan en esa dirección.

IV. DESCRIPCIÓN FORMAL DE LA POLICÍA

En este apartado describiré en términos generales la concepción y organización formal de las instituciones policiales en México, en especial en el ámbito Federal.

En su definición doctrinal más general y común, policía se refiere a “los cuerpos de seguridad pública encargados de la prevención e investigación de los delitos y faltas, en auxilio del Ministerio Público (MP, órgano facultado por la Constitución Política para la investigación y persecución de delitos. Art. 21) y de los tribunales judiciales.”⁵¹

Existen dos criterios generales de organización de las instituciones policiales en México: competencia por función y por jurisdicción.

- a) Criterio de competencia por función: la policía en México está dividida en preventiva (uniformada) y judicial (no uniformada).⁵² La primera está facultada para aplicar normas administrativas (llamadas reglamentos gubernativos y de policía en la Constitución Política. Art. 21). Se le atribuye el papel de “vigilar el orden de las poblaciones y ciudades”. A solicitud expresa puede auxiliar al MP. Por su parte, la policía judicial (así llamada originalmente en el texto constitucional, aunque por reforma reciente se sustrajo el segundo término. Art. 21) es auxiliar directo del MP, actúa bajo su autoridad y mando inmediato.
- b) Criterio de competencia por jurisdicción: en armonía con el sistema federal de distribución de poderes, a cada uno de los tres órdenes de gobierno: municipal, estatal y Federal, así como al Distrito Federal, le corresponde la administración de instituciones policiales propias. Mientras en el municipio sólo actúa la policía preventiva, a los estados, el Distrito Federal y la Federación les corresponden instituciones de policía preventiva y judicial. En los estados y el Distrito Federal, debido que el Ministerio Público sólo investiga y persigue delitos de orden local, su policía judicial actúa bajo ese marco. El Ministerio Público de la Federación se auxilia de su Policía Judicial en la investigación y persecución de delitos federales.

⁵¹ Instituto de Investigaciones Jurídicas. *Diccionario Jurídico Mexicano*. Porrúa y Universidad Nacional Autónoma de México. México, D.F. 1998. p. 2454.

⁵² Existe también la Policía Judicial Militar, regulada en el artículo 47 del Código de Justicia Militar de 28 de agosto de 1933 y por el Reglamento de la propia institución del 18 de mayo de 1941.

En la República mexicana existen 2,395 municipios. Entre ellos en ocasiones se dan diferencias sociales, culturales, demográficas, económicas y políticas mayúsculas. Ello se refleja en el desarrollo de sus instituciones policiales. Así se comprueba en el diagnóstico presentado en el Programa Nacional de Seguridad 1995-200 (PNSP), donde se informó que mientras 335 municipios carecen de policías, en 87 de ellos se concentra el 68.7% de las policías preventivas del país.

La organización de estas policías puede ser muy simple, cuando se cuenta con menos de 100 policías (2 mil municipios), o sumamente compleja, como en el Distrito Federal, donde en 1999 se reporta la existencia de aproximadamente 100 mil agentes de la policía uniformada; a lo largo de todo el país, actualmente suman aproximadamente 280 mil policías preventivos (incluye municipales y de las entidades federativas).

En cuanto a la policía federal, destacan los siguientes aspectos. En su labor de cuerpo de investigación, la policía judicial nace con la Constitución de 1917. Esta función, antes llevada a cabo por jueces de instrucción y de sentencia, fue asignada a “un cuerpo especial de policía judicial, tanto federal como del DF y territorios (federales), pero bajo la autoridad y mando inmediato del MP, y no obstante su dominación francesa, dichos organismos de investigación se inspiraron en la policía judicial federal de los Estados Unidos (*United State Marshalls*, actualmente FBI).”⁵³

La Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República establece que la Policía Judicial Federal es auxiliar del Ministerio Público de la Federación (MPF), cuyo titular es el Procurador General de la República (art. 19).⁵⁴ En el marco del Servicio Civil de Carrera de dicho Ministerio, se incluye la “carrera policial de Agente de la Policía Judicial Federal” (arts. 32 a 49). Por su parte, el Reglamento de dicha Ley crea la Dirección General de Planeación y Operación de la Policía Judicial Federal (art. 2), cuyo titular, entre otras obligaciones, debe garantizar que la misma actúe bajo la autoridad del MPF, supervisar la calidad de sus actividades en la averiguación previa, realizar la planeación estratégica de las mismas y evaluar los resultados alcanzados (art. 23)⁵⁵ El PNSP informó en 1995 de la existencia de 4,400 policías judiciales federales y 21 mil policías judiciales en las entidades federativas.

⁵³ Instituto de Investigaciones Jurídicas. *Diccionario Jurídico Mexicano*. Op. cit. p. 2454.

⁵⁴ El artículo 23 contiene los requisitos para ingresar y permanecer como Agente de la Policía Judicial Federal; el artículo 26, además, acota sus funciones (“conforme a las instrucciones que le dicten (...) desarrollará las diligencias que deba practicarse durante la averiguación previa y exclusivamente para los fines de ésta, cumplirá las citaciones, notificaciones y presentaciones que se le ordenen, y ejecutará los órdenes de aprehensión, los cateos y otros mandamientos que emita la autoridad judicial (...) En todo caso, dicha policía actuará con respeto a las garantías individuales y a las normas que rijan sus actuaciones.”), y el art27 establece dos Consejos Técnicos: de Planeación y Coordinación de Operaciones y de Administración, creados “para la mayor eficacia y control en la planeación, coordinación y administración de los servicios de policía judicial”. Diario Oficial de la Federación. 10 de mayo de 1996.

⁵⁵ Diario Oficial de la Federación. 27 de agosto de 1996.

En cuanto a la policía preventiva federal, a lo largo del presente siglo ha sido fragmentada en instituciones especializadas en materias específicas, creadas mediante regulaciones administrativas expedidas por el Ejecutivo Federal.⁵⁶ El PNSP informó de la existencia de 7 mil policías federales preventivos en 1995.

El 4 de enero de 1999, se publicó en el Diario Oficial de la Federación la Ley de la Policía Federal Preventiva (LPFP). Se trata de un esquema de unificación y reorganización de las policías administrativas de Migración, Fiscal Federal y Federal de Caminos, tradicionalmente integradas a la Secretaría de Gobernación, la de Hacienda y Crédito Público y la de Comunicaciones y Transportes, respectivamente. La LPFP presenta sus facultades, bases generales de organización y funcionamiento, deberes de sus miembros, aspectos generales del servicio civil de carrera y requisitos de ingreso.

Las relaciones jerárquicas, sus estructuras normativas y operativas, organización territorial, así como las demás atribuciones de mando, dirección y disciplina serán determinadas en el Reglamento Interior que el Ejecutivo Federal debe expedir dentro del año siguiente a la entrada en vigor de la LPFP.

En materia de policía, se trata de la iniciativa más importante de la Administración de Ernesto Zedillo, por lo cual me detendré en la descripción de su estructura y atribuciones formales. La PFP pretende ser uno de los instrumentos primordiales en el desarrollo de la estrategia específica de coordinación operativa, en el marco del SNSP. Es un órgano autónomo en el ejercicio de sus funciones, técnica y operativamente, aunque depende de la Secretaría de Gobernación. Tiene al frente un Comisionado, quien ejerce las atribuciones de mando, dirección y disciplina. Es nombrado y removido por el Presidente de la República (Art. 2 LPFP). La PFP ejercerá sus funciones en todo el territorio nacional y colaborará con las instituciones policiales estatales, municipales y del Distrito Federal.

En las amplias atribuciones otorgadas a la PFP, es donde se muestra la trascendencia de su creación y la fortaleza que se la ha otorgado, por eso las recupero de manera íntegra (Art. 4. LPFP): debe prevenir la comisión de delitos y las faltas administrativas que determinen las leyes federales; intervenir en materia de seguridad pública, en coadyuvancia con las autoridades competentes, en la observancia y cumplimiento de las leyes; grantizar, mantener y restablecer el orden y la paz públicos, mediante la vigilancia e inspección, en zonas fronterizas, tierra firme de los litorales, la parte del país en los pasos y puentes limítrofes, aduanas, recintos fiscales, secciones aduaneras, garitas, puntos de revisión aduaneros, centros de supervisión y control migratorio, carreteras federales, vías férreas,

⁵⁶ Policía Federal de Caminos (Reglamento de 16 de agosto de 1978); Policía Federal Forestal (Decreto Presidencial de 10 de diciembre de 1941); Policía Fiscal Federal (Oficio Circular de 8 de febrero de 1857); Policía Marítima y Territorial (a. 269 de la LVGC de 30 de diciembre de 1939); Policía Militar (a. 82 de la Ley Orgánica del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos de 18 de marzo de 1971); Resguardo Aduanal (Ley de 30 de diciembre de 1948, abrogada por la Ley Aduanera de 28 de diciembre de 1981).

aeropuertos, puertos marítimos autorizados para el tráfico internacional y los medios de transporte que operen en las vías generales de comunicación, así como sus servicios auxiliares.⁵⁷

Además está facultada para auxiliar a las autoridades competentes, cuando estas así lo requieran, en la investigación y persecución de los delitos, en la detención de personas o en el aseguramiento de bienes que sean objeto, instrumento o producto del delito; practicar detenciones y aseguramientos en los casos de flagrancia; coadyuvar con las autoridades locales y municipales competentes en la protección de la integridad física de las personas y en la preservación de sus bienes en situaciones de peligro, cuando se vean amenazadas por situaciones de riesgo, y participar en operativos conjuntos con otras instituciones policiales, federales y locales, bajo el marco del Sistema Nacional de Seguridad Pública.

Sus atribuciones también incluyen: obtener y analizar información de interés general para la seguridad pública y poner en práctica métodos conducentes a la prevención de delitos, sea directamente o mediante los sistemas de coordinación previstos en otras leyes federales; vigilar e inspeccionar la zona terrestre de las vías generales de comunicación y los medios de transporte que operen en ellas; levantar infracciones por las violaciones a las normas relativas al uso de la zona terrestre de las vías generales de comunicación, y remitirlas a la dependencia competente para su trámite correspondiente; colaborar con los servicios de protección civil en casos de calamidades públicas, situaciones de alto riesgo o desastres por causas naturales; otorgar protección a los servidores públicos de la Federación, así como a los visitantes extranjeros que realicen actos oficiales en nuestro país; colaborará, a solicitud, con los servicios de protección civil.⁵⁸

El artículo 13 de la LPFP establece que el Servicio Civil de Carrera es un mecanismo obligatorio y permanente para la formación. No debe ingresar persona alguna a la institución sin la consulta previa al Registro Nacional de Personal de Seguridad Pública. La permanencia en el servicio depende de cursar y aprobar los programas de formación y actualización. Los méritos del personal son evaluados por una instancia colegiada, la cual verifica el cumplimiento de los requisitos de permanencia, a efecto de decidir las promociones que correspondan.⁵⁹

⁵⁷ También lo hará en los parques nacionales, las instalaciones hidráulicas y vasos de las presas, los embalses de los lagos y los cauces de los ríos; en los espacios urbanos considerados como zonas federales; en los inmuebles, instalaciones y servicios dependientes de la Federación; así como en todo espacio sujeto a la jurisdicción federal.

⁵⁸ Según el artículo 12 de la LPFP, los miembros de la PFP deben actuar conforme a los principios constitucionales de legalidad, eficiencia, profesionalismo y honradez. Para conocer los principios básicos de actuación que deben garantizar la eficacia de esos cuatro límites constitucionales, es necesario revisar el artículo completo de este instrumento jurídico.

⁵⁹ En el reglamento se establecerán los criterios para la promoción, los cuales deberán contener, al menos, los resultados obtenidos en los programas de formación y actualización, los méritos en el desempeño y las aptitudes de mando y liderazgo. El propio reglamento deberá contener un régimen de estímulos y previsión social; así también las sanciones de amonestación, suspensión, remoción o cese, las cuales serán decididas por una instancia colegiada en la que habrán de participar representantes de la institución policial. El procedimiento de sanción

Por otro lado, para ingresar o permanecer en la PFP es necesario aprobar el concurso de ingreso y los cursos de formación inicial básica, acreditar el haber concluido estudios de enseñanza media superior o su equivalente (preparatoria), estar exento de antecedentes de responsabilidad de algún delito doloso, no estar sujeto a proceso penal, abstenerse del uso ilícito de sustancias psicotrópicas, estupefacientes y no padecer alcoholismo, no estar suspendido o inhabilitado ni haber sido destituido por resolución firme como servidor público; ser ciudadano mexicano por nacimiento que no tenga otra nacionalidad, en pleno ejercicio de derechos y cumplir con los principios básicos de actuación previstos en la propia Ley.

La puesta en marcha de la PFP quedó sujeta en la propia ley a un mecanismo gradual, de manera que sus atribuciones serán asumidas de manera paulatina “para que las transferencias de recursos no afecten el servicio”. Las instituciones policiales en operación que serán unificadas, siguen cumpliendo sus atribuciones en los términos legales vigentes, hasta por un plazo no mayor de 24 meses a partir de la entrada en vigor de la LPFP. La coordinación entre ellas quedó a cargo del Comisionado. Se dispuso que los miembros de las policías en operación ingresarían a la PFP sólo si cumplen con los requisitos que establece la Ley para su ingreso y permanencia.

El 1º de septiembre de 1999, en su informe de gestión, el Presidente de la República confirmó que la PFP es su oferta más importante. Omitió cualquier mención sobre la Policía Judicial Federal, y la creación de aquélla quedó registrada como acción única para fortalecer sus cuerpos de seguridad pública.

Si bien el 4 de enero de 1999 se publicó la LFPP, fue hasta el 31 de marzo siguiente cuando entró en funciones el primer Comisionado. Él presentó la imagen de la institución, el 28 de junio publicó la convocatoria para reclutar la primera generación de elementos y dejó el cargo el 4 de julio pasado, fecha en que fue designado el Comisionado en funciones hasta el momento de escribir estas líneas,⁶⁰ quien identificó cuatro estrategias “esenciales” de trabajo: la vigilancia para mantener el orden público y disuadir el delito; la investigación para disuadir orígenes y efectos que dan lugar al delito; la capacidad de reacción para responder con eficacia y oportunidad a situaciones de “alta peligrosidad” y por último, la capacidad de análisis para producir “la más selecta inteligencia policiaca.”⁶¹

Según información de prensa, la PFP consta de las siguientes áreas: Oficina del Comisionado; Estado Mayor; Inteligencia (mando civil); Fuerzas Federales de Apoyo (mando militar) (Instalaciones

comprenderá en todo caso la garantía de audiencia. El instrumento jurídico mencionado deberá contener los demás requisitos y procedimientos de selección, ingreso, formación, capacitación, adiestramiento, desarrollo, actualización, permanencia y promoción del personal.

⁶⁰ Periódico *Reforma*. México, D.F. 5 de julio 1999. P. 8A.

estratégicas, Operaciones Especiales, Reacción y Apoyo Inmediato); Seguridad Regional (Carreteras Federales, Aeropuertos, Puertos y fronteras); Instituto de Formación Policial (Academia, Centro de Capacitación y Centro de Estudios Superiores de la Policía); Vinculación Ciudadana y Asuntos Internos.⁶²

Las funciones y organización enunciadas, al parecer revelan que se trata de la primer institución policial cuya estructura y fines tenderán a absorber tareas de policía preventiva y de investigación del delito, lo que significa que habría sido rebasada la tradicional división por competencia que expliqué líneas atrás. Más adelante ampliaré este aspecto.

El 8 de julio de 1999 las secretarías de Gobernación (SEGOBE) y de la Defensa Nacional (SEDENA) suscribieron un convenio de colaboración “para dar sustento legal a la transferencia operativa, en favor de la Secretaría de Gobernación, por conducto de la Policía Federal Preventiva, de los recursos siguientes: 4,899 elementos pertenecientes a la Policía Militar, 352 vehículos de uso múltiple, 99 ejemplares caninos adiestrados para seguridad y rescate de personas, así como para la detección de enervantes y explosivos, equipos de comunicaciones y 1,862 armas de fuego de diversas características para defensa.”⁶³ El personal militar transferido constituye las llamadas Fuerzas de Reacción y Apoyo Inmediato, las cuales, según la misma fuente citada, “bajo ningún concepto serán empleadas en otras misiones que no sean las correspondientes al restablecimiento del orden.” En cuanto a estos militares, el Comisionado “precisó que estarán acuartelados y adelantó que serán ellos los encargados de combatir el crimen organizado en zonas de difícil acceso y en el medio rural.”⁶⁴

Se sabe que, hasta la fecha, la PFP está conformada por más de 11 mil elementos: 4 mil provenientes de la Policía Federal de Caminos; 5 mil militares, 700 agentes provenientes del Centro de Investigaciones y Seguridad Nacional (CISEN) de la Secretaría de Gobernación y, según información de prensa, “mil 500 jóvenes en formación en” la Academia de la Federal Preventiva.⁶⁵ En otras palabras, en este momento el total de los miembros de la llamada nueva policía, ya ejercían funciones policiales anteriormente.

⁶¹ *Ibidem.*

⁶² Periódico Reforma. 13 de septiembre de 1999. p. 4A.

⁶³ (La SEDENA) “mantendrá una corriente continua de reemplazos adiestrados para cubrir las vacantes que se generen y se tomarán las medidas necesarias para que dicho personal cubra el perfil de ingreso a la P.F.P., incluyendo el nivel académico superior como mínimo.” Fuente: página de Internet de la SEDENA. 10 de septiembre de 1999. Ahí se desarrolla brevemente el argumento con el cual la SEDENA justifica su intervención en asuntos de seguridad pública, mediante su presencia en la PFP.

⁶⁴ Periódico Reforma.

⁶⁵ Periódico Reforma. México, D.F. 13 de septiembre de 1999. p. 4A.

V. MODELO DE CONTRASTE

En un intento por aclarar mejor la distorsión entre los soportes formales de la policía y sus cimientos de comportamiento real, propongo el siguiente esquema de contraste entre 6 categorías de análisis. El nivel formal lo recupero a partir de las ideas anotadas en el capítulo “paradigma abstracto”, mientras que el nivel real se basa en las reflexiones vertidas en los apartados del diagnóstico.

CATEGORÍA CONCEPTUAL	EJES FORMALES DE LA POLICÍA	EJES REALES DE LA POLICÍA
1. Modelo regulador	Estado democrático de derecho	Doctrina de la razón de Estado
2. Objetivo principal	Garantizar el ejercicio de las libertades democráticas	Control político a cambio de impunidad y autonomía
3. Condición atribuida	Instrumento de la libertad en la democracia	Instrumentos de protección del poder
4. Relación con la sociedad	Representar las necesidades sociales, formar parte de la comunidad en la que actúa y trabaja con ella	Se encuentran históricamente desvinculadas de las demandas y necesidades sociales, en el extremo actual el vínculo cotidiano es la confrontación
5. Control y confianza	Son factores reguladores, promovidos mediante la participación ciudadana y la verificación pública del desempeño institucional	No existen, fundamentalmente debido a la clausura de equilibrios internos y espacios para el escrutinio social
6. Perfil institucional	Técnico-profesional, derivado de los controles de calidad en el desempeño, tanto internos como externos	Nula calidad en el desempeño, predominan el decisionismo y la intuición

VI. REFORMA POLICIAL

VI.1 Contexto

Los actores políticos y sociales de la más diversa índole coinciden en demandar un comportamiento eficaz y profesional en la policía. Sin embargo, el consenso no se sostiene en cuanto a los caminos que deben tomarse para satisfacer esa demanda generalizada. Por ejemplo, no hay respuestas únicas a preguntas tales como: ¿hay soluciones inmediatas a los problemas de la policía mexicana? ¿Es necesario y posible modificar radicalmente su estructura? ¿Es necesaria más policía?, ¿es conveniente otorgar más armas a la policía?, ¿debemos promulgar leyes que amplíen las atribuciones policiales? ¿Actualmente es posible controlar la calidad del desempeño de la policía?

La postura oficial más reciente se ha inclinado, al mismo tiempo, por intentar consolidar un mecanismo nacional de coordinación y acelerar el crecimiento de todo tipo de apoyos para la labor policial. Se aplican montos inéditos de recursos para llevar a cabo acciones tales como la reciente aplicación masiva de exámenes sobre casi 50 mil policías preventivos, policías judiciales, agentes de Ministerio Público y peritos; la ampliación de la cobertura y capacidad de respuesta policial; el despliegue tecnológico del Sistema Nacional de Información sobre Seguridad Pública y la dotación de equipamiento, tecnología e infraestructura policiales.

Pero todas esas medidas fortalecen el modelo policial vigente, aún a pesar del rotundo fracaso en sus resultados. No pretendo negar el valor de cualquier iniciativa que avance hacia el control de la policía; sin embargo, considero que las condiciones de crisis histórica y estructural del modelo policial mexicano, el incremento delictivo desmesurado, la inexistencia de resultados adecuados en materia de prevención, la ineficacia del aparato de justicia penal en su conjunto, aunado todo a la liberalización del sistema político y la emergencia de la sociedad civil, nos obligan a buscar alternativas de fondo.

Es necesario abrir una discusión amplia, propositiva e incluyente en materia de reforma policial. Se debe organizar un debate que permita contrastar la información, argumentos y propuestas de los actores que emiten mensajes e iniciativas, o ejecutan programas de trabajo en materia policial.

Con relación por ejemplo a la ya descrita PFP, es indispensable que el sector académico, los representantes populares, las organizaciones sociales y las propias autoridades examinen a fondo su situación actual y posibles tendencias futuras, ya que al parecer no sólo se trata, como muchos creímos en un principio, de la unificación y reorganización de diversas instituciones policiales preventivas federales.

Destacan dos cuestiones importantes a partir del análisis de las facultades otorgadas a la PFP y de la información hasta ahora hecha pública con relación a la organización de la misma (hasta septiembre de 1999, aún no se ha promulgado el Reglamento Interior de la PFP, por lo cual todavía es insuficiente la información en cuanto a dicha organización y las estrategias de trabajo).

La primera es que se trata de un aparato policial sumamente fortalecido a través de una serie de atribuciones legales que le permiten intervenir en materia de seguridad pública a lo largo de todo el país. La segunda es que, al parecer, sus tareas de inteligencia policial consisten principalmente en la investigación de las actividades de la delincuencia organizada.

En cuanto a la primera cuestión planteada, conviene subrayar que la fracción II del artículo 4 de la LPFP, otorga a esta institución la facultad de "Intervenir en materia de seguridad pública, en

coadyuvancia con las autoridades competentes, en la observancia y cumplimiento de las leyes”. Si relacionamos esta disposición con la definición constitucional de la seguridad pública, que la caracteriza como una función del Estado a cargo de la Federación, el Distrito Federal, las entidades federativas y los municipios, entonces en una interpretación estricta de este mandato legal encontramos que la PFP puede realizar acciones de intervención en los tres órdenes de gobierno.

Por su parte, la fracción IV del mismo artículo otorga a la PFP la atribución de “Participar, en auxilio de las autoridades competentes, en la investigación y persecución de delitos, en la detención de personas o en el aseguramiento de bienes que sean objeto, instrumento o producto de un delito, en aquellos casos en que sea formalmente requerida, cumpliendo sin excepción los requisitos previstos en los ordenamientos constitucionales y legales aplicables.” Esta disposición, más las facultades otorgadas a esta policía en las fracciones VI, VII y VIII del mismo artículo, que le permiten colaborar en diversas acciones a solicitud de las autoridades federales, locales y municipales, y participar con éstas en operativos conjuntos, constituyen un esquema de amplias atribuciones a partir de las cuales la PFP está en posibilidad de asumir funciones estratégicas de seguridad pública en todo el país.

La segunda cuestión que anoté, es decir la posibilidad de que la prevención de delitos y faltas administrativas federales encargada a la PFP, se haga a partir de tareas de inteligencia policial basadas en la investigación de las actividades de la delincuencia organizada, me conduce hacia dudas importantes. Antes de anotar esas dudas, recupero un reportaje publicado el 13 de septiembre de 1999 en el periódico Reforma (p. 4A), donde se informa que la PFP contará con tres áreas operativas contra el delito, la primera de las cuales se llamará Coordinación Nacional de Inteligencia para la Prevención, “en la que se integraron 700 agentes del Cisen y que estará destinada al combate el crimen organizado, en donde el Comisionado incluye a los grupos armados. Su actuación será regional y por tipo de delito, así como en situaciones específicas. Estará al mando de un civil.” Más adelante se hace referencia a otras coordinaciones, pero al final el reportaje reproduce la siguiente importante declaración del mando superior de la PFP: “La idea es que las dependencias nos vayan cediendo sus facultades de vigilancia y las sumemos a nuestro reglamento; es decir, que todo lo que tiene que ver con un delito se concentre en una sola fuerza.”

Son legítimas las siguientes dudas: ¿es la PFP la primera etapa de un proyecto de unificación de actividades de prevención e investigación del delito? De ser así ¿han sido analizadas las ventajas y desventajas de caminar en esa dirección, así como los problemas constitucionales y legales que la misma conlleva? ¿Se tomará en cuenta la opinión de la sociedad civil sobre este proyecto? ¿El actual desempeño de la PFP y las posibles de fortalecer sus márgenes de atribuciones, serán objeto de discusión y fiscalización real y profunda por parte del Congreso de la Unión? Esas preguntas hasta el momento no tienen respuestas claras y desde mi punto de vista involucran definiciones fundamentales

de la autoridad, que la colocan en una disyuntiva entre una respuesta democrática y una de corte autoritario. Insisto, el proyecto de la PFP debe ser sometido a discusión y deben instalarse mecanismos permanentes de fiscalización por parte del Congreso y de acceso a la información por parte de la sociedad civil. Se trata de controles democráticos necesarios para que una institución policial, cualquiera que ésta sea, no escape a los márgenes del Estado de derecho.

Por ahora, se puede adelantar que en caso de que la PFP realizara por sí actividades de investigación y persecución de delitos, se estaría violando el artículo 21 de la Constitución Política que faculta para ello sólo al MP, con el auxilio de la policía bajo su mando. Se estaría creando además una instancia paralela a la Unidad Especializada contra la Delincuencia Organizada de la Procuraduría General de la República, a la cual se otorgaron procedimientos exclusivos de investigación que demandaron reformas constitucionales que aún generan controversia. El hecho, además de su inconstitucionalidad, crearía una peligrosa situación potencial de conflicto entre la PFP y esta Procuraduría.

Igualmente grave sería el riesgo de afectación a las garantías del ciudadano en materia penal, ya que cualquier investigación de delitos desarrollada al margen del MP evadiría los márgenes constitucionales y legales que lo sujetan.

Por otra parte, la adscripción de la PFP en la Secretaría de Gobernación pone en riesgo la autonomía técnica y operativa prevista en su ley de creación. El cambio inmediato del primer comisionado fue un indicio en tal sentido, que a su vez constituye una amenaza permanente de inestabilidad en la estructura de mandos. Las experiencias policiales recientes que apunté en el diagnóstico no ofrecen elementos suficientes para pensar en otro sentido. Además, el equipo al frente de la PFP fue trasladado del Centro de Investigaciones y Seguridad Nacional, instrumento del Poder Ejecutivo Federal adscrito a la Secretaría de Gobernación dedicado al control político de la seguridad nacional. Es patente el riesgo de contaminación política en las funciones policiales.

Entre los argumentos del legislador para aprobar la creación de la PFP figuró la necesidad de restablecer el orden legal violado al surgir corporaciones policiales sin sustento constitucional, y de esa manera evitar la desnaturalización de las funciones del Ejército y de la Policía Judicial Federal. La inclusión de los militares opera exactamente en sentido opuesto a la voluntad del legislador, pero además violenta uno de los principios fundamentales de los modelos democráticos de policía, que es precisamente su carácter civil.

El cuestionamiento con relación al carácter civil o militar de la PFP no sólo tiene que ver con la naturaleza de los miembros que la componen, sino principalmente con los fundamentos ideológicos que

sostiene su diseño. Líneas atrás expliqué que desde Europa fue importado un esquema militarizado de policía y que diversas circunstancias internas fortalecieron esa inclinación en el concepto, regulación y operación de la policía. El acercamiento de la policía a las pautas de comportamiento y organización militares ha sido una constante en nuestra historia.

Un estudio reciente aporta reflexiones centrales sobre la disyuntiva entre el modelo policial civil y el de corte militar.⁶⁶ Ese texto recupera la distinción que hacen John Lea y Lock Young entre el modelo policial consensual y el modelo de inspiración militar.⁶⁷

El primero se caracteriza por los siguientes puntos: “el respaldo social que recibe la policía se sustenta en la percepción de los beneficios que para la comunidad significa la protección frente a la delincuencia; existe un importante flujo de información de la comunidad hacia el policía respecto de las conductas delictivas; la población es alentada para aportar información y esperar resultados; como consecuencia de lo anterior, dada la estrecha relación e intercambio de comunicación entre la comunidad y la policía, se favorece que las investigaciones policiales sean exitosas, lo que conlleva una mayor certeza en que la policía sólo detendrá a quien debe detener, es decir, se abandona toda concepción de *tiros de escopeta*, en la que el policía detiene indiscriminadamente para encontrar entre las personas detenidas a quien deba responder por algún delito; se modifica el significado de los estereotipos. Al establecerse una relación más estrecha entre la policía y la comunidad, se desplaza a los individuos que responden a un determinado estereotipo como destinatario de la acción policial para, gracias a la información obtenida por medio de la colaboración comunitaria, concentrarse, como ya se dijo, en las personas que efectivamente pueden ser sujetos de responsabilidad penal.”⁶⁸

Otros rasgos de la policía por consenso son: la ausencia de cualquier tipo de injerencia política indebida en las actuaciones policiales; la desmilitarización de todos los aspectos del servicio policial; el respeto absoluto de los derechos fundamentales por parte de la policía; la transparencia de actuación y el control de sus actividades por parte de los poderes ejecutivo y legislativo.⁶⁹

“El polo opuesto a la función policial consensual, lo representa el modelo de inspiración militar, que se inscribe en una relación diferente entre los miembros de la comunidad que vigilan y la comunidad que es vigilada. En este caso, la comunidad no apoya a la policía ni le proporciona información, y es activa o pasivamente hostil hacia ella porque la percibe como una fuerza política opresiva. El

⁶⁶ López Ugalde, Antonio; Ríos Espinosa, Carlos y Sarre Miguel. *Bases ideológicas de la función policial en México*. Documento de trabajo 36. Fundación Rafael Preciado Hernández, A.C. México, D.F. Diciembre, 1999.

⁶⁷ *What is to be done about law and order?* Pluto Press, London, Boulder, Colorado, 1993, 280 pp. Citado así en el texto referido.

⁶⁸ López Ugalde, Antonio; Ríos Espinosa, Carlos y Sarre Miguel. Op. Cit. pags. 6 y 7.

distanciamiento que bajo este modelo se da entre una población desconfiada y una policía que se encuentra bajo presiones sociales y políticas para mostrar resultados en la lucha contra el crimen, necesariamente trae como consecuencia que las autoridades recurran a otras fuentes de información, como pueden ser las redes clandestinas de informantes y los agentes encubiertos frecuentemente ligados a actividades delincuenciales, y la colaboración forzosa de los ciudadanos detenidos en forma arbitraria, seleccionados por los agentes encargados con base en criterios subjetivos y comúnmente contradictorios entre sí. De acuerdo con la expresión que ha sido utilizada en México, *la policía detiene para investigar y no investiga para detener*.⁷⁰

Líneas adelante el texto citado apunta que “la falta de información objetiva en este modelo hace que la actividad investigadora del crimen dependa en buena medida de los estereotipos y prejuicios que agentes e informantes tengan respecto de la población o de determinados grupos sociales. En la medida en que se adoptan políticas represivas, se reduce el flujo espontáneo de información por parte de la población, lo que a su vez contribuye a fortalecer el carácter militarizado de la policía, originándose una espiral de violencia e inseguridad, situación que se ve agravada con la participación de grupos especiales o de elite que, de hecho, responden a modelos formativos castrenses y operan en forma afín a la estrictamente militar, en cuanto que se considera que tienen frente a sí, no a un habitante sino a un enemigo.”⁷¹

Durante tres días fue publicado un amplio reportaje denominado *De reportero a cadete*, en cuyas líneas me parece que se revela con claridad el predominio del modelo de inspiración militar en el esquema de formación de la PFP.⁷² Según el propio reportaje, el elemento principal que desde un principio cohesiona a los llamados cadetes, no son las funciones y objetivos de la institución a la cual habrán de representar, sino la imagen lograda a través del corte a rape y el uniforme, así como el estímulo derivado del ejercicio físico intenso. “La disciplina es el equivalente de la fe”, afirma el reportero, después de reproducir la siguiente declaración del director del Instituto: “Para que me entiendan, esto tiene que ser como un monasterio.” El cadete se familiariza inmediatamente con el lenguaje militar. Los alumnos están organizados en compañías, se forma la Banda de Guerra y los grupos son encabezados por sargentos y cabos. La descripción de las actividades diarias, entre las cuales la principal es marchar, ubica a la disciplina castrense como el eje del modelo de formación policial. Según se aprecia en esta historia periodística, el valor más importante introyectado en el aspirante a policía es la disciplina misma.

⁶⁹ *Ididem*. pags. 7 y 8. En este caso el estudio cita así a Andrés Domínguez Vial en su libro *Policía Derechos Humanos*. Policía de Investigaciones de Chile e Instituto Interamericano de Derechos Humanos, Santiago de Chile 1996, pp. 95-111.

⁷⁰ *Ibid.* pags. 8 y 9.

⁷¹ *Ibid.* p. 9.

Por otro lado, la participación de militares en la PFP soslaya recomendaciones internacionales, como la emitida en septiembre de 1998 por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos de la Organización de Estados Americanos, en su Informe sobre la Situación de los Derechos Humanos en México, donde se exhorta al Estado mexicano a “Que revise el contenido de la Ley del Sistema Nacional de Seguridad Pública, con el fin de mantener a las Fuerzas Armadas en el rol propio para el cual fueron creadas, de acuerdo a lo establecido por la legislación internacional de la materia, en especial por el artículo 27 de la Convención Americana”.

Se anunció la creación de una nueva policía sujeta a controles eficaces y profesional. No obstante ello, de los aproximadamente 10 mil elementos con que cuenta, hasta ahora ni uno solo proviene de una estructura de capacitación acorde a las parámetros regulados en la Ley de la PFP. Los miembros en activo son aproximadamente mil personas provenientes del CISEN, 4 mil elementos de la Policía Federal de Caminos y 5 mil militares.

Tanto el horizonte de sentido de la policía en abstracto como el comportamiento de las instituciones policiales en concreto deben ser sometidos a examen público, abierto y sistemático. En mi opinión, las causas anotadas más el estudio comparado de la situación actual de otras policías en el mundo, arrojan la necesidad de avanzar de manera profunda, rigurosa y sistemática hacia la construcción de un modelo alternativo de policía para México.⁷³

De acuerdo con los planteamientos de este ensayo, entiendo que no es posible insertar a la policía en un proceso de transformación si las demandas que ella ha satisfecho históricamente no cambian. Es decir, la reforma policial no parece factible en tanto no prospere un cambio de las reglas en las relaciones de poder, que efectivamente ceda el paso al Estado de derecho.

Creo que el destino de nuestra llamada transición política no puede anticiparse. Los desajustes sociales son enormes y el análisis de transiciones exitosas nos advierte que “un resultado político como un cambio de régimen a favor de la democracia y su consolidación no está determinado por las estructuras económicas sociales o culturales. Una sociedad con unas estructuras dadas e incluso con unas preferencias relativamente estables de los ciudadanos puede elegir alternativas políticas, como la democracia, la dictadura o la revolución. (...) se pueden producir distintos resultados según las

⁷² Periódico Reforma, 12, 13 y 14 de enero del año 2000. pags. 4, 8 y 4A, respectivamente.

⁷³ El autor ha sostenido entrevistas con representantes de la policía de los siguientes países: Alemania, Argentina, Brasil, Colombia, Cuba, Chile, El Salvador, España, Estados Unidos, Francia, Guatemala, Holanda, Honduras, Inglaterra, Italia, Panamá y Perú. Durante el mes de junio de 1999 se alojó en la Escuela de Policía de Cataluña, España. En julio del mismo año realizó una visita de trabajo a la escuela de mandos policiales en Inglaterra (*National Training Center. Bramshill*), y se integró a una delegación de la policía catalana, la cual realizó una visita de trabajo a diversas ciudades de Holanda, para conocer la reforma nacional policial recientemente implementada.

iniciativas, las estrategias y la suerte de los diversos actores políticos”.⁷⁴ No me detengo más en las posibilidades del cambio político, pero dejo esta duda apuntada.

Propongo una reforma policial que no se ajusta a tiempos o intereses políticos de grupo alguno. Por el contrario, su neutralidad política es condición indispensable para garantizar tanto el rigor en su diseño, como la profundidad en el estudio de los problemas y el diseño de alternativas al actual modelo policial mexicano.

VI.2 Propuesta integral/estructural⁷⁵

El modelo de reforma policial integral y estructural se subdivide en las siguientes seis vertientes de trabajo.⁷⁶

- a) Renovación conceptual;
- b) Renovación legal;
- c) Renovación administrativa;
- d) Renovación profesional;
- e) Renovación ciudadana, y
- f) Colaboración internacional.

a) Renovación conceptual y legal:

El concepto y el marco jurídico de una función pública encierran sus orientaciones y límites primarios. Es ahí donde se representan las expectativas que sociedad y Estado depositan en ella. En la actualidad, como expliqué, el concepto y la regulación de la policía no sólo presentan un desajuste estructural frente al comportamiento diario de las instituciones policiales, sino además están desarticulados de las necesidades y demandas actuales de la sociedad. La crisis de inseguridad, la democratización del sistema político y con ella la creciente demanda por garantizar el ejercicio de las libertades y darle

⁷⁴ M. Colomer, Josep. *La transición a la democracia*. Anagrama. Barcelona, España. 1988. p. 12.

⁷⁵ Para los efectos de este ensayo, me pareció conveniente proponer elementos metodológicos de un modelo global y estratégico, que considero permite pensar en un proyecto estable y coherente de reforma policial. En otros documentos he insistido en medidas contingentes tales como: vincular la formación policial a la docencia e investigación académica; ampliar el periodo de formación básica de la policía y elevar su reconocimiento académico; crear opciones de especialización en el servicio civil de carrera policial, para capacitar a diseñadores de políticas públicas en materia de policía; analizar la conveniencia de unificar las policías judicial y preventiva; crear secretarías de justicia en las entidades federativas y la Federación, y trasladar a ellas el control administrativo de las policías judiciales; fortalecer el sistema de seguridad social para el policía; introducir grupos civiles de verificación del comportamiento policial; crear grupos especiales de coordinación operativa en la policía, sujetos a un mando único; frenar el incremento de efectivos policiales, entre otras. Sin embargo, desde la perspectiva adoptada en este ensayo, estas propuestas, al no sumarse en un modelo que intente enfrentar en su conjunto la multiplicidad de los problemas de nuestra policía, pueden tener menores posibilidad de éxito.

vigencia real al Estado de derecho, hacen insuficientes e inadecuados una definición y un marco normativo que privilegien el enfoque de la policía como un mero instrumento estático dedicado a mantener el orden.

Es necesario sustituir esa idea, por un paradigma moderno de policía cuyo éxito esté en función de su grado de integración a la sociedad y de su capacidad para garantizar el ejercicio de las libertades democráticas por parte de la misma. Este paradigma de policía funciona mucho más en torno a la protección de valores cívicos compartidos y garantizados por todos (policía y sociedad), que en función de respuestas meramente reactivas y en la mayoría de las veces violentas, a consecuencia de conductas antijurídicas.

Se trata de lograr la eficiencia y eficacia de la policía a partir de un proceso de reintegración policía-sociedad, fundado en tres valores básicos de un modelo democrático de policía: su carácter público (es decir ajeno a compromisos privados); su definición civil (marginado de todo esquema militar), y su perfil profesional (sujeto a evaluación por instrumentos técnicos).

Para promover la presencia de estos tres atributos en la base de un proceso estable y sostenido de transformación de la policía municipal, estatal y federal, considero necesario instalar una comisión de especialistas en materia policial responsable de elaborar tres propuestas modelo de:

- concepto de policía;
- bases constitucionales de policía, y
- ley de policía.

Para delinear esta propuesta, la comisión llevaría a cabo al menos las siguientes actividades:

- Elaboración de un estudio comparado doctrinal y legislativo para identificar los principios normativos, de actuación y organización que caracterizan a las policías de mayor prestigio en el mundo;
- Integración de un estudio comparado sobre los problemas de la policía y los aspectos más relevantes de las reformas policiales emprendidas en Centro y Sudamérica, y
- Organización de un foro internacional de discusión entre diseñadores y ejecutores de las reformas policiales de mayor éxito en el mundo.

b) Renovación administrativa:

⁷⁶ Ver diagrama presentado más adelante.

La ausencia de controles efectivos y de sistemas de evaluación adecuados sobre la asignación y empleo de los recursos humanos, financieros y materiales asignados a la policía, impide alcanzar niveles mínimos razonables de calidad en el desempeño. Se conjugan principalmente dos factores: carencia de instrumentos técnicos válidos que midan la eficiencia e inexistencia de equilibrios internos que impidan el abuso.

Propongo el diseño de un sistema externo de servicios técnicos de apoyo a la policía, encargado de la asignación de los recursos y la evaluación de su empleo. Dicho sistema estaría a cargo de personal especializado en la gestión de recursos (administradores), el cual se apoyaría en un mecanismo permanente de asesoría por parte de personal policial experimentado; este modelo de “administración externa de los recursos” operaría mientras el servicio civil policial de carrera esté en posibilidad de producir profesionales confiables capaces de asumir el control de la gestión.

Para garantizar la transformación gradual y armónica de la gestión de la policía, el sistema externo de servicios técnicos de apoyo diseñaría e instrumentaría una estrategia específica para el control del cambio destinada a administrar el conflicto interno. La inserción gradual de los nuevos procedimientos de administración sería encargada a los denominados “líderes del cambio”, personal formado en un sistema de capacitación especial organizado en el marco de la vertiente de renovación profesional.

El núcleo metodológico de la estrategia de renovación administrativa sería dividido en dos acciones:

- Construcción de una matriz de indicadores de eficiencia, que sea la base para el control de calidad en la asignación y empleo de recursos, y
- Redacción de tres planes modelo de evaluación:
 - de recursos humanos;
 - de recursos materiales, y
 - de recursos financieros.

c) Renovación profesional:

La carencia de estudios y doctrina policial en México ha provocado que los sistemas de formación policial sean diseñados por individuos que no están capacitados para ello. Se trata de un círculo vicioso en donde quien propone los contenidos temáticos de formación, reproduce las carencias que él mismo padece. Ese círculo puede romperse mediante la recuperación de la experiencia internacional,

recurriendo al análisis comparado de los sistemas aplicados en las escuelas de policía y centros de investigación a lo largo del mundo.

Propongo que, con base en el empleo sistemático y estable de la asesoría internacional, personal académico diseñe un servicio civil de carrera policial tipo, construido sobre la base de cursos modelo de formación inicial, de actualización, especialización, promoción, de mandos y de docentes, con una estructura interna equilibrada en tres vertientes de evaluación:

- conocimiento;
- habilidades, y
- actitudes.

Por otro lado, sería necesario también diseñar un curso intensivo de formación de “líderes del cambio”, para su gradual asignación a responsabilidades de mando, control, ejecución y evaluación del empleo de los recursos. Ellos encabezarían la aplicación de los procedimientos delineados por el sistema externo de servicios técnicos de apoyo.

e) Renovación ciudadana:

Uno de los problemas más graves de la policía en México, es la distancia y confrontación que hay entre ella y la ciudadanía. Como expliqué, ello es consecuencia de un proceso histórico que, desde el poder, construyó un mapa valorativo propio para la policía, en muchos aspectos ajeno o contrapuesto a los valores de la colectividad. Sin embargo, a pesar de que las instituciones policiales proyectan intereses, conductas y opiniones propias, también comparten valores generalizados en la sociedad mexicana.

No contamos con estudios que expliquen cuáles son los valores, actitudes y opiniones que por un lado identifican pero por el otro confrontan a la policía y los ciudadanos. Tampoco sabemos cuáles son las diferencias o similitudes en la percepción respecto de los problemas de la seguridad que tienen las instituciones policiales y la sociedad en general. En consecuencia, no sabemos cuándo las políticas públicas alejan al policía del ciudadano, ni cuándo las conductas de los diversos actores sociales apartan aún más al ciudadano del policía. En sentido inverso, tampoco contamos con estrategias claras para avanzar hacia su integración.

Propongo la instrumentación de una estrategia de investigación a cargo de personal académico y policías experimentados, que permita identificar los valores, actitudes y opiniones de la ciudadanía y la policía, a efecto de conducir procesos de vinculación armónica, cuyo punto de partida sean los valores compartidos entre una y otra.

Para tal efecto, deberían diseñar los instrumentos modelos necesarios para medir:

- victimización;
- actitudes de la ciudadanía respecto de la policía;
- valores ciudadanos y seguridad;
- hábitos ciudadanos en espacios públicos, y
- valores, actitudes y opiniones de la policía.

f) Colaboración internacional:

Acierta Gómez Céspedes cuando asevera que en el contexto político y de la justicia criminal mexicano, sólo un importante contrapeso de fuerzas nacionales e internacionales podría tener un efecto determinante en la manera como el crimen organizado opera política y económicamente.⁷⁷ Me parece que esa afirmación aplica a la reforma policial.

El modelo que propongo intenta llevar a discusión los cimientos mismos de la policía en México. Avanzar en tal sentido, por un lado demandaría llevar a cabo un complejo proceso de negociación entre actores políticos y sociales, y por el otro, supondría importantes riesgos de conflicto derivado de los intereses afectados por el cambio. Es por ello que propuse crear una estrategia específicamente diseñada para administrar el conflicto interno de las instituciones policiales. Sin embargo, esto no sería suficiente.

Bajo el supuesto de que fueran generados los consensos necesarios para debatir abiertamente el modelo actual de la policía y las posibles vías hacia su transformación, sería indispensable además abrir las puertas a la colaboración internacional. La presencia internacional en la discusión y reforma tendría diversos efectos: enriquecería el debate; disminuiría el margen de error y las posibilidades del fracaso, al emplearse la información sistematizada en experiencias externas similares; crearía mecanismos para canalizar apoyos externos en materia de recursos humanos, materiales, tecnológicos y financieros y, de fundamental importancia, el carácter abierto del proceso significaría un poderoso contrapeso frente al abuso y la simulación.

Sería posible, por ejemplo, dirigir la mirada hacia los mecanismos de asistencia internacional para las reformas policiales de gran escala en Centroamérica y Haití, y analizar los elementos de esas experiencias que pueden ser aplicados al caso mexicano. Además sería necesario vincular a las

⁷⁷ Ver *Supra* p. 11

instituciones policiales mexicanas con los esfuerzos actuales de Estado y sociedad en materia de reforma policial a lo largo de Sudamérica.

Se trataría de buscar la presencia, recursos y esfuerzos de organismos internacionales (Organización de las Naciones Unidas, Organización de Estados Americanos y Unión Europea), así como de organismos no gubernamentales de todo el mundo, experimentados en tareas de reforma policial y del sistema de justicia penal. El soporte externo fortalecería las herramientas de apoyo y protección institucional para los operadores de la reforma.

VII. COMENTARIOS FINALES

“Por eso no voy a escribir nada. No es por miedo. Pero que tal si el libro lo compra un policía y ve una historia escrita por mi donde hable mal de los judiciales. Y pregunten: ¿Quién es ese Zeferino? lo investiguen y me descubran... Me amargarían, me llevarían a la cárcel y me darían de golpes.” Zeferino Vaca, 15 años. A Ernesto, de 8 años, los policías lo asustan porque lo llevaron a la cárcel “pues andaba pidiendo dinero”. Jesús, de 8 años también, cuenta sobre un niño que se roba un chocolate y un policía llega y lo golpea. Abel tiene 12 años, platica cómo un niño tomo una bicicleta que luego los policías le quitaron; dice que son una bola de rateros pues se quedaron con la bici en vez de pedírsela a las personas que eran dueñas y comprársela. “Con la policía no se puede”, afirma Abel. 14 años tiene Juan Pablo, se le pregunta que pasaría si la calle fuera el mar, y contesta que los coches serían barcos y lanchas, mientras que “los policías serían tiburones que nos comerían”.

Cuando estaba por terminar este ensayo, llegó a mis manos un pequeño libro denominado “Cuentos de la Calle”.⁷⁸ Se trata de un serie de breves relatos narrados por niños que han vivido en las calles, para quienes la policía “no es la figura a emular, sino el hombre al que temen y siempre asocian con la violencia”.

No se trata de discursos o interpretaciones políticas. No son programas, intenciones o justificaciones de gobierno. La violencia que la policía ejerce sobre menores de edad sin recursos, forma parte de los acontecimientos que desnudan la realidad cotidiana de la calle y que muy pocos cuentan.

Es quizá la expresión más dramática de la fractura ética, social y jurídica que caracteriza el comportamiento de la policía y su relación con la ciudadanía. En el plano ético, supone el abandono total del presupuesto de responsabilidad que debe caracterizar a esa función pública; en el plano social,

⁷⁸ Taller literario C.O.D.I. Consejo Nacional para la Cultura y las Artes, Coordinación General de Cultura Infantil; Instituto de Cultura, San Luis Potosí. SLP. 1996.

implica la inhabilitación de la confianza en ella, y en términos jurídicos significa la cancelación de sus límites formales.

Sin responsabilidad, sin confianza y sin eficacia legal sobre ella, la policía se mueve en un espacio de reglas propias que aún no parece haber sido observado y analizado de manera suficiente. Ya se sabe que la mayoría de la gente desconfía de ella o le teme; pero el paso siguiente es estudiar con rigor los valores, actitudes y opiniones que unen y dividen a la policía y la sociedad. Las preguntas aún sin respuesta son muchas. Por ejemplo: ¿porqué y bajo qué circunstancias precisas el policía recurre a la violencia? ¿Acaso es una respuesta a expectativas sociales concretas? ¿Cómo influye la opinión pública en el comportamiento de la policía? ¿Qué valores determinan la conducta de la policía en las zonas urbanas y rurales del país, y cómo varían de una a otra? ¿Cómo valora, actúa y opina la sociedad con respecto a la policía?

La policía es un producto social y es indispensable entenderla bajo esa perspectiva. Como intenté demostrar en el texto, los atributos sociales históricos que se asignan a la policía en México pueden explicarla de mejor manera que el marco jurídico o el discurso oficial. La conducta del policía, al parecer ineficaz, ineficiente, corrupta y violenta, en realidad forma parte del tejido valorativo que caracteriza a la sociedad mexicana. No son realidades susceptibles de ser fragmentadas.