

POLICÍA, CONDUCTA Y CONTROL
EL CASO DE LA POLICÍA DE GUADALAJARA, MÉXICO

Policía, conducta y control

El caso de la Policía de Guadalajara, México

Police, Conduct and Control: The Case of the Police of Guadalajara (Mexico)
(with a summary in English)

Politie, Gedrag en Controle: Het geval van de politie van Guadalajara (Mexico)
(met een samenvatting in het Nederlands)

Proefschrift

ter verkrijging van de graad van doctor
aan de Universiteit Utrecht
op gezag van de rector magnificus,
prof.dr. G.J. van der Zwaan,
ingevolge het besluit van het college voor promoties
in het openbaar te verdedigen
op donderdag 26 januari 2017
des middags te 4.15 uur

door

Mauricio López Alvarado

geboren op 13 augustus 1967 te Monterrey, Mexico

Promotoren: Prof.dr. D.A.N.M. Kruijt.
Prof.dr. W. G. Pansters.

ÍNDICE

TABLAS Y MAPAS	VIII
AGRADECIMIENTOS	IX
CAPÍTULO 1. INTRODUCCIÓN	1
PRESENTACIÓN	1
DEMOCRACIA, VIOLENCIA Y REFORMAS POLICIALES.....	5
EL ENTORNO POLÍTICO DE LAS REFORMAS POLICIALES EN MÉXICO.	12
PERSISTENCIA DE FORMAS TRADICIONALES DE GOBERNAR EN MÉXICO.....	17
FUENTES QUE ALIMENTAN LA MALA CONDUCTA POLICIAL.	20
a) <i>Políticas de la seguridad pública y debilidad institucional de la organización policial.....</i>	<i>22</i>
b) <i>Intereses corruptos de policías a título individual o colectivo.</i>	<i>24</i>
c) <i>Intereses corruptos de autoridades de gobierno.....</i>	<i>27</i>
LOS CONTROLES DE LA CONDUCTA POLICIAL EN MÉXICO.....	31
PRINCIPALES PREGUNTAS DE INVESTIGACIÓN E HIPÓTESIS.	36
DATOS Y ESTILO DE TRABAJO.....	36
a) <i>Sobre el trabajo etnográfico realizado para este estudio.</i>	<i>39</i>
DESCRIPCIÓN DEL OBJETO DE ESTUDIO.....	40
CAPITULADO.....	47
CAPÍTULO 2. LOS CONTROLES FORMALES EXTERNOS DE LA CONDUCTA POLICIAL EN GUADALAJARA.....	51
INTRODUCCIÓN.....	51
PRINCIPALES FALLAS EN EL FUNCIONAMIENTO DE LOS OPDH.	54
COOPTACIÓN POLÍTICA DE LOS OPDH.....	60
PRINCIPALES FALLAS EN EL FUNCIONAMIENTO DE LA DAIG.	63
FALTA DE CONTINUIDAD EN LAS SANCIONES DERIVADO DE LA POLITIZACIÓN.....	66
POLÍTICA DE MANO DURA CONTRA EL CRIMEN.	69
MANO DURA POLICIAL EN TIEMPOS DE ALTERNANCIA DEMOCRÁTICA.	71
a) <i>Los militares en la policía.....</i>	<i>73</i>
b) <i>Mayores penas carcelarias.....</i>	<i>75</i>
c) <i>Premios a la mano dura.....</i>	<i>77</i>
EL EFECTO DEL TEMOR POLICIAL A LAS QUEJAS CIUDADANAS.....	78
DESESTIMACIÓN DE LOS QUEJOSOS.	79

DISTINCIONES EN EL ABUSO POLICIAL DEBIDO AL EJERCICIO DE MANO DURA.....	81
CONCLUSIONES.....	83
CAPÍTULO 3. PARTICIPACIÓN DE ORGANIZACIONES VECINALES EN SEGURIDAD PÚBLICA EN GUADALAJARA	87
INTRODUCCIÓN.....	87
EL SURGIMIENTO DE LA ORGANIZACIÓN VECINAL VINCULADA AL GOBIERNO.....	94
ANTECEDENTES DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA VECINAL EN SEGURIDAD PÚBLICA EN GUADALAJARA.....	98
BUROCRATIZACIÓN E INCONFORMIDAD VECINAL DEL DESEMPEÑO GUBERNAMENTAL.....	102
LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA COMO JUSTIFICACIÓN PARA UNA ACTUACIÓN POLICIAL DE MANO DURA.....	107
USO Y MANEJO DE LAS RELACIONES POLÍTICAS EN LA ORGANIZACIÓN VECINAL.....	113
LA DESIGUAL DISTRIBUCIÓN DE LOS RECURSOS Y TRATO POLICIAL EN LA CIUDAD.....	120
DIFERENTE ACTUACIÓN POLICIAL SEGÚN CARACTERÍSTICAS SOCIOECONÓMICAS DE LAS COLONIAS.....	124
PREMIOS Y CASTIGOS VECINALES A POLICÍAS POR LA BÚSQUEDA DE BENEFICIOS PARTICULARES EN SEGURIDAD PÚBLICA.....	129
CONCLUSIONES.....	131
CAPÍTULO 4. EL CONTROL JERÁRQUICO DE LA CONDUCTA POLICIAL.....	135
INTRODUCCIÓN.....	135
LA HIPÓTESIS DE LA NEGOCIACIÓN CON CRIMINALES.....	136
LA HIPÓTESIS DE LA NEGOCIACIÓN ENTRE POLÍTICOS Y POLICÍAS.....	137
CAMBIOS DE MANDOS Y SU RELACIÓN CON EL CONTROL DE LA CONDUCTA POLICIAL.....	142
EL PAPEL DEL OFICIAL EN LAS TAREAS DE CONTROL.....	147
RECURSOS E INTERESES LABORALES OTORGADOS DE MANERA DISCRECIONAL.....	150
CORRUPCIÓN DIFERENCIADA SEGÚN UBICACIÓN JERÁRQUICA.....	154
CLASIFICACIÓN BÁSICA DE LA CORRUPCIÓN EN LA ORGANIZACIÓN POLICIAL.....	156
LEALTADES VOLÁTILES.....	161
MECANISMOS INSTITUCIONALES DE PROTECCIÓN A LA CORRUPCIÓN COLECTIVA Y DE LOS MANDOS SUPERIORES.....	164
CONCLUSIONES.....	167
CAPÍTULO 5. LAS DEBILIDADES DE LOS CONTROLES INTERNOS	169
INTRODUCCIÓN.....	169
CONTROLES INTERNOS VS CONTROLES EXTERNOS.....	171
EL CONTROL DE LA CORRUPCIÓN INTERNA Y LA LEGITIMACIÓN DEL MANDO.....	173
DESCONFIANZA Y ABUSO LABORAL HACIA LOS POLICÍAS.....	180
MANDOS PROSAS Y MANDOS ANTIPOLICIACOS.....	188
LIMITACIÓN DE LA DISCRECIONALIDAD.....	192

CULTURA LABORAL Y (DES)CONTROL POLICIAL.....	194
CONCLUSIONES.....	198
CAPÍTULO 6. PROFESIONALIZACIÓN POLICIAL.....	201
INTRODUCCIÓN.....	201
DEPURACIONES, ESCOLARIDAD Y CAPACITACIÓN PARA MEJORAR LA ACTUACIÓN POLICIAL....	202
LAS EVALUACIONES DE CONFIANZA.....	209
POLICÍA AUTÓNOMO VS POLICÍA BURÓCRATA.....	213
EL MANEJO DE LA PROFESIONALIZACIÓN POLICIAL EN MÉXICO.....	216
CONCLUSIONES.....	219
CAPÍTULO 7. CONCLUSIONES.....	223
CENTRALIZACIÓN DE LA SEGURIDAD PÚBLICA.....	223
LOS EFECTOS DE LA ALTERNANCIA POLÍTICA EN LA ORGANIZACIÓN POLICIAL.....	225
¿NEGOCIACIÓN ENTRE GOBIERNO Y POLICÍAS?.....	226
INCERTIDUMBRE EN LA PERMANENCIA DEL MANDO QUE GENERA UNA LAXA SUPERVISIÓN... ..	227
LIMITACIONES A LA DISCRECIONALIDAD EN LA ELECCIÓN DE LOS MANDOS.....	229
CÁLCULOS RACIONALES EN UN CONTEXTO DE VIGILANCIA SOCIAL Y POLÍTICA.....	231
MANDO TRADICIONAL VS MANDO PROFESIONAL.....	233
SIGLAS Y ACRÓNIMOS.....	237
BIBLIOGRAFÍA.....	239
RESUMEN.....	257
ABSTRACT.....	261
SAMENVATTING.....	265
CURRÍCULUM VITAE.....	269

TABLAS Y MAPAS

TABLAS

1. Fuentes generales y particulares que alimentan la mala conducta policial.....	21
2. Tipos de controles en la organización policial mexicana e instancias de control.....	34
3. Relación entre fuentes, controles y fenómenos implicados.....	35
4. Estructura jerárquica operativa en la Policía de Guadalajara.....	46
5. Porcentaje de recomendaciones emitidas con respecto al número de quejas recibidas ante la CEDHJ, 1997-2015.....	55
6. Quejas y recomendaciones contra policías tapatíos ante la CEDHJ, 2000-2014.....	58
7. Cantidad de quejas y sanciones generadas por la DAIG, 2007-2010.....	65

MAPAS

1. Estado de Jalisco, México.....	44
2. Ciudad de Guadalajara, Jalisco.....	45

AGRADECIMIENTOS

Monique Sonneveld fue mi primera guía y apoyo en el proceso doctoral, tanto en lo concerniente a mi adaptación al ambiente académico en Utrecht como en el manejo de detalles y situaciones para hacer más placentera mi vida cotidiana en esta ciudad. A ella mi más profunda gratitud y estima.

El presente estudio está en gran parte basado en la voces de muchos policías tapatíos. No pocas reflexiones aquí vertidas tienen su origen en las largas charlas que ellos mantuvieron conmigo. Algunos no sólo me dedicaron su tiempo y su paciencia, sino que se convirtieron en guías, maestros y amigos. Es el caso de Silvia Ramírez Romero, Cecilia Díaz Piceno, José Manuel Godínez Mérito y Fernando Márquez Peña. A todos ellos mi más sincero agradecimiento.

Los presidentes de los comités vecinales de las zonas administrativas, *Mi-nerva* y *Tetlán* de Guadalajara durante el año 2009, me ofrecieron su tiempo y sus conocimientos. Me abrieron sus casas y me permitieron realizar largas entrevistas sobre la seguridad de sus colonias y sus relaciones con la institución policial. A ellos muchas gracias.

De la institución policial tapatía y en especial de su Dirección Operativa durante el periodo de gobierno municipal 2007-2009 tuve incondicional apoyo para llevar a cabo este estudio. La apertura fue amplia. El Dr. Macedonio Salomón Tamez Guajardo, director de esta corporación en ese periodo, me brindó todas las facilidades institucionales. Esto es particularmente grato porque no siempre los jefes policiales se muestran dispuestos al escrutinio.

Me siento en grandísima deuda con mis directores de tesis, el Dr. Wil Pansters y el Dr. Dirk Kruijt, de quienes no sólo recibí una constante y valiosa orientación académica, sino también apoyo de todo tipo durante mi estancia en Utrecht. La formación en el trabajo de investigación es sinuosa y se enfrenta las más de las veces a la falta de fe del propio asesorado. Esto es lo que además hacen Wil y Dirk: brindar confianza y empuje. Mi persona y este estudio se han visto muy beneficiados de las largas horas de charlas, consejos y enseñanzas de ambos.

No puedo dejar de sentirme especial y profundamente agradecido con Wil, quien desde el inicio de mis estudios en Holanda me recibió en su hogar siempre de manera cálida y fraterna, siempre con manos llenas y con amplia disposición de auxiliarme en cualquier situación. Muchas, muchísimas gracias, Wil.

El personal administrativo de la Universidad de Guadalajara, institución en la cual laboro, actuó con sumo profesionalismo y diligencia para que pudiera contar con recursos financieros a través de una beca PROMEP y de una beca insti-

tucional. Sin su apoyo mi formación académica y, por supuesto, el presente trabajo no hubieran sido posibles.

Este documento se ha visto enriquecido por la lectura, comentarios y opiniones de los siguientes amigos: Juan Manuel Sánchez Ocampo, Raúl Sánchez Robles, Francisco Cortázar Rodríguez y Rafael Vega Gutiérrez. Mi más alta estima y gratitud a todos ellos.

Como todo en mi vida, la realización de este trabajo fue posible gracias al amor de mi familia. Mi esposa Marta me escuchó y ayudó con paciencia y cariño en la elaboración de la gran mayoría de reflexiones que se vierten en este trabajo. A su lado todo cobra sentido y sentimiento. A ella y a nuestras hijas, Lidia, Alejandra, Lucía, Jazmín y Priscila, dedico el presente trabajo.

INTRODUCCIÓN

Presentación.

Todo es una cosa bien organizada. Todo es un organismo de corrupción. Simplemente yo te voy a poner un caso muy fácil. Aquí en Guadalajara había una persona que tenía retratados a todos los policías ¿Sí me entiendes? Él tenía a todos los jefes y él con cada jefe hacia negociaciones. Y es más, él viene y les dice “¿Saben qué? Yo puedo disponer de ustedes cuando yo quiera. Yo hago esto, esto y esto ¿y sabes qué? Tú vas a estar aquí no sé por cuanto tiempo. Y yo pienso estar aquí hasta que me maten, porque ese es mi negocio. Así que no te metas conmigo. Tú no te metas conmigo porque a mí me están cuidando los más grandes. Entonces si te quieres meter con Sansón a las patadas pues hostígame. Pero si quieres tú ganar y yo ganar dime de a cuánto. Y no hay problema y tú me vas a dejar trabajar.” Y todo es tan fácil y tan sencillo como eso. Y ya cuando la persona esta llegó contigo es porque ya siguió toda tu trayectoria. No es pendejo. Para cuando él llega es porque ya sabe hasta donde naciste, ya sabe que madre te parió, ya sabe cómo le hiciste para llegar allá. Son cosas muy organizadas y sinceramente le estamos jugando al loco. Y como no hay una continuidad, no hay un seguimiento, las que están bien organizadas son las bandas, son los malandrines, son los grupos que realmente tienen fuerza. ¿Quién tiene fuerza? ¿Podemos decir yo policía? Los malandrines saben qué tienes tú y ellos saben qué traen ellos. Las armas de ellos son mucho más sofisticadas que cualquier cuerpo policiaco. Sabes que sus carros son más fregones que cualquier cuerpo policiaco. Sabes que ellos tienen gente más fregona para cualquier tipo de investigación, que se rola mucho dinero. A la goma, a la goma cordialmente con el ciudadano. Eso es lo que debemos de comprender todos. Y realmente así va a ser siempre. A la goma con todo y que cada quién arme su rollo como pueda, que cada quien se rasque con sus propias uñas y vivamos las circunstancias, porque no es más que para eso la policía. ¡Nunca se va a acabar la corrupción! ¡Nunca, nunca! Es mentira que venga el presidente de la República y diga en cuestión de seguridad va a ver una limpieza terrible, se va a acabar con toda la gente corrupta y deshonesto, ¡pues no habría policía! {Rosa, mando medio, policía de Guadalajara, entrevista realizada en noviembre de 1997}

Rosa ingresó a la Policía Municipal de Guadalajara (PMG) en 1988 y le tocó vivir las primeras acciones de reforma que tuvieron lugar en esa institución a principios de la década de los noventa. Formó parte del primer cuerpo femenino, ascendió como mando con grado de capitán y, al momento de la entrevista, tenía a su cargo una dirección vinculada con la atención ciudadana.

Como se puede observar, Rosa mostraba desesperanza por la situación que atravesaba el país en torno a la vinculación de policías con criminales, a la carencia de recursos para combatir el crimen y a la falta de éxito de las reformas

que en materia de justicia había emprendido el gobierno en los últimos años. Si bien su planteamiento de la corrupción policial puede no ser compartido por muchos policías y funcionarios de gobierno, no causa extrañeza desde hace ya por lo menos dos décadas a gran parte de la población mexicana. Durante los años noventa se dispararon no sólo los índices delictivos en todo el país, sino también se evidenciaron más que nunca los vínculos y contubernios de policías con criminales (Davis, 2007 y Alvarado, 2012).

Se podría decir que la carrera policial de Rosa era en cierto sentido exitosa. Había logrado en pocos años ascensos y reconocimiento institucional. Sin embargo, con el cambio de administración municipal ella fue relevada de sus funciones sin que se le diera alguna explicación. Por lo demás, ella sabía que su situación era temporal, que más temprano que tarde regresaría a cumplir funciones de patrullaje, con la consecuente disminución de sus ingresos formales, de su estatus y de su poder de mando. Los cambios de personal de confianza en las instituciones públicas del país son constantes, lo que hace que difícilmente las personas con autoridad permanezcan en sus puestos más allá de lo que dura una administración de gobierno (Merino, 2013).

En el año 2000 Rosa renunció a la institución policial. Al poco tiempo supe, por un periódico de circulación local, que había sido detenida por posesión de una gran cantidad de armas. Así, ella se sumaría a las estadísticas de policías que delinquen... si tales estadísticas existieran, pues ninguna institución de gobierno en México las genera.

Sin embargo, en los últimos años estudiosos del tema han hecho públicos algunos datos que nos permiten dimensionar el problema que aquí abordo. En 1996, según informaba la Secretaría de Gobernación, de las 900 organizaciones criminales armadas que en ese entonces existían en México más del 50% de ellas tenían entre sus miembros a expolicías y policías activos.¹ Por su parte, Azaola (2010) señala que eran expolicías el 14% del total de sentenciados por el delito de secuestro que en el 2006 se encontraban en la cárcel de Santa Martha Acatitla (ciudad de México). Mientras el *Centro de Análisis e Investigación Fundar* afirma que en 2006 el 51% de los ciudadanos que en la capital del país tuvieron contacto con policías sufrieron de éstos algún tipo de abuso (en Rodríguez, 2008). Es por esto que para nueve de cada 10 mexicanos la institución policial es la más corrupta entre las instituciones del Estado.²

¹ El dato lo registra Benítez, 2004.

² Según la *Encuesta de Calidad e Impacto Gubernamental 2013 (ENCIG)*, levantada por el *Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI)*, que puede consultarse en: http://www.inegi.org.mx/est/contenidos/proyectos/encuestas/hogares/especiales/encig/2013/doc/encig2014_06.pdf. Así también, de acuerdo con la *Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública (ENVIPE) 2015*, levantada por el *Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI)*, en el año 2014 cerca del 70% de la población mexicana opinó que la policía municipal es corrupta. Véase:

Rosa ingreso a la institución policial en un momento donde la corrupción policial y el involucramiento de policías en grupos delictivos iba en aumento, sobre todo en aquellas regiones del país donde el crimen organizado y los carteles de la droga tienen una fuerte presencia. No es que la policía mexicana fuera honesta y confiable antes de estos eventos, pero los niveles de corrupción y criminalidad policial eran considerados bajos.³ A partir de los años noventa era evidente que los cuerpos policiales en todo el país no sólo carecían de eficacia y capacidad para combatir el crimen, sino también de recursos humanos confiables (Bergman, 2007).

Desde que Rosa laboraba en la policía tapatía,⁴ varias reformas y cambios institucionales se han realizado en el sistema de justicia del país en lo general y en las corporaciones policiales de todos los niveles de gobierno en lo particular. Estas acciones han buscado no sólo hacer más eficaces y eficientes a las instituciones policiales, sino también acabar con los abusos y la corrupción policial a través de depuraciones, capacitaciones, creación de controles internos y de procesos más estrictos para el ingreso y la permanencia de agentes policiales. Pero a la fecha la corrupción, los abusos y los crímenes de policías se mantienen con singular fuerza, de ello dan cuenta prácticamente todos los días los medios de comunicación a lo largo y ancho del país.⁵

Por ello, me parece que las palabras de Rosa no han perdido vigencia, pero también me parece que la historia de Rosa como policía, su ascenso y caída, es muy parecida a la de muchos policías en el país: jefes y mandos policiales que gozaron de los beneficios formales y legítimos que otorga la institución y que lue-

http://www.inegi.org.mx/est/contenidos/proyectos/encuestas/hogares/regulares/envipe/envipe2015/doc/envipe2015_presentacion_nacional.pdf

³ En los años setenta los niveles de corrupción policial eran muy altos en la ciudad de México, sobre todo con la llegada de Arturo Durazo Moreno como jefe de la ahora extinta Dirección General de Policía y Tránsito. Durazo Moreno fue asignado en este puesto por su amigo José López Portillo, presidente de México durante el periodo 1976-1982, y tuvo amplia tolerancia del poder ejecutivo para establecer redes de corrupción interna y externa a la corporación policial. Sin embargo, este caso, con sus niveles de alta corrupción policial en los años setenta y ochenta no se replicaba en todo el país. Según la percepción de algunos estudiosos del tema, como Regalado (2000), Alvarado y Davis (2001) y Davis (2006), los niveles de mala conducta y violencia policial no eran entonces tan altos en el país como lo empezaron a ser a partir de los años noventa.

⁴ A los nacidos en Guadalajara se les conoce como “tapatíos(as)”, por extensión el gentilicio se usa también bajo diversos sustantivos que denotan pertenencia.

⁵ En las últimas dos décadas los medios de comunicación en el país cotidianamente han dado cuenta de la violencia cotidiana y extrema con que actúan los delincuentes. Pero también los medios en el país constantemente reportan policías involucrados en actos delictivos propios de los peores delincuentes. No se trata de abusos por el uso desmedido de la fuerza o de la autoridad (que por lo demás me da la impresión que generan poca o nula indignación social), sino de verdaderos actos criminales. A falta de estadísticas oficiales o de estudios especializados que den cuenta del número de delitos graves en que incurrían oficiales de policía no tenemos otro medio que usar las noticias que generan los medios de comunicación para dimensionar un problema que a mi parecer –al igual que el actuar de la delincuencia- ya no causa asombro en gran parte de la población.

go, derivado de sus vínculos con el crimen, tuvieron como destino la cárcel o el panteón.

Por supuesto, no todos los malos policías llegan a estos dos lugares. También los hay que han conseguido durante años beneficios ilegítimos tanto dentro como fuera de la institución con total impunidad. Y también ha sido documentado que muchos buenos policías han sido asesinados en las últimas décadas cumpliendo su deber, que no pocos se encuentran con incapacidades físicas y mentales derivados de un buen trabajo y que muchos otros fueron destituidos o encarcelados de manera injusta (Suárez, 2006; Sabet, 2012; Ruiz y Azaola, 2014).

Si bien es cierto que los crímenes de policías son constantes también lo es que las diferentes instancias de gobierno han realizado numerosos esfuerzos por acabar con los malos policías; al menos así cabe pensar si se toman en cuenta las constantes detenciones de malos policías y las acciones gubernamentales por depurar a los cuerpos policiales en todo el país. Pero, entonces, ¿por qué a pesar de más de dos décadas de esfuerzos gubernamentales por mejorar la actuación policial en el país continúan existiendo malos policías? Esta sencilla pregunta es la que guía el presente estudio, pero, como veremos, su respuesta es bastante compleja.

Y lo es en gran parte no sólo porque hay que encontrar una explicación al por qué la acción gubernamental no ha podido erradicarla, sino también porque se debe tomar en cuenta que las corporaciones policiales se encuentran inmersas en un entorno mucho más complejo que el que tenían antes de la década de los noventa. La mala conducta policial aumentó a mediados de la década de los noventa al mismo tiempo que se incrementaban los delitos en el país, los cuales se elevaron mucho más cuando en el 2007 el gobierno federal inició una “guerra” contra los carteles de las drogas que dejó, según cifras oficiales, más de 60 mil muertos durante el gobierno del presidente Calderón y más de 61 mil muertos a poco más de la mitad del periodo del actual presidente, Enrique Peña Nieto,⁶ así como 25 mil desaparecidos (Solís, 2013) y provocado que, según estimaciones oficiales, en los últimos diez años el 6% de los habitantes del país hayan decidido dejar su estado natal.⁷

Además de este contexto delictivo se tiene un diferente entorno político en el país. Como es sabido, desde finales de los años ochenta, pero sobre todo a partir de la década de los noventa, México vive un nuevo escenario político en lo que

⁶ Esta cifra la da a conocer el Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública y abarca de diciembre de 2012 a marzo de 2016. Véase: <http://aristeguinoticias.com/2104/mexico/61-mil-018-asesinatos-durante-gobierno-de-epn-segun-cifras-oficiales/>

⁷ *La Jornada*, 21 de diciembre de 2015, p. 8. Según el *Centro de Monitoreo de Desplazamiento Interno*, perteneciente al Consejo Noruego de Refugiados, sólo durante los años 2013 y 2014, en 14 de las 32 entidades del país tuvieron lugar 141 eventos de desplazamiento forzado masivo a causa de la violencia (Ídem). Y no es que México no tenga un larga historia de desplazamientos forzados, pero lo característico en estos últimos años es que –como lo señala Rubio (2014)- tales desplazamientos ocurran en la actualidad no por conflictos comunales, intolerancia religiosa o disputas de recursos naturales, como antaño, sino por inseguridad, violencia y conflictos en las que intervienen militares y policías locales.

respecta a la delegación del poder público por vías representativas. El Partido Revolucionario Institucional (PRI), que durante 70 años dirigió la política nacional en el país, ya no es el único partido político que gobierna la nación. Desde los años noventa tres grandes partidos -PAN, PRI y PRD- han dominado la política nacional y gobernado en diferentes estados y municipios de la República en proporciones fluctuantes pero donde ninguno tiene garantizada la continuidad en el poder político,⁸ ni siquiera de la presidencia, como lo demuestra el hecho de que el PRI, que la perdió ante el PAN en el año 2000, la recuperara en el 2012.

Si bien la alternancia ha generado una mayor y efectiva competencia electoral, reducido el centralismo y favorecido el ejercicio de la autonomía estatal y municipal, ha creado también nuevos problemas de gobernabilidad. La descentralización y la mayor competencia electoral han dificultado la coordinación entre instancias de gobierno -federal, estatal y municipal-, así como debilitado el control presidencial, sobre todo en aquellos estados y municipios gobernados por la oposición, así como creado una fuerte politización de las acciones de gobierno.

Pero además, mientras la alternancia política ha generado nuevos problemas de gobernabilidad, no ha acabado con las formas tradicionales en que durante décadas han venido funcionando las instituciones del estado, como serían, entre otras, las prácticas corporativistas y clientelares en que se relacionan las autoridades e instituciones de gobierno con los ciudadanos

Para varios analistas estos viejos y nuevos fenómenos políticos derivados de la alternancia no han facilitado la implementación e institucionalización de las reformas en seguridad pública (Bergman, 2007; Pansters y Castillo, 2007; Uildriks, 2010; Alvarado, 2012; Sabet, 2012; Müller, 2012, y Bailey, 2014, entre otros). Sin embargo, hay escaso conocimiento de cómo, en lo particular, ellos han afectado los esfuerzos gubernamentales para evitar que la mala conducta policial continúe. El presente estudio intenta abonar en este sentido.

Democracia, violencia y reformas policiales.

Lo mejor de la historia y la cultura de México es aún a las del resto de países latinoamericanos y motivo de celebridad y orgullo identitario compartido. Por otra parte, y lamentablemente, lo que acontece con respecto a los males que padecen las instituciones policiales, a la violencia y a los problemas de gobernabilidad en México no es extraña en su historia reciente en prácticamente toda la región latinoamericana.

⁸ Así también, en los últimos años han nacido diversos partidos con menor fuerza que los mencionados (como *Nueva Alianza*, *Movimiento Ciudadano*, *Partido del Trabajo* y *Partido Verde Ecologista de México*), y han logrado gobernar municipios y estados, por lo común en coalición con los grandes partidos. Por su parte, las Cámaras -de diputados y senadores-, los congresos de los estados y los cabildos municipales en el país muestran por lo general una composición partidista más plural.

En las pasadas tres décadas la mayor parte de países latinoamericanos paulatinamente transitaron de estados autoritarios a estados democráticos.⁹ A pesar de que en los últimos años se han visto algunos cambios positivos para la vida democrática de la región -como serían una menor participación de los militares en la vida pública, un moderado crecimiento económico con menores índices de desigualdad, un fortalecimiento de los gobiernos locales a partir de una cada vez mayor descentralización del poder y de los recursos políticos, así como una mayor participación ciudadana en los asuntos públicos (Alba y Kruijt, 2007; Rodríguez, 2011; Lustig, 2013; Koonings y Kruijt, 2015, entre otros)-, parte de los habitantes de esta región se siente insatisfecha con la democracia, a tal punto que prefieren las dictaduras a las democracias (Latinobarómetro, 2013).

Mientras la democracia no ha acabado con viejos problemas ha creado nuevas situaciones generadoras de conflictos sociales y políticos. Las crisis económicas son constantes, la pobreza y la economía informal han crecido en muchas zonas, sobre todo urbanas, así como la falta de oportunidades para las nuevas generaciones. En general persiste en la mayor parte de la región una fuerte desigualdad, devaluaciones de la moneda y una pérdida del poder adquisitivo de la clase media. Las crisis económicas han tenido lugar en prácticamente toda la región, derivado de la implementación de una política neoliberal que aunque favorece el crecimiento de ciertos sectores económicos aumenta las desigualdades y la pobreza de la mayoría de los habitantes. Gran parte de la población no tiene acceso a los beneficios de la democracia ni a una seguridad social, laboral, educativa, alimentaria, jurídica de salud o de recreación; así también la mayor parte de países de la región carecen de un Estado de Derecho confiable y sí, en cambio, cuentan con un sistema de justicia muy corrompido (Cansino, 2013, Briscoe, 2014). De igual manera, en algunos países el debilitamiento del control central ha generado problemas de gobernabilidad, así como la efectiva competencia electoral es causa de una fuerte politización y de falta de coordinación y de acuerdos en el funcionamiento de las instituciones (Briscoe, 2014). Por si fuera poco en la mayor parte de países de la región ha emergido una nueva violencia que pone en riesgo los avances democráticos alcanzados (Cruz, 2000). Se trata de una “nueva violencia” porque no está ligada primordialmente a conflictos políticos internos ni a dictaduras de cualquier tinte, como antaño; sino que se encuentra vinculada a la pobreza, la marginación y la exclusión social (Gabaldón, 2002; Briceño-León, 2002 y 2007; Koonings y Kruijt, 2015, entre otros).

⁹ Las transiciones a la democracia en América Latina se dieron relativamente rápido, pues mientras a finales de la década de los setenta sólo tres países latinoamericanos (Costa Rica, Colombia y Venezuela) tenían gobiernos democráticos (fruto de elecciones transparentes y alternancia política efectiva), al terminar la década de los noventa, todos los países de la región -excepto Cuba- mantenían gobiernos elegidos a través de elecciones democráticas (Rodríguez, 2011).

Al igual que varios países latinoamericanos, México también presenta índices delictivos muy superiores a la media mundial,¹⁰ y al igual que en la mayor parte de la región, el delito se empezó a desatar en todo el país, principalmente en las grandes ciudades.¹¹ Si bien esta violencia también tiene que ver con la exclusión y la falta de expectativas de desarrollo y crecimiento de las nuevas generaciones, en las últimas décadas se ha visto un incremento y un nivel de atrocidad nunca visto en la historia reciente del país. A la delincuencia común creciente en los años noventa se ha sumado una delincuencia organizada ligada a los carteles de las drogas que en los últimos años se ha dispersado a lo largo y ancho del país.

A diferencia de antaño, cuando en la década de los ochentas eran pocas las bandas delictivas y primordialmente se dedicaban al trasiego de drogas en algunas áreas rurales, en la actualidad estos grupos delictivos se encuentran en muchas ciudades del país. Además, los carteles de la droga han diversificado sus actividades. Ya no sólo se dedican al tráfico de estupefacientes sino que tienen presencia en una gran cantidad de actividades criminales, entre otras, el secuestro, la extorsión, el robo de recursos naturales, la trata y el tráfico de personas (Pansters y Castillo, 2007).

La diversidad y diversificación de grupos y actividades criminales y su necesidad de controlar recursos y territorio ha generado una feroz lucha entre grupos criminales y entre éstos y las fuerzas policiales y militares del Estado, sobre

¹⁰ El *Global Study on Homicide, 2013* de las Naciones Unidas, con datos del año 2012, informaba que en 2012 en el mundo se cometieron cerca de medio millón de homicidios dolosos, de los cuales poco más de la tercera parte tuvieron lugar en el continente americano, sobre todo en los países latinoamericanos. El informe detalla que mientras la tasa de homicidios es de 6.2 por cada 100 mil habitantes a nivel mundial, en América Central y África del Sur se eleva a más del 24 por cada 100 mil habitantes, lo que las convierte en las regiones más violentas del mundo. El Informe se puede consultar en: http://www.unodc.org/documents/gsh/pdfs/2014_GLOBAL_HOMICIDE_BOOK_web.pdf. Por su parte, en México –según la *Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública (ENVIPE) 2015*, levantada por el *Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI)*- en el año 2014 hubo una tasa de 16 homicidios por cada 100,000 habitantes, cifra casi tres veces superior a la media mundial. En el mismo año se cometieron 33.2 millones de delitos (la *Encuesta* incluye delitos no denunciados) dejando 22.8 millones de víctimas; o sea que en promedio una de cada cinco personas en el país fue víctima de un delito. Este escenario hace que en ese mismo año el 58% de la población haya considerado que la inseguridad y la delincuencia son los problemas más graves en la entidad federativa donde viven. La *Encuesta* puede consultarse en la siguiente página web: http://www.inegi.org.mx/est/contenidos/proyectos/encuestas/hogares/regulares/envipe/envipe2015/doc/envipe2015_presentacion_nacional.pdf

¹¹ Hasta antes de la década de los noventa en México la inseguridad pública no era una preocupación nacional, pero a partir de entonces el país empezó a padecer altos índices delictivos. Según datos del INEGI que presenta Zepeda (2004 y 2008), en 1991 se levantaron en el país 809 mil denuncias sobre posibles hechos delictivos, mientras, como ya observamos más arriba, el mismo INEGI reporta 33.1 millones de delitos en el 2013. Esta grande diferencia hay que matizarla porque en 1991 el INEGI no incluía la “cifra negra” de los delitos, esto es, aquellos delitos que no se denunciaron (o aún denunciándolos las procuradurías del país no inician una averiguación previa). Según el mismo INEGI la cifra negra asciende a 93.8 de los delitos cometidos en el país; esto significa que poco más de dos millones de delitos sí fueron denunciados y se inició una averiguación previa, lo cual nos permite afirmar que los delitos donde se inició una averiguación previa aumentaron en el año 2013 más de 150% con respecto al año 1991.

todo a partir del 2007 cuando el entonces presidente Felipe Calderón Hinojosa emprendió una guerra contra los carteles de la droga, militarizando amplias zonas del país. Desde entonces, la presencia de militares en las calles de muchas ciudades del país se estima en más de 50 mil elementos.

Mientras en aquellos países latinoamericanos que han dejado las dictaduras militares para abrazar gobiernos democráticos los militares han disminuido su presencia en tareas de seguridad pública, en México, por el contrario, la seguridad pública se ha militarizado desde los años noventa, a tal punto que en no pocas ocasiones las fuerzas armadas han sustituido temporalmente a cuerpos policiales enteros (Alba y Kruijt, 2007; Emmerich, 2009, y Moloeznik y Suárez, 2012).

En los años noventa los argumentos esgrimidos por los gobernantes para la militarización de la seguridad pública giraba en torno a que los cuerpos policiales en el país no estaban preparados para hacer frente a la creciente ola delictiva que azotaba al país (Arroyo, 2003 y Bergman, 2007). Un reporte de 1995 del Programa Nacional de Seguridad Pública 1995-2000 (PNSP), señalaba que en el país las instituciones policiales del país funcionaban con presupuestos raquíticos, con altos niveles de corrupción y violación de derechos humanos y con un personal con bajos niveles de formación escolar básica y escasa capacitación de sus funciones.¹²

Sin embargo, en materia de mejoramiento de la calidad de los recursos humanos se han verificado pocos avances. En marzo de 2009, a cerca de 15 años de iniciadas la reforma de los cuerpos policiales, la Auditoría Superior de la Federación (ASF) reportaba que más del 50% de policías municipales en el país no estaban “calificados para ejercer eficientemente sus funciones”, pues la quinta parte de policías no contaba ni siquiera con la formación escolar en el nivel básico, la mayoría presentaba malas condiciones de salud y un 14% padecía algún trastorno psicológico. Además, en sólo tres de los 32 estados del país, los policías recibían clases de tiro con “frecuencia mínima”.¹³

La militarización se consideraba temporal y sólo para aquellas regiones que tuvieran problemas graves con la delincuencia organizada (Benítez, 1999). A más de 20 años de ese diagnóstico los militares no se han ido; por el contrario, han incrementado su presencia en todo el territorio nacional (Moloeznik y Suárez de Garay, 2012).

¹² Un resumen del diagnóstico se puede observar en López Portillo (2003). Este diagnóstico del gobierno federal sirvió como base para implementar acciones tendientes a coordinar los esfuerzos de todas las dependencias en el país encargadas de la prevención y el combate al delito, así como de aquellas que tienen como fin la impartición de justicia. Así también dio la pauta para la creación de la Ley de Coordinación del Sistema Nacional, aprobada por el Congreso de la Unión en noviembre de 1995, la cual a su vez dio lugar a la creación del Consejo Nacional de Seguridad Pública (CNSP), cuyo objetivo principal es la coordinación del Ejército, la Armada, las policías de todo el país y los gobiernos de los estados y el del D.F. para el combate a la delincuencia.

¹³ Véase el reporte en *El Informador*, 3 de marzo de 2009.

Según lo consignan Alvarado y Davis (2001:130) “para mediados de 1999, 28 de las 32 entidades del país habían nombrado en puestos judiciales y policiales a mandos medios del ejército”. Doce años después, para 2011, en 14 de los 32 estados eran militares los encargados de la seguridad pública, mientras al menos 25 estados tenían militares dirigiendo policías municipales; además, para este año, 51 mil militares se encontraban cumpliendo funciones de seguridad que les debería corresponder a las autoridades civiles (Acosta, 2012), mientras una cantidad indeterminada de oficiales del ejército, tanto retirados como en licencia del servicio activo, se han empleado en todos los niveles de la seguridad pública (Bailey, 2014).

Consecuentemente, el respaldo social del que históricamente han gozado las fuerzas armadas en México se ha ido reduciendo,¹⁴ así como han aumentado en los últimos años la violación de derechos humanos, las acusaciones de corrupción, de desaparición forzada y de ejecuciones extrajudiciales por parte de elementos castrenses (Kruijt, 2011, Acosta, 2012).¹⁵

Los argumentos esgrimidos por las máximas autoridades para la militarización de la seguridad pública no han cambiado. Por el contrario, se han fortalecido bajo la justificación cotidiana de la existencia de nexos entre policías y delincuentes, así como del poder de fuego y de atrocidad con que han actuado los grupos delictivos en los últimos años, sobre todo de aquellos dedicados al tráfico de drogas.

Sin embargo, la participación de militares en la seguridad pública no ha disminuido la violencia en el país. La cantidad de muertos en el país ha aumentado exponencialmente desde que en el 2007 el entonces presidente Calderón inició la llamada guerra contra el narcotráfico e intensificó la participación castrense en esta tarea. En promedio del 2007 al 2015 ha habido poco más de 17 mil homicidios dolosos cada año, cuando no rebasaban los diez mil por año antes de esta fecha.¹⁶ Este clima de violencia ha generado también que en el 2013 se hayan multiplicado los llamados grupos de “autodefensas ciudadana” “policías comunitarias” y “rondas comunitarias”, llegando a sumar medio centenar con presencia en nueve entidades federativas.¹⁷ Se trata de grupos comunitarios armados que se organizan para tomar el control de la seguridad en sus comunidades o regiones, ante la poca o nula

¹⁴ Según la *Encuesta Nacional de Victimización y Percepción Sobre Seguridad (ENVIPE) 2015* la confianza social en el Ejército y la Marina de México se ha visto reducida.

¹⁵ De las más de 25 mil personas reportadas como desaparecidas, la Procuraduría General de la República (PGR) investiga 1,111 casos debido a su posible relación con el crimen organizado. En el 15% de estos casos (o sea, en 166) se sospecha la participación de militares y policías. Para la PGR hay militares involucrados en la desaparición forzada en 77 de los 166 casos. Véase *La Jornada*, 2 de febrero de 2016, p. 7.

¹⁶ Véase la siguiente página electrónica: <http://www.animalpolitico.com/2016/01/asesinatos-aumentan-7-6-en-2015-cada-dia-murieron-51-personas/>.

¹⁷ Los datos señalados sobre la cantidad de autodefensas en el país los registra *La Jornada Jalisco*, 2 de diciembre de 2013.

respuesta que el Estado da a sus reclamos por una mayor seguridad y ante la presunción de que las mismas autoridades de gobierno locales están vinculados con las bandas criminales que azotan las localidades (Pansters, 2015).¹⁸

En un contexto de alta violencia y bajo exigencias sociales y políticas de atender el problema de la inseguridad, de la misma manera que la mayoría de países en América Latina, México inició, en la década de los noventa, una serie de reformas a las instituciones policiales.

Las reformas policiales en América Latina se han caracterizado por cambiar su orientación militar por una de carácter civil, profesional y de servicio a los ciudadanos (Rico, 1998), pero, como hemos señalado, aunque discursiva y jurídicamente en México se tienen cuerpos policiales civiles bajo un modelo de proximidad ciudadana, en los hechos la tendencia ha sido la militarización tanto de la seguridad pública como de los cuerpos policiales. A pesar de esto, México comparte el sentido de las reformas con la mayor parte de los países latinoamericanos, al implementar, al igual que éstos, acciones de depuración de los cuerpos policiales corruptos, mejorar el reclutamiento y la formación de los policías y aumentar la participación de la sociedad civil (Dammert, 2006 y Uildriks, 2010). Así también las reformas policiales en el país se han centrado en la coordinación en materia de seguridad pública de las diferentes instancias de gobierno –municipal estatal y federal-, así como en la capacitación, equipamiento y control de las corporaciones policiales, a través de recursos federales etiquetados para tal fin.

Desde los años noventa en la mayoría de países de la región latinoamericana se concibió que uno de los graves problemas de la ineficacia e ineficiencia policial eran sus recursos humanos, por ello las reformas policiales en la región han puesto énfasis en mejorar a sus policías. En general se han establecido políticas de depuración policial, programas de profesionalización y de acercamiento y participación ciudadana, sin descontar mayores sueldos y mejores condiciones laborales

¹⁸ Fuentes y Paleta (2015) señalan que grupos de autodefensas comunitarias han existido en el pasado en varios países latinoamericanos; por ejemplo, en Colombia, Perú y Guatemala. Pero en México la existencia de estos grupos es muy reciente, pues a pesar de que los grupos de autodefensa contra el crimen organizado en el país datan de los años noventa (con casos aislados en Aguascalientes, San Luis Potosí, Morelos y Estado de México) es en el año 2013 que se ve su proliferación en Michoacán con 24 grupos conformados en algunos pocos meses y con presencia en 43 municipios de este estado. Para los autores esta proliferación se explica por las pugnas entre grupos del crimen organizado y por las políticas públicas contra el narcotráfico, pero sobre todo por el cambio en la forma de operar de los narco que afectaron las bases comunitarias al diversificar sus actividades ilícitas a través de la extorsión y la explotación de recursos donde la convivencia y el equilibrio de intereses mutuos –que desde décadas anteriores se había establecido con grupos criminales- ya no resultó benéfico para las comunidades. Sólo fue hasta que se conformaron los grupos de autodefensa que el gobierno puso atención gubernamental a las comunidades y a sus rezagos. En el 2014 el gobierno federal, forzado a negociar una vez que las comunidades enfrentaron la violencia de los criminales, buscó la institucionalización de las autodefensas a través de “Fuerzas Rurales”, algunos de los grupos se adhirieron a estas policías, pero algunas no. A la fecha los grupos de autodefensa no han desaparecido del todo, pero varios han sido desmembrados tanto por el crimen organizado como por el encarcelamiento de sus dirigentes, acusados de diversos delitos.

en muchos casos (Rico, 1998; Dammert, 2006; Sabet, 2012, y Bailey, 2014, entre otros).

En particular en México desde los años noventa se inició una cruzada en el país con el fin de deshacerse de todos aquellos policías que hayan cometido algún agravio contra la sociedad, a través de políticas de depuración. En el mismo sentido, o sea, con el afán de controlar la conducta policial, desde los años noventa nacieron, junto con las comisiones estatales de derechos humanos, agencias de asuntos internos en muchas corporaciones policiales del país. Durante esos mismos años también se crearon reglamentos de conducta, una mayor supervisión interna y se realizaron una serie de cambios para que la mayoría de corporaciones policiales manejaran una orientación “ciudadana” con el afán de modificar la imagen represiva que tienen ante la sociedad. Por si fuera poco desde el 2008 se implementó una política de profesionalización policial en todo el país con el objetivo de garantizar mejores y más confiables policías, así como detectar infiltraciones y vínculos de criminales con policías.

Lamentablemente, México también comparte los pocos éxitos que han tenido las reformas policiales en el resto de Latinoamérica (Uildriks, 2010; Sabet, 2012, y Bailey, 2014). Algunos países, como Chile y Colombia, han tenido cierto éxito en sus esfuerzos por tener mejores cuerpos policiales, pero la mayoría de las reformas en la región presentan logros limitados (Dammert, 2006; Uildriks, 2010, y Bailey, 2014).

La mala conducta policial continúa en la mayoría de países que han emprendido reformas a sus cuerpos policiales. Cruz (2010:2) señala que los abusos y la corrupción policial son frecuentes en Argentina, Brasil, Guatemala, Honduras, México y Venezuela, y que la población de estos países tiene muy poca confianza en sus policías: “en Guatemala, Venezuela, Bolivia y Argentina, más del 60 por ciento de la gente encuestada piensa que la policía local está involucrada con la delincuencia.”

Así también, ningún gobierno latinoamericano ha podido mantener unos esfuerzos constantes en la implementación de políticas y programas de participación ciudadana (Schneider y Welp, 2011).¹⁹

Por su parte, en México años de esfuerzos por reformar a los cuerpos policiales no han logrado reducir la desconfianza social hacia los policías. Según la *Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública*, levantada por el INEGI en el año 2013, el 68% de la población mayor de 18 años en el país considera que la Policía Preventiva Municipal en el país es corrupta.

¹⁹ Aunque hay que reconocer que al respecto ha habido experiencias temporalmente exitosas, como serían el caso de Bogotá (Hunt, 2015) y de Río de Janeiro; este último, con la implementación en el 2012 de las Unidades de Policía Pacificadora en las favelas de la ciudad que lograron con la participación de la comunidad reducir los delitos en estas áreas de la ciudad (Gledhill, 2013).

La desconfianza social hacia los policías abona de maltratos y abusos que se han venido dando desde tiempos dictatoriales y que los procesos democráticos y las reformas de las últimas décadas no han podido erradicar. En el caso mexicano, ya hace 20 años que iniciaron las reformas con el fin de tener mejores policías, pero no se observan resultados satisfactorios en ninguna de las tres instancias de gobierno. Tanto policías municipales, como estatales y federales siguen viéndose involucrados en actos delictivos graves y en un sinnúmero de conductas que van contra las funciones policiales. ¿Dónde están las resistencias a los esfuerzos del Estado por depurar, profesionalizar y controlar a los cuerpos policiales? Creo que si conocemos las resistencias podemos llegar a responder a la pregunta de por qué a pesar de más de dos décadas de esfuerzos gubernamentales por mejorar la actuación policial en el país continúan existiendo malos policías, pregunta que, como señalamos más arriba, es la que guía el interés del presente estudio.

En los dos siguientes apartados quiero exponer una serie de fenómenos del entorno político actual que considero nos aportan luz sobre aquellos factores que dan vida a tales resistencias y que, por lo tanto, nos ayudarán a responder la pregunta planteada para este estudio.

Estos fenómenos del entorno político que a continuación se presentan tienen que ver, por un lado, con un nuevo escenario en la gobernabilidad del país derivado de la alternancia política de las últimas décadas y, por otro, con la persistencia de formas y prácticas tradicionales de ejercer la política y el gobierno. Como es sabido, al igual que lo sucedido en muchos países latinoamericanos, la transición política en México no modificó el andamiaje institucional construido por gobiernos autoritarios, sino que el nuevo ambiente democratizador ha convivido no sin tensiones con las formas tradicionales de ejercer el gobierno. Después de las reformas electorales que permitieron una transición política pacífica, han venido una serie de reformas, entre las cuales se cuenta la del sistema de justicia, pero, como lo señalan Sabet (2012), Uildriks (2010) y Bailey (2014), su implementación ha sido difícil por las resistencias al cambio que tienen su origen en las prácticas informales y poco democráticas en que funcionan las instituciones. El presente estudio hace un análisis de estas resistencias a las reformas policiales, pero como veremos más adelante, no las identifica sólo del lado de las prácticas informales, sino también del lado de las regulaciones formales que tienen lugar en las instituciones de gobierno y, particularmente, en las corporaciones policiales.

El entorno político de las reformas policiales en México.

La noche del 26 de septiembre de 2014 policías del municipio de *Iguala de la Independencia* (mejor conocido como Iguala), ubicado en el estado de Guerrero, dispararon sus armas contra estudiantes de la Escuela Normal Rural de *Ayotzinapa*, ubicada en la localidad que lleva el mismo nombre, perteneciente al municipio de

Tixtla de Guerrero en el mismo estado mencionado. Según las versiones de los estudiantes, éstos, alrededor de 100, llegaron a Iguala con el fin de realizar colectas de recursos económicos para los gastos de la manifestación que pensaban llevar a cabo en la ciudad de México el 2 de octubre, en memoria de la fatídica fecha del año 1968 en que militares masacraron a cientos de estudiantes. Según información oficial, vertida y difundida por la Procuraduría General de la República (PGR) como “la verdad histórica”, los estudiantes habían robado un autobús en la ciudad de Chilpancingo y otros más en Iguala con la intención de utilizarlos para su traslado tanto a Ayotzinapa como a la ciudad de México. En el momento en que se disponían a abandonar el municipio de Iguala en los autobuses robados fueron bloqueados por policías locales, ya que la ruta que estaban tomando pasaba a una calle donde la esposa del alcalde celebraba públicamente los logros obtenidos durante su gestión como directora del Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia (DIF) de esa localidad. Al parecer, ante el temor de ver interrumpida la fiesta, el alcalde ordenó a los policías que detuvieran a los estudiantes. Los policías detuvieron los vehículos y después de algunos forcejeos entre algunos estudiantes y policías, éstos últimos abrieron fuego, matando a algunos de ellos. Luego detuvieron a 43 estudiantes, los llevaron a las instalaciones de la Policía Municipal para después junto con policías del municipio colindante de Cocula, entregarlos a un grupo criminal, conocido como “Guerreros Unidos”, quienes los asesinaron, quemaron y tiraron sus cenizas en un río del municipio de Cocula. Las pruebas realizadas por expertos a algunos restos óseos encontrados en el lugar sólo lograron dar positivo, bajo prueba de ADN, en un solo caso. Según la PGR el escaso material y el grado de su descomposición hicieron imposible para los analistas verificar más identidades en los restos encontrados. Y a pesar de que un equipo argentino experto en antropología forense dictaminó que en ese lugar no pudieron haber sido quemados tantos cuerpos, la PGR ha insistido en su versión.²⁰

Aunque se han detenidos a delincuentes del grupo delictivo “Guerreros Unidos”, así como a policías y funcionarios municipales –entre los cuales figuran el alcalde de Iguala y su esposa-, los padres de los estudiantes desaparecidos, así como mucha gente en el país, no creen en la versión de la PGR. Además gran parte de dicha versión ha sido puesta en duda a través de investigaciones que sobre los hechos realizó un grupo de expertos de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) y que generaron la publicación de dos informes.²¹ Los cuestionamientos y recomendaciones de los expertos a la “verdad histórica” provocaron que autoridades de gobierno no les permitieran continuar con más investigaciones. Por su parte, el grupo de expertos acusó al gobierno mexicano de entorpecer su

²⁰ El dictamen del Equipo Argentino de Antropología Forense (EAAF) se puede consultar en la siguiente página web: <http://www.eaaf.org/files/dictamen-sobre-el-basurero-cocula-feb2016.pdf>

²¹ Los informes pueden consultarse en: <http://prensageiaiyotzi.wix.com/giei-ayotzinapa#!informe/c1exv>

trabajo y de falta de cooperación. Hasta la fecha se han detenido a más de cien personas, pero no se han encontrado a los estudiantes. Por su parte, los padres siguen manifestándose en foros nacionales e internacionales así como buscando por su cuenta a sus hijos.²²

En un contexto de indignación nacional por el *Caso Ayotzinapa*, como se le conoce popular y oficialmente a los hechos arriba descritos, el 27 de noviembre de 2014 el presidente Enrique Peña Nieto envió un mensaje a la nación donde, entre otras cosas, señaló:

Hace dos meses, México sufrió uno de los ataques más cobardes y crueles del crimen organizado. Los actos inhumanos y de barbarie, ocurridos el 26 y 27 de septiembre en Iguala, Guerrero, han conmocionado a toda la Nación. El asesinato de seis personas, las lesiones a 20 más y la privación de la libertad de 43 estudiantes de la Escuela Normal de Ayotzinapa, por policías y autoridades municipales al servicio de la delincuencia organizada, nos han indignado y agraviado profundamente {...} En la tragedia de Iguala se combinaron condiciones inaceptables de debilidad institucional, que no podemos ignorar: un grupo criminal que controlaba el territorio de varios municipios; autoridades municipales que eran parte de la propia estructura de la organización delictiva; policías municipales que en realidad eran criminales a las órdenes de delinquentes. Lo más desafiante para México es que a pesar de las acciones emprendidas en la actual y anteriores administraciones, algunas de estas condiciones de debilidad institucional siguen presentes en otras localidades y zonas del país {...} Enviaré una iniciativa de reforma Constitucional que facultará al Congreso a expedir la Ley Contra la Infiltración del Crimen Organizado en las Autoridades Municipales. Esta nueva ley establecerá el mecanismo para que la federación asuma el control de los servicios municipales o, en su caso, se disuelva un ayuntamiento cuando existan indicios suficientes de que la autoridad local está involucrada con la delincuencia organizada.²³

En su mensaje, por demás tardío, el presidente reconoce públicamente la gravedad del Caso Ayotzinapa, Reconoce también la debilidad de las instituciones del Estado y la ausencia de un fuerte Estado de Derecho. Y, para el caso que me ocupa en este estudio, admite que cuerpos policiales enteros están involucrados en actividades criminales; con lo cual, de manera implícita, concede que las reformas policiales de los últimos veinte años tendientes a tener mejores policías a través de la depuración y profesionalización no han tenido éxito. Por ello, promueve una reforma más.

Es difícil concebir que el gobierno federal tenga la capacidad para asumir el control de aquellos cuerpos policiales municipales vinculados con el crimen

²² Una descripción analizada y detallada de los hechos del *Caso Ayotzinapa* que aquí se narran puede verse en *El Informe Ayotzinapa. Investigación y primeras conclusiones de las desapariciones y homicidios de los normalistas de Ayotzinapa*, realizado por el Grupo Interdisciplinario de Expertos Independientes de la CIDH, y publicado en marzo de 2016. El informe en cuestión puede consultarse en: <https://drive.google.com/file/d/0B1ChdondilaHNzFHaEs3azQ4Tm8/view>

²³ El mensaje completo puede consultarse en: <http://www.presidencia.gob.mx/articulos-prensa/mensaje-a-la-nacion-del-presidente-de-los-estados-unidos-mexicanos-licenciado-enrique-pena-nieto-por-un-mexico-en-paz-con-justicia-y-desarrollo/>

organizado o el poder para disolver un ayuntamiento, sobre todo tomando en cuenta que, según datos proporcionados en el 2010 por el Senado de la República, 195 municipios en México (8% del total que existen en el país) estaban en ese entonces bajo la “hegemonía total” de los narcotraficantes (en Briscoe, 2014).

Pero dejando de lado aquellas consideraciones técnicas, jurídicas y de recursos financieros y humanos que tendrían que resolverse para que el gobierno federal eventualmente tomara el control de aquellas policías municipales o ayuntamientos penetrados por el crimen organizado, al parecer el principal obstáculo para lograrlo es político.

No es sólo que los cuerpos policiales hayan estado, tanto en México como en prácticamente toda Latinoamérica al servicio de los gobernantes en turno y usados como instrumento de control social por los anteriores regímenes autoritarios, de tal manera que no les sea fácil adaptarse a un modelo institucional más democrático y de servicio a los ciudadanos (Ungar, 2003; Saín, 2010, Briscoe, 2014), sino que el nuevo escenario de alternancia política está afectando de manera negativa los esfuerzos de reforma policial.

En toda la región el entorno de competencia electoral por alcanzar el poder estatal ha ocasionado la politización de la seguridad pública (Dammert y Díaz, 2006 y Müller, 2016); por ello, son frecuentes los señalamientos de autoridades de gobierno en torno a que actores políticos, sobre todo de partidos distintos al gobierno en turno, buscan “politizar” la seguridad pública para distorsionar las acciones y avances de gobierno en la materia y ofrecer a la sociedad una mala imagen de las autoridades gubernamentales. En este sentido, la palabra “politización” se ha cargado de un sentido peyorativo, por el uso que se da al término para acusar o denigrar al opositor.²⁴

Una gran cantidad de servicios públicos no llegan a la sociedad por las fricciones y los desacuerdos entre niveles de gobierno y actores políticos de diferentes partidos, lo cual a su vez no facilita la coordinación entre las diferentes instancias y poderes de gobierno ni genera acciones políticas de fondo para atacar los grandes problemas nacionales, como serían, entre otros, el de la inseguridad (Panssters y Castillo, 2007 y Bailey, 2014).

En México aunque existen estados donde la mayoría de municipios son gobernados por un mismo partido que también cuenta con mayoría en la cámara de diputados y donde el ejecutivo federal es considerado aliado por pertenecer al mismo partido, no hay garantía de que el control de los programas y políticas de

²⁴ La “politización” alude a una distorsión de aspectos que de suyo no deberían ser políticos. Por supuesto, muchas acciones de gobierno se guían bajo razonamientos técnicos y jurídicos, pero, no siempre es así en muchos asuntos donde los razonamientos y las lógicas políticas toman preponderancia. En este estudio el término politización se maneja en un sentido negativo, pues se aborda la incidencia política en aspectos relacionados con el control de la conducta policial donde se podría esperar que la política sea ajena. En su sentido positivo, politizar significa también educar, formar conciencia política, pero este no es el sentido que se toma aquí.

gobierno sea más efectivo, pues, por un lado, la oposición está presente e independientemente del partido que se trate ha mostrado poca disponibilidad para establecer pactos o acuerdos de gobernabilidad y, por otro, todos los partidos políticos padecen de divisiones internas y facciones en pugna que hacen difícil el trabajo conjunto y coordinado de las diversas instituciones de gobierno. En la actualidad todo gobierno -único o dividido- ha de cuidarse de la observación de los partidos opositores -y hasta de las facciones al interior de su propio partido- que buscan desprestigiar sus acciones y políticas ante la sociedad. Ningún gobierno ni partido escapa a las críticas en tiempos de alternancia política. Y por ello no es raro que las autoridades políticas busquen, por un lado, cuidar su imagen ante la sociedad y, por otro, encontrar elementos para denostar la actuación de sus adversarios.²⁵

Las transiciones a la democracia también han traído un debilitamiento de los controles verticales y centralistas sobre las instituciones en varios países de América Latina nos dice Briscoe (2014). Particularmente, en México los compromisos, pactos, acuerdos formales e informales o negociaciones realizadas abiertamente o a escondidas que las autoridades federales realizaban con diversos sectores sociales, estados y municipios y que garantizaban el poder central, ya no se efectúan de manera eficaz como antaño porque ahora en gran parte del país existe una oposición política que en los municipios, estados y congresos se opone al poder presidencial. En este sentido, el gobierno federal tiene menos poder de negociación y coacción para que las reformas que diseña sean efectivamente implementadas en los estados y municipios, mientras los gobernantes de los estados en el país y los presidentes municipales tienen un mayor protagonismo en la vida pública. Existe un nuevo entramado institucional y una competencia electoral efectiva en el país donde las luchas por alcanzar el poder dificultan los acuerdos entre facciones partidistas (Alvarado y Davis, 2001, Bergman, 2007, y Hernández y Pansters, 2012, entre otros).

Hernández (2008 y 2015) afirma que los gobernadores de las entidades federativas tienen ahora una mayor autonomía e independencia del gobierno fede-

²⁵ Así, en el campo de la seguridad pública en los últimos años ha sido común que autoridades de gobierno en funciones presenten una interpretación de datos sobre índices delictivos que hagan parecer que los delitos han bajado durante el tiempo de su gestión o, por el contrario, que los delitos han subido si se quiere denigrar a alguna institución o funcionario que pertenece a un partido opositor. Como ejemplo, quiero destacar que al momento de escribir esto, el periódico *Milenio de Monterrey* publicaba una nota, titulada "Estado politiza el tema de seguridad, acusa PAN", donde se afirma que el dirigente del PAN en ese estado, José Alfredo Pérez Bernal, acusa al gobierno estatal -procedente del PRI-PVEM- de alterar las cifras delictivas, presentándolas como más altas de lo que realmente son, con el fin de desacreditar a la policía municipal de Monterrey (cuyo gobierno procede del PAN) y así obtener beneficios políticos. El dirigente señaló lo siguiente: "ellos están politizando el tema para tratarle de sacar algún beneficio político y haciendo una comparación tratando de ir contra la policía {...} Es muy delicado lo que hace el Gobierno del Estado, porque pareciera que más que del lado de la justicia, están de lado de politizar los temas". *Milenio Monterrey*, 14 de marzo de 2014. Consultado el 15 de marzo de 2014 en la siguiente página web: http://www.milenio.com/politica/seguridad-PAN-gobierno_estatal-policias_0_262174276.html

ral que en los tiempos en que el PRI mantenía su hegemonía partidista en el país. Esto debido a que la crisis económica de los años ochenta obligó al gobierno federal a trasladar responsabilidades y recursos a los estados y municipios. Durante el transcurso de los años ochentas y noventas, se descentralizaron actividades del gobierno federal –como la educación y la salud-, se ampliaron las facultades de los gobernantes estatales, se fortalecieron administrativa y financieramente las entidades federativas que, junto con los cambios políticos-electorales, generaron en los estados y municipios una mayor autonomía del gobierno federal.²⁶

Los efectos de la pérdida de control vertical del gobierno federal sobre las autoridades locales no son positivos para la implementación de las reformas policiales. Sabet (2012) señala que aun cuando las propuestas de reformas llegan a ser implementadas con cierto éxito en algunos municipios y estados, su institucionalización es prácticamente imposible en el contexto de alternancia actual y de debilitamiento del presidencialismo, pues los cambios realizados no perduran por mucho tiempo. En el contexto político actual nada garantiza que continúe el partido en el poder gobernando, ya sea a nivel municipal, estatal o federal. Y es común que un nuevo gobierno entrante, sobre todo si es de un partido distinto al saliente, se deslinde de lo hecho por el anterior y que no aproveche las experiencias ni conocimientos ganados. Esto hace muy difícil la continuidad de programas y acciones de gobierno, así como la institucionalización de las reformas.

En resumen, la transición política ha generado una mayor competencia electoral en todos los niveles de gobierno, una rápida descentralización de las fuerzas políticas, anteriormente concentradas en el gobierno federal, hacia los gobiernos locales y una configuración política distinta en el país. Esto ha generado luchas entre partidos opositores -e intrapartidistas- por alcanzar o mantener el poder político y los puestos de gobierno, lo que a su vez ha favorecido una férrea crítica a toda acción de los gobierno en turno por parte de opositores políticos, así como ha configurado un entorno político que ha dificultado la implementación de las reformas policiales (Alvarado y Davis, 2001; Pansters y Castillo, 2007, Sabet, 2012.) ¿Pero, cómo estos factores asociados con un nuevo entorno político tienen que ver con la persistencia de la mala conducta policial?

Persistencia de formas tradicionales de gobernar en México.

Pese a que el nuevo escenario político-electoral y la descentralización político-gubernamental ha traído mayores responsabilidades, recursos y una mayor auto-

²⁶ Hernández (2015) afirma que ni siquiera los gobernantes de extracción priista se encuentran en una posición de subordinación ante el actual gobierno federal priista. Por el contrario, los gobernantes priistas han aumentado su influencia política y sabido manejar sus liderazgos locales a través del fortalecimiento de las estructuras partidistas estatales a tal punto que ellos –y no la presidencia nacional del partido- fueron los que lograron que el PRI pudiera retomar el poder ejecutivo en el 2012.

nomía a los estados y municipios que en principio posibilitan el diseño e implementación de programas de gobierno acorde a las necesidades e intereses locales, ello no quiere decir que las instituciones de gobierno hayan modificado sus formas de trabajar y abandonado prácticas corporativistas y clientelares muy identificadas con la falta de autonomía y el ejercicio del poder vertical.

En este sentido, algunos estudiosos de las reformas en seguridad pública en México coinciden en señalar que en las instituciones de gobierno las prácticas informales tienen mayor peso que las normas formales (entre otros, Müller, 2010; Uildriks, 2010; Azaola y Ruiz, 2012; Sabet, 2012, y Bailey, 2014). Por ello es que no observan en el sistema político cambio sino continuidad, aduciendo que las reformas presentan resistencias derivadas de las formas tradicionales de ejercer el poder.

Por ejemplo, en las elecciones en tiempos de transición no han dejado de observarse negociaciones entre partidos para repartirse literalmente gubernaturas o negociar candidaturas, así como compra de votos y financiamientos oscuros. Además, a pesar de que recientemente la constitución permitió las candidaturas independientes a puestos de elección, los líderes de los partidos ejercen una influencia enorme en la asignación de los candidatos a puestos de elección popular y un control de los subsidios que limita a cualquier funcionario de gobierno la tentación de desviarse de la línea política del partido. Por esto es que algunos estudiosos hablan de una transición política elitista y pactada (Pansters, 1998; Sabet, 2012, y Bailey, 2014, entre otros).

El cambio político en México no sólo se ve frenado por los intereses de las élites políticas por mantenerse en el poder, sino que también se ve limitado porque las reformas democráticas no han sido tan amplias como para que el centralismo pierda vigencia del todo; en especial en el nivel municipal, pues aunque los ayuntamientos recaudan algunos impuestos, sus ingresos siguen dependiendo mayoritariamente de aportaciones federales y estatales.

Los controles verticales y centralistas, aparentemente disminuidos con la transición democrática, se dejan sentir en el municipio con singular fuerza, por su debilidad presupuestaria y los cortos periodos de gobierno, pero sobre todo porque las autoridades en el gobierno estatal hacen efectivo su poder sobre los municipios, a través del manejo de recursos y de la fuerza política que llegan a ejercer sobre todas las instituciones del Estado. Así, como señala Hernández (2015), los gobernadores replican las mismas prácticas centralistas sobre los municipios de su estado, que históricamente habían sufrido (y en amplia medida siguen padeciendo) con respecto a su relación con el gobierno federal.

Por otra parte, así como en un contexto de alternancia política los programas de gobierno no sobreviven el cambio de autoridades, así también una gran cantidad de burócratas no permanecen en sus cargos y puestos (Olivos, 2007). En los gobiernos municipales la mitad de empleados tienen un nombramiento de con-

fianza, lo cual quiere decir que pueden ser movidos discrecionalmente y que en cuanto entra un nuevo gobierno deben abandonar su puesto. Merino (2006) estima que en el país el 31.5% de los empleados de gobierno a nivel municipal –o sea, 173,000- son rotados cada año. La mayor parte de empleados buscan un puesto en la misma dependencia o en otra gubernamental, lo cual es más probable de conseguir si tienen amistades o mantienen relaciones clientelares con algún político. Este escenario fomenta una cultura institucional que favorece la lealtad del personal que trabaja para el gobierno hacia sus superiores y no hacia objetivos y metas propias de la institución en la que laboran. Así también refuerza las redes de apoyo clientelista, que vinculan a los actores políticos locales con los órganos partidistas nacionales, y a éstos con los representantes del Poder Ejecutivo y del Poder Legislativo.

Ahora bien, así como los puestos de elección popular dependen del partido, así también, a nivel municipal el cabildo –órgano donde se dirimen y establecen los reglamentos municipales, programas y acciones de gobierno- está en manos del presidente municipal. Y esto porque aunque el cabildo desde la reforma de 1983 está representado proporcionalmente por los perdedores de la elección, el ganador siempre tiene un número mayor de escaños, con lo cual tiene el poder sobre las decisiones del cabildo. En este sentido, la lealtad del cabildo es hacia el presidente municipal, no hacia la sociedad o hacia los votantes, ya que de la obediencia y lealtad al partido dependen las carreras políticas de los regidores (Sabet, 2012).²⁷ Las reformas y cambios institucionales dependen en última instancia de pocas personas con lo cual las relaciones particularistas y clientelistas son las que llegan a tener más peso que las relaciones formales e institucionales.

Existen pocos estudios que en México analizan las prácticas clientelares y corporativistas que se dan entre los policías subordinados y sus mandos,²⁸ en especial cómo estas prácticas afectan los controles internos de la conducta policial al hacer uso discrecional de sanciones a policías, merecidas o no, debido a su identificación con grupos de poder al interior de la institución policial (Ruiz y Azaola,

²⁷ Recientemente se modificó la Constitución para permitir la reelección en el nivel municipal y las candidaturas independientes a nivel nacional. Muchos consideran que con la posibilidad de reelegir a los alcaldes se podrá reducir la movilidad de burócratas, facilitar la coordinación entre instancias y dar continuidad a las políticas y programas de gobierno. Pero esto está por verse. Nada garantiza que lo que no se hace en tres años se haga en seis. Los 32 estados del país tienen periodos de gobierno de seis años y no por eso hacen mejor las cosas (Sabet, 2012). También recientemente el sistema electoral en el país permitió las candidaturas independientes de los partidos políticos. En las últimas elecciones de junio de 2015 el expriista, Jaime Heliodoro Rodríguez Calderón, quien antes ya había sido diputado federal y local, así como presidente municipal de *García*, Nuevo León, ganó la gubernatura de este estado como candidato independiente. En el mismo sentido, nuevos partidos o partidos pequeños están ganando cada vez mayor peso, como es el caso del Partido Movimiento Ciudadano que en las elecciones recientes tuvo una victoria contundente en la Zona Metropolitana de Guadalajara. Así, las carreras políticas de los funcionarios de gobierno tienen otras vías para evitar depender totalmente de los partidos grandes. Pero tanto candidatos independientes como aquellos pertenecientes a nuevos partidos o partidos pequeños juegan con las mismas reglas del sistema político y, por ello, es previsible que caigan en las mismas prácticas tradicionales que aquí se mencionan.

²⁸ Al respecto destacan los estudios de Suárez de Garay (2006); Azaola (2008), y Sabet (2012).

2014). Sabet (2012) también ha observado que en la institución policial mexicana se premian las lealtades al mando superior, con puestos, cargos y recursos, y no la eficacia o la honestidad.

El manejo de las influencias políticas, de las clientelas y patrones, así como la búsqueda de beneficios corporativistas no han menguado con los procesos democráticos de las últimas décadas. Como señala Müller (2012), aunque se esperaría que estos fenómenos desaparecieran con la emergencia de gobiernos democráticos, lo que ha pasado, más bien, es una mayor presencia y competencia de patrones políticos. Esto aparentemente no debiera tener connotaciones negativas porque los ciudadanos y grupos sociales tienen una mayor oferta de patrones a quienes entregar su lealtad a cambio de beneficios (Villarreal, 2002 y Müller, 2012). Sin embargo, en el contexto de alternancia política, la pérdida de poder de un líder político puede afectar tanto el control de las clientelas burocráticas como la continuidad de políticas y programas de gobierno implementados. Es el caso, por ejemplo, de lo que para Alvarado y Davis (2001) ha ocurrido -o puede ocurrir- en algunas corporaciones policiales del país, cuando señalan que la pérdida de poder de los líderes tradicionales en las instituciones de seguridad pública tiene el riesgo de elevar la inconformidad de los policías, de perder control de la institución y de aumentar la corrupción policial.

Con base en esta semblanza descrita, este estudio hace un análisis de las prácticas tradicionales que perduran en la institución policial tapatá para observar su efecto tanto en la persistencia de la mala conducta policial como en el desempeño de los controles formales.

Fuentes que alimentan la mala conducta policial.

Para conocer cómo funcionan las resistencias a las acciones institucionales que buscan evitar la mala conducta policial debemos establecer primero las diferentes fuentes que la alimentan, lo cual nos facilitaría identificar las responsabilidades de actores, controles e instituciones, así como ubicar claramente los fenómenos sociales y políticos implicados en dichas resistencias.

Pero antes de ubicar las fuentes quiero aclarar que por “mala conducta policial” me refiero a aquellos actos que van contra la función pública de brindar el servicio de seguridad y contra el sistema de justicia; actos que son realizados de manera consciente y sistemática por los policías, tales como detenciones arbitrarias, extorsión, robo a detenidos, uso excesivo de la violencia, amenazas, falsas acusaciones, entre otras. También incluyo como mala conducta aquellos delitos tipificados como graves en los códigos penales y que cometen los policías estando o no en servicio, como son sus vinculaciones con bandas delictivas o su participación en delitos tales como el asesinato, asaltos, secuestros o tráfico de personas, armas y drogas, entre otros. No me refiero, por lo tanto, a la mala conducta policial

que deviene de la disciplina interna (por ejemplo, no rendir el saludo a un superior) o de aquellas situaciones que así pudieran interpretarse pero que más bien tienen que ver con una falta de profesionalismo o pericia técnica (por ejemplo, en un encuentro violento herir a la víctima en vez de al victimario).

No todos los casos de mala conducta policial son perseguidos de la misma manera o con el mismo rigor, ni proceden de una misma fuente. Cada fuente genera un específico tipo de delitos o abusos por parte de policías, lo que en última instancia establece también un específico tipo de víctimas.

Considero que en la actualidad para el caso mexicano se pueden identificar tres tipos de fuentes que alimentan la mala conducta policial: 1) políticas de seguridad pública y debilidad institucional de la organización policial, 2) intereses corruptos de policías a título individual o colectivo, e 3) intereses corruptos por autoridades de gobierno.

La fuente uno a su vez contiene dos vertientes que facilitan la mala conducta policial: una que tiene que ver con políticas de mano dura y otra con la corrupción interna de la organización. Las fuentes dos y tres engloban algunos fenómenos por los cuales los policías pueden llegar a tener una mala conducta, ya que ésta puede estar relacionada con la persecución de intereses particulares y contrarios a las funciones y metas de la institución o también puede deberse y justificarse debido a la coacción por parte de criminales. Entonces, si se toman en cuenta las diferentes vertientes que se derivan de las fuentes generales, se pueden identificar ocho diferentes fuentes particulares que alimentan la mala conducta policial:

Tabla 1

Fuentes generales y particulares que alimentan la mala conducta policial

FUENTES GENERALES	Políticas de seguridad pública y debilidad institucional de la organización policial	Intereses corruptos de policías a título individual o colectivo	Intereses corruptos de autoridades de gobierno
FUENTES PARTICULARES	a) Estrategias de mano dura en seguridad pública b) Corrupción interna en la organización	a) Intereses corruptos a título individual b) Intereses corruptos grupales c) Policías coaccionados por criminales a título individual d) Policías como grupo coaccionados por criminales	a) Jefes y autoridades que se unen libremente con criminales b) Jefes y autoridades que se unen de manera coaccionada con criminales

En lo que sigue expongo la importancia de las fuentes generales –y de las fuentes particulares que de estas se derivan- que considero posibilitan los distintos abusos en los que pueden llegar a caer los policías. Una vez realizada esta tarea, me enfocaré en la relación de estas fuentes con los diversos controles que se han implementado en los últimos años en la policía mexicana, con el fin de destacar el curso que seguirá el análisis a lo largo de este estudio en la interpretación de cómo dichas fuentes impiden a los controles cumplir su función de manera efectiva.

a) Políticas de la seguridad pública y debilidad institucional de la organización policial.

Ni duda cabe que muchos de los abusos policiales contra la ciudadanía provienen de las mismas políticas de seguridad pública, sobre todo de aquellas que se vinculan con estrategias de “mano dura” contra el delito y los delincuentes y que identifican a ciertos grupos como enemigos o subversivos a los cuales se debe combatir con toda la fuerza del Estado.

En las últimas décadas los reclamos sociales y políticos para atender los altos índices delictivos, así como las exigencias de organismos internacionales vinculados con los intereses norteamericanos, han favorecido la implementación de políticas de seguridad pública represoras y de mano dura en toda la región latinoamericana (Müller, 2016). Aun cuando discursivamente existe una política de seguridad ciudadana, en la mayor parte de países de la región se imponen las acciones policiales represivas, privilegiando en el combate a la inseguridad el uso de la fuerza, restricciones a la libertad y mayores penas carcelarias (Uildriks, 2010; Goldstein, 2010, y Müller, 2016, entre otros).

En México, en las últimas décadas las instituciones policiales han atendido primordialmente los delitos de alto impacto –o “violencia macro” como el narcotráfico y mucho menos los delitos comunes que afectan directamente a la población local. Se han otorgado mayores atribuciones y potestades a las autoridades policiales y al ministerio público y menos garantías y derechos a los ciudadanos y supuestos delincuentes; así también, las penas carcelarias crecieron y delitos que antes eran considerados “menores” hoy son tipificados como graves, lo que ha provocado un sobre población carcelaria en el país.²⁹

Así, una gran cantidad de denuncias y quejas ciudadanas contra policías en México se generan por detenciones arbitrarias, prepotencia, maltrato y ejercicio extremo de la violencia sobre todo de jóvenes (Silva, 2011).

Tanto en México como en varios países latinoamericanos los controles y estrategias contra el crimen han generado abusos contra la población y mayor ex-

²⁹ Véase, entre muchos otros, a: Carrión (2003), Velasco (2005) y Arellano Trejo (2008). De la misma manera, la prisión preventiva, medida extraordinaria que se tomaba sólo en casos especiales, es ahora una acción judicial muy común en México (Zepeda, 2009).

clusión y segregación de sectores de la población a los cuales se dirige una política de mano dura (Briscoe, 2014 y Moriconi, 2011).

Este tipo de abusos policiales son, en cierta medida, tolerados no sólo por la institución y las autoridades de gobierno, sino por gran parte de la población en cualquier parte del mundo donde tiene lugar el ejercicio de la mano dura (Bayley, 2003; Sklansky, 2005). Pero la misma tolerancia y falta de castigo a estos comportamientos merecen una explicación. ¿Por qué en un contexto de falta de profesionalismo y en donde existe una mala conducta policial que involucra delitos graves tipificados penalmente se toleran de todos modos los abusos cometidos por policías? ¿Por qué las comisiones de derechos humanos, las instancias de asuntos internos y las diferentes organizaciones de defensa de los derechos humanos no han logrado abatir el tipo de abusos policiales vinculados con el ejercicio de una mano dura? Estas preguntas encuentran una respuesta en el segundo y tercer capítulo de este estudio.

Ahora bien, derivado del temor a la crítica social y política del desempeño gubernamental en un entorno de competencia electoral, las autoridades de gobierno han buscado reducir la corrupción interna; o sea, aquella corrupción que se genera al interior de las propias corporaciones entre mandos y subordinados.

Algunos estudios sobre la policía mexicana (como el de Arteaga y López, 1998) señalan que en los años noventa todavía podía observarse una extendida corrupción interna en las corporaciones policiales a lo largo y ancho del país, donde para obtener diversos recursos y ventajas institucionales -como una patrulla para realizar las labores, un arma, la asignación de un cargo, un grado, una determinada zona laboral, un permiso para ausentarse del trabajo, evitar una sanción e incluso obtener un uniforme- había que dar dinero a los mandos, el cual para ser recuperado obligaba a los policías que pagaban a ejercer la extorsión o aceptar todo tipo de sobornos de parte de ciudadanos que detenían, con la tolerancia y permisividad de los mandos. Aunque la corrupción interna no ha desaparecido, considero que sí ha disminuido a partir de las reformas policiales, de que los recursos ya no se encuentran tan limitados y de una mayor supervisión sobre la institución.

Estudios posteriores al de Arteaga y López señalan que todavía la corrupción interna tiene presencia en algunas corporaciones policiales del país (Azaola, 2006). Así también de vez en cuando se ventilan en los medios de comunicación denuncias de policías acusando a sus superiores de pedir dinero o favores para la obtención de algún derecho o beneficio laboral, así como jefes policiales que afirman haber recibido una institución con graves problemas de corrupción interna.³⁰ En todo caso es de esperarse que débiles instituciones tengan un débil control sobre la corrupción interna y de que en la actualidad, ante la fuerte observación ciudada-

³⁰ Por ejemplo, en abril de 2013 el entonces fiscal general del Estado de Jalisco reconocía tener graves problemas de corrupción interna en esta institución y, por ello, afirmaba que una de las tareas prioritarias de su gestión sería el combate a la corrupción interna. *La Jornada Jalisco*, 21 de abril de 2013, p. 4.

na y en un contexto político de alternancia donde un escándalo de corrupción interna puede afectar las carreras políticas de jefes policiales y autoridades de gobierno, la corrupción interna tenga maneras de expresarse más ocultas o al menos disfrazadas. Sin embargo, persiste el cuestionamiento sobre por qué a pesar de los cambios y reformas y de la disminución de la corrupción interna, persisten los abusos policiales, así como por qué no se observa que la supervisión interna esté combatiendo de manera eficaz la mala conducta policial. El capítulo 4 de este estudio se enfoca en el análisis de las principales fallas que presentan los controles formales internos para fin de dilucidar una respuesta a este cuestionamiento.

b) Intereses corruptos de policías a título individual o colectivo.

La mala conducta policial vinculada al ejercicio laboral de mano dura parece poca cosa cuando se le compara con aquellos delitos que cometen malos policías y que los involucra robando, secuestrando, extorsionando, sembrando pruebas a inocentes, asesinando, protegiendo a criminales o trabajando para grupos delictivos.

Para autoridades y políticos el problema de la mala conducta policial no reside principalmente en las políticas de mano dura sino en los mismos policías. Quizá no haya un consenso social y político más amplio en torno a que el principal problema que enfrentan las corporaciones policiales en el país y el poco éxito de las reformas se debe a la calidad de sus recursos humanos (Suárez, 2006; Bergman, 2007; Zepeda, 2010, y Silva, 2011).

De las constantes declaraciones de funcionarios de gobierno y jefes policiales se desprende una visión de que las corporaciones policiales del país están repletas de malos policías que a título individual persiguen sus egoístas y malsanos intereses, siempre en contra de los principios y la normatividad institucional, abusando de los ciudadanos para obtener un beneficio económico, extorsionándolos, robándoles sus pertenencias e incluso cometiendo delitos más graves o trabajando para grupos delictivos. Para muchas autoridades es el dinero obtenido fácilmente lo que muchos individuos buscan al enlistarse en la institución, no el servicio a la sociedad. De aquí, entonces, la justificación para el aumento de sueldos, bonos y compensaciones a los policías en servicio, un mayor control en los procesos de ingreso y capacitación y que los exámenes de ingreso y permanencia incluyan pruebas en torno a detectar posibles problemas con el barrio o la comunidad donde el candidato vive, sus verdaderas intenciones para ser policía, su involucramiento con delinquentes o con delitos en el pasado, su posición personal frente al delito, entre otras posibles actitudes y conductas que pueden llevar al candidato a ser rechazado. Todas estas acciones se han llevado a cabo en los últimos veinte años, en algunas corporaciones más que en otras, aunque en todo el país se han reforzado a partir de las reformas constitucionales del 2008 que obligan a que toda persona que trabaje o desee ingresar en el sistema de procuración de justicia apruebe una

serie de evaluaciones, denominadas “exámenes de confianza”, que consisten en cinco valoraciones: médico, psicológico, antidoping, socioeconómico y poligráfico. Reprobar alguno de estos exámenes significa jurídicamente la destitución inmediata para quien ya trabaja como policía o, en su caso, la inadmisión para quien aspira a trabajar como policía.

En el mismo tenor, o sea, enfocado en los factores individuales, trabajan las instancias de asuntos internos (y hasta las comisiones de derechos humanos); concibiendo que la mala conducta policial se debe exclusivamente a la existencia de algunas “manzanas podridas” que cayeron a una caja donde predominan las manzanas buenas (Sabet, 2012). Prácticamente ninguna instancia de control interno en el país investiga o da cuenta de grupos de policías cometiendo delitos colectivamente o los nexos entre policías con bandas delictivas, no obstante que en los medios de comunicación aparecen continuamente casos que demuestran que en gran parte de los delitos y abusos policiales participaron varios policías y hasta mandos de altas jerarquías.

A pesar de este panorama y de que muchos policías en el país han sido encarcelados, despedidos o al menos sancionados por cometer delitos a título individual, los abusos y delitos en que se ven involucrados los policías continúan, como lo testifican las constantes noticias en los medios informativos y las quejas ciudadanas ante los Organismos Públicos de Derechos Humanos (OPDH). Este estudio busca una explicación al por qué la mala conducta policial a título individual continúa, haciendo énfasis en las fallas y debilidades de los controles internos.

Sin embargo, quizá el problema más grave de la mala conducta policial no tenga que ver con los abusos policiales cometidos por una política represiva o con delitos que a título individual realizan malos agentes, sino con la conformación de grupos de policías –incluso corporaciones enteras- para cometer todos aquellos abusos y delitos que dejan ganancias económicas de manera colectiva, desde la búsqueda de soborno por parte de ciudadanos infractores, el cobro a comerciantes por servicios particulares, la búsqueda de dádivas de empresarios a cambio de preferencias en la vigilancia de sus casas o negocios, hasta la extorsión, el robo y delitos más graves, como el secuestro, el asesinato y la vinculación con bandas criminales.

Pero aún la mala conducta policial a título grupal no siempre tiene ni una expresión ni un origen transparente. En ocasiones no queda claro si las manifestaciones de fuerza de la policía como colectivo, sobre todo cuando se manifiestan contra el abuso y hostigamientos de sus jefes, se debe a la defensa de intereses ilegítimos –para la protección de actividades corruptas- o por la exigencia de mejoras laborales o contra el autoritarismo institucional que en no pocas ocasiones ha violentado los derechos legítimos de los propios policías.

Por ejemplo, para Sain (2010) en Buenos Aires los policías, como colectivo que defienden sus malsanos intereses, han logrado acumular tal poder como

para ir en contra de mejoras institucionales que los gobiernos han intentado implementar. Este poder lo dejaron crecer diferentes gobiernos en el pasado a través de “acuerdos” o “pactos” -mantenidos en secreto- donde se intercambiaba permisividad o al menos tolerancia para obtener ganancias ilícitas de la función policial a cambio de la disposición para controlar los delitos y rendir obediencia a las autoridades.

En el mismo sentido, en México los estudios sobre policía que han emergido en las últimas décadas coinciden en que en este país han existido pactos entre policías y gobiernos, no sólo para mantener un trato especial a cambio de lealtad, sino también para establecer y proteger actividades ilícitas y corruptas. Y que esto - que se ha venido haciendo desde prácticamente el nacimiento de las corporaciones policiales mexicanas- es lo que ha limitado el éxito de las reformas (Yáñez, 1999; Alvarado y Davis, 2001; López Portillo; 2000 y 2003; Macedo, 2005).

Una variante de la fuerza de los policías como colectivo para ir contra las reformas para conservar ganancias ilícitas se encuentra en la existencia de lo que algunos analistas denominan “enclaves de resistencia”, que tienen que ver con “prácticas informales” o “anquilosadas”, poco democráticas, que han llegado a formar parte de la “subcultura policial”, y que nacieron y crecieron durante décadas gracias al abandono o desatención de la institución policial por parte de las autoridades de gobierno (o gracias a los pactos arriba mencionados), todo lo cual impide, frena o va en contra de las reformas policiales de los últimos años (Azaola, 2006; Suárez de Garay, 2006; Bergman, 2007, Arellano Trejo, 2008, Alvarado, 2012, Bailey, 2014). Desde este punto de vista, se entiende que los policías, como colectivo, no ven conveniente abandonar las formas culturales de hacer las cosas, pues les reditúa no sólo sentido a su identidad, sino y sobre todo ganancias ilícitas.

Otra variante que explica la persistencia de la mala conducta en los policías –a nivel individual o colectivo-, es la posibilidad que tienen para vincularse con bandas criminales con amplio poder (sobre todo carteles de las drogas). A estos criminales se acercan, de manera libre y autónoma, los malos policías por las amplias ganancias que otorgan los criminales; ganancias que se multiplican cuando se es un policía con poder de mando en la institución policial, pues la información y el uso de su autoridad sobre sus subordinados se puede poner al servicio de los delincuentes. También las habilidades aprendidas en la institución, así como los recursos materiales y de infraestructura pueden ponerse a disposición de los criminales. En la mayor parte de países latinoamericanos se han hecho públicos casos donde personal en activo de las fuerzas policiales y militares trabajaban para grupos criminales. Así también se sabe que no pocos grupos criminales en México están compuestos por expolicías y exmilitares, el caso más conocido es el del *Cartel de los Zetas* que se formó a partir de militares desertores. Los vínculos de policías que de manera libre y autónoma se unen a bandas criminales sólo se eviden-

cian cuando las procuradurías los detienen gracias sobre todo a acusaciones de criminales detenidos.

Hay policías, autoridades y analistas que afirman que en muchos casos los policías no colaboran o se unen libremente con bandas criminales sino que son obligados, coaccionados, amenazados, para hacerlo, sin el conocimiento de sus mandos superiores. Esto es posible porque la mayoría de corporaciones policiales no están “blindadas” para resistir la compra o la coacción de los grupos criminales, quienes aprovechan las debilidades institucionales, la falta de protección al personal y de investigaciones cuando un policía muere a manos de criminales.³¹

El capítulo 5 y 6 analizan el efecto que tienen las debilidades institucionales en la persistencia de los abusos policiales, sobre todo enfocándose en la conformación de la cadena de mando, que es la responsable de supervisar a los subordinados, para destacar tanto las posibilidades que los policías tienen de evadir dicha supervisión como los diferentes significados que le dan a la buena y mala conducta policial y que, en última instancia, permite justificar la propia conducta ante sí mismos y sus iguales.

c) Intereses corruptos de autoridades de gobierno.

Una vuelta más de tuerca en este tema de las vinculaciones de policías con criminales es la participación de las cúpulas institucionales y de máximas autoridades de gobierno. El país ha sido testigo de la existencia de cuerpos policiales enteros que trabajaban para los delincuentes o cuyas direcciones fueron asignadas como una prerrogativa a grupos criminales, por pago de favores otorgados o por amenazas. En estos casos la corrupción viene desde las más altas esferas y la mala conducta policial se genera y multiplica al amparo, protección y promoción de los más altos niveles de gobierno. Aquí se trata no sólo de una debilidad de la institución policial sino también de una debilidad del Estado para controlar la conducta de gobernantes y políticos o, en su caso, para blindarlos ante las presiones de criminales.

El problema de la vinculación de autoridades de gobierno con bandas criminales abarca no sólo a jefes policiales y alcaldes, sino también a gobernadores de estados y partidos políticos. En los últimos tres años cuatro gobernadores han sido detenidos acusados de haber cometido diversos delitos, entre los cuales se cuentan el tener nexos con la delincuencia organizada.³² En el mismo sentido, según denuncia el periódico *Reforma*, de los 500 diputados, que en la actualidad se encuentran en funciones y conforman la LXIII Legislatura, 129 han sido relacionados con el crimen organizado o se han visto involucrados en casos de corrupción. De estos

³¹ En este sentido, Sabet (2012) hace notar que en México el asesinato de un policía no se persigue ni se castiga de manera especial; comúnmente existe la creencia entre autoridades y sociedad en general de que los policías caídos fueron ajusticiados por sus nexos con criminales.

³² Véase *El Economista*, 18 de enero de 2016.

129, más de la mitad, 70, fueron designados de manera directa por sus partidos a través de la vía plurinominal.³³

Hay aquí también dos posiciones: una donde los gobernantes y políticos se alían con delincuentes de manera libre y autónoma y otra donde son coaccionados a hacerlo. La manera libre aduce que las vinculaciones entre gobernantes y criminales se hacen o bien por pactos o acuerdos políticos que convienen a la gobernabilidad de una región o control de la criminalidad (al igual que sucede en otros países latinoamericanos) o bien –ya sea mediando acuerdos o no– porque los gobernantes han entrado en relaciones convenientes con el crimen organizado. Aquí se trata de gobernantes corruptos y sin escrúpulos.

Las vinculaciones entre criminales y gobernantes y políticos en Latinoamérica han sido evidenciadas con cierta frecuencia. Por ejemplo, en Colombia se denunció que en el 2005 más del 35% de congresistas estaban vinculados con estructuras criminales, pero también en la historia reciente se han visto casos en Honduras, Perú, Argentina y Guatemala donde gobernantes y funcionarios de alto nivel han sido señalados de estar involucrados en lavado de dinero, tráfico de armas, narcotráfico, entre otros muchos delitos (Uribe, 2014).

En el caso mexicano, Vanderwood (1984), Escalante (1992) y López Portillo (2000), entre muchos otros, afirman que en el siglo XIX debido a la inestabilidad política y al crecimiento de la delincuencia, los diferentes gobiernos nacionales negociaron la aplicación de la ley con guerrilleros y bandidos a cambio de ayudarles a mantener cierto orden y la centralización del control político en el país.³⁴

Después de la Revolución, y con la instauración del PRI como partido único algunos autores suponen que la negociación con delincuentes continuó siendo parte de la forma en que el gobierno mantenía cierto control y orden de la violencia en el territorio nacional (López Portillo, 2000, 2003; Alvarado y Davis 2001; Resa, 2009; Acosta, 2012, y Nieto, 2013).

La idea de la negociación entre autoridades de gobierno y criminales y policías es atractiva porque durante décadas se han evidenciado en muchas ciudades del país relaciones de complicidad entre autoridades de gobierno y criminales. Así lo demuestran los constantes escándalos de máximas autoridades vinculadas con criminales, sobre todo con narcotraficantes, desde secretarios de estado, hasta gobernantes, presidentes municipales y jefes policiales. En especial, los estudios de Astorga (2005 y 2007) muestran evidencias de que gobernantes y autoridades en

³³ Véase: <http://www.sinembargo.mx/23-08-2015/1460176>

³⁴ No solo en los inicios del México independiente se observó en la región dificultades gubernamentales para mantener el orden y la seguridad de los habitantes por sí mismos. En un excelente estudio histórico sobre la policía en la ciudad de Guadalajara, Arizaga (2016) da cuenta de que en el siglo XVI las autoridades coloniales vendían mediante subasta pública el cargo de Alguacil, personaje que fungía como encargado de la seguridad y la vigilancia en la ciudad a cambio de las ganancias que dejaba las multas que imponía a aquellos que alteraban el orden.

tiempos recientes han negociado protección e impunidad con bandas de narcotraficantes.

Sin embargo, aunque no se puede negar la existencia de vínculos entre grupos criminales y autoridades de gobierno, el que se detenga a algunos gobernantes y funcionarios de alto nivel acusados de estar coludidos con criminales hace suponer la disposición política de la mayoría de gobernantes de no negociar con criminales.

Además, el contexto de competencia electoral no facilita a las autoridades políticas negociaciones duraderas con criminales (Velasco, 2005 y Briscoe, 2014). Para Villarreal (2002), el rompimiento de negociaciones entre bandas criminales y gobiernos como manera de controlar la violencia inició a finales de la década de los ochenta y se debió tanto a una mayor observación social y política en tiempos en que la transición democrática empezaba a ser una realidad en el país (y existía entre los políticos un mayor temor a los escándalos que afectaran su imagen), como por el quebrantamiento de redes tradicionales de patronazgo locales y regionales, pues una competencia electoral cada vez más efectiva y el constante riesgo de perder el poder gubernamental hacía que las autoridades no pudieran garantizar los acuerdos creados bajo tales negociaciones.

Con una competencia electoral más equilibrada y vigilada el cacique o patrón –nos dice Villarreal (ídem)- ya no tiene incentivos para garantizar ningún acuerdo ni puede usar la violencia contra los opositores por miedo a que la violencia pueda ser usada contra él cuando ya no se encuentre en el poder. Además, al no haber un partido único es más difícil garantizar impunidad para los aliados, lo que facilitaba la actuación violenta; y, bajo una competencia electoral vigilada, el poder y la legitimidad de las autoridades ya no dependen exclusivamente de la distribución de recursos y favores que hace el patrón a sus clientelas, sino que también deben tomar en cuenta la percepción que la gente tiene de su desempeño. Por lo tanto, el patrón tiene más incentivos para mejorar el sistema de procuración de justicia estatal y para rechazar los métodos violentos con el fin de ganar el apoyo de unos votantes que cada vez más critican y rechazan el mal desempeño gubernamental.

Así, aun cuando se observan vínculos entre criminales y autoridades políticas, éstos, en el contexto político actual de competencia electoral, son difíciles de mantener más allá del periodo en que la autoridad se mantiene en el gobierno.

Una variante de la versión de los pactos entre criminales y gobernantes señala que –mediando o no pactos-, los acuerdos y los vínculos libres existen. Gobernantes, políticos y funcionarios se relacionan de manera libre con delincuentes para obtener beneficios particulares y para poder financiar e impulsar su carrera política.

La otra versión de las relaciones entre gobernantes y criminales es aquella que señala que las vinculaciones no tienen que ver con pactos ni acuerdos, ni por

intereses particulares y egoístas, sino con amenazas y coacción. Los criminales obligan a los gobernantes y funcionarios no sólo para que no ejerzan acciones contra ellos, sino también para que los protejan en sus actividades ilícitas. Así también, los criminales para tener un mejor control sobre la actividad gubernamental exigen que en algunas dependencias de gobierno, ellos tengan la prerrogativa y el poder para ubicar a sus aliados y sacar a sus enemigos, todo esto bajo amenazas y amedrentamiento.

La versión de que criminales coaccionan a policías, funcionarios, gobernantes puede llegar ser muy conveniente para estos cuando son detenidos. Sin embargo, no hay que obviar el poder de los criminales para efectivamente obligar a estar de su lado, ni que faltan blindajes para oponerse a la coacción criminal, como tampoco pasar por alto los señalamientos de muchos policías y funcionarios de gobierno y partidos políticos en torno a que constantemente reciben amenazas de criminales.

Según la Asociación de Autoridades Locales de México (Aalmac) en los últimos diez años cerca de 100 alcaldes y más de mil funcionarios han sufrido atentados por parte del crimen organizado.³⁵ Ya desde el año 2013, a Federación Nacional de Municipios de México denunciaba que a cuatro años del inicio de la llamada “guerra contra el narcotráfico” más de 1,200 funcionarios locales y 34 alcaldes habían sido asesinados por el crimen organizado.³⁶

La mayor parte de los crímenes y atentados contra policías, gobernantes y políticos han quedado impunes y en muchos de ellos recae la sospecha social de que fueron atacados no por oponerse a tener vínculos con criminales, sino, más bien, por tenerlos. Los atentados en estos casos se interpretan como producto de desavenencias entre las partes o la reacción violenta de un grupo criminal rival.

No se sabe cuántos alcaldes, gobernadores y políticos han sucumbido a las intimidaciones y amenazas de criminales o han buscado de buena gana vincularse con bandas organizadas o incluso ocupan una alta jerarquía en alguna estructura criminal, como lo han denunciado en ocasiones la PGR y documentado algunos analistas tanto en México como en Latinoamérica.³⁷ Pero la percepción social es que la corrupción y los vínculos con criminales abarca todos los niveles de gobierno y a muchísimos funcionarios y políticos.

Sin embargo, las vinculaciones entre políticos, gobernantes y funcionarios de alto nivel con criminales se encuentra en medio de fuertes presiones y tensiones. Se supone que en tiempos de alternancia, los gobernantes y una gran cantidad de funcionarios en cualquier instancia (municipal, estatal o federal) buscan continuar una carrera política que los impulse a siguientes peldaños de la vida política del

³⁵ *La Jornada*, 3 de enero de 2016, p. 4.

³⁶ *La Jornada*, 16 de mayo de 2013, p. 14.

³⁷ Véase, por ejemplo, Astorga, 2012.

país; por ello están al tanto de su imagen y de la opinión pública, y no les conviene un escándalo de este tipo. Están también conscientes de que los opositores están buscando cualquier tropiezo, error o exceso para sacar ventaja política. Por lo demás, como ya ha sucedido con muchos gobernantes, tales relaciones los ponen en riesgo de perder la libertad y la vida. En este contexto, ¿acaso el vincularse con grupos criminales no pone en riesgo, además de la libertad y la vida, las propias carreras políticas? Pero, por otra parte, no se puede negar que en ocasiones la vinculación con criminales puede llegar a ser atractiva: las recompensas económicas de las bandas criminales son jugosas, cuentan con poder para intimidar o deshacerse de los propios enemigos u opositores y, además, con redes políticas y contactos de todo tipo que pueden poner a disposición de los funcionarios corruptos. Por supuesto, habrá algunos casos donde tales tensiones sean más fuertes, pero en todo caso habrá de decantarse hacia uno u otro lado.

En las conclusiones de este estudio se retoma el papel de las altas autoridades policiales en los abusos policiales y su vinculación con los temas que se abordan al interior del resto de los capítulos, con el fin de reflexionar sobre las posibilidades que tiene la institución para mejorar el desempeño de los controles.

Ahora bien, la clasificación de estos fenómenos permite ordenar la complejidad del problema para poder analizarlo. Como se ha observado el problema de la mala conducta policial tiene varias fuentes. Los controles existentes no atacan todas las fuentes, solo las individuales. Sin embargo, existen acciones de gobierno que han atendido los problemas derivados de las fuentes que alimentan la mala conducta (y otras acciones de gobierno que lo están agravando, como serían las políticas de mano dura y mayores penas carcelarias). Este estudio concibe que el análisis de las acciones de gobierno y del funcionamiento de los diferentes controles permite contestar la principal pregunta planteada.

En este estudio se considera que según la fuente que alimenta la mala conducta policial es el grado de resistencia a las acciones de control y supervisión gubernamentales. No se pierde de vista que cada fuente tiene resistencias y problemas distintos y que los controles implementados hasta la fecha funcionan para un tipo de fuentes pero no para otros. También se tiene en cuenta que existen factores sociales y políticos que los atraviesan a todos; no sólo aquellos que tienen que ver con el alto crecimiento delictivo, sino también con procesos de transición democrática, formas tradicionales de manejar las instituciones y prácticas informales de funcionamiento institucional.

Los controles de la conducta policial en México.

Hasta aquí he querido señalar los fenómenos políticos implicados en el poco éxito de las reformas para mejorar la conducta policial, así como clasificar las fuentes que alimentan la mala conducta policial. A lo largo de este estudio se analizan

estas fuentes en su relación con los fenómenos políticos señalados, con el fin de dar cuenta de por qué los diferentes controles no han podido hacer bien su cometido y por qué, en última instancia, la mala conducta policial ha persistido a pesar de las reformas iniciadas hace ya 20 años.

En el presente apartado se expone una clasificación de aquellos controles que entran en juego para hacer frente a las fuentes que alimentan la mala conducta policial. Esto nos permitirá analizar con mayor detalle su incidencia en la supervisión de la conducta policial y, en su caso, las fallas o factores que están afectando su desempeño.

En la prevención, disminución y erradicación de la mala conducta policial intervienen varias instancias de control. Algunas son internas y otras externas a la institución policial. Unas presentan autonomía del gobierno y otras son dependientes de él. Existen aquellas que supervisan formalmente la conducta policial y otras que lo hacen de manera informal.³⁸

En lo general, por el carácter de su competencia, en las corporaciones policiales municipales de México se pueden establecer dos tipos de controles: *externos* e *internos*. Los *controles externos* buscan limitar el distanciamiento entre la institución y la población al permitir que los ciudadanos puedan tener una reparación del daño cuando la actuación de los policías violenta sus derechos. En este sentido, los controles externos trabajan más sobre las preocupaciones ciudadanas. Por su parte, los *controles internos* son los mecanismos que utilizan las organizaciones para que la discrecionalidad de los agentes se apegue a los principios institucionales y a los marcos jurídicos establecidos. Este tipo de controles atienden más las preocupaciones corporativas.

Cada uno de estos grupos también puede caer dentro de una clasificación más general que alude a controles *formales* e *informales*. Los *controles formales* son aquellos que se generan a través de instancias y aparatos institucionales que especifican un marco normativo de actuación y que cuentan con recursos materiales, humanos y económicos para realizar su labor. Por su parte, los *controles informales* son aquellos que tienen un efecto de control, aun cuando no se lo propongan específicamente. Por lo común, se alude a su “informalidad” por no encontrarse institucionalizados y depender más de ideas y juicios de valor no necesariamente registrados ni sancionados en leyes, reglamentos o códigos de conducta. Una institución policial puede llegar a tener la incidencia tanto de controles externos, formales e informales, como de controles internos, formales e informales.

Los *controles externos formales* están representados sobre todo por las leyes generales que permiten o impiden a los policías realizar o no ciertas acciones.

³⁸ Esta clasificación de los controles policiales (en externos, internos, formales e informales) sigue a la que comúnmente se adhieren los estudios sobre rendición de cuentas de la institución policial. Véase, por ejemplo, a Loubet del Bayle, 1992; Torrente, 1997; Arias y Zúñiga, 2008; López Portillo y Martínez-Solares, 2010, entre otros.

Como instancias que recogen e investigan las denuncias ciudadanas, las instituciones policiales tienen comúnmente la vigilancia de dos controles formales externos. Una de estas instancias está representada por las comisiones estatales de derechos humanos, que desde 1993 tienen presencia en cada uno de los estados que conforman la nación, y la otra la conforman las unidades de Asuntos Internos de los Ayuntamientos, que aunque son parte del gobierno municipal, formalmente son independientes y autónomas de las corporaciones policiales.³⁹

Los *controles externos informales* se encuentran sobre todo representados por la fuerza que llegan a tener las críticas y escrutinios de los medios masivos de comunicación, los partidos políticos, la sociedad civil y, en especial, la presión que ejerce la población a través de sus votos y reclamos sobre la actuación y eficiencia de las organizaciones policiales (Mawby y Wright, 2005). El alcance de los reclamos ciudadanos es difícil establecerlo, pero sí podemos señalar la preocupación que han manifestado desde hace algunos años, todos los órdenes de gobierno por vincular la participación ciudadana con las instituciones encargadas de la seguridad pública en el país, teniendo, entre otros fines, la supervisión informal de la población en el trabajo policial.

Los *controles internos formales* presentan dos divisiones. Tenemos aquellos que parten de los órganos internos de inspección o supervisión y aquellos otros que parten de los superiores jerárquicos, quienes tienen la responsabilidad directa del comportamiento y actuaciones de los subordinados a su cargo. Son pocas las corporaciones policiales en México que cuentan con una supervisión interna autónoma, la gran mayoría dejan el control interno en manos de los superiores jerárquicos quienes por lo común sólo ejercen control de sus subordinados en aspectos de la disciplina laboral que se encuentra regida por “reglamentos internos”.

Por su parte, los *controles internos informales* también presentan dos divisiones. El primer tipo de *control interno informal* tiene que ver con el autocontrol que el mismo individuo ejerce de su comportamiento, y que descansa en la interiorización y autodisciplina de normas implícitas o explícitas que apoyan un sentimiento de utilidad social y de prestigio de su actividad. El segundo tipo de *control interno informal* es aquel que encuentra su base en la presión cotidiana que el mismo grupo ejerce sobre los individuos que desde la cultura ocupacional se consideran incorrectos, como sería el negar la ayuda o protección al compañero en peligro. Sin embargo, este control tanto puede limitar la autonomía del policía como puede promoverla, sobre todo cuando se trata de protegerse de la inspección

³⁹ Esta autonomía es relativa porque a final de cuentas la corporación policial municipal es una institución a cargo del Ayuntamiento y la Policía Municipal depende directamente del Ayuntamiento. No todos los Ayuntamientos en el país han conformado un departamento de asuntos internos y realmente son pocos los que cuentan con suficientes recursos humanos y materiales para atender las quejas ciudadanas. Sabet (2012) señala que los municipios de Guadalajara y Monterrey tienen las más grandes unidades de asuntos internos en el país en cuanto a personal, -con alrededor de 80 empleados, mientras ciudades como Chihuahua que tienen más de mil policías sólo cuentan con cinco empleados.

y vigilancia de los controles externos. En general la sociedad mantiene serias dudas de que este tipo de autocontroles existan en las corporaciones policiales del país, debido a los altos niveles de corrupción y de delitos en los que incurrir con frecuencia los policías.

La siguiente tabla puede ayudar al lector a ubicar rápidamente los controles y las instancias que los atienden.

Tabla 2
Tipos de controles en la organización policial mexicana
e instancias de control

TIPO DE CONTROL	FORMALES	INFORMALES
Externos	A) Comisiones estatales de derechos humanos B) Departamentos de Asuntos Inter- nos	Medios masivos de comunica- ción, partidos políticos, socie- dad civil, crítica social
Internos	A) Órganos internos de inspección B) Superiores jerárquicos	A) Autocontrol individual B) Autocontrol de los policías como grupo

Este estudio hace especial hincapié en las instancias de control formales, tanto externas como internas, por considerar que son las que tienen una mayor capacidad, injerencia y obligación jurídica de incidir en la disminución de los abusos policiales. Pero también porque son en las que se han centrado las reformas gubernamentales en materia policial, así como las que mayor observación han tenido de parte de los estudiosos del tema. Además, considero que su análisis permite dilucidar las causas por las cuales no se ha logrado erradicar la mala conducta policial.

Para este estudio, los *controles externos informales* están representados por una gran variedad de actores de la sociedad civil que con su crítica logran la implementación de políticas y programas gubernamentales que buscan directamente reducir los abusos policiales. En este sentido, tienen una función política al influir sobre las decisiones de gobierno y, por ello, se argumenta en este trabajo que conforman un contexto que posibilita el surgimiento y funcionamiento de los controles formales que están vinculados directamente al Estado.

Por su parte, los *controles internos informales*, representados por el control de los pares -bajo nociones, valores y normas informales que tienen que ver con una deontología profesional-, así como por el autocontrol individual -que descansaría en los juicios personales que cada policía hace de su conducta-, se manifiestan de muchas maneras en franca oposición con prácticas tradicionales de asignación del mando y de ejercer la autoridad y la supervisión de los subordinados, lo

que permite una gran cantidad de juicios sobre la conducta que deben guardar los policías en cada nivel jerárquico.

Esta clasificación de los controles nos permite ordenar los diferentes elementos de análisis para cada una de las fuentes que anterior y brevemente hemos descrito alimentan diferentes tipos de mala conducta policial, así como ubicar los fenómenos políticos, sociales y organizacionales implicados. La siguiente tabla ilustra de manera general y a grandes rasgos los diferentes elementos que se incorporarán en el análisis del presente estudio.

Tabla 3
Relación entre fuentes, controles y fenómenos implicados

FUENTES PARTICULARES QUE ALIMENTAN LA MALA CONDUCTA POLICIAL	CONTROLES CON CAPACIDAD PREPONDERANTE PARA ACTUAR	FENÓMENOS POLÍTICOS, SOCIALES Y ORGANIZACIONALES IMPLICADOS
Políticas de mano dura	Externos, formales e informales	Presiones internacionales y ciudadanas, competencia electoral que exige resultados inmediatos y fáciles
Corrupción interna	Internos formales e informales	Abandono institucional y sin recursos adecuados para operar, debilidad de controles tanto externos como internos
Intereses corruptos a título individual	Internos, formales e informales	Debilidad institucional y de los controles internos
Intereses corruptos grupales	Internos informales	Vigencia de relaciones corporativistas y de pactos o acuerdo entre policía y gobierno
Policías coaccionados por criminales a título individual	Internos formales e informales	Carencias institucionales de protección y blindaje
Policías coaccionados por criminales de manera colectiva	Externos informales e Internos formales e informales	Carencias institucionales de protección y blindaje
Jefes y autoridades que se unen libremente con criminales	Externos informales	Carencias gubernamentales de controles formales
Jefes y autoridades que se unen de manera coaccionada con criminales	Externos informales	Carencias gubernamentales de controles formales, así como falta de protección y blindaje

Principales preguntas de investigación e hipótesis.

Como hemos señalado, después de más de dos décadas de esfuerzos del Estado por limitar la mala conducta policial ésta persiste con singular fuerza. La principal pregunta de este estudio es la siguiente: ¿por qué a pesar de más de dos décadas de esfuerzos gubernamentales por mejorar la actuación policial en el país continúan existiendo malos policías?

El contexto político actual en México, de exigencia ciudadana y competencia electoral, posibilita el diseño e implementación de acciones gubernamentales para mejorar en general el sistema de procuración de justicia y, en particular, las corporaciones policiales en el país. Sin duda, un ambiente más democrático y competido electoralmente ayuda a una mayor vigilancia social y política de la actuación policial, así como procura un acercamiento de las instituciones policiales a los problemas de inseguridad de la población. Sin embargo, existen factores que han emergido del nuevo entorno democrático que para este estudio no están permitiendo el éxito de las reformas policiales en el país (politización, descentralización gubernamental, falta de coordinación y acuerdos entre actores políticos), además de prácticas tradicionales de ejercer el gobierno (relaciones corporativas, clientelas y particularistas). En este sentido, la presente investigación busca responder también la siguiente pregunta ¿De qué manera el entorno político está afectando los esfuerzos del Estado para controlar la conducta policial?

A lo largo del estudio se argumenta –y esta es la tesis– que las corporaciones policiales en México mantienen un diseño institucional dominado por la incidencia del sistema político vigente que dificulta el control de la conducta policial.

Para sostener esta tesis y responder a las preguntas de investigación, el presente estudio relaciona estrechamente las dificultades que tienen los diferentes controles arriba clasificados para reducir la mala conducta policial dentro de su ámbito de competencia con los elementos del entorno político actual descrito más arriba, tomando siempre en cuenta las fuentes que alimentan la mala conducta policial antes señaladas.

Datos y estilo de trabajo.

La presente investigación abreva de varias fuentes: un extenso trabajo etnográfico, estudios académicos, datos hemerográficos, así como informes y registros policiales.

Las fuentes hemerográficas han sido de gran ayuda en un contexto donde es difícil conseguir información oficial o de funcionarios de alto nivel. La mayor parte de información que se genera en la institución se encuentra reservada por ley. Otra no existe porque simplemente los cuerpos policiales no la generan (por ejemplo, diagnósticos sobre conducta policial). Además, por lo común, las autoridades

policiales se muestran renuentes a dar información o entrevistas sino es a medios de comunicación. Son los periodistas los que acceden más fácilmente a entrevistas con funcionarios y jefes policiales, y es a ellos a los que las autoridades dan declaraciones periódicamente. De aquí que las fuentes periodísticas sean una parte importante en los estudios sobre policías, sobre todo cuando en la institución no se han formado departamentos especializados de análisis y comunicación y, en cambio, prevalece la falta de transparencia. Por eso, en no pocas ocasiones este estudio recurre a fuentes hemerográficas, sobre todo para la presentación de datos y declaraciones vertidas por funcionarios de alto nivel.⁴⁰

Ahora bien, en América Latina el interés académico en torno a temas tales como inseguridad pública, nueva violencia y cuerpos policiales nacieron con el resurgimiento de gobiernos democráticos; por ello, son relativamente recientes las investigaciones académicas sobre estos temas. Sin embargo, cada vez más crece el número de estudiosos y centros de investigación que dedican sus esfuerzos a analizar estos fenómenos, tanto en Latinoamérica como en Europa y los Estados Unidos. Así también, cada vez son más numerosas las publicaciones sobre estos temas, muchas de las cuales son retomadas en este estudio porque permiten destacar cómo la mala conducta policial que aquí se analiza se encuentra vinculada con fenómenos globales que tienen lugar en varios países de región.

El análisis de los significados que los policías dan a las transformaciones institucionales han permitido observar cómo tales significados se conectan con fenómenos más amplios y globales que tienen que ver con procesos de transición democrática, con desarrollo institucional y problemas de gobernabilidad. En este sentido es que seguimos a Goldstein (2010) y Nader (2011) cuando señalan que una de las principales virtudes de la etnografía es dar cuenta de cómo las acciones de los individuos afectan fenómenos políticos y sociales globales.

En México en los últimos años han surgido institutos y centros de investigación que documentan, registran y analizan diversos temas que tienen que ver con la seguridad pública en el país,⁴¹ así como estudios realizados por observadores extranjeros, lo que ha permitido ahora saber más de los problemas que aquejan a la

⁴⁰ En un contexto de politización de la información gubernamental, las autoridades son proclives a verter información exagerada o falsa. Es el caso, por ejemplo, de la información gubernamental sobre baja de delitos o del supuesto éxito de las políticas de depuración y del respeto a los derechos humanos por parte de las autoridades, así como del éxito de las reformas implementadas por el sólo hecho de que ciertos delitos bajaron. Según la información que las instituciones de gobierno otorgan se puede esperar un tono triunfalista o pesimista, pero casi siempre interpretaciones sesgadas y datos manipulados. Por esto en este estudio la información oficial y aquella generada por autoridades de gobierno que se hace pública se ha intentado en lo posible corroborar con otras fuentes con mayor autonomía, como, por ejemplo, las del INEGI.

⁴¹ Es el caso, entre otros, del Centro de Investigaciones para el Desarrollo, A.C. (CIDAC), de FUNDAR, Centro de Análisis e Investigación y del Centro de Investigación y Docencia Económicas A.C. (CIDE). Todas estos centros cuentan con páginas web y tienen acceso libre a publicaciones sobre el tema de la seguridad pública.

institución policial en México. En particular varios estudios sobre policía en México han sido realizados por antropólogos o por estudiosos que en retoman las herramientas de la etnografía, lo que ha permitido conocer mejor cómo las prácticas informales y la cultura policial tienen lugar en la labor cotidiana de los policías (Suárez, 2006; Azaola, 2006, y Sabet, 2012, entre otros).

La ruta metodológica para la obtención de datos etnográficos en este estudio ha partido de la consideración de que para entender el camino que están tomando las reformas diseñadas por las autoridades de gobierno es primordial conocer primero cómo las retoman e implementan las organizaciones y las personas que en ellas laboran. La antropología, con su andamiaje teórico y metodológico, ayuda a observar lo que las personas hacen con las reformas y con las disposiciones gubernamentales de cambio (Marks, 2010 y Pavel, 2013).

Sain (2010) afirma que los estudios policiales han centrado sus análisis en las funciones jurídicas y formales de la organización, descuidando las prácticas informales, o en su carácter autoritario, represivo y corrupto, más para estigmatizarla que para conocer su funcionamiento. Empero, creo que la antropología logra evitar ambas formas de acercamiento al estudiar el mundo policial.

Precisamente porque el estudioso del tema policial se enfrenta con frecuencia a suspicacias que rayan en la hostilidad hacia su persona (Glebbeck, 2003) y que la institución no ofrece mucha información, las herramientas de la antropología pueden ayudar a la obtención de aquellos datos empíricos que la misma institución no ofrece.

Pero además existe un énfasis académico de que la cultura laboral y las prácticas informales de hacer las cosas tienen un peso enorme en el desarrollo de los cambios y las reformas. Por ello, para los antropólogos toma una importancia relevante dar cuenta de las formas de pensar y de actuar de los policías que impulsan transformaciones en la organización (Sirimarco, 2010 y Fassin, 2013).

La antropología, sobre todo la funcionalista y de corte anglosajón, ha sido proclive a estudiar las prácticas policiales bajo un punto de vista de cómo se transmiten significados a partir de las especificidades laborales. De hecho en un principio seguí esta línea, pero el trabajo etnográfico dejó ver que en México los significados derivados del entorno político tienen mayor peso que los del entorno laboral, operativo o de sus encuentros cotidianos con ciudadanos. Por ello, las fuentes que alimentan la mala conducta policial provienen sobre todo de este entorno y de la forma en que se maneja la organización.

La cultura vista desde un punto de vista exclusivamente laboral explicaría los estilos de trabajo y las formas y prácticas de engañar la supervisión, pero para entender lo que está detrás de la corrupción, los abusos y los actos criminales y vínculos con delincuentes, en el caso mexicano, considero que es muy relevante el contexto social y político donde se genera esta conducta. Me explico. Por muchos valores que se tengan en torno al servicio ciudadano, si la institución no blindada

los policías contra los ataques de los criminales y su afán de doblegarlos, la cultura policial, como *control interno informal*, poco puede hacer. Y con procedimientos laxos y el ingreso de recomendados por alianzas políticas legítimas o ilegítimas la institución está a merced de que se llene de gente que trabaje para el crimen organizado.

a) Sobre el trabajo etnográfico realizado para este estudio.

Los datos etnográficos a través de entrevistas y relatos de vida proporcionados por policías para este estudio fueron obtenidos en dos etapas muy distintas. La primera etapa forma parte de mi formación académica que me llevó a realizar mi tesis para obtener el grado maestro en antropología social en el año 2000. Durante esta etapa entrevisté cerca de 30 policías tapatíos, durante los años que van de 1997 a 1999, en temas vinculados con relaciones de poder al interior de la corporación policial. La segunda etapa está directamente vinculada con los objetivos del presente estudio. Durante poco más de un año -2008-2009- tuve todas las facilidades del entonces director de la policía para acompañar a policías en el patrullaje cotidiano que realizan y de entrevistar a personal operativo durante sus horas de servicio sin ninguna restricción o injerencia institucional. Así, durante esta etapa conocí a muchos policías y tuve la oportunidad de entrevistar a cerca de 30 de ellos. A la fecha mantengo contacto con varios policías y expolicías, lo cual me ha permitido continuar con entrevistas y contar con su ayuda para actualizar y corroborar algunos de los datos que aquí expongo.

La mayor parte de las voces de policías que en este estudio se vierten fueron obtenidas durante esta etapa de trabajo de campo. Aunque no tuve restricciones para hacer preguntas, sí se mantuvo durante los primeros meses de mi trabajo un recelo hacia mi persona por parte de muchos de los entrevistados, bajo la sospecha de que yo fuera a contar las autoridades municipales lo que ellos me decían. Por lo demás, no fue cómodo para muchos entrevistados hablar de temas de corrupción y control, que son los temas que con más frecuencia yo abordaba. Después de algún tiempo con algunos policías logré entablar una relación de confianza que me permitió no sólo hacer entrevistas más profundas, sino también conocer a fondo la operación de la organización y las relaciones entre policías y subordinados, conocimientos base para entender cómo funcionan los controles internos. Muchos otros policías, aunque se mostraban renuentes para hablar sobre controles y corrupción, se mostraban muy dispuestos a hablar sobre los malos tratos institucionales de que son víctimas y las pocas posibilidades de hacer una carrera digna en la corporación; estos temas fueron incorporados como parte sustancial de la falta de identificación de muchos policías con los mandos y su supervisión, así como en general con las políticas de control de la conducta policial que la institución realiza cotidianamente, lo cual me permitió observar las dificultades para que

surjan valores y principios en torno a la justicia laboral y el servicio policial que considero son la base de los controles externos informales.

Uno de los objetivos de esta etapa, además de observar cómo la conducta policial se había ido modificando con respecto a la primera etapa mencionada, era conocer cómo los programas de acercamiento ciudadano y las políticas de gobierno en torno a hacer una policía llamada de “proximidad” estaban mejorando las relaciones entre policías y ciudadanos. Deseaba saber si la conducta del policía con respecto al ciudadano y viceversa estaban transformándose y en qué aspectos.

Cabe señalar que como opción estratégica para poder diferenciar el servicio policial en la ciudad elegí dos diferentes comandancias en dos áreas de la ciudad opuestas en términos económicos, de servicios y de problemas delictivos: la zona 2 (también conocida como “zona Minerva”) y la zona 6 (o “zona Tetlán”). Así, no sólo pude captar las diferencias en el servicio policial sino también las diferencias de organización en materia de seguridad de las colonias que en estas áreas habitan.

A través de la corporación tuve también la oportunidad de participar en los programas de atención a presidentes de colonos de ambas áreas de la ciudad y aprovechar los contactos con los comités vecinales que mantenían en ese entonces las comandancias de estas dos zonas. Así, me fue posible entrevistar a más de 20 presidentes de colonos sobre los problemas de inseguridad y su relación con los policías y con el servicio que brindan en ambas zonas.

Del análisis de las entrevistas, tanto a policías como a presidentes de colonos, se extrajeron las preocupaciones, intereses y motivaciones que en mucho guían la conducta policial y la relación que ellos establecen con los comités vecinales. Todo lo cual sirvió como la base empírica de este estudio.

La mayoría de datos etnográficos que se exponen en este estudio se encuentran respaldados por grabaciones. Pero algunos relatos y mucha de la percepción que mantengo de la policía se debe a las largas charlas informales -sin grabadora de por medio- que he mantenido con policías tapatíos en los últimos años, con muchos de los cuales llevo una relación de amistad. En todo caso, cuando a lo largo de este documento expongo datos basados en entrevistas grabadas, señalo un nombre ficticio del entrevistado, para guardar su anonimato (una petición de los entrevistados) y el cargo jerárquico al momento de ser entrevistado, como una forma de establecer sus funciones y compromisos institucionales, sobre todo en lo que respecta a la supervisión y control de la conducta sobre un grupo de subordinados cuando es el caso que se trata de policías con mando.

Descripción del objeto de estudio.

En México los estudios sobre policía son relativamente recientes. No es sino a partir de los años noventa, con el crecimiento delictivo y con la fortaleza de proce-

tos democráticos que llevaron a una transición política que la atención académica sobre el funcionamiento de los cuerpos policiales se empezó a generar. A pesar de esto la mayor parte de estudios sobre los policías se concentran en la ciudad de México y algunos muy pocos en Guadalajara y otras ciudades del país. En general, existe una carencia de conocimiento académico sobre lo que acontece en los cuerpos policiales del país (López Portillo, 2003; Müller, 2010, y Bailey, 2014).

Sin embargo, dada la historia común en materia de una política centralizada desde el gobierno federal que han compartido los estados y municipios del país, así como un abandono del quehacer en seguridad pública brindado por el Estado, se tiende a rescatar las características generales a la mayor parte de policías estatales y municipales, como serían una pobre calidad en los recursos humanos, carencia de recursos financieros, materiales y de equipo para operar, debilidades institucionales para enfrentar altos índices delictivos, carencia o debilidades en la implementación de controles de la conducta policial, altos niveles de corrupción y delincuencia policial, así como un contexto donde el sistema de procuración de justicia en todo el país es ineficiente y altamente dependiente de los manejos y lealtades políticas.

Por todo esto, y a falta de estudios locales que nos den luz sobre las diferencias entre cuerpos policiales, hay una tendencia a destacar las características que son comunes y a obviar las diferencias. Esto, por supuesto, es una debilidad de los estudios sobre policías, que es de esperar se vaya subsanando con el tiempo y la dedicación académica de estudiosos en varias partes del país. Sin embargo, considero que los argumentos esenciales, que se hacen de las corporaciones policiales preventivas en este estudio, pueden ser aplicados a todas las policías municipales del país puesto que comparten todas ellas el mismo diseño organizacional que el Estado mexicano ha impreso.⁴²

La presente investigación se centra en las corporaciones policiales municipales mexicanas, en particular, en la Policía Municipal de Guadalajara, porque se considera que de entre todos los cuerpos policiales que existen en el país, las corporaciones policiales municipales son las instituciones del Estado que presentan una fuerte exigencia social y política para adecuarse a los nuevos contextos democráticos nacionales, no sólo porque representan en su conjunto el segundo mayor número de miembros policiales en el país, sólo por detrás de las corporaciones policiales estatales,⁴³ sino también porque son quienes por tener un contacto más estrecho con la población representan la cara del Estado y son los primeros en ser obje-

⁴² Por supuesto, considero que aquí no caben aquellas experiencias locales en torno a policías comunitarias que se separan del Estado, como serían los modelos policiales en algunas comunidades de Guerrero y Michoacán que se organizan aparte del Estado. Tampoco incluyo los modelos policiales de algunas comunidades indígenas que históricamente han contado con su propia policía.

⁴³ La página web del Sistema Nacional de Seguridad Pública (SNSP) reportaba que en el año 2013 existían en México 397,664 policías, de los cuales 51 por ciento son estatales, 42 municipales y 7 ministeriales. Véase: <http://secretariadoejecutivo.gob.mx/index.php>

to del rechazo o aprobación de la gente al gobierno en turno (Alvarado y Davis, 2001; López Portillo, 2003; Benítez, 2004; Moloeznik, 2002, y Sabet, 2012, entre otros). Además, considero importante tomar en cuenta que a diferencia, por ejemplo, de las corporaciones policiales federales y de muchas estatales, las instituciones policiales municipales, además de encontrarse con graves carencias de recursos financieros, materiales y humanos, presentan graves problemas vinculados a la corrupción, a formas tradicionales de operar y a prácticas informales anquilosadas que las llevan a tener elevados índices de violaciones a los derechos humanos y de abusos de autoridad (Bergman, 2007; Silva, 2011, Sabet, 2012, Bailey, 2014).

Como ya lo mencioné, para la ilustración y ejemplificación de los datos y argumentos que se exponen en este estudio he elegido, como caso de estudio, a la corporación policial municipal de Guadalajara (PMG). En esta elección ha tenido que ver el conocimiento previo que he tenido de este cuerpo policial, ya que mi tesis de maestría la realicé sobre relaciones de poder entre mandos y subordinados que laboran en esta institución. Pero también la elegí porque considero que esta corporación es representativa de varios aspectos esenciales que nos permiten entender, por una lado, los esfuerzos gubernamentales por reformar a los cuerpos policiales en el país y, por otro, los problemas de corrupción, abuso y falta de control de la conducta policial que son comunes a la mayoría de cuerpos policiales en el país.

Sin embargo, quiero enfatizar que aunque la policía municipal de Guadalajara comparte un marco jurídico, un entorno social y político y estructuras organizativas similares a la mayoría de sus homologas en el resto de municipios del país, también muestra diferencias notables con muchas otras de las policías municipales en el país, sobre todo de aquellas ubicadas en áreas rurales y en los estados con menos recursos. La policía municipal de Guadalajara es la tercera más grande del país en cuanto a recursos humanos y también de las que mejor pagan a su personal. También cuenta con infraestructura, equipo y recursos que no tienen muchas corporaciones municipales, incluso aquellas ubicadas en otras grandes ciudades. Por otra parte, hay que reconocer que mientras Guadalajara muestra altos índices delictivos, en muchos otros municipios en el país la criminalidad es muy baja. Existen otras diferencias que se pueden observar en una corporación policial como la de Guadalajara con respecto a sus homólogas en zonas predominantemente rurales, como los niveles de adiestramiento y capacitación de su personal, el grado de identificación con las personas del municipio, la antigüedad y salud de su personal, etc. Por esto, considero que la Policía Municipal de Guadalajara (PMG) se identifica más con las policías de ciudades grandes que existen en el país.

A pesar de lo señalado, creo que en mucho de lo que aquí se aborda y analiza podrán verse identificadas muchas otras corporaciones policiales municipales, incluso rurales, no sólo por una historia compartida en tanto manejo de las instituciones, sino también porque en las últimas décadas las políticas nacionales en se-

guridad pública han intentado homogeneizar todas las policías, en los tres órdenes de gobierno, a través de programas y de subsidios.

Ahora bien, aunque en México hay varios tipos de corporaciones policiales con funciones y características distintas entre sí, se puede decir que todas quedan enmarcadas en alguno de los siguientes dos tipos de policía: *policía investigadora* y *policía preventiva*.⁴⁴

La *policía investigadora* depende del poder ejecutivo de cada estado y no tiene atribuciones legales para realizar actividades de prevención y mantenimiento del orden público. Sus tareas tienen que ver con el auxilio a los jueces penales para la citación, presentación y aprehensión de personas.

Cada uno de los 32 estados de la República cuenta con una *policía investigadora estatal* o *policía ministerial* y mantiene una delegación perteneciente a la *Policía Federal Ministerial*, la primera se aboca sobre todo a la aprehensión de delincuentes que cometen delitos del fuero común y la segunda a la aprehensión de sujetos que cometen delitos del orden federal, como el narcotráfico, el tráfico de personas, la portación de armamento de uso exclusivo del ejército, etc.

La *policía preventiva*, por el contrario, tiene como función la realización de actividades de prevención y mantenimiento del orden público. La *Policía Federal* auxilia a los estados en materia de prevención de delitos federales, aunque primordialmente realiza funciones de investigación del fuero federal.

Las policías preventivas, estatales tienen funciones de prevención de delitos del fuero común. Por su parte, las policías municipales se enfocan sobre todo en la prevención de faltas administrativas a los *Reglamentos de Policía y Buen Gobierno* que establece cada municipio. Tanto las policías estatales como las municipales son organismos descentralizados del poder federal, lo que significa que cada estado y municipio se hace cargo de su propia policía, administra los fondos federales y estatales que se destinan a cada corporación, así como tiene poder para contratar y capacitar a su personal y crear sus propios programas y organismos de seguridad pública que crean convenientes implementar.

Cabe señalar que reformas al sistema de procuración de justicia en el 2009 otorgaron facultades a todas las policías preventivas del país para auxiliar a los ministerios públicos en la investigación de delitos, así como para intervenir en delitos del fuero común y federal (Bailey, 2014). Por lo tanto, las policías municipales cada vez participan más en detenciones por delitos comunes y federales.

Las corporaciones policiales municipales concentran el mayor número de policías en el país. Según lo registra Zepeda (2010) en el 2009 en el subsistema de procuración de justicia trabajaban 509,173 servidores públicos, de los cuales el 77% eran policías operativos. Del total del personal que trabaja en una corporación

⁴⁴ Aquí no incluyo a la Policía Militar, por tener un fuero exclusivo, y a las numerosas policías privadas que existen en el país –y que según Zepeda (2010) suman más de 127 mil personas- porque ellas no ejercen propiamente funciones de gobierno.

**MAPA 1
ESTADO DE JALISCO, MÉXICO**



policial en el país el 92.2% corresponden a policías preventivos y el 7.8% a policías investigadores.⁴⁵ La prevención policial es federal, estatal y municipal. La policía investigadora sólo es estatal y federal.

Como señalamos más arriba, existen diferencias enormes en la cantidad de policías municipales. Sólo 87 de los poco más de 2,450 municipios que existen en el país, concentran

cerca del 70% de los policías preventivos. La policía preventiva del Distrito Federal cuenta con más de 30,000 elementos, lo que la convierte en el cuerpo policial más grande del país, mientras cerca de dos mil municipios cuentan con menos de 100 policías y alrededor de 400 municipios no cuentan con policías (López Portillo, 2000; Benítez, 2004; Villalobos, 2008 y Sabet, 2012).

El estado de Jalisco cuenta con 124 municipios donde habitan aproximadamente siete millones de habitantes. El municipio de Guadalajara es la capital del estado de Jalisco y forma parte de la mayor extensión urbana en el estado conocida como Zona Metropolitana de Guadalajara (ZMG), conformada por seis municipios (Guadalajara, Zapopan, Tlaquepaque, Tonalá, Tlajomulco de Zúñiga y el Salto). Después de la Zona Metropolitana del Valle de México, la ZMG representa, con sus 4'796,603 habitantes (en 2015), la zona metropolitana más poblada de México. Guadalajara cuenta con aproximadamente un millón y medio de habitantes.

Ahora bien, los municipios de la ZMG cuentan con una fuerza policial preventiva de alrededor de 6,500 efectivos, de los cuales poco más de 2,500 se encuentran en el municipio de Guadalajara.⁴⁶ Por su número de elementos, Guadalajara tiene la corporación policial municipal más grande del estado y la tercera más grande entre los municipios del país, después de Tlalnepantla, ubicada en el

⁴⁵ La inseguridad también ha generado un crecimiento de las empresas de seguridad privada. Mientras en 1989 había en el país sólo 210 empresas de seguridad para el año 2000 había 1,857 registradas. En ese año estas empresas reportaron ingresos por más de 2,500 millones de pesos, una cantidad muy significativa sobre todo si se toma en cuenta que la Policía Federal Preventiva tuvo en ese mismo año un presupuesto de 1,704 millones de pesos (Arteaga, 2002). No todas las empresas están regularizadas. Según Portillo (2003) a principios del milenio había 9 mil empresas de seguridad privada, de las cuales más de dos terceras partes no estaban regularizadas, que empleaban a cerca de medio millón de personas.

⁴⁶ Según datos del 2016 publicados en *El Informador*, 28 de noviembre de 2016.

Estado de México, y Tijuana, localizada en el estado de Baja California Norte. (Suárez, Shirk y Moloeznik, 2009).

En cuanto al número de delitos que se cometen en el estado de Jalisco, esta entidad está por encima de la media nacional, pues en el año 2013 se tuvieron 47,278 delitos y 33,029 víctimas por cada 100 mil habitantes.⁴⁷ Esto hace que el estado de Jalisco ocupe de entre los 32 estados que conforman la nación el cuarto lugar en incidencia delictiva.

De entre todos los municipios del estado de Jalisco, Guadalajara es la que concentra el mayor número de delitos. Según el Instituto Jalisciense de Ciencias Forenses en el 2013 a nivel estatal se registraron 1,438 homicidios, de los cuales 297 tuvieron lugar en el municipio de Guadalajara.⁴⁸

En Guadalajara hasta 1995 existió una división administrativa territorial, fraccionada por sectores: Libertad y Reforma –donde comúnmente se ubican las colonias de estratos socioeconómicos bajos y medios bajos-, y Juárez e Hidalgo –donde residen los estratos socioeconómicos altos y donde se concentra el comercio, la industria y los servicios (Regalado, 1995). A partir de 1995 la ciudad fue fraccionada en 7 zonas administrativas, (o distritos urbanos), bajo el argumento de la existencia de diferencias en uso de suelo, de la necesidad de ordenar el crecimiento de la ciudad y de desconcentrar los servicios públicos (Núñez, 1999).

La policía en Guadalajara se distribuye territorialmente en nueve comandancias, cinco de las cuales abarcan cinco zonas administrativas y las restantes cuatro las otras dos zonas administrativas de la ciudad, con el fin de cubrir la extensión territorial de estas zonas y por su alta concentración de diferentes tipo de problemas de inseguridad. Cada zona tiene características geográficas, demográfi-

MAPA 2
CIUDAD DE GUADALAJARA. JALISCO



⁴⁷ Véase la *Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública (ENVIPE) 2014*, levantada por el *Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI)*, en <http://www.beta.inegi.org.mx/proyectos/enchogares/regulares/envipe/2014/default.html>

⁴⁸ Los datos fueron consultados en la siguiente página electrónica: http://cienciasforenses.jalisco.gob.mx/estadisticas_sist.php

cas, sociales, económicas y culturales que enmarcan un cierto tipo de servicios y atención policial.

Pero además, la corporación policial cuenta con “Grupos de Apoyo” especializados en ciertas actividades o áreas de trabajo que cubren servicios en todas las zonas operativas. Estos grupos en ocasiones tienen una existencia efímera y nunca han llegado a ser más de cinco. Las comandancias de zona cuentan con un personal de entre 150 y 250 policías, mientras los grupos tienden a tener un número menor de policías, entre 50 y 150.

El presente estudio se centra sobre todo en el personal que trabaja en la dirección operativa. En esta dirección, el personal de tropa representa a casi el 90% de todos los policías operativos y no tienen poder de mando sobre ningún elemento policial. Por ello, cuando en este trabajo me refiero a los "subordinados", por lo general estoy aludiendo al personal de tropa, aunque en realidad todo policía se encuentra subordinado a alguna autoridad, incluyendo el director general, quien, en última instancia, rinde cuentas al presidente municipal.

La estructura organizativa de la Policía de Guadalajara se compone de 5 direcciones:

1. Dirección Administrativa.
2. Dirección Operativa.
3. Dirección Técnica.
4. Dirección Jurídica.
5. Dirección de Vinculación Social y Prevención del Delito.

La estructura jerárquica operativa en la corporación policial preventiva en México, y en particular en la policía tapatía, se compone, por lo general, de cuatro grandes eslabones: directivos, comandantes, oficiales y tropa. Cada uno de estos eslabones a su vez se puede componer de otros tantos, dependiendo de cada corporación policial. En el caso de la policía tapatía las jerarquías de mando son, en orden descendente, las siguientes:

Tabla 4
Estructura jerárquica operativa en la Policía de Guadalajara

GRUPOS DE MANDO	DIRECTIVOS	COMANDANTES	OFICIALES	TROPA
ESLABONES JERÁRQUICOS EN FORMA DESCENDENTE	1. Director general 2. Directo operativo 3. Subdirector operativo 4. Director técnico 5. Director de radiocomunicaciones	1. Comandante primero 2. Comandante segundo	1. Capitán (o encargado de sección o turno) 2. Teniente (o auxiliar de sección)	Oficiales de policía (también conocidos como “policías de tropa” o “policías de línea”)

Todos los policías se encuentran ubicados en algún lugar de la jerarquía operativa, pero no todos tienen mando. El mando formal sólo lo poseen los oficiales, los comandantes y los directivos.

El mando de una Zona o Grupo de Apoyo lo tiene un primer comandante. Su apoyo inmediato es el segundo comandante. Por lo común, una Zona o Grupo de Apoyo sólo cuenta con un comandante y con uno o dos segundos comandantes, dependiendo de la cantidad de personal de tropa con que cuente la Zona y del tipo de servicios que en ella se realicen. Los oficiales son más numerosos. Una Zona puede contar con dos, tres, cuatro, seis o más capitanes (encargados de sección o turno), quienes controlan y supervisan la labor de un determinado número de policías. A su vez, cada capitán cuenta con el apoyo de al menos dos ayudantes -cuyo rango jerárquico es el de teniente y subteniente- comúnmente conocidos como "auxiliares de sección". De esta manera, un grupo determinado de policías de tropa mantiene contacto estrecho con sólo un capitán, quien a la vez rinde cuentas a sólo un comandante (primero o segundo). Los segundos comandantes que laboran en una Zona o Grupo de Apoyo responden al mando del primer comandante de dicha zona o grupo para supervisar la labor de los oficiales. Esta estructura jerárquica establece una línea de subordinación con un único mando. Así también, permite la existencia de un mando siempre identificado y responsable directo de cualquier subordinado.

Capitulado.

Este estudio consta de siete capítulos. El primero es esta introducción que, como he apuntado, aborda el planteamiento del problema, las principales preguntas de investigación en torno al objeto de estudio y la metodología a seguir.

El segundo capítulo, denominado "Los controles formales externos de la conducta policial", aborda un análisis sobre el funcionamiento de la Comisión Estatal de Derechos Humanos en Jalisco (CEDHJ) y la Dirección de Asuntos Internos de Guadalajara (DAIG), destacando sus fallas institucionales y ofreciendo datos que se encaminan a señalar que estos controles sirven más para evitar los escándalos mediáticos que afecten al gobierno en turno y canalizar las demandas ciudadanas. Se destaca también el papel que juega una política de mano dura para que diversos abusos policiales no sean registrados como tales por estos organismos de control externo, con lo cual se ofrece una imagen conveniente para los gobiernos en turno de que los abusos policiales son pocos y de poca gravedad.

El tercer capítulo, "Participación de organizaciones vecinales en seguridad pública en Guadalajara", se enfoca en la participación ciudadana en materia de seguridad organizada por el gobierno municipal de Guadalajara, con el fin de destacar el papel de la sociedad en el control de la conducta policial (o sea, como parte de los controles informales externos). En especial en las experiencias de los comi-

tés vecinales de la ciudad con la institución policial bajo la consideración de que representan el mayor esfuerzo institucional que se ha tenido en los últimos años para mejorar las relaciones entre policías y ciudadanos y mejorar por esta vía la conducta policial. De igual manera, se analiza la participación de la sociedad en su incidencia para que las autoridades gubernamentales atiendan los problemas de inseguridad en la ciudad, sobre todo por la importancia que las manifestaciones y críticas de la sociedad en general –y de los medios masivos de comunicación en particular- han tenido como medio de presión para incidir en las políticas de seguridad públicas y en la conducta policial.

El capítulo cuatro de este estudio, titulado “El control jerárquico de la conducta policial”, analiza el control que el mando inmediato ejerce sobre la conducta de sus subordinados. Se señalan las dificultades que tiene la institución para que el mando ejerza una eficiente supervisión sobre sus subordinados, sobre todo porque el contexto político conlleva un constante cambio de mandos que limitan el poder de las autoridades. Se analiza la excesiva politización de las decisiones para elegir mandos y repartir beneficios, lo cual debilita la autoridad y provoca una fragmentación de la solidaridad y el compañerismo que impiden generar un auto-control y una deontología que reconozca y premie a los buenos policías.

En el capítulo cinco, que tiene como título “Las debilidades de los controles internos” se analizan aquellos datos etnográficos que nos señalan una pérdida de autoridad del mando en los últimos años, debido sobre todo a que, a diferencia de hace 18 años (inicio de las reformas), estos no pueden proteger a todos sus subordinados de las denuncias ciudadanas o del acoso y hostigamiento institucional. En este capítulo se afirma que el control de la conducta policial por parte de la jerarquía es deficiente, ya que los subordinados no muestran confianza ni respeto hacia aquellos mandos que han llegado a su posición de autoridad por influencias políticas y no por un reconocimiento a sus habilidades ganadas en la experiencia. Así, debido a los favoritismos políticos en el control de la conducta por la jerarquía, existe un choque de dos sistemas de control: el deontológico (basado en valores) y el burocrático (basado en la persecución de los indeseables políticamente) que afecta directamente la autoridad del mando para ser obedecido.

El sexto capítulo, titulado “Profesionalización policial”, presenta datos sobre la política de profesionalización del gobierno federal y su implementación en la corporación policial municipal de Guadalajara, donde se observa que más que una reforma profesional se trata de una reforma laboral que introduce mecanismos para poder despedir a los indeseables y facilitarle el control del personal a las autoridades, pero sin desalentar la lógica institucional de privilegiar la habilitación y la imposición de mandos por vías de la recomendación y el patronazgo.

El capítulo siete ofrece conclusiones generales sobre el por qué persiste la mala conducta policial a pesar de los esfuerzos institucionales de reforma, así como algunas reflexiones sobre la posibilidad de tener un mejor desempeño de los

controles internos, en concordancia con el análisis realizado en los anteriores capítulos de este estudio.

LOS CONTROLES FORMALES EXTERNOS DE LA CONDUCTA POLICIAL EN GUADALAJARA

Introducción.

Yo he tenido muchas quejas ante Derechos Humanos. Incluso cuando me pusieron a mí de comandante el director me dijo ‘oye, ¿por qué tienes tú tantas quejas?’ Y le dije, ‘director, también chéqueme mis logros. Yo logré en la zona siete que se mantuviera un orden durante cinco años, ¿entonces?’ Yo creo que en la policía de Guadalajara sí puedo romper un record de todas las quejas que tengo, pero todas son improcedentes ¿no? Porque sigo estando aquí en la corporación. Pero si tú no detienes nunca a nadie, pues nunca vas a tener problemas {Mario, Comandante}.

En México una persona víctima de un delito cometido en su contra por un policía puede dirigirse a los ministerios públicos de la entidad donde se dio el hecho. Pero también por el mismo caso puede acudir a las dos instancias de control formal de la conducta policial que existen en cada estado del país y que le puede ocasionar al policía acusado una sanción administrativa: la Comisión Estatal de Derechos Humanos del respectivo estado donde se verificó la actuación irregular y la Instancia (dirección, departamento, unidad, órgano, etc.) de Asuntos Internos del Ayuntamiento o corporación policial donde labora el policía acusado.

Por lo general -como podemos observar en el epígrafe que da entrada a este capítulo- a los policías tapatíos les tiene sin cuidado una queja ciudadana en su contra ante la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Jalisco (CEDHJ). No son pocos los que me han hecho esta afirmación, alegando que difícilmente prosperan las sanciones las investigaciones realizadas por esta Comisión. Y tienen razón. Del total de quejas ante este Organismo Público de Derechos Humanos (OPDH) menos del 1% generan una recomendación; otras pocas se resuelven por medio de la conciliación, y la gran mayoría son archivadas (véase, más abajo, la tabla 5). Además, en muchas ocasiones las autoridades de gobierno simulan acatar las recomendaciones, las aceptan parcialmente o las rechazan.⁴⁹ En todo caso, la mayor parte de policías acusados no reciben sanción alguna.

⁴⁹ El rechazo, incumplimiento o simulación de acatamiento de las recomendaciones por parte de las autoridades es algo que se observa en todos los estados del país. Incluso la Comisión Nacional de

De la misma manera que a los OPDH, en no pocas ocasiones a las Instancias de Asuntos Internos (IAI) se les ha acusado de realizar un trabajo deficiente, parcial y con sanciones muy leves que no corresponden a la gravedad del comportamiento denunciado (Rodríguez 2008). En la falta de eficacia en el desempeño de las dependencias de asuntos internos sin duda tiene que ver el que la mayoría cuenta con limitados recursos y con bajos niveles de institucionalización de sus funciones. Mientras la mayoría de estas Instancias llegan a tener sólo cinco empleados (Sabet, 2012) y otras sólo fungen como oficinas meramente “decorativas o simbólicas”,⁵⁰ la Dirección de Asuntos Internos de Guadalajara (DAIG) es una de las agencias con mayor personal en el país. Ha llegado a tener más de 60 empleados, aunque esta cantidad varía de una administración a otra.

A pesar de lo dicho, y al igual que sucede con la CEDHJ, de las quejas ciudadanas ante la DAIG no se derivan muchas sanciones contra policías tapatíos. Por ejemplo entre mayo y junio de 2013 la Comisión de Honor y Justicia de Guadalajara (CHJG) resolvió 448 investigaciones realizadas por la DAIG, de los cuales en 278 absolvió a los policías acusados por falta de prueba; cesó a seis (que representa el 1.3% del total) y el resto recibió amonestaciones o suspensiones que van de los ocho a los 45 días.⁵¹

Para la Comisión de Honor y Justicia muchas de las denuncias ciudadanas no son tan graves como para sancionar con una baja administrativa.⁵² Incluso en algunos casos donde la CEDHJ ha emitido recomendaciones para que se actúe contra policías tapatíos que se ha demostrado violaron los derechos humanos esta Comisión ha exonerado a los acusados.⁵³

Bajo el contexto señalado este capítulo intenta responder la siguiente pregunta: ¿Por qué las quejas ciudadanas ante estos dos organismos externos no

Derechos Humanos (CNDH) ha denunciado que a nivel federal el 60% de las recomendaciones que emite no son acatadas (en *La Jornada*, 8 de junio de 2016).

⁵⁰ Por ejemplo, de “oficina decorativa o simbólica dentro del gobierno municipal” cataloga una fuente periodística a la Dirección de Asuntos Internos de Ciudad Juárez. Véase: *La Opción de Chihuahua*, Jueves 9 de Enero 2014, página web: <http://laopcion.com.mx/noticia/22089>

⁵¹ Véase: *El Informador*, 6 de junio de 2013.

⁵² Por ejemplo, de una gravedad que no amerita un cese calificó la presidenta de la CHJG los abusos contra manifestantes que policías tapatíos cometieron el 1 de diciembre de 2012 en Guadalajara. A pesar de que la DAIG proponía el cese de dos de los cinco policías tapatíos acusados, ninguno fue destituido. Véase *La Jornada Jalisco*, 21 de febrero de 2013.

⁵³ Es el caso, por ejemplo, del ciudadano Jorge Zul que denunció a unos policías tapatíos por el robo de un celular y que ameritó una recomendación de la CEDHJ (15/2011), pero que no recibió ninguna sanción del Ayuntamiento por no haber encontrado perjuicio causado (véase *La Jornada Jalisco*, 18 de febrero de 2011). Otro caso similar se desprende de la recomendación 6/2013 donde se pedía que el Ayuntamiento de Guadalajara sancionara a cuatro policías tapatíos debido a la detención ilegal de una persona en su domicilio a quien para inculparla de delitos le sembraron un arma y droga. La víctima ya había obtenido una resolución de la justicia federal donde se le declaraba inocente, pero de nada sirvió para que los policías fueran sancionados por la CHJG. Véase *El Informador*, 28 de mayo de 2013.

logran sanciones más efectivas y enérgicas para evitar la mala conducta de los policías tapatíos?

La importancia de estos dos organismos es mayúscula en el contexto de tener una mejor conducta policial, ya que son los únicos donde los ciudadanos que se sienten agraviados por la actuación policial cotidiana pueden acudir de manera formal para que el policía reciba una sanción por su mala conducta. En este sentido, también son medios con que cuenta el gobierno en turno para darse cuenta de qué tan satisfecha está la población con su policía, qué es lo que le molesta de la actuación policial y cómo lograr mejores relaciones entre policías y sociedad.

Uno puede llegar a pensar que las corporaciones policiales no castigan a los policías abusivos porque existe una fuerte disposición entre autoridades y policías a autoprotegerse entre sí. Pero esto sólo es cierto en algunos casos. Hay que tomar en cuenta que en México las depuraciones han sido constantes. A lo largo de los últimos 20 años los despidos han sido el pan de cada día en las más grandes corporaciones del país. Y Guadalajara no es la excepción. Por ejemplo, entre los años 2004-2012 fueron destituidos 296 policías tapatíos (más del 10% de la fuerza operativa de la corporación) por diversas conductas irregulares, delitos y agresiones contra ciudadanos pero que en su gran mayoría no se derivaron del trabajo que realizan ni la CEDHJ ni la DAIG -y, por lo tanto, no tienen que ver con denuncias ciudadanas-, sino que se originaron por las políticas de depuración y de supervisión interna de la propia corporación.⁵⁴ Entonces, si no hay una fuerte protección contra los malos policías ¿por qué existen pocas sanciones contra policías –en comparación con el número de quejas- derivado del trabajo de estos dos organismos de control formal de la conducta policial?

En este capítulo se parte de que las pocas sanciones y tolerancia hacia los policías acusados por ciudadanos ante estos dos organismos tiene que ver sobre todo con un contexto político que por un lado busca limitar las críticas a los gobiernos en turno y, por otro, establecer una política de mano dura que, entre otras cosas, lleva a desestimar las acusaciones de los quejosos, muchos de los cuales son tachados de criminales.

Durante los poco más de dos décadas de funcionamiento de estos controles formales de la conducta policial con un carácter externo a la corporación policial han recibido una gran cantidad de críticas a su desempeño, sobre todo aduciendo que no logran cumplir la función de aminorar los abusos policiales ni apoyan los procesos de consolidación democrática en el país (Uildriks, 2010). Por ello, en la primera parte de este capítulo se exponen las críticas que han realizado varios observadores del desempeño de estas instancias para señalar las dificultades que estas tienen para operar como controles de la conducta policial. Tales dificultades

⁵⁴ Véase *El Informador*, 23 de abril de 2013.

tienen que ver con un diseño institucional que les resta capacidad para lograr tanto sanciones efectivas como atención adecuada a las quejas ciudadanas.

Luego se analizan aquellos datos que nos hablan del desempeño de estos dos organismos que no tiene que ver con su diseño, sino con la presión que han ejercido los gobiernos en turno a su autonomía y gestión; desde la cooptación gubernamental hasta la negativa a aceptar las recomendaciones. En el mismo sentido, o sea, como parte del contexto político que lleva a que las quejas ciudadanas sean poco efectivas para limitar la conducta policial, se hace un análisis de las acciones de mano dura contra el crimen y los criminales que favorecen una tolerancia de las instituciones de gobierno a cierto tipo de violaciones a los derechos humanos, como serían, por ejemplo, las “revisiones de rutina”.⁵⁵

Principales fallas en el funcionamiento de los OPDH.

Las comisiones estatales de derechos humanos son Organismos Públicos con autonomía de gestión y presupuestaria, así como con personalidad jurídica y patrimonio propios.⁵⁶ Reciben quejas ciudadanas de cualquier abuso a las garantías constitucionales por parte de cualquier funcionario de gobierno. No pueden intervenir en conflictos entre particulares ni en asuntos electorales o jurisdiccionales.

Aun cuando tienen autonomía de gestión, los OPDH no pueden sancionar directamente a ningún funcionario de gobierno acusado de haber violentado derechos humanos. Cuando después de una investigación iniciada por una o varias quejas ciudadanas algún OPDH considera que existe una violación grave a los derechos humanos, emite y hace pública en los principales medios de comunicación una "recomendación" ante las autoridades de gobierno, quienes la pueden rechazar o aceptar total o parcialmente y determinar la aplicación o no de alguna sanción hacia el inculpado.

Las recomendaciones se hacen públicas en los medios de comunicación y aquí es donde radica el poder de las comisiones: en el efecto social y político que puedan llegar a tener su difusión. No hay forma de que la CEDHJ obligué a las autoridades de gobierno a cumplirlas, pues carece de potestad, al igual que todos los OPDH en el país, para obligar a las autoridades a su cumplimiento.

⁵⁵ Las llamadas “revisiones de rutina” tienen que ver con la detención de personas en la calle, sin orden judicial alguna, con el fin de revisar sus pertenencias e interrogarlas sobre cualquier tópico que al policía le parezca pertinente.

⁵⁶ Los organismos públicos de derechos humanos (OPDH) se componen de una Comisión Nacional (la CNDH) y 32 Comisiones Estales. Estos organismos fueron creados en el país a lo largo de los años 1992 y 1993. Durante los primeros años de su creación los OPDH carecieron de autonomía al formar parte de las estructuras gubernamentales ligadas al poder ejecutivo, pero desde 1999, con la reforma al artículo 102 constitucional, los OPDH cuentan con autonomía de gestión y presupuestaria, personalidad jurídica y patrimonio propios (Lachenal et al, 2009).

En última instancia se espera que el temor a la afectación a la imagen propia o del gobierno –como autoridad o instancia autoritaria y violentadora de derechos humanos- baste para que las recomendaciones sean aceptadas. Sin embargo, a lo largo de la existencia de la CEDHJ muchas recomendaciones no han sido aceptadas y muchas otras ni siquiera se han hecho públicas o han tenido una difusión deficiente o exigua (Regalado, 2010). Por lo demás, el número de recomendaciones es muy bajo con respecto al número de quejas. En los últimos 18 años han representado sólo el 0.39% del total de quejas recibidas por la Comisión, como puede observarse en la tabla 5.

Tabla 5
Porcentaje de recomendaciones emitidas con respecto al número de quejas recibidas ante la CEDHJ, 1997-2015

Ombudsman	Año	Quejas	Recomendaciones	Porcentaje de recomendaciones con respecto al número de quejas
María Guadalupe Morfín Otero	1997	2,620	7	0.26
	1998	2,737	23	0.84
	1999	2,776	17	0.61
	2000	2,926	19	0.65
Total durante la gestión		11,059	66	0.60
Carlos Manuel Barba	2001	3,239	7	0.21
	2002	3,337	5	0.15
	2003	2,899	10	0.34
	2004	3,064	11	0.35
	2005	3,129	13	0.41
	2006	2,793	8	0.28
Total durante la gestión		18,461	54	0.29
Felipe Jesús Álvarez Cibrián	2007	3,058	16	0.52
	2008	10,415	34	0.32
	2009	15,793	36	0.22
	2010	12,118	36	0.29
	2011	5,775	60	1.03
	2012	11,001	50	0.45
	2013	9,345	46	0.49
	2014	12,069	41	0.33
	2015	15,329	44	0.28

Total durante lo que lleva de gestión	94.903	363	0.38
TOTAL GENERAL	124,423	483	0.39

Fuente: Elaborado a partir de los datos que presentan los informes anuales de la CEDHJ y la página Web del propio organismo: www.cedhj.org.mx

Nota: No pude encontrar en ninguna publicación ni el número de quejas ni la cantidad de recomendaciones que emitió la CEDHJ en todos los años de la gestión del primer ombudsman jalisciense, Carlos Hidalgo Riestra. Por ello, este cuadro no contempla los años que van de 1993 a 1996.

Durante sus 20 años de existencia la CEDHJ ha tenido cuatro presidentes, designados por el Congreso del Estado de entre una terna de candidatos propuesta por el gobernador del Estado.⁵⁷ La gestión del primer ombudsman, Carlos Hidalgo Riestra, se distinguió además de por haber establecido las bases normativas y organizacionales de la Comisión por haber privilegiado la recomendación como forma de impulsar el respeto a los derechos humanos en la entidad. Sólo durante el año 1994 la Comisión emitió 338 recomendaciones, lo que significa que el 16.5% del total de quejas recibidas por el organismo merecieron una recomendación. Sin embargo, muy pocas de las recomendaciones se hicieron públicas y fueron aceptadas por las autoridades, de tal manera que el efecto social y político sobre los señalados fue escaso (Regalado, 2010).

Pero, luego, durante la gestión de Guadalupe Morfín, segunda ombudsman en la entidad, la conciliación empezó a privilegiarse por sobre la recomendación, no sólo en el estado de Jalisco, sino en todo el país. Así, durante los cuatro años que duró la gestión de Guadalupe Morfín la Comisión emitió un total de 66 recomendaciones, lo que significa que sólo el 0.6% de las quejas recibidas durante el periodo se tradujeron en recomendaciones. (véase la tabla 5).

Las siguientes administraciones de los dos últimos presidentes -cuya gestión se elevó de cuatro a cinco años- han emitido muy pocas recomendaciones, a tal punto que no llegan a representar ni siquiera el 0.5% del total de quejas, como puede apreciarse en la tabla 5.

El argumento para el cambio es que no debería haber una relación de confrontación entre las OPDH y las autoridades de gobierno, además de que se debería buscar antes que nada resarcir el daño a las víctimas no el castigo a los

⁵⁷ El primer ombudsman que tuvo la CEDHJ fue Carlos Hidalgo Riestra, quien ocupó el cargo del 1 de abril de 1993 al 29 de abril de 1997. María Guadalupe Morfín Otero tuvo a cargo la presidencia de la Comisión del 30 de abril de 1997 al 28 de abril de 2001. Carlos Manuel Barba se hizo cargo de la presidencia de forma interina del 29 de abril del 2001 al 1 de agosto del 2002 y luego fue designado por el Congreso para ser el ombudsman de Jalisco del 2 de agosto del 2002 al 1 de agosto del 2007. Felipe Jesús Álvarez Cibrián fue designado presidente de la Comisión a partir del 2 de agosto del 2007 por un periodo de 5 años. En el 2012 fue ratificado por el Congreso del Estado por un periodo más de cinco años.

gobernantes. La conciliación podría ayudar más que la recomendación en el logro de justicia.

Aproximadamente un 20% del total de quejas ante la CEDHJ logra resolverse a través de la conciliación (Macías y Peralta, 2010). Aunque la conciliación tiene el objetivo de resolver de manera rápida el daño sufrido por el ciudadano afectado, la CEDHJ no ofrece criterios claros y precisos de por qué se privilegia una conciliación y no una recomendación. Tampoco hay conocimiento sobre qué tanto deja satisfechos a las víctimas el proceso conciliatorio, aunque el ombudsman actual señala que muy satisfechos,⁵⁸ ni si los hechos que ameritan la conciliación son efectivamente poco graves y reparan los agravios realizados (Macías y Peralta, 2010).

Como han señalado algunos críticos (por ejemplo, AMDH, 2007), la conciliación termina beneficiando a las autoridades porque les evita un posible escándalo político, sobre todo si se toma en cuenta que las conciliaciones, a diferencia de las recomendaciones, no se difunden públicamente. Además, el uso privilegiado de la conciliación limita la función pública de la Comisión, ya que genera la apariencia de que en el Estado se cometen muy pocas violaciones a las garantías individuales, lo que a su vez provoca que las instituciones no establezcan acciones tendientes a respetar los derechos humanos de los ciudadanos (Lachenal et al, 2009 y Larrosa, 2009).

A esto habría que sumar que la gran mayoría de las quejas ciudadanas, más del 70% son “resueltas” por “diversos motivos”; o sea, son archivadas o dadas de baja por no haber podido comprobar un hecho violatorio (Macías y Peralta, 2010). Así, aun cuando todos los ciudadanos cuyos casos fueron resueltos a través de la conciliación quedarán satisfechos con este proceso (como lo ha señalado recientemente el ombudsman), tendríamos que la mayoría de quejosos no obtuvieron alguna respuesta a su demanda de parte de la CEDHJ. Por esto es que Lachenal et al (2009) señalan que es muy pobre la incidencia de la Comisión de Jalisco en materia de políticas públicas y de cambios estructurales para reducir las violaciones a derechos humanos.

Ahora bien, como puede observarse en la tabla 5 el número de recomendaciones ha aumentado en los últimos años, pero nunca para acercarse al número que se emitieron durante la gestión de Carlos Hidalgo Riestra. Sin embargo, también es cierto que las quejas ciudadanas han crecido significativamente, de tal manera que aunque hay más recomendaciones en los últimos años sigue representando un porcentaje ínfimo con respecto al número de quejas.

El porcentaje total de recomendaciones con respecto al total de quejas que observamos en la tabla 5, es muy parecido al que se ha dado en los últimos 15 años con respecto sólo a la institución policial tapatía (véase la tabla 6), a pesar de que

⁵⁸ Así lo señala en una entrevista a un periódico local: *El Informador*, 14 de julio de 2014.

en muchos años ha estado entre las primeras instituciones de gobierno de las que la CEDHJ recibe el mayor número de quejas.⁵⁹ Esto significa que a juicio de la CEDHJ las quejas que emiten los ciudadanos no son tan graves como para ameritar un mayor número de recomendaciones.

Tabla 6
Quejas y recomendaciones contra policías tapatíos
ante la CEDHJ, 2000-2014

Año	Quejas*	Recomendaciones**	Porcentaje de recomendaciones respecto del total de quejas
2000	379	3	0.8
2001	343	1	0.3
2002	370	1	0.3
2003	351	2	0.6
2004	311	1	0.3
2005	266	1	0.4
2006	270	1	0.4
2007	235	1	0.4
2008	231	2	0.9
2009	1042***	4	0.4
2010	221	1	0.5
2011	187	3	1.6
2012	249	3	1.2
2013	227	4	1.8
2014	1441****	3	0.2
2015	143	1	0.7
TOTAL	6,266	32	0.5

Fuente: Página Web de la CEDHJ: <http://cedhj.org.mx/estadisticas.asp>.

* Una queja puede contener más de un tipo de violación y puede abarcar a uno o más agraviados.

** Las recomendaciones que se registran son las que se emitieron en el año que se ubican, pero los hechos que derivaron en la recomendación pueden haber ocurrido en años anteriores.

*** Del total de quejas ante la CEDHJ contra la PMG en este año, 901 corresponden a un solo caso, "referente a la instalación de un horno crematorio en la que se incluyeron varias autoridades" (Informe anual 2009 de la CEDHJ). Entonces si se obvia este caso, las quejas directas contra los policías tapatíos serían 141, el número más bajo en quejas por año contra la policía tapatía ante la CEDHJ desde que ésta se creó.

**** La CEDHJ no ofrece a la fecha datos del por qué el aumento drástico en el número de quejas.

⁵⁹ Durante los años noventa la institución policial tapatía se encontraba entre las primeras tres instituciones de las que la CEDHJ recibía el mayor número de quejas ciudadanas, en ocasiones sólo detrás de la Policía Ministerial. Sin embargo, en los últimos años no ha ocupado los primeros lugares. Como señalaba recientemente el ombudsman, en los últimos años se ha diversificado y aumentada la cantidad de quejas. Por ejemplo, afirma que el 30% de quejas recibidas son por temas ambientales (agua, aire, desarrollo, vivienda digna y movilidad). Véase *El Informador*, 14 de julio de 2014.

En reiteradas ocasiones la Academia Mexicana de Derechos Humanos (AMDH) ha denunciado una simulación de las autoridades en el acatamiento de las recomendaciones que eventualmente emite la Comisión, pues generan sanciones muy leves para los funcionarios acusados en la recomendación de violar los derechos humanos que no compensan la gravedad de la falta.⁶⁰ Y, además, ha sido constante que los gobiernos no las admitan o las admitan parcialmente, sin que se tenga una protesta enérgica de parte de la Comisión (AMDH, 2007 y Monsiváis y Brena, 2011).

Además, el aceptar una recomendación no implica que se resuelva el agravio cometido, que se aplique la Ley en caso necesario o que se procure que la violación a los derechos humanos no se vuelva a repetir (Regalado y Moloeznik, 2007).

No existen criterios claros y específicos en torno a la emisión de las recomendaciones: no son públicas ciertas fórmulas objetivas que permitan identificar los motivos por los cuales una queja puede o no convertirse en recomendación, de tal suerte que no quede en la responsabilidad del presidente en turno de la CEDHJ la definición de qué tan grave o precisa debe ser una violación para que se emita una recomendación (AMDH, 2007).

Incluso en varios casos en que se han generado recomendaciones, existe una tergiversación de los términos que provoca que los hechos violatorios sean concebidos como poco graves. Por ejemplo, la AMDH ha denunciado cómo la Comisión en las tres recomendaciones que emitió en 2004 vinculadas a la tortura identifica este delito no por su nombre, sino como una violación a la “seguridad personal”, restándole de esta manera gravedad al hecho. Así también señala que en 2005 no se emitió ninguna recomendación por tortura a pesar de que la Comisión recibió 132 quejas alegando este motivo (AMDH, 2007).

El ombudsman señalaba en una entrevista que a través de las recomendaciones emitidas por la CEDHJ se logró la destitución en 2008 de cuatro directores municipales y de un presidente municipal. Estos serían los únicos casos donde funcionarios importantes han sido sancionados por el trabajo de dicha comisión. En esta misma entrevista también afirmó que entre 2007 y 2014 gracias a sus recomendaciones se sancionaron a 643 servidores públicos (en el mismo lapso se recibieron casi 80,000 quejas; véase la tabla 5). Sin embargo, sólo uno de ellos generó una sentencia penal, la mayoría, el 83.8%, recibió una amonestación o se registró la irregularidad en su expediente personal.⁶¹

⁶⁰ No sólo la AMDH ha denunciado la disposición de la Comisión para solicitar sanciones leves para los funcionarios acusados, sino que tales acusaciones han provenido del interior de la misma Comisión. En agosto del 2003 la cuarta visitadora de la CEDH, Guadalupe Ramos Ponce, destituida de su cargo, solicitó juicio político contra el presidente del organismo, Carlos Manuel Barba García, porque a su juicio retrasa las recomendaciones y suaviza los señalamientos contra autoridades abusivas. Véase *Público*, 6 de agosto de 2003.

⁶¹ Este dato y la entrevista se pueden consultar en *El Informador*, 14 de julio de 2014.

En resumen, las críticas al trabajo de la CEDHJ en gran parte tienen que ver con que no hay registros claros y transparentes sobre los motivos de quejas ni criterios conocidos sobre los cuales descansan tanto las recomendaciones como las conciliaciones. Si uno se deja llevar por la cantidad de recomendaciones emitidas a lo largo de la existencia de la Comisión uno puede concluir que son poquísimas con respecto al número de quejas, como observamos no llega ni al 0.4%. Conociendo este dato, un ciudadano de la entidad de Jalisco que se considere víctima de un abuso de una autoridad lleva las probabilidades en contra (aún tomando en cuenta la cantidad de conciliaciones que logra la Comisión) de obtener justicia a través de este organismo.

El panorama descrito hace que los OPDH no gocen de buena reputación entre la sociedad. A lo largo de los más de 20 años de su existencia no han logrado hacer una diferencia para que las autoridades y las instituciones de gobierno apeguen su actuación al respeto a los derechos humanos. Por el contrario, para observadores internos y externos desde hace ya varios años el país vive una crisis de derechos humanos.⁶² El mismo ombudsman a nivel nacional, Luis Raúl González Pérez, al asumir el cargo en noviembre de 2014, reconocía que la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH) se encontraba “alejada de la sociedad y de las víctimas, de no tener credibilidad, de no ejercer todas sus atribuciones y de no actuar a tiempo: {Existe una} “expresión nacional e internacional de hartazgo, indignación y exigencia”. Así también en esa ocasión señaló que existía un alejamiento de las organizaciones sociales por parte de la institución defensora de los derechos humanos.⁶³

Cooptación política de los OPDH.

Hay algunos factores que ayudan a explicar la poca relevancia que tiene la CEDHJ como instancia de control de la conducta policial. Por supuesto, algunos de estos factores tienen que ver con su diseño. Como hemos ya señalado, al igual que el resto de OPDH en el país la CEDHJ nació sin poder para que sus recomendaciones sean vinculatorias. En esto reside gran parte de su debilidad. Pero un factor que ha perjudicado el desempeño de los OPDH -quizá aún más que la falta de poder vinculatorio de sus recomendaciones- es la falta de autonomía frente a los poderes públicos, ya que sin ella no se puede garantizar una protección cabal de los derechos de las personas frente a estos poderes (Lachenal et al, 2009).

⁶² Así lo señalan, entre otros, los informes anuales de los últimos años de Amnistía Internacional (AI) y de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), que pueden consultarse en las páginas electrónicas de estos organismos.

⁶³ La entrevista puede verse en *La Jornada*, 20 de noviembre de 2014.

Como es sabido, son los congresos de los respectivos estados los que eligen a los presidentes y a los comisionados de los OPDH en el país. Y aunque se supone que la elección de los candidatos debe ser realizada teniendo en cuenta su falta de vinculación y de compromisos con partidos y figuras políticas, lo que se ha visto, en el caso de la CEDHJ, es que mientras los dos primeros ombudsmen tuvieron una sana distancia del poder y los gobernantes en turno apoyaron la consolidación de la Comisión, los subsiguientes gobiernos intervinieron directamente en el proceso de nombramiento del titular de la CEDHJ y de su comité, y además facilitaron y otorgaron altísimos salarios y sueldos para ejercer unas funciones que en principio se concibieron honoríficas (Regalado y Moloeznik, 2007 y Aziz, 2003).

Para Monsiváis y Brena (2011) casos, como el de Jalisco, junto con Veracruz y Nuevo León, son ilustrativos de pautas observables en otras comisiones, sujetos al poder de las élites políticas, lo que las lleva a cumplir de manera deficiente con su mandato constitucional. Estos autores afirman que en México los partidos políticos tienden a formar coaliciones para elegir a los titulares de los OPDH que les proporcionen mayor certidumbre acerca de sus preferencias ideológicas y del grado relativo de autonomía que podrán ejercer. Y esto es posible porque como señala Moya (2009) en México no hay criterios claros para elegir al ombudsman, y en las propuestas de postulación que hace la sociedad civil se tienen la de sindicatos de entidades públicas, como la PGR, del Congreso del Estado y de algunas secretarías, entidades públicas a las que la Comisión debe mantener una estrecha vigilancia.

El caso de la Comisión jalisciense no es único en el país. A nivel nacional la cooptación política de las Comisiones Estatales es la constante y no la excepción. Azaola (2008: 45-46) señala que la autonomía de los OPDH con respecto a los poderes estatales es un requisito indispensable para llevar sus funciones adecuadamente, pero que tal autonomía no es tal, ya que:

Más de dos terceras partes de quienes presidían los organismos públicos de derechos humanos en el país, habían tenido, inmediatamente antes de asumir su cargo, un puesto importante dentro de alguno de los poderes de los estados. Así, por ejemplo, en un caso, el presidente había sido secretario de gobierno; en otros dos, subprocuradores, en dos más, directores de prisiones, en otro, oficial mayor del Congreso, en otro, jefe de escoltas del gobernador y, en otro más, miembro del poder judicial. Asimismo, en varios casos, los presidentes/as de las comisiones enfrentaban demandas por su actuación anterior y, en otros, habían asumido públicamente posiciones que los/as identificaban con algún partido político, no por casualidad el mismo al que pertenecía el gobernador en turno.

En estas condiciones, lo que se puede esperar es que dependiendo de quienes sean elegidos para dirigir las comisiones y qué compromisos adquieran con los políticos que tuvieron el poder de decisión se podrá tener una Comisión más o menos decidida y propositiva, así como continuidad o no con la labor y los programas de anteriores equipos de trabajo (Monsiváis y Brena, 2011).

En el caso de la CEDHJ las vinculaciones con el partido gobernante en el poder que eligió al actual presidente y comisionados han sido constantemente denunciadas por activistas y analistas del desempeño de las comisiones.⁶⁴ Pero no solamente la dirigencia ha estado ligada a los partidos políticos. También ha sido denunciado que, aun cuando la CEDHJ no es un organismo vinculado al poder ejecutivo la CEDHJ ha sido utilizada como agencia de colocación laboral de militantes del partido político en el poder, como lo han sido la mayoría de instituciones de gobierno. En 2012 un periódico local cuestionaba el carácter ciudadano del organismo ya que 44 de los 240 empleados que tiene la nómina de la CEDHJ eran militantes del PAN, partido en el poder en ese entonces y que durante 18 años gobernó la entidad jalisciense (hasta la llegada del PRI en marzo de 2013).⁶⁵

La falta de autonomía del poder gubernamental limita la eficacia de los OPDH al posibilitar que respondan a los intereses de los gobernantes y no de los ciudadanos. Pero, ¿de dónde nace la necesidad de las autoridades de gobierno por limitar tal autonomía y cooptar la dirigencia de estos organismos?

Una de las principales razones para cooptar la autonomía de las comisiones –y debilitar su funcionamiento– es que las recomendaciones contra las autoridades en turno pueden ser usadas políticamente por los partidos y adversarios como una muestra de la incompetencia o ineficacia como gobernantes.

En tiempos de alternancia política una de las causas que con suma frecuencia esgrimen los analistas para entender la pérdida de votos y de gobierno en una entidad ha sido la insatisfacción ciudadana ante el desempeño gubernamental en materia de seguridad pública (Palma, 2010 y Garfias, 2012, entre muchos otros). En el contexto electoral que viven las dependencias públicas, las autoridades evitan en lo posible los escándalos mediáticos y políticos. El escándalo político ha sido uno de los principales temores de las administraciones gubernamentales nacidas de la alternancia política y tal escándalo puede generarse a partir de la difusión pública que la Comisión hace de sus recomendaciones. (Regalado, 2009 y Monsiváis y Brena, 2011).

Así, en el caso de las quejas ciudadanas que recibe la CEDHJ contra la actuación policial, aun cuando la CEDHJ no tiene potestad para sancionar directamente a los policías abusivos, sí tiene poder en lo que respecta a las sanciones políticas y de imagen que puede llegar a tener la institución policial y las autoridades que la dirigen. Las recomendaciones que emite la CEDHJ van dirigidas a las autoridades máximas de las instituciones, aun cuando involucren directamente a personal de baja jerarquía, pues son ellas quienes tienen la responsabilidad última de generar cambios en la conducta de sus subordinados. Tales recomendaciones pueden ser usadas políticamente por los partidos y adversarios políticos como una

⁶⁴ Véase, entre otros, a AMDH, 2007; Regalado y Moloeznik, 2007; Regalado, 2009 y Monsiváis y Brena, 2011.

⁶⁵ Véase *La Jornada Jalisco*, 18 de septiembre de 2012.

muestra de la incompetencia o ineficacia como gobernantes. De aquí el interés de cooptar la dirigencia y autonomía de las comisiones, así como de negarse a aceptar en muchas ocasiones las escasas recomendaciones que ellas emiten.

Por supuesto, en el mismo sentido, o sea, por temor a un escándalo mayor, los gobernantes pueden llegar a ser más o menos sensibles a ciertas quejas, dependiendo de la gravedad y del posible daño político que pueda llegar a tener su posible difusión. Es por esto que las denuncias ciudadanas ante la Comisión contra un policía puede ser suficiente para que la autoridad de gobierno efectivamente lo sancione.

Las autoridades de gobierno intentan limitar las críticas a la actuación policial exigiendo a los policías que no cometan abusos contra los ciudadanos y sí, en cambio, mantengan un trato amable y realicen un trabajo eficiente. Cuidar que los policías no tengan denuncias ciudadanas y que la institución se aleje de los escándalos políticos es uno de las principales tareas de control institucional. Se controla a los subordinados por temor a una crítica política contra la institución y las autoridades que la dirigen.

Considero que para mejor entender la necesidad de cooptar la autonomía y dirigencia de los OPDH es importante vincular el trabajo que realizan los OPDH con las políticas de seguridad pública que no son compatibles con los derechos humanos, como son todas aquellas acciones de mano dura contra la delincuencia que se han generado en los últimos 20 años. Pero antes quiero terminar con un breve análisis de lo que ha sido el desempeño del otro control formal (la DAIG) donde los ciudadanos pueden levantar sus quejas contra lo que llegan a considerar una mala conducta policial, con el fin de destacar por qué no ha logrado frenar las quejas ciudadanas a lo largo de su existencia.

Principales fallas en el funcionamiento de la DAIG.

A inicios de la década de los noventa en Guadalajara el ciudadano que deseaba emitir una queja de la conducta de un policía tapatío sólo podía acudir a la misma institución policial del Ayuntamiento, la cual a través de la Comisión de Honor y Justicia del Ayuntamiento de Guadalajara (CHJG), compuesta por policías y presidida por el director de la corporación, investigaba la denuncia y, en su caso, emitía una sanción al elemento acusado. No existen datos sobre la cantidad de quejas ciudadanas, ni sobre la cantidad y el tipo de sanciones que la CHJG emitía en contra de un elemento acusado.⁶⁶

⁶⁶ Sin embargo, al parecer el trabajo de la CHJG era muy limitado, sesionaba en raras ocasiones y emitía sanciones sólo en casos considerados como muy graves. Como un ejemplo de la forma en que funcionaba la CHJG, léase una nota del extinto periódico tapatío *Siglo 21* con fecha del martes 13 de febrero de 1996, donde se registra que en ese entonces la CHJG, que era presidida por el director general y el director técnico de la policía tapatía, así como por otros doce funcionarios policiales, había sesionado el

De la misma manera, aunque más lentamente, a lo largo y ancho del país muchas corporaciones policiales durante los años noventa, empezaron a contar con IAI. En Guadalajara, la Dirección de Asuntos Internos (DAIG) nace en 1996, como una instancia autónoma e independiente de la policía municipal de Guadalajara, aunque dependiente del Ayuntamiento de Guadalajara. Su finalidad es recibir e investigar las quejas de los ciudadanos contra el actuar de los policías tapatíos. Una vez investigados los hechos motivos de las quejas ciudadanas, los turna a la CHJG para que emita una posible sanción si considera que el o los acusados cometieron una violación al “Reglamento para Vigilar la Actuación de los Elementos de la Dirección General de Seguridad Pública de Guadalajara”.

La CHJG ha tomado un papel más protagonista, su composición se ha ciudadanizado y tomado mayor distancia de la corporación tapatía. Por ello es que a pesar de pertenecer al Ayuntamiento mantiene un carácter de control externo a la corporación policial, aunque sin autonomía plena por estar vinculado a las estructuras del Ayuntamiento. A diferencia de antaño donde se componía sobre todo de funcionarios de la institución policial y del Ayuntamiento, ahora la CHJG se encuentra integrada por dos regidores, un funcionario del Ayuntamiento, dos comandantes de policía y tres ciudadanos.

Una queja ciudadana puede ser levantada tanto en la CEDHJ como en la DAIG por el mismo hecho. Pero en promedio la DAIG recibe 400 quejas por año por supuestos abusos policiales, casi el doble de las que recibe la CEDHJ en contra de policías tapatíos (véanse las tablas 6 y 7), a pesar de que la existencia y el trabajo de la DAIG no es muy publicitado entre la población tapatía, como sí lo es el trabajo que realiza la CEDHJ. Esto muy probablemente se deba a que la CEDHJ orienta a los ciudadanos que se quejan de la actuación policial para que acudan a la DAIG y a la Procuraduría de Justicia (cuando la queja ciudadana involucra delitos de los policías), como forma de aumentar las posibilidades de lograr una sanción o conciliación más rápida contra el o los acusados.

Como puede observarse en la tabla 7 en promedio el 25% de los policías tapatíos acusados ante la DAIG se hacen merecedores de una sanción. La DAIG ha reconocido que la mayoría de denuncias no tienen efecto, no porque se demuestre que existe una buena actuación de los policías, sino porque la mayoría de denuncias se archivan por falta de elementos que permitan juzgar los hechos, ya que en la

29 de enero de ese año con el fin de resolver dos casos, uno que involucraba la fuga de un policía acusado de asesinato, a quien mientras se encontraba bajo arresto sus superiores le dieron permiso de ir a una farmacia y ya no volvió, y otro que tenía que ver con la agresión en contra de una joven, a quien varios policías detuvieron, incomunicaron, desnudaron y golpearon. En el primer caso la CHJG dictaminó la absolución, alegando que los policías ministeriales tuvieron la culpa de la fuga por no llegar a tiempo para realizar la detención del presunto policía asesino. En el segundo caso se llegó al acuerdo de sancionar administrativamente sólo a uno de los policías involucrados, a aquel que, según el director de la policía, era novio de la joven afectada, aunque ésta negó conocerlo.

mayoría de los casos los ciudadanos no ratifican la denuncia ni aportan pruebas que les permita juzgar los casos señalados.⁶⁷

Tabla 7
Cantidad de quejas y sanciones generadas por la DAIG, 2007-2010

Año	Quejas	Destituídos	Suspendidos	Amonestados	Total de policías sancionados y su porcentaje en relación con las quejas emitidas
2007	613	11	60	35	106 (17.3%)
2008	493	18	49	42	109 (22.1%)
2009	405	15	74	50	139 (34.3%)
2010	347	5	60	18	83 (23.9%)
TOTAL	1858	49	243	145	437 (23.5%)

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos proporcionados por la DAIG el 4 de abril de 2011.

El porcentaje de sanciones que emite la DAIG es muy parecido al porcentaje de conciliaciones que logra la CEDHJ con respecto al total de quejas recibidas. Por lo demás, el porcentaje de destituídos con respecto al número de quejas recibidas ante la DAIG no llega al 3%, porcentaje cercano al de recomendaciones que emite la CEDHJ con respecto a las quejas que recibe.

Como ya señalamos, la DAIG rige su actuación a través del “Reglamento para Vigilar la Actuación de los Elementos de la Dirección General de Seguridad Pública de Guadalajara”, y, como ha hecho evidente Rodríguez (2008), este reglamento es ambiguo y contradictorio, ya que, por un lado, hace un uso indistinto para una misma irregularidad, denominándola como falta, abuso y corrupción, siendo que tienen diferentes significados y causan diferentes responsabilidades jurídicas y, por otro, les adjudica diferentes significados a los que estipulan los códigos penales. Por otra parte, hay categorías muy generales y abstractas, como “abuso de autoridad”, “falta de probidad y honradez” que no dejan en claro a qué conductas policiales en específico se refieren.

Por ejemplo, “abuso de autoridad” es la categoría delictiva que más registró la DAIG en el año 2003, con más del 50% de quejas ubicadas bajo esta categoría. El problema es que no se especifica qué conductas policiales caben en esta categoría; por su nivel de abstracción podría caber cualquier conducta considerada irregular. De hecho, Rodríguez (2008:75) señala que “la mayoría de las denuncias recibidas durante 2003 fue clasificada según categorías que no tienen relación directa con las del Reglamento”. Así, de 227 denuncias levantadas en ese año, 131 fueron clasificadas como “abuso de autoridad” y 30 a “falta de probidad y honra-

⁶⁷ *El Informador*, 06 de junio de 2013.

dez”. Sólo 52 tuvieron alguna relación con faltas clasificadas según el Reglamento. De esta manera, con estas categorías generales, no es posible conocer la gravedad de los actos cometidos que dieron pie a la denuncia ciudadana, ya que se registran casos donde es posible “mezclar delitos graves, faltas disciplinarias y actos de abuso y corrupción” (Rodríguez, 2008).⁶⁸

Así, la DAIG permite que muchos delitos que cometen los policías –como tortura, robo, extorsión- sean tratados como faltas de poca gravedad, sancionados administrativamente, y no como delitos, que merecen una sanción penal, como lo tipifica el Código Penal de Jalisco. Con razón, Rodríguez (2008) se pregunta si el trabajo de la DAIG, que pertenece al campo administrativo, es el más idóneo para combatir la corrupción y los abusos policiales o si, por el contrario, es una instancia que oscurece los actos abusivos de los policías y no permite el ejercicio de sanciones por otras vías más adecuadas, como sería la vía penal para los delitos que cometen.

Ahora bien, no todas las quejas ante la DAIG proceden. En particular no siempre proceden las quejas cuando se trata de una “revisión de rutina”, como me lo señaló en entrevista el mismo director. Por esta razón, dentro de los abusos policiales que al menos durante el año 2010 registró la DAIG no se encuentran las revisiones de rutina, lo cual provoca que el número de quejas ciudadanas disminuya.

Entonces, una manera de presentar una corporación policial abusiva sería admitiendo como procedentes las quejas ciudadanas por revisiones de rutina y, en sentido opuesto, se podría presentar una corporación policial menos abusiva no admitiendo este tipo de quejas.

Sin embargo, no siempre el desempeño de ambos controles tiene que ver con deficiencias técnicas o jurídicas en el manejo de las quejas, en la mayoría de ocasiones detrás de las deficiencias existe una falta de continuidad en los programas y políticas de gestión, como lo veremos a continuación.

Falta de continuidad en las sanciones derivado de la politización.

Al igual que el desempeño de la CEDHJ, la DAIG en algunos periodos es más dura en sus sanciones y en otros más relajada, en unos periodos se les exige a los policías mano dura y la detención de cualquier “sospechoso”, mientras en otros se les impide hacer revisiones de rutina o detener a alguien sin evidente flagrancia. Por ejemplo, en 2004, según informa el propio Ayuntamiento tapatío, el 81% de quejas ciudadanas contra elementos de la PMG sí procedieron, pero en 2005 fue de tan

⁶⁸ El autor expone el caso del expediente “117/2002-b” donde se registra un homicidio con la expresión “negligencia en el servicio”, con lo cual la DAIG distorsiona la información de la conducta y la gravedad del hecho (Rodríguez, 2008:76).

sólo 28%, sin que haya información pública de por qué esta baja.⁶⁹ De la misma manera, en el 2000 la DAIG admitía haber sancionado administrativamente a 276 elementos por haber cometido “diversos delitos”, pero a ninguno de ellos se le había canalizado al Ministerio Público para el inicio de una averiguación previa.⁷⁰ Sin embargo, en el 2007 el titular de la DAIG, Luis Roberto Dávila Sánchez, informaba que durante el año 2006 se consignaron ante el Ministerio Público a 56 policías y durante el 2007 a 17 que fueron detenidos de manera flagrante por robo u homicidio.⁷¹ Esto nos hablaría de la disposición de algunas administraciones de la corporación y de la DAIG para no tolerar a policías delincuentes, mientras otras muestran una disposición para evitar que los policías que cometen delitos sean consignados penalmente.

De la misma manera, los operativos anticorrupción implementados por la DAIG, que consisten en acciones contra los abusos policiales de manera activa –y no reactiva– y que operan a través de revisiones sorpresa a las patrullas con el fin de detectar objetos o sustancias no reportadas dentro de las patrullas que pueden ser producto del robo o la extorsión⁷², no muestran consistencia en todas las administraciones municipales. En pocas ocasiones se han implementado en algunas administraciones estos operativos.

Como han señalado varios autores, en México la permanencia de políticas, programas y esfuerzos gubernamentales dependen de los cambios de administración y la llegada de nuevas autoridades (Sabet, 2012 y Merino, 2013, entre otros). Lo mismo puede decirse del trabajo que realiza tanto la DAIG como la CEDHJ. La continuidad o no de sus actividades y esfuerzos depende de los cambios de administración gubernamental o, bien, de los cambios en la jefatura de las mismas dependencias. Por ello, es que algunos autores (Monsiváis y Brena, 2011, entre otros) señalan la importancia de los liderazgos. Dependiendo de la ideología, forma de pensar, preferencias políticas, vinculación con fuerzas sociales y políticas de los líderes de las instituciones públicas se podrá tener o no continuidad con los esfuerzos, políticas y programas realizados en una anterior administración.

Y esto también se puede observar con la continuidad de programas y políticas de seguridad en las mismas corporaciones policiales. Sabet (2012) señala el caso de Chihuahua donde el alcalde y jefe policial de ese municipio presumían de tener la mejor policía del país al haber realizado una serie de esfuerzos para crear una policía profesional, inyectar cuantiosos recursos y tener fuertes avances en

⁶⁹ En “Indicadores de desempeño en el municipio de Guadalajara 2007”, consultado el 8 de noviembre de 2010 en la siguiente página web: <http://enlinea.guadalajara.gob.mx/indicadores/ResultadosAMMAC2007semaforizadosNuevo.pdf>

⁷⁰ *Público*, 3 de mayo de 2000, p. 37.

⁷¹ *El Occidental*, 19 de diciembre de 2007.

⁷² También a través de estos operativos se establece el programa denominado “usuarios simulados”, donde personas encubiertas de la DAIG caminan por la calle en espera de que algún policía los detenga y cometa cualquier abuso o irregularidad en su actuar para así poder proceder en su contra.

entrenamiento policial, procedimientos operacionales, uso de tecnología y programas de participación ciudadana, entre otros. Y, sin embargo, al cambiar la administración municipal, la corporación policial fue infiltrada por el crimen organizado y la violencia se desató a niveles nunca antes vistos. Además, los esfuerzos institucionales realizados por el anterior gobierno no fueron retomados por la nueva administración.

Pero además de los liderazgos y los cambios de gobiernos, existen otros motivos para la falta de continuidad que tienen que ver con el entorno electoral. Bergman (2007) ha señalado que la actual competencia electoral favorece la implementación de políticas a corto plazo que den la imagen de eficacia y atención a los problemas delictivos. Las políticas, reformas o cambios a largo plazo no generan confianza en un electorado que quiere resultados rápidos. Así, no se favorecen reformas a largo plazo y sí, en cambio, retrocesos o continuidad de estructuras añejas, bajo una visión instrumentalista al servicio de la política (Escobar et al, 2004).

Como ha señalado Sabet (2012) todos los cambios que se implementan – como las reformas policiales- son benignos; esto es, no dañan a nadie ni afectan la imagen política de los funcionarios de gobierno. Como en México todo alcalde y su equipo tienen sólo tres años al frente del gobierno –y hasta la fecha no hay reelección y sí un contexto de competencia electoral partidista-, cada funcionario público entrante puede presumir de que “ahora sí” se va a trabajar bien y se generará resultado, lo cual les reditúa una imagen de gobernantes comprometidos con la mejora de las instituciones y posibilidades de que su partido venza en las siguientes elecciones; mejor aún si los funcionarios salientes pertenecían a una línea política o partido distinto, a los cuales se les podrá achacar lo mal que está la institución pública que reciben.

No existe, pues, entre una administración y otra continuidad de programas, políticas y recursos. La gente cambia y no se aprovecha su experiencia. Y para un partido político distinto que arriba al poder le es necesario desmarcarse de lo hecho por el antecesor. Así, muchos programas no continúan en una diferente administración, mientras se intenta implementar otros diferentes que buscan en el discurso al menos mejorar la prevención ciudadana y establecer mejores relaciones con los ciudadanos, las más de las veces con un personal diferente y con más o menores recursos.

Como hemos hecho mención más arriba, parte de la resistencia en aceptar las recomendaciones de la CEDHJ y cooptar su dirigencia y autonomía tiene que ver con la necesidad de las autoridades políticas de alimentar críticas y golpeteos de los adversarios políticos, así como dar una imagen ante la sociedad de que el gobierno en turno y sus autoridades no son violentadoras de derechos humanos. Pero además, considero que para la mejor comprensión del por qué las autoridades gubernamentales han buscado limitar y cooptar las dirigencias de la CEDHJ, es

importante tomar en cuenta el choque entre un discurso de respeto a los derechos humanos y la implementación de una política represiva y de mano dura en seguridad pública. De aquí también puede explicarse el rechazo gubernamental a toda crítica que haga ver a las instituciones y a las autoridades poco democráticas o autoritarias. La negación a aceptar los hechos y el trabajo de la CEDHJ tiene que ver en parte con la necesidad política de ocultar una imagen represiva y violatoria de derechos humanos en el contexto de la implementación de una política de mano dura contra el crimen.

Política de mano dura contra el crimen.

Yo les puedo decir que con los operativos antipandillas todas las noches agarramos a macanazos a más de 70 jóvenes y de esos a lo mejor uno o dos o diez tienen drogas en su poder y son consignados, pero los otros 60 son soltados porque son faltas administrativas y van a seguir generando problemas de vandalismo, van a seguir generando problemas de drogadicción y van a seguir generando problemas de inseguridad {Héctor Robles Peiro, presidente Municipal de Zapopan, 2012-2015, declaración hecha el 15 de mayo de 2013}.⁷³

¿De qué abusos policiales principalmente se quejan los tapatíos ante las dos instancias formales de control que estamos analizando: CEDHJ y DAIG? De acuerdo con César Alejandro Orozco Sánchez, segundo visitador general de la Comisión Estatal de Derechos Humanos Jalisco (CEDHJ), las “revisiones de rutina” (también llamadas “revisiones aleatorias” y “revisiones precautorias”) representan hasta el 40% del total de quejas recibidas ante este organismo. Además, añade que dichas revisiones no tienen que ver con un mandato institucional u orden superior, sino que los policías las hacen por cuenta propia con el afán de combatir los delitos,⁷⁴ aseveración que contradicen varios jefes policiales de la ZMG al admitir que sí existe tal orden y forma parte del operar cotidiano de los policías.⁷⁵

Por su parte, en la DAIG entre el 60 y 70% de quejas ciudadanas contra el actuar de policías tapatíos se deben a “detenciones injustificadas” y por atentados a la integridad física de los ciudadanos, según lo señaló en el 2007 el entonces titular de la DAIG, Luis Roberto Dávila Sánchez.⁷⁶ Estas detenciones injustificadas se derivan de las revisiones de rutina que realizan los policías de manera discrecional a transeúntes y automovilistas que consideran “sospechosos”.

Las llamadas “revisiones de rutina” y los retenes policiales o militares son comunes desde los años noventa en todo el país. Paulatinamente la población se ha

⁷³ Esta declaración puede consultarse en los periódicos locales de la ZMG, con fecha 16 de mayo de 2013, y también en Velazco, 2014.

⁷⁴ En *El Informador*, 6 de noviembre de 2013.

⁷⁵ Véase *El Informador*, 21 de julio de 2013.

⁷⁶ Véase *El Occidental*, 19 de diciembre de 2007.

ido acostumbrando a estas acciones policiales anticonstitucionales, a tal punto que parte de la población no las considera violatorias de derechos. Según una encuesta realizada por un grupo de estudiantes del Instituto Tecnológico de Estudios Superiores de Occidente (ITESO) el 88 por ciento de los jóvenes de la ciudad de Guadalajara reportó haber sido detenido por la policía para una “revisión de rutina”. Del total de encuestados el 28% consideró que tales revisiones son “necesarias”, mientras el 34% señaló que son “malas pero necesarias”. Sólo el 5% de los que sufrieron tales revisiones presentó una denuncia (en Velazco, 2014).

Lo que en los marcos legales se considera violatorio de derechos no lo es para amplios sectores de la población. Como señala Silva (2011), el temor a las consecuencias que conlleva negarse a ser revisado por un policía, así como la indefinición de las funciones y poderes policiales, hace que para muchos individuos tales revisiones no les representen un ataque a su identidad o autoestima, y sí en cambio la posibilidad de salir adelante de una situación potencialmente peligrosa, ya que la negación puede acarrear la detención o la violencia física.

Las denuncias y quejas ciudadanas por las revisiones de rutina son generalmente subestimadas no sólo por las autoridades policiales sino también por los organismos de control. En entrevista realizada en abril de 2011 por el que esto escribe, el director de la DAIG reconocía que aun cuando muchos ciudadanos se acercan a esta dependencia con el fin de quejarse de policías por detenciones injustificadas, la dirección a su cargo no las registraba como una queja ni iniciaba procedimiento alguno contra los policías acusados, aunque reconocía el carácter inconstitucional de tal acción. En esa ocasión afirmó que las revisiones de rutina formaban parte de las políticas de seguridad pública del Ayuntamiento y, por lo tanto, no eran motivo de sanción por parte de la DAIG, a no ser que durante la revisión se cometieran algunos otros tropelios, como violentar física o verbalmente a los ciudadanos.

Las revisiones de rutina generalmente son la entrada para otro tipo de abusos y delitos policiales. Así, por ejemplo, en la recomendación 29/2009 la CEDHJ acreditó que 71 policías de Guadalajara habían cometido diversos abusos a los detenidos durante las revisiones de rutina, entre los cuales señala el “sembrarles” droga, robarles dinero golpearlos y torturarlos.⁷⁷ Incluso las revisiones de rutina han terminado en la muerte de ciudadanos. Por ejemplo, el 1 de noviembre de 2013, un joven fue asesinado por un policía municipal de Zapopan, durante una de las llamadas “revisiones de rutina”. Según el entonces director de la policía zapopana, Jesús Hernán Guizar Maldonado, el policía no hizo caso del protocolo para las “revisiones de rutina”.⁷⁸ Aunque pocos meses antes de esta declaración había señalado ante un periódico local que no existía ningún protocolo para tales revisio-

⁷⁷ Véase la recomendación citada en la página web de la CEDHJ: cedhj.org.mx.

⁷⁸ En *El Informador*, 10 de noviembre de 2013.

nes,⁷⁹ ahora admitía que estas eran práctica cotidiana en la policía zapopana y que se procedía de acuerdo a “características físicas”.

Como ya hemos visto, en la mayoría de los casos las quejas a los abusos cometidos por policías tapatíos tanto en la CEDHJ como en la DAIG no generan ninguna sanción o proceso conciliatorio. Algunas de ellas por falta de elementos o pruebas que permitan a los controles emitir algún fallo. En otro porque la parte afectada abandona el caso (sin que los organismos de control que analizamos den información –si es que la tienen- sobre los principales motivos por los cuales los ciudadanos no continúan con los procesos). Pero en muchos otros porque la autoridad desestima el tipo de abusos de que son acusados los policías bajo la consideración de que 1) los hechos por los que se les acusan son de poca o nula gravedad (como lo vimos más arriba en los casos en que exonera la CHJG), 2) que forman parte de los daños colaterales que trae aparejada la necesidad de combatir los delitos con mano dura, o porque para ellas 3) los que se quejan son sobre todo delinquentes que mienten y acusan para intentar salvar un proceso jurídico alegando violación a sus derechos.

Mano dura policial en tiempos de alternancia democrática.

En la mayor parte de países latinoamericanos la respuesta gubernamental al crecimiento delictivo ha sido el diseño e implementación de políticas de seguridad pública y reformas judiciales que privilegian la represión policial, penalidades más severas, involucramiento de militares en la seguridad pública y restricciones a las libertades.⁸⁰ Por ello, estudiosos del tema, como Moriconi (2011) y Chinchilla (2014), señalan que las políticas de seguridad y los abusos de poder que provienen del gobierno aumentan y definen también la violencia en la región. En general, los gobiernos latinoamericanos no han adecuado su sistema de justicia a las exigencias democráticas y, por el contrario, han buscado controlar las conductas ilegales con métodos arbitrarios y violentadores de derechos humanos (Uildriks, 2010; Briscoe, 2014, y Briceño-León, 2015).

México no es la excepción. A lo largo de su historia las fuerzas policiales han tenido la función deshonrosa de servir como aparato de represión contra personas y grupos a quienes los gobernantes han visto como enemigos del Estado o perturbadores del orden social. En todas las represiones que el Estado ha ejercido, en las luchas contra los inconformes, en las manifestaciones contra las injusticias o

⁷⁹ La Jornada Jalisco, 20 de junio de 2013

⁸⁰ Véase, entre otros, Del Olmo, 2000; González, 2000; Ziegler y Neild, 2002; Arteaga, 2002; Carrión, 2003; Daroqui, 2003; Tulchin y Fagan, 2003; Escobar et al, 2004; Velasco, 2005; Davis, 2007; Bonner, 2009, y Briscoe, 2014. Las excepciones a estas políticas de mano dura las tenemos en países como Chile y Costa Rica, cuyos gobiernos han logrado establecer un sistema de seguridad ciudadano, con organizaciones policiales que se acercan al modelo de policía comunitario (Kliksberg, 2008).

por la defensa de los derechos y en general en todos los movimientos sociales los cuerpos policiales han estado presentes.

Al igual que en varios países latinoamericanos en México, junto con el ejército, la policía fue usada para combatir y acabar con los focos guerrilleros y grupos subversivos bajo métodos que tenían como objetivo el exterminio sin importar ningún tipo de garantía o derecho a la vida. Y al igual que en el resto de Latinoamérica este panorama cambió con la llegada de la alternancia democrática y el crecimiento de la delincuencia.

Con el crecimiento delictivo de los años noventa se otorgaron mayores atribuciones y potestades al ministerio público y menos garantías y derechos a los ciudadanos y supuestos delincuentes con el pretexto de tener medidas más radicales contra el crimen y la impunidad (Arellano, 2008 y Uildriks, 2010). De la misma manera, el ataque al crimen y a la delincuencia violentando el estado de derecho, las detenciones arbitrarias, la tortura, las privaciones ilegales a la libertad y los cateos sin órdenes judiciales, entre muchos otros delitos, han sido practicados por los gobiernos de la alternancia a lo largo y ancho del país,⁸¹ siguiendo un enfoque de mantenimiento de la seguridad interna, antes que uno basado en los derechos ciudadanos (Azaola y Ruiz, 2010 y 2014).

Hay una gran cantidad de datos que señalan los efectos perniciosos para los derechos humanos y libertades ciudadanas que ha generado una política de seguridad pública basada en la represión a los actos delictivos, en especial los vinculados con las drogas. A continuación destaco las principales acciones gubernamentales contra los delitos y sus efectos en el comportamiento policial, con el fin de destacar cómo dichas políticas han estimulado los actos abusivos de los policías preventivos en materia de violaciones a las garantías individuales, lo cual nos permite comprender la disposición de los policías para cometer ciertos tipos de abusos –aquellos que pueden ser vinculados al llamado institucional de mano dura- y la postura de la institución policial para no castigar tales abusos.

⁸¹ De los casos más alarmantes de actuación ilegal contra supuestos criminales por parte de actores gubernamentales en tiempos recientes, está el ajusticiamiento de secuestradores. Almazán (2008) denuncia que el secuestro en Jalisco se combatió de manera ilegal durante fines de la década de los ochenta y hasta, al menos, fines de la década de los noventa, a través de escuadrones de la muerte, con la participación de policías judiciales pagados por empresarios jaliscienses y con el visto bueno de gobernantes y autoridades judiciales. El autor señala, a través de entrevistas con policías integrantes de dichos escuadrones, que los policías judiciales durante estos años tenían la orden de sus superiores de asesinar a secuestradores, por lo cual recibían una jugosa cantidad de dinero por parte de los empresarios. Los entrevistados afirman que aún después de desaparecidos dichos escuadrones, siguió siendo el modo de operar de la Unidad Antisecuestros de la Procuraduría que nació en 1997. Tanto el autor como los entrevistados en el reportaje muestran ciertas dudas en torno a que en Jalisco haya desaparecido del todo esta forma de acabar con los secuestradores, pues todavía en fechas recientes se ha observado la muerte violenta de secuestradores a manos de ajusticiadores vengadores. En el discurso oficial tales ajusticiamientos se deben a una guerra entre bandas criminales, pero los entrevistados creen que se trata de acciones realizadas por miembros de la actual Policía ministerial.

a) Los militares en la policía.

El ejercicio de una política de mano dura puede observarse en los años noventa con el paulatino crecimiento de acciones constitucionales -como las detenciones ilegales- y de reformas para dar mayores atribuciones al ministerio público. Pero a partir de la llamada guerra contra el narcotráfico iniciado por el gobierno federal en 2007 se acentuó la militarización de la seguridad pública y con ello, la violación a los derechos humanos en todo el país.⁸²

Desde hace ya varias décadas personas con formación militar han ocupado diversos puestos en las principales corporaciones policiales del país.⁸³ Sin embargo, en las últimas dos décadas cada vez es más común que gente de procedencia castrense desarrolle diversas funciones al interior de los cuerpos policiales. Según lo consignan Alvarado y Davis (2001:130), “para mediados de 1999, 28 de las 32 entidades del país habían nombrado en puestos judiciales y policiales a mandos medios del ejército”, y para 2011 se tenían 51 mil militares cumpliendo funciones de seguridad que les debería corresponder a las autoridades civiles, mientras en 14 de los 32 estados eran militares los encargados de la seguridad pública y al menos 25 estados tenían militares dirigiendo policías municipales (Acosta, 2012 y Müller, 2016).

Ya hace algunos años, Kruijt (2001) advertía que el respaldo social del que gozaban los militares en el país se había estado reduciendo, mientras iban en aumento la violación de derechos humanos y las ejecuciones extrajudiciales por parte de las fuerzas castrenses. En la actualidad cada vez es más reducido el apoyo a las fuerzas militares por parte de la sociedad y sí, en cambio, ha habido un crecimiento de las quejas ciudadanas contra su actuación. Así, a partir de la llamada guerra contra el narcotráfico las quejas ciudadanas contra el actuar de militares aumentaron considerablemente. Del 1 de diciembre de 2006, fecha en que llegó a ocupar la presidencia, Felipe Calderón Hinojosa, y hasta el mes de febrero de 2012,

⁸² Según el Informe Anual del 2016 sobre los Derechos Humanos en México de *Human Rights Watch*, entre el 2006 y el 2015 la Comisión Nacional de Derechos Humanos recibió más de 9,000 denuncias por supuestos abusos cometidos por militares. Véase el Informe en <https://www.hrw.org/es/world-report/2016/country-chapters/285507#8c4080>

⁸³ La participación de militares en acciones de seguridad pública en algunas partes del país inició en 1997 y continúa hasta la fecha (Müller, 2016). En ese entonces, cuando diversos sectores de la sociedad mostraron su repudio a tal medida, la Suprema Corte de Justicia de la Nación emitió un comunicado que respaldaba la intervención militar en tareas de seguridad pública al señalar que los militares "pueden participar con estricto acatamiento a la Constitución y a las leyes, en acciones civiles a favor de la seguridad pública, en situaciones que no requieran la suspensión de garantías." (*Siglo 21*, 7 de marzo de 1997, p. 23). En el mismo año, el exprocurador general de la república, Ignacio Morales Lechuga, ante la evidencia de que el país sufría una "psicosis colectiva de inseguridad", proponía un proyecto de policía nacional con la participación fundamental de los militares, pues había que aprovechar "su disciplina, el honor, la ética que se maneja en el Ejército" (*Siglo 21*, 10 de agosto de 1997, p. 15).

la CNDH había recibido 6,250 quejas y emitido 99 recomendaciones contra militares.⁸⁴

En un contexto donde las desapariciones de personas crecieron exponencialmente durante el periodo de Calderón se evidenció la participación de militares en estos hechos, así como en ejecuciones extrajudiciales.⁸⁵ En su Informe *Los desaparecidos de México; el persistente costo de una crisis ignorada* Human Rights Watch (HRW) documentó casi 250 desapariciones forzadas durante el gobierno de Calderón, 149 con pruebas contundentes de la participación de policías y militares, sin que las autoridades en la mayoría de casos investigaran o buscaran a las víctimas.⁸⁶

A la fecha (febrero de 2016), según cifras oficiales, más de 27,500 personas se encuentran desaparecidas, de los cuales 1,111 casos son investigados por la PGR debido a que se consideran tienen relación con el crimen organizado, de este total en 166 casos (15%) se sospecha la participación de militares o policías.⁸⁷

No se sabe cuántas de las desapariciones forzadas se debe a los vínculos de policías y militares con el crimen organizado y cuántas a ejecuciones extrajudiciales derivadas de un deseo de hacer justicia o castigar los crímenes. Pero en un contexto de alta incidencia criminal y del ejercicio de mano dura se puede suponer que parte de las desapariciones forzadas se deban al deseo de acabar con criminales fuera de los cauces legales, como en ocasiones ha sido documentado.

Recientemente, el diario *The New York Times* publicó que las fuerzas militares en México han demostrado ser “excepcionalmente eficientes” para matar a sus enemigos. En sus enfrentamientos el ejército mexicano “mata ocho enemigos por cada uno que queda herido” (en la Marina es mucho mayor este dato: por cada 30 combatientes muertos sólo uno queda herido), mientras en los combates donde intervienen fuerzas armadas en el mundo en promedio por cada persona que resulta muerta cuatro quedan heridas. El rotativo registra la opinión de Paul Chevigny, profesor jubilado experto en el tema, para quien estos hechos no hablan de eficiencia, como el gobierno mexicano asume, sino de ejecuciones sumarias.⁸⁸

⁸⁴ *La Jornada*, 13 de marzo de 2012, p. 15.

⁸⁵ Uno de los casos más emblemáticos de ejecuciones extrajudiciales por parte de militares es el caso del asesinato de 22 supuestos criminales por parte de militares en Tlataya, estado de México. En este caso la CNDH acreditó la ejecución y emitió la recomendación 51/2014. Sin embargo, jueces federales exoneraron a los militares acusados por insuficiencia de pruebas.

⁸⁶ El Informe puede consultarse en: <https://www.hrw.org/node/256408>. Un resumen de dicho informe puede verse en: *La Jornada*, 21 de febrero de 2013, p. 11.

⁸⁷ *La Jornada*, 2 de febrero de 2016, p. 7.

⁸⁸ Véase *La Jornada*, 27 de mayo de 2016, p. 7.

b) Mayores penas carcelarias.

En prácticamente toda la región latinoamericana una de las consecuencias del aumento de la violencia y de la política de mano dura ha sido el incremento de las penas y la tipificación como delitos graves a delitos que antes no lo eran, lo cual ha llevado al aumento de la población carcelaria, sobre todo por delitos relacionados con las drogas (Vega, 2005). En México, la población carcelaria ha crecido a un ritmo anual del 9%, lo que ha llevado a tener una sobrepoblación carcelaria (Azaola, 2008 y Acosta, 2012).⁸⁹

Zepeda (2007 y 2009) señala que en promedio el 42.8% de las personas encarceladas en México no tienen sentencia, se encuentran en prisión preventiva y son legalmente inocentes (ya que en el sistema de justicia mexicano hay presunción de inocencia hasta que no haya una sentencia condenatoria); o sea, están padeciendo una sanción que debería ser solo para las personas legalmente declaradas responsables de un delito. Por ello, el 40% de las personas encarceladas queda libre el día de su sentencia, en virtud de que o son absueltos o, al juzgar un juez su caso, se reconoce que no se lograron probar las agravantes, por lo que se condena por delitos menores que implican multa o penas de pocos meses que ya se pasaron en prisión.

En la fecha que Zepeda (2007) hizo su estudio la mayoría de los reclusos estaban sancionados o procesados por el delito de robo, de ellos 50% había robado menos de seis mil pesos y 25% menos de mil pesos. O sea, en la mayoría de los casos se trataba de delitos menores. Pero a partir de la implementación de la guerra antidrogas y de reformas legislativas contra el narcomenudeo, iniciadas desde mediados de la década pasada en los estados de la república –que posibilitan a los estados a atender este tipo de delitos que antes eran considerados exclusivamente de competencia federal-, los presos por posesión de drogas aumentaron considerablemente. En 2014 el Secretario de Gobernación, Miguel Ángel Osorio, señaló que entre 2006 y 2012, fueron detenidas 105 mil personas por narcotráfico y delincuencia organizadas, pero sólo tres mil fueron halladas culpables. El resto salió libre por falta de pruebas.⁹⁰

Pero la gran mayoría de detenidos por delitos contra la salud no son narcotraficante ni narcomenudistas, sino consumidores. Por ejemplo, en Jalisco, el 75%

⁸⁹ Recientemente, el Comisionado Nacional de Seguridad, Renato Sales Heredia, señalaba que de los 419 penales que existen en el país 71 presentan sobrepoblación. Véase: *El Informador*, 23 de abril de 2016.

⁹⁰ Nota publicada el 3 de junio de 2014, en: <http://noticias.terra.com.mx/mundo/la-adiccion-de-mexico-a-encarcelar-sin-pruebas,7a17703ef5066410VgnCLD200000b1bf46d0RCRD.html>

de averiguaciones previas por delitos contra la salud que se levantaron de enero de 2012 a junio del 2015 fue por posesión y el consumo de drogas.⁹¹

Este escenario de penas carcelarias más duras, sobre todo contra delitos relacionados con drogas, ha sido impulsado en épocas recientes por una política de seguridad y de premios al desempeño desde el nivel federal. El gobierno federal en ocasiones transfiere recursos en materia de seguridad a estados y municipios de acuerdo a indicadores sobre el número de delincuentes capturados o la población carcelaria; mientras aquellos estados que han reducido los delitos o la población carcelaria reciben menos recursos que en años anteriores (Bergman, 2007). Bajo este contexto no se extrañan las órdenes que en ocasiones reciben los policías para cumplir una “cuota” determinada de detenciones.

Para la institución policial la mejor forma de verse eficientes y detener las críticas sociales y políticas es haciendo un gran número de detenciones, o bien, inventarlas.⁹² Sin embargo, al medir la efectividad por el número de detenciones, ejerce una presión sobre los elementos para hacer detenciones, promoviendo una mayor violación de garantías individuales:

Ahorita qué es lo que está sucediendo: trayendo indigentes. ¿Por qué? Por lo mismo, aquel que no detenga a gente lo dejan arrestado. Hay que buscar delincuentes o hacerlos. Les dan armas {a los policías} para detener a cualquier gente. ¡Estamos por los suelos! {Leoncio, Capitán}.

Además del involucramiento de policías y militares en casos de desapariciones forzadas, la tortura se ha evidenciado sobre todo con la aceptación de investigar esta práctica por parte del gobierno federal y algunos estatales. Así, la PGR reconoce que entre 2007 y 2015 ha iniciado 370 averiguaciones previas por tortura donde están involucrados policías federales y militares.⁹³ Por su parte, el Consejo

⁹¹ Esto lo señala el Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública (SESNSP), en su Reporte de Incidencia Delictiva del Fuero Federal por Entidad Federativa. *El Informador*, 11 de agosto de 2015.

⁹² Hace algunos años, el *Escribiente* (persona que hace trabajo administrativo en una base policial) de una zona operativa me confesó que él ha elevado a propósito los índices de detenidos por mes, ya que desea que su zona sea la más “eficiente”. Por ejemplo, cuando en un mes había 300 detenidos, él inventaba otros diez o quince. El procedimiento es el siguiente: a los policías que hacen una detención les dan una boleta que a su vez entregan al *Escribiente*. Éste cuenta las boletas y hace su informe. Sin embargo, aunque la Dirección lleva un control de detenidos, en su informe mensual aparece por lo general el informe del *Escribiente*, “nunca cotejan, se quedan con mi informe”. Una sola vez le han llamado de la Dirección para decirle que el informe estadístico de detenidos que él había mandado ese mes era menor al que ellos tenían de ingreso de detenidos. El *Escribiente* se excusó alegando que a algunos policías se les olvidaba entregarle la boleta y que él la cuenta la llevaba de acuerdo a boletas que le entregaban. No hubo mayor problema. El detalle es que también en ese mes el *Escribiente* había elevado a propósito el índice y, según la Dirección, los policías de su zona habían entregado más detenidos que los que él reportaba. Él piensa que el informe que emite el responsable de recibir a los detenidos en la Dirección se encuentra también a propósito elevado: “Ellos, al igual que yo, también elevan los datos de detenidos, inventan detenciones”. Añade que ningún policía se quedaría con la boleta de arresto, pues les redituía una imagen de eficientes y capaces.

⁹³ *La Jornada*, 24 de abril de 2016, p. 7.

de la Judicatura del Estado de Jalisco señalaba en 2014 que en el 40% de los procesos penales que se llevan en los juzgados de la entidad los acusados han afirmado que fueron torturados para declararse culpables.⁹⁴

c) Premios a la mano dura.

Para los policías el tener una actitud respetuosa de los derechos humanos no les genera recompensas por parte de la institución, ni al parecer mayores sanciones, sobre todo en el contexto de las conciliaciones y de muy pocas recomendaciones emitidas. En cambio, las detenciones, arbitrarias o no, generan ganancias inmediatas, ya sea a través de acciones corruptas o ya sea por los reconocimientos y premios legítimos que se pueden generar tanto dentro como fuera de la corporación.

En la corporación policial tapatía son diversas instituciones que premian la captura de delinquentes: la CHJG, el Consejo Ciudadano de Seguridad Pública del Municipio, las Cámaras de Comercio y Empresarial y la misma corporación policial.⁹⁵ Los premios consisten en cartas laudatorias, medallas, estímulos económicos, días francos y, eventualmente, ascensos o puestos. De aquí que exista un rechazo institucional y de los policías a los llamados de la CEDHJ y de ONG's para detener los operativos de revisión y las detenciones arbitrarias a sospechosos.

Además de los premios, la captura de delinquentes peligrosos genera también el reconocimiento de los pares como un buen policía:

¿Cuáles son los servicios que reeditúan un mayor prestigio entre los policías? Frustrar un asalto, un detenido por homicidio, por asalto con violencia, robo con violencia, todos aquellos que conllevan un mayor riesgo para la vida del elemento, un decomiso grande de armamento, de drogas, de municiones {Pedro, Capitán}.

¿Qué me gusta de ser policía? A lo macho, como hombre; poder perseguir a un delincuente, agarrarlo, someterlo, esposarlo, después de que hizo alguna diablura, alguna maldad; tratarlo como delincuente, eso es lo que me gusta. ¡Me gusta y me encanta! {Nemesio, policía de tropa}.

Comúnmente, los policías tapatíos, en su vocación de agentes preventivos realizan más detenciones por faltas administrativas que por delitos. Sin embargo, hay meses e incluso años donde las detenciones por delitos superan a las detenciones por faltas administrativas. Así, por ejemplo, en el 2005, sólo el 26% de los detenidos por la policía tapatía fue por faltas administrativas, mientras en el 2006 ascendió al 66%.⁹⁶

⁹⁴ *La Jornada Jalisco*, 10 de abril de 2014.

⁹⁵ Así, por ejemplo, en febrero de 2015, bajo la consideración de que habían reducido los delitos de alto impacto en la ciudad, el Ayuntamiento de Guadalajara otorgó estímulos económicos a 160 policías tapatíos. Véase: *El Informador*, 3 de febrero de 2015.

⁹⁶ En "Indicadores de desempeño en el municipio de Guadalajara 2007", consultado el 8 de noviembre de 2010 en la siguiente página web: <http://enlinea.guadalajara.gob.mx/indicadores/ResultadosAMMAC2007semaforizadosNuevo.pdf>

En un entorno de exigencia institucional por hacer el mayor número de detenciones y de ejercer mano dura es posible observar entre muchos policías una disposición para capturar presuntos delincuentes incluso violando la ley. Así, por ejemplo, un diagnóstico realizado en el 2009 arrojó que el 31% de policías de la ZMG considera que la policía puede, en ciertas ocasiones, actuar al margen de la ley para capturar a los delincuentes. (Suárez, Shirk y Moloeznik, 2009).

Una orientación policial de mano dura contra el crimen tiene consecuencias en las formas de relacionarse entre mandos y subordinados, pues sólo los policías violentos que generan muchas detenciones son valorados y recompensados. No es raro escuchar entre policías tapatíos su pasión por hacer detenciones y golpear a supuestos delincuentes.

El efecto del temor policial a las quejas ciudadanas.

La institución policial tapatía se jacta de señalar que en los últimos años ha mejorado el trato de la policía con los ciudadanos. Ahora, afirman, los policías son menos violentos y más respetuosos de las garantías y derechos humanos de la población y hay menos disposición institucional para solapar las conductas agresivas, corruptas y violentadoras de derechos humanos. Para la mayoría de policías entrevistados esto se ha logrado gracias a una mayor capacitación que reciben, a un cambio de perfil en los nuevos policías que se admiten y a la implementación de programas preventivos y de aproximación, pero sobre todo gracias al temor que existe de ser efectivamente sancionado por una queja ciudadana.

Por ello, algunos policías no desean mantener una relación de confianza con el ciudadano ni están dispuestos a intervenir en muchas situaciones donde no hay una situación legal claramente definida, como sería por ejemplo la violencia intrafamiliar o el manejo de grupos pandilleriles. En este sentido, se quejan de que no pueden realizar detenciones tan fácilmente como antes, de que tienen menos ánimo para actuar, son menos efectivos operativamente y tienen menos control sobre los delitos.

Así, mientras hay un reconocimiento institucional y grupal a la cantidad de detenciones, también hay un entorno institucional no favorable para realizarlas. No sólo existe el riesgo de ser afectado en la integridad física por los mismos detenidos, sino también porque las detenciones implican un contacto con los presuntos delincuentes e infractores en no pocas ocasiones haciendo uso de la fuerza y esto aumenta las posibilidades de tener una queja ciudadana y, por ende, de ser sancionado.

El temor a ser sancionado por quejas ciudadanas -así como a recibir la venganza de un delincuente detenido o el riesgo de ser agredido físicamente- tiene efecto tanto en la predisposición para detener o no a cierto tipo de personas. Los policías identifican un perfil del potencial quejumbroso y se comportan de manera

distinta de acuerdo a este perfil, ello sin descontar el tipo de delito o infracción que se esté cometiendo o si el individuo fue sorprendido *infraganti* o no. La apariencia cuenta mucho, pero sobre todo la identificación como una persona con posibles influencias en el gobierno, ya porque en él trabaje o ya porque sea pariente, amigo o conocido de algún funcionario o político.⁹⁷ Esto determina en cierta medida que las víctimas de prepotencia, arbitrariedad y corrupción policial compartan un perfil parecido.

Desestimación de los quejosos.

En octubre de 2014 el jefe de la policía del estado de Jalisco, Alejandro Solorio Aréchiga, señaló que las 64 quejas emitidas por ciudadanos ante la CEDHJ en contra de policías de la Fuerza Única Jalisco (FUJ)⁹⁸, son “armadas” y pagadas por la delincuencia organizada, como una forma de desprestigiar su labor. Por eso afirmó que tales quejas no le preocupan, a pesar de que reconocía que sus afirmaciones estaban basadas en rumores.⁹⁹

Junto a la implementación de políticas de mano dura y su aceptación por una parte de la sociedad tapatía, existen ideas y percepciones en torno al crimen y al delito que justifican para muchos dentro y fuera de la institución policial los abusos y violaciones a los derechos humanos. Se trata de aquellas percepciones de que sólo los delincuentes o malos ciudadanos se quejan de la labor policial. Esto además de abonar a la impunidad policial, genera una descalificación del trabajo de los controles externos frente a la sociedad.

Bajo una política anticrimen que promueve las detenciones ilegales se favorece entre los policías una actitud que desestima la intención y honorabilidad de los quejosos. Para los policías, así como también para muchas autoridades y ciudadanos, el discurso de los derechos humanos y el trabajo de la CEDHJ y de la DAIG, son recursos usados por los delincuentes para evitar la acción de la justicia.

⁹⁷ A su vez, los policías buscan que el ciudadano no los identifique tan fácilmente. No es raro observar que muchos policías se niegan a portar un gafete de identificación o se nombran de manera distinta cuando un ciudadano les pide que se identifiquen. Yo mismo me encontré a policías que sólo después de verificar mi identidad me dieron su verdadero nombre, cuando ya antes me habían dado un nombre falso. La mayoría de policías refiere que ante el ciudadano común todos dicen llamarse “Pancho” como una forma de evitar que los puedan identificar ante un posible problema. “El mayor temor de un policía es que lo identifiquen”, señala un entrevistado.

⁹⁸ La FUJ se conformó el 14 de diciembre de 2013 en el marco de las políticas federales en seguridad pública que tienen como objetivo la creación de “mandos únicos” en cada uno de los estados del país para enfrentar a la delincuencia organizada. La FUJ está conformada por policías provenientes de algunos municipios (sobre todo de la ZMG) y de policías estatales. Estos policías reciben capacitación especial y un sueldo superior a cualquier policía preventivo en el Estado. Se trata, por eso, de un grupo “élite”. Véase *El Informador*, 15 de diciembre de 2013.

⁹⁹ Estas declaraciones las publicó el diario *El Informador*, el 29 de octubre de 2014.

En abril de 2011 funcionarios de la DAIG reconocían ante mí que a la dependencia llegaban muchos presuntos delincuentes quejándose de abusos por parte de los policías que los habían detenido con el fin de salvar un proceso judicial o evitar en lo sucesivo ser molestado por los policías. Por esto, afirmaban que en ese entonces la DAIG investigaba el entorno social y laboral del quejoso para verificar si no se trataba de un mal ciudadano y, por lo tanto, no debía dársele mayor credibilidad a sus acusaciones.

En no pocas ocasiones los padres de desaparecidos han denunciado la falta de acciones de las autoridades de todos los niveles de gobierno por buscar a sus familiares porque estas asumen que los desaparecidos son criminales o tenían vínculos con el crimen organizado (Amnistía Internacional, 2013).¹⁰⁰ Lo mismo sucede con una gran cantidad de crímenes violentos donde las autoridades se apresuran a señalar que las víctimas son delincuentes sin mediar ninguna investigación al respecto, y enviando un mensaje de que tales crímenes no merecen ser investigados, como lo ha denunciado *Human Right Watch*.¹⁰¹

En este contexto, no son por ello raros los comentarios de grupos sociales e individuos que tachan a los OPDH de defender a delincuentes. De esto da cuenta De la Torre (2003) en Jalisco cuando en diversas ocasiones grupos conservadores tapatíos aliados con la jerarquía católica han descalificado la labor de la CEDHJ, acusándola de proteger a delincuentes y de no apoyar a las víctimas de delitos.

El apoyo social a las prácticas de mano dura se generan en gran parte de la sociedad, pero particularmente por empresarios y comerciantes organizados, quienes al menos en Guadalajara son los que logran una mayor incidencia en las políticas públicas de seguridad, pues han sido durante las últimas décadas los interlocutores privilegiados que los gobiernos en turno han elegido en materia de seguridad pública (Regalado, 2010).¹⁰²

¹⁰⁰ En el 2015 el gobierno federal creó el *Registro Nacional de Datos de Personas Extraviadas o Desaparecidas* (RNPED) y la Fiscalía Especializada de Búsqueda de Personas Desaparecidas, pero hasta la fecha no ha producido grandes resultados y el número de desaparecidos continúa aumentando.

¹⁰¹ Véase: <https://www.hrw.org/es/news/2013/11/26/mexico-el-decepcionante-primer-ano-del-gobierno-de-pena-nieto>.

¹⁰² Mientras hay ciudadanos que critican las políticas anticrimen impulsadas por el gobierno federal y la militarización de la seguridad pública en varias partes de la República, también hay grupos sociales – como los empresarios- que las aplauden y exigen más mano dura de parte de las autoridades. Recientemente, por ejemplo, en Coahuila el sector empresarial apoyó la construcción de una brigada de la policía militar en el municipio de San Pedro de las Colonias. El costo de la obra es de 500 millones compartidos entre tres estados y la iniciativa privada. Así también ha colaborado en los últimos meses con 300 millones de pesos para nuevos cuarteles en la zona. Según el Secretario de la Defensa Nacional, general Uribe Toledo Sibaja, con estas iniciativas de inversión privada se acercan los militares con la sociedad civil. Véase *La Jornada*, 12 de mayo de 2016.

Distinciones en el abuso policial debido al ejercicio de mano dura.

Se han generado diversos estudios que intentan explicar el origen del abuso policial y que se enfocan en una serie de factores individuales, sociales, institucionales y organizacionales (Silva, 2003). Sin embargo, no todos estos factores tienen el mismo peso explicativo para entender las causas que originan la corrupción y el abuso en la policía preventiva de Guadalajara. Veamos las explicaciones más comunes.

Algunos estudios policiales, sobre todo de corte anglosajón, se han enfocado en las variaciones individuales entre policías (sexo, edad, prejuicios raciales, económicos, nivel educativo de los agentes, etc.) por considerar que tales características individuales inciden en el grado y la frecuencia con que el abuso policial puede hacerse presente; de tal manera que, bajo situaciones similares, los policías tienen respuestas diferentes, según posean o no tales o cuales características individuales (Cain, 1972 y Torrente, 1997, entre otros).

En general los analistas de los abusos policiales en México no han observado los rasgos individuales como factores determinantes del abuso que cometen los policías preventivos, aun cuando la institución policial y sus autoridades sí consideren que el bajo nivel escolar y la falta de capacitación inciden en el poco respeto a los derechos humanos, en la violencia y la ineficiente actuación de los policías. Para ellos, a mayor nivel escolar y más y mejores capacitaciones, mejor trato hacia el ciudadano, mayor respeto a los derechos humanos y menores abusos policiales. De aquí, entonces, que las políticas de seguridad pública se hayan enfocado en los últimos años en elevar el nivel educativo de los policías y en otorgar más capacitaciones. En la actualidad las principales corporaciones policiales preventivas en el país exigen al menos 12 años de escolaridad formal y una capacitación inicial de seis meses en materia policial para ingresar a una corporación, sin que por ello se observe una significativa disminución de los abusos policiales.

Otros estudios, también de corte anglosajón, han destacado que en las democracias occidentales consolidadas los policías reprimen y violan derechos y garantías individuales de ciertos sectores sociales por considerar, de acuerdo a sus experiencias y prejuicios, que estos son más propensos a violentar la ley (Loubet del Bayle, 1992; Torrente, 1997, y Bayley, 2003, entre otros). Lo que se destaca en varios de estos estudios es que los abusos que los policías cometen tienen que ver con la discriminación que hacen los agentes de ciertos sectores sociales al considerarlos potenciales criminales. En última instancia, se considera que los policías están tan comprometidos en el mandato institucional de aplicar la ley que en ocasiones no reparan en medios ilegales para cumplir tal objetivo. Por lo demás, se destaca que estos comportamientos policiales no son tolerados por la instituciones

policiales de estos países y que cuando son detectados, los policías son efectivamente castigados.

En México es evidente la distinción que llegan a hacer los policías entre personas con poder económico, político y social. Sin embargo, esta posición discriminatoria no sólo tiene que ver con prejuicios individuales, sino con estructuras de exclusión social y de poder político (Uildriks, 2010). El policía considera que si abusa de alguien que evidencia la pertenencia a un grupo acomodado económicamente es muy probable que tenga recursos políticos que le lleven a emitir una queja ante los mandos o ante instancias de control que le pueden generar problemas laborales, como sería el cambio de zona de adscripción, o incluso la destitución. Así, existe un mayor abuso policial hacia los jóvenes, pobres, pandilleros y sin recursos políticos.

Ambas concepciones de los abusos policiales, basados en las características de los policías o en las características de ciertos grupos sociales, asumen la responsabilidad del hecho exclusivamente en los individuos por ello, las políticas de supervisión y control policial atienden los abusos como un asunto estrictamente individual (Suárez, 2006). Estas concepciones sobre el origen de los abusos no toman en cuenta las acciones institucionales que abonan para que los policías mantengan una actitud presta a violentar los derechos humanos, como son las órdenes de ejercer mano dura y hacer un mayor número de detenciones, así como los premios y recompensas que los policías reciben para hacer el mayor número de detenciones.

No solamente existe una presión institucional sobre los policías por ejercer mano dura, sino que también existe un entorno político y social que mantiene dicha presión sobre la institución. Las exigencias políticas y sociales para hacerle frente a los actos delictivos con mano dura iniciaron en los años noventa con el crecimiento delictivo en varias ciudades del país. Sin embargo, los niveles delictivos empezaron a decaer desde finales de los años noventa y continuaron descendiendo hasta el inicio de la llamada guerra contra el narcotráfico iniciada por el presidente Calderón al inicio de su mandato. Esta guerra provocó un fuerte aumento de los crímenes en todo el país, aunque particularmente en algunos estados con mayor presencia y control de grupos de la delincuencia organizada, así también aumentaron las acciones ilegales -como detenciones arbitrarias, implementación de retenes, etc.- y las violaciones a los derechos humanos por parte de cuerpos policiales y militares, ello sin contar con el aumento de una mayor evidencia de políticos, policías y militares involucrados con bandas delictivas.

A decir de Morales (2011) la guerra contra el narcotráfico emprendida por el gobierno de Felipe Calderón (y continuada por el de Peña Nieto) fue implementada como una estrategia política para generar legitimidad bajo un escenario donde las elecciones fueron duramente cuestionadas de fraudulentas. En materia de seguridad pública al gobierno federal le interesaba sobremanera dar una imagen de que

en el gobierno se trabaja contra el crimen y la impunidad, que todos los delincuentes serían castigados. Según la Comisión Interamericana de Derechos Humanos el interés del expresidente por demostrar que durante su mandato no toleraría la impunidad lo llevó a presionar a jueces que llevaban casos de “alto perfil mediático”.¹⁰³

Aparejado con la necesidad de dar una imagen que se atiende el problema de la inseguridad ligado al crimen organizado y de que no se tolerará la impunidad, está la actitud de las autoridades a negar no sólo la alta inseguridad común y organizada que se vive en el país, sino también a soslayar las críticas nacionales y extranjeras a las políticas, programas y reformas en materia de justicia y de derechos humanos.¹⁰⁴

Conclusiones.

Como hemos observado en este capítulo la contribución de los controles externos formales (CEDHJ y DAIG) para limitar los abusos policiales en Guadalajara es deficiente. No sólo porque las quejas ciudadanas siguen un fluido constante, sino también porque, como pudimos observar de parte de la CEDHJ son pocas las recomendaciones y más pocas las que son aceptadas y cumplidas por las autoridades; sin descontar la existencia de una simulación de acatamiento de las recomendaciones por parte de las autoridades señaladas.

Por su parte, el trabajo de la DAIG y la CHJG muestra poca consistencia y transparencia en sus investigaciones y sanciones a los policías acusados de cometer abusos. Además de que no sanciona acciones anticonstitucionales cometidas por los policías, como serían las llamadas revisiones de rutina. Por su parte, las autoridades de gobierno se niegan a acabar con acciones policiales como las revisiones de rutina o las detenciones ilegales sin que dichos controles puedan hacer algo al respecto.

Como hemos visto también las dirigencias de las OPDH se negocian políticamente con la participación decisiva del Poder Ejecutivo. Por su parte, la presidencia municipal elige al personal de las IAI y a las CHJ. En este sentido, la cooperación de ambas instancias por parte de los gobernantes en turno es un hecho que se da a lo largo y ancho del país, y Jalisco no ha sido la excepción. De esta manera, la autonomía y el poder político de ambas instancias se encuentra limitada y hace difícil que su labor impacte en el control de la conducta policial.

¹⁰³ Véase la nota del 11 de marzo de 2014 en: <http://www.24-horas.mx/calderon-presiono-a-jueces-para-encarcelar-a-delincuentes/>

¹⁰⁴ Amnistía Internacional ha denunciado que el gobierno mexicano frecuentemente reacciona con dureza a las críticas internacionales en materia de violación a los derechos humanos y se resiste al escrutinio público desde el extranjero. Véase: *La Jornada*, 24 de febrero de 2016, p. 4.

Tanto la CEDHJ como la DAIG son instancias públicas que como tales tienen una autonomía limitada y dependen de las lógicas y manejos políticos de los gobiernos en turno. Su desempeño no muestra consistencias porque la continuidad de sus programas y sus alcances para incidir en las instituciones de gobierno están supeditados a los cambios de gobierno y a las políticas que éstos implementan. La llegada de un gobierno con tendencia democrática podría suponer avances en el desempeño de ambas instancias, pero así también gobiernos con tendencia autoritaria y represora puede acabar con logros alcanzados en una anterior administración por parte de estos controles.

Mientras estos controles no tengan mayor poder y autonomía de gestión no queda más que esperar, como lo señalan Monsiváis y Brena (2011) que lleguen gobiernos democráticos que respeten y hagan respetar el estado de derecho, que se conformen redes asociativas densas que desde la sociedad organizada participen directamente en la defensa de los derechos humanos y que se tengan funcionarios y gobernantes con suficiente liderazgo político y afines a principios democráticos que puedan impulsar proyectos y políticas públicas de respeto a los derechos humanos.

Y a pesar de todas las limitaciones descritas, los controles formales han logrado que se cometan menos abusos y excesos en el trabajo policial cotidiano, porque eventualmente algunas quejas logran sanciones a los policías. Sin embargo, en un contexto donde existe una falta de transparencia en la actuación de los controles y donde la seguridad pública está politizada, ningún policía puede estar seguro de que una queja ciudadana no llegará a prosperar y se verá eventualmente sancionado, sobre todo si la persona agraviada tiene influencias políticas.

Como observamos, las políticas de mano dura contra la delincuencia implementadas desde ya hace varios años en el país no favorecen el castigo a ciertos abusos policiales, como son las detenciones ilegales, el maltrato físico y verbal hacia los ciudadanos y el uso excesivo de la fuerza. Así también generan la oportunidad para que muchos otros abusos más graves no sean sancionados.

El contexto de mano dura y la necesidad política para hacer el mayor número de detenciones abona para la impunidad policial. Si bien es cierto que existe un discurso de cero tolerancia a los abusos policiales, la institución policial tolera ciertos abusos como las detenciones ilegales. Esto también ha generado un ambiente propicio para desestimar las quejas ciudadanas, tanto dentro como fuera de la institución policial, bajo la consideración de que sólo los delincuentes se quejan de la acción policial con el fin de salvar un proceso penal.

Por otra parte, mientras existe por parte de las autoridades de gobierno la disposición a tratar de manera individual las quejas ciudadanas y los abusos policiales, sin investigar ni atender el papel que juega la institución policial y las políticas de seguridad pública en dichos abusos, así también existe una disposición a

rechazar no sólo las recomendaciones sino toda crítica que señale que las autoridades de gobierno no están haciendo todo lo posible para reducir los abusos.

Y no es que no exista una disposición para castigar a los malos policías. La depuración policial ha logrado que muchos malos policías efectivamente hayan sido destituidos o encarcelados, pero no por la labor de los controles formales aquí analizados, sino por los controles internos de las propias corporaciones policiales, como lo veremos en el cuarto capítulo de este estudio. Sin embargo, por lo general toda crítica en torno a la existencia de malos policías que no provenga de las autoridades de gobierno es desestimada por las mismas.

Desde ya algunos años el país vive un contexto electoral efectivamente competitivo donde ningún partido o autoridad tiene de antemano la seguridad de ascender o continuar en puestos de elección popular. Bajo un contexto de politización de la inseguridad pública que tiene su aliciente en la búsqueda de mantenerse o ganar elecciones, las autoridades buscan, por un lado, ofrecer una imagen de que se atienden con eficacia los problemas de inseguridad y, por otro, evitar las críticas a su desempeño que puedan poner en riesgo el voto a favor del electorado. Este contexto político explica en gran parte la cooptación de la dirigencia de los OPDH y el rechazo a sus recomendaciones, así como a toda crítica externa que señale a la autoridad como proclive a violentar los derechos humanos.

PARTICIPACIÓN DE ORGANIZACIONES VECINALES EN SEGURIDAD PÚBLICA EN GUADALAJARA

Introducción.

A lo que he visto, yo como presidente {del comité vecinal} voy y solicito algo {ante alguna dependencia del Ayuntamiento}, aparentemente me atienden mejor y rápido, porque saben que si no, yo les puedo juntar un puño de gente y se las arrimo ahí a darles guerra. Cuando si va una sola persona normal no le hacen tanto caso. Por eso, yo me imagino que hicieron lo de presidentes de colonos, porque así nomás hablan con dos o tres personas del comité y la gente no está ahí amontonándoseles, haciéndoles plantones {Francisco, presidente de vecinos, zona 6}.

Francisco evidencia, por un lado, una desconfianza hacia los programas de participación ciudadana promovidos por el Ayuntamiento de Guadalajara sobre el potencial que ellos tienen para dar salida a las exigencias ciudadanas por mejores servicios públicos. Para él, el Ayuntamiento reorganiza las demandas ciudadanas con el objetivo de reducir la complejidad de las mismas y las manifestaciones de inconformidad ciudadana. Por otra parte, expresa el poder que tiene un comité vecinal y la figura del presidente de dicho comité para incidir en una mejor atención por parte del gobierno; o sea, ejerce un tipo de control sobre las demandas ciudadanas y sobre el trabajo que realizan las instituciones con las que entra en contacto.

Ambas percepciones, aparentemente contradictorias, tienen sentido en un contexto institucional donde por un lado los gobiernos locales en turno han buscado controlar o al menos limitar las manifestaciones sociales de inconformidad social contra el desempeño de las instituciones, mientras, por otro lado, se encuentran inmersos en un discurso de acercamiento ciudadano en los asuntos públicos que forma parte integral de aquellos otros significados vinculados con los procesos democráticos que han tenido lugar en el país por lo menos en las últimas dos décadas.

El presente capítulo analiza la participación ciudadana en seguridad pública que ha tenido lugar en Guadalajara en los últimos años, buscando las posibilidades que ella tiene para mejorar las relaciones entre policías y ciudadanos, bajo el

supuesto de que mejorar dicha relación tiene el potencial para a su vez incidir –de manera informal e indirecta- en el mejoramiento de la conducta policial. Se trata, entonces, de realizar un análisis de los llamados controles externos informales, en oposición a los controles externos formales que se estudiaron en el anterior capítulo.

Ya desde hace varias décadas los estudiosos anglosajones de la institución policial reconocían que la sociedad tiene una gran influencia sobre el trabajo policial, incluso más que las leyes (Torrente, 1997, Skolnick, 1975, Loubet del Bayle, 1992: Mawby y Wright, 2005 y Sklansky, 2005, entre otros). En Guadalajara la influencia social de la sociedad sobre la policías se ha hecho sentir sobre todo en tiempos electorales. Así, por ejemplo, la crítica social sobre el desempeño policial ha llevado a perder las elecciones al partido político en el poder, como sucedió en Guadalajara durante su primer gobierno de alternancia en 1995 (Ramírez y Chávez, 1988; De la Torre, 2003; Aziz, 2003, y Regalado, 2010).

El poder de la crítica e inconformidad ciudadana para cambiar gobiernos ha generado políticas de acercamiento ciudadano en todas las instituciones de gobierno no sólo en México, sino prácticamente en todos aquellos países que se encuentran en vías de consolidar gobiernos democráticos.

A lo largo y ancho de América Latina la paulatina instauración de gobiernos democráticos desde los años ochenta ha sido posible en parte gracias a la presión social a favor del cambio de régimen (Alba y Kruijt, 2007). La mayoría de países latinoamericanos realizaron la transición hacia la democracia al consolidar sistemas electorales confiables y creando instituciones o modificando las existentes para permitir una mayor participación de la sociedad en los asuntos públicos. La relación entre gobernantes y gobernados ha cambiado, de una donde el ciudadano estaba ausente de las decisiones políticas a otra donde tiene una mayor participación.

En México hay una gran cantidad de cambios hacia la ciudadanización de la política impulsadas por el Estado impensables hace 30 años. Se han creado instituciones autónomas con participación ciudadana que promueven un mejor desempeño de las instituciones del Estado (por ejemplo, INE e INAI, entre otras), se ha modificado la Constitución para permitir las candidaturas independientes y la reelección de alcaldes; se han creado Consejos Consultivos con participación ciudadana en las tres instancias de gobierno y en diversas dependencias gubernamentales y, sobre todo, se ha instalado un discurso que pone en el centro de la política y de los gobiernos la atención y la participación ciudadana.

Los cuerpos policiales no han quedado exentos ni del discurso ni de acciones puntuales de acercamiento ciudadano. En América Latina las instituciones policiales fueron de las primeras en las que se promovió un cambio hacia una orientación ciudadana, sobre todo por su pasado represivo y al servicio de los gobiernos autoritarios, de lo cual se buscó desmarcarse. Así, lo primero que hicieron

muchos países en esta región fue implementar un modelo policial comunitario o de proximidad o al menos un modelo de seguridad ciudadana, en oposición a un modelo tradicional, con el fin de enfatizar su orientación hacia los ciudadanos y no hacia los gobernantes, lo cual ayudaba a legitimar a los gobiernos emanados de elecciones democráticas, (Rico, 1998, Cano, 2004, y Dammert, 2005).

En México desde que se instauró la democracia electoral las corporaciones policiales han experimentado la emergencia de programas y políticas de acercamiento ciudadano que buscan explícitamente mejorar las relaciones entre policías y ciudadanos (Bergman, 2007; Uildriks, 2010; Sabet, 2012; Bailey, 2014). Desde entonces muchos estados y municipios del país cuentan con Consejos de Participación Ciudadana en Seguridad Pública, con políticas y programas de atención ciudadana en seguridad pública y, en algunas ciudades, con programas formales de participación de las organizaciones vecinales en los problemas de inseguridad de sus colonias.

En la actualidad no hay analista que esté en desacuerdo con la afirmación de que la participación ciudadana en los asuntos de seguridad pública es necesaria para la solución de los problemas de inseguridad, así como para consolidar los procesos democráticos que están teniendo lugar en el país. También coinciden en señalar que el papel tradicional de la policía debe cambiar, ya no sólo debe prevenir y reprimir a la delincuencia, también debe ofrecer un servicio de calidad, responsable y en asociación con la sociedad civil, puesto que históricamente los cuerpos policiales en México han estado al servicio del Estado y de los gobernantes y sus funciones han estado definidas jurídicamente hasta hace muy poco tiempo en términos técnicos y antidelictivos, no de servicio ciudadano.¹⁰⁵

Ahora bien, a pesar de que, tanto en México como en la mayor parte de países latinoamericanos, la participación ciudadana ha recibido numerosas críticas en torno a que no está mejorando el desempeño de las instituciones de gobierno, no por ello deja de tener amplia aceptación social y política ni deja de considerarse fundamental para la mejora de la vida democrática (Pérez, 2004; Dammert, 2004; Cansino, 2007; Olvera, 2007; Naveau y Pleyers, 2012, y Hevia e Isunza, 2012).

A la participación ciudadana se le ha investido de una serie de cualidades para resolver diversos problemas en las democracias incipientes. Para Schneider y Welp (2011) la participación ciudadana fortalece el desempeño eficaz de los gobiernos locales, al permitir que los ciudadanos puedan incidir en la definición de las políticas públicas. Por su parte, Hunt (2015) destaca que la participación ayuda a mejorar la cultura ciudadana al ser una vía por la que la población puede ejercer sus derechos.

En materia de seguridad pública, Dammert (2004) destaca que la participación ciudadana posibilita reducir la criminalidad al tiempo que legitima las polí-

¹⁰⁵ Véanse, entre otros, a Yáñez, 1999; Tudela, 2006, y Alvarado, 2012.

ticas gubernamentales. En el mismo sentido, Olvera (2007) afirma que la participación ciudadana en América Latina, bajo una política neoliberal, busca la eficiencia del gobierno, aunque pasando responsabilidad de la ejecución de políticas públicas a los ciudadanos, con el fin de que el estado se desresponsabilice de ciertos derechos. Pero este mismo autor (ídem) señala que existe otra participación ciudadana que también puede observarse en la región, la cual, desde una vertiente más democrática, buscaría que los ciudadanos vigilen y atiendan que los derechos de todos sean garantizados por sobre los intereses particulares, lo cual significa hacer más responsable al Estado frente a sus obligaciones.

El presente capítulo trata de destacar una cualidad más de la participación ciudadana, aquella que tiene que ver con su potencial para lograr mejores relaciones entre policías y ciudadanos que, en última instancia, coadyuven para que los ciudadanos incidan en una mejor conducta policial o, en términos más precisos, para que los policías se abstengan de cometer abusos mientras buscan realizar mejor un trabajo policial de servicio a los ciudadanos.

Cabe señalar que el presente capítulo no analiza todas las acciones ciudadanas de incidencia en la seguridad pública ni su potencial para controlar la conducta policial, sino aquella que es conducida por el Estado, no aquella que parte de la sociedad;¹⁰⁶ distinción básica que han realizado estudiosos de la participación – entre otros, Dammert, 2004 y Olvera, 2007-, para identificar el grado de compromiso de las partes y el control y manejo que los actores tienen sobre los recursos institucionales, que es el objetivo de este capítulo.

En la participación que parte de la sociedad autores como Mawby y Wright (2005) destacan la importancia de las críticas de la sociedad en general –y de los medios masivos de comunicación en lo particular- como medio de presión para incidir en las políticas de seguridad pública.

Cabe señalar que este tipo de participación se genera sobre todo por la ausencia de otros espacios y canales de comunicación incluyentes (Olvera, 2007). Se trata de una participación ciudadana de tipo coyuntural que en México se expresa principalmente a través de plantones, marchas o manifestaciones sociales donde se exige al gobierno mayor seguridad y eficacia en la atención a los problemas de inseguridad. En los últimos años este tipo de participación ha aumentado a causa de la alta inseguridad que vive el país y de la forma en que las autoridades han abordado el problema, enfatizando una guerra contra las drogas que ha exacerbado la violencia en el país.

Observatorios ciudadanos (que agrupan a muchas organizaciones), manifestaciones ciudadanas y movimientos sociales no partidarios han surgido a lo largo y ancho del país para exigir mayor seguridad, mayor eficacia del sistema de

¹⁰⁶ Además de una participación ligada a la sociedad o al Estado, se puede hablar de una participación formal, informal, directa, indirecta, según el grado de involucramiento que mantengan ya sea la sociedad o el Estado (Olvera, 2007).

justicia, cambio de políticas en materia de combate al narcotráfico o para autodefenderse del crimen ante la incapacidad del Estado para proveer seguridad. Al mismo tiempo, ante la inseguridad que se vive, el país ha sido testigo de una gran cantidad de medidas ciudadanas que proveen seguridad para quien puede pagarla, como son el desplazamiento a ciudades, regiones o países más seguros, forzados o no,¹⁰⁷ la elección de vivir en cotos cerrados como una forma de aumentar la sensación de seguridad, así como la contratación de seguridad privada para las personas y sus bienes, acciones estas que alimentan la segregación y la exclusión.

Por su parte, las víctimas de la violencia se han organizado para exigir justicia, mayor eficiencia de las instituciones y cambio de las políticas y estrategias en materia de seguridad pública. Así, en los últimos años, se han conformado grupos para buscar a los desaparecidos, como la Brigada Nacional de Búsqueda en Veracruz o los padres de familia de los desaparecidos en Ayotzinapa, otros en contra de la guerra contra las drogas, como la Caravana por la Paz, y muchas otras organizaciones que han levantado la voz para exigir un cambio en la política gubernamental contra la delincuencia y reformar el sistema de justicia.

Así también de manera menos organizada ha habido acciones que cuestionan el sistema de justicia y evidencian la falta de confianza en las autoridades, como la ola de linchamientos contra delincuentes que han tenido lugar en varios estados de la república y que se han venido incrementado en los últimos años (Gallo, 2014).

De la misma manera, en varios lugares del país la autoridad policial es cuestionada, interpelada y ofendida cotidianamente. En los últimos años ha habido ataque colectivos y organizados contra policías por gente de comunidades hartas de la delincuencia y del involucramiento de policías con criminales que han llevado al linchamiento de policías, la quema de patrullas, la toma de instalaciones policiales y la retención de autoridades por gente enojada contra el actuar de los policías.¹⁰⁸

Todas estas acciones hablan de un hartazgo social contra el actuar de las autoridades en materia de seguridad y la ineficacia del sistema de justicia. Pero analizar estas acciones escapan a los objetivos y alcances de este estudio. Muchas de estas acciones ciudadanas no generan propiamente un acercamiento ciudadano con los policías, que es lo que busca observar este capítulo; más bien, se puede pensar lo contrario, que establecen una mayor distancia entre autoridades y ciudadanos y con ello poca incidencia para que los policías mejoren su conducta, sobre todo aquellas acciones ciudadanas que confrontan de manera violenta a los policías

¹⁰⁷ Según el Centro de Monitoreo de desplazamiento interno perteneciente al Consejo Noruego de Refugiados, la violencia y la inseguridad registrada en el país durante la última década ha dejado 141 eventos de desplazamiento forzado masivo, ocurridos en 14 de las 32 entidades del país tan sólo entre el 2013 y 2014. Véase *La Jornada*, 21 de diciembre de 2015, p. 8.

¹⁰⁸ Algunas de las acciones aquí descritas acontecidas en los últimos años pueden verse en *La Jornada*, 13, 21 y 28 de mayo de 2014.

o que de plano los hacen a un lado, como las autodefensas o policías comunitarias autónomas surgidas en varios estados.

Aquí lo que se analiza es la experiencia de participación ciudadana en seguridad pública que tuvo lugar en Guadalajara durante el periodo de gobierno 2006-2009. Aun cuando la PMG desde los años noventa ha puesto en marcha una diversidad de programas de acercamiento ciudadano, considero que la implementación del programa de participación ciudadana en seguridad pública, a través de los comités vecinales en dos de las siete zonas administrativas en que se divide la ciudad,¹⁰⁹ ha sido el más ambicioso en materia de acercamiento ciudadano, no sólo por la cantidad de colonias y de población involucrada, sino también por el contacto directo y cotidiano que tuvieron muchos ciudadanos con policías operativos en estas dos zonas.

La gran mayoría de programas de acercamiento ciudadano implementados a lo largo de más de dos décadas en la policía tapatía han tenido que ver con cursos y capacitaciones en escuelas, colonias y empresas para no ser víctima de un delito, no consumir drogas y denunciar oportunamente los delitos de que se es testigo, pero sin incidencia en la forma de trabajar de los policías. Este no es el caso del programa de participación ciudadana en seguridad pública a través de los comités vecinales antes mencionado. En este programa los policías de las dos zonas administrativas de la ciudad donde se implementó el programa –la zona dos y la zona seis– estuvieron en permanente comunicación y diálogo con los comités vecinales que representan a las colonias de ambas zonas.¹¹⁰ De esta manera, el mayor acercamiento que ha tenido la policía tapatía con ciudadanos, que involucra la participación organizada, ha sido con los comités vecinales.

El análisis de esta experiencia institucional de participación ciudadana abona de un trabajo etnográfico realizado principalmente durante el año 2009 donde se entrevistó a presidentes de comités vecinales y a policías operativos que trabajaron en la implementación del programa señalado en las dos zonas mencionadas.

¹⁰⁹ Como se hizo mención en la introducción de este estudio, la ciudad de Guadalajara desde 1995 se divide administrativamente en 7 zonas (antes la división la conformaban cuatro zonas llamadas “sectores”). Cabe señalar que no se trata de una división política (de aquí que por ello no tengan el nombre de “Delegaciones”, como sucede en la capital del país, aun cuando algunas personas insisten en denominarlas de esa manera). Su carácter administrativo implica el acercamiento de las dependencias y servicios de gobierno a los habitantes de la ciudad, pues anteriormente todas las oficinas gubernamentales se concentraban sobre todo en el centro de la ciudad. En la actualidad existen nueve comandancias de zona en la ciudad, porque tanto la zona uno (también conocida como “zona centro”) como la zona siete (o “Zona de Cruz del Sur”) fueron divididas en dos subzonas por lo grande de su extensión y por la alta concentración de diferentes tipos de problemas de inseguridad.

¹¹⁰ En el año 2008, fecha en que se implementó el programa que aquí analizamos, en Guadalajara existían alrededor de 500 colonias. La zona dos contaba con 57 colonias, habitada por 105 mil habitantes, y la zona 6 con 106 colonias, con una población de 213 mil habitantes. Sin embargo, no todas las colonias habían establecido un comité vecinal. La zona 2 tenía en ese entonces sólo 22 comités, mientras la zona 6 contaba con 56.

La importancia de este programa radica en que se estimula un acercamiento y contacto directo con ciudadanos con el fin explícito de mejorar las relaciones entre policías y ciudadanos y de eficientar la seguridad de los habitantes de dichas colonias donde se implementó el programa. En este capítulo se considera que el programa tiene el potencial para coadyuvar de manera informal e indirecta en el control de la conducta policial, sobre todo porque busca fortalecer la comunicación, la prevención y la colaboración con la población, lo cual genera sin duda una mayor confianza y entendimiento entre policías y ciudadanos y menos abusos de los policías hacia las personas con las que colaboran.

Además, como lo ha señalado Fondevila (2009), existe una relación directa entre percepción ciudadana sobre la inseguridad y la confianza social en la policía. Si existe una mayor sensación de seguridad la gente confía más en la policía y los contactos positivos se incrementan (cooperación, denuncia y colaboración entre policía y ciudadanos); y por el contrario si existe una sensación de inseguridad la gente desconfía más de la policía y los contactos negativos aumentan, así como la distancia entre ambas partes se acrecienta. De aquí se desprende la principal pregunta que intenta responder este capítulo: ¿el programa en cuestión posibilitó una mejor sensación de seguridad en la población y una mejor relación entre policías y ciudadanos?

Pero no sólo la inseguridad impacta en las relaciones entre ciudadanos y policías y, por ende, en el control que estos pueden llegar a realizar de la conducta policial, aunque sea de manera indirecta. Uno de los objetivos de todo programa de participación ciudadana en seguridad pública es lograr que la gente tenga una mayor confianza para denunciar los actos delictivos en sus colonias. Como es sabido, mucha gente no denuncia porque supone que la policía local está involucrado con los delincuentes y sus negocios. Por su parte, la institución policial no difunde información sobre sus actividades cotidianas, sus estrategias, metas y objetivos, al menos no de cara a la sociedad, lo cual sería un buen paso para el acercamiento con la sociedad y ayudaría a que ésta tuviera una mejor comprensión de los problemas a los que en su actividad cotidiana se enfrentan los policías, como lo señala Bayley (en Ziegler y Neild, 2002).

Con una mayor y más estrecha comunicación entre ambas partes sería más fácil no sólo el apoyo social hacia el trabajo policial sino que también se fortalecería una cultura política en los ciudadanos y una cultura de servicio en los policías. ¿El programa en cuestión logró una mejor comunicación entre policías y ciudadanos? ¿La gente aumentó sus denuncias?

Para Sabet (2012), en México los ciudadanos parece que han subvaluado su potencial rol para supervisar a la policía más directamente, pues con sus sobornos alimentan el sistema del cual son víctimas. Si no ofrecieran sobornos tendrían mayores posibilidades de ejercer un control sobre los policías, pues los sobornos impactan actitudes de tolerancia a la corrupción, con lo cual la corrupción aumenta,

mientras que los sobornos que ofrecen los ciudadanos impactan en su evaluación sobre la policía y reduce las posibilidades de que cooperen y apoyen a la policía. Por la existencia de una actitud social de tolerancia al soborno, son importantes acciones institucionales para generar confianza y participación social que la eviten. La participación en barrios y colonias a través de comités vecinales en seguridad, creados formalmente desde el gobierno, ha probado ser una buena vía en este camino en algunos países latinoamericanos, sobre todo en Centroamérica (Alba y Kruijt, 2007). En el caso que nos ocupa ¿la aplicación del programa en cuestión estuvo exenta de sobornos o gratificaciones?

Así, pues, el análisis de este programa intentará responder a estas preguntas para observar sobre todo el potencial que tiene el acercamiento ciudadano dirigido por la institución policial tapatía en el control de la conducta policial.

El surgimiento de la organización vecinal vinculada al gobierno.

La organización vecinal vinculada a la obtención de servicios públicos inició en Guadalajara a finales de la década de los sesenta, cuando el PRI buscaba cooptar los reclamos de servicios públicos en la ciudad y generar e incorporar adeptos al partido, en un contexto donde existían varias organizaciones y movimientos políticos que en colonias de escasos recursos formaban gente para la lucha social en contra de las políticas gubernamentales y a favor de mejoras de los servicios públicos para sus colonias.¹¹¹

Algunas organizaciones vecinales se conformaron de manera independiente al PRI, sobre todo por su rechazo a las prácticas corporativistas de este partido, pero muchas otras se vincularon formalmente con el PRI a través de la Confederación Nacional de Organizaciones Populares (CNOP) y sus miembros eran simpatizantes o estaban afiliados al partido (Ramírez y Safa, 2011).

Según varios representantes de comités vecinales entrevistados para este estudio, durante el tiempo que gobernó el PRI no existía una participación democrática en la elección de los comités vecinales. Éstos eran impuestos por el partido en el poder, y se puede suponer que su influencia sobre la colonia disminuía o se perdía una vez que los servicios públicos eran dotados.

¹¹¹ Carezco de mayor información sobre las organizaciones sociales que pugnaban por mejores servicios en esos años, pero para darse una idea de la magnitud de las organizaciones sociales en Guadalajara, considérese que De la Peña (1990) señala que entre 1973 y 1974 hubo en Guadalajara cerca de 60 comunidades eclesiales de base (CEB's) con al menos 1,200 miembros. "Colonos Unidos fue una organización que surgió de las CEB's, reclutando a miembros de la CEBs y movilizándolo en marchas y movilizaciones a la gente." Hicieron "movilizaciones gigantescas", en 1978 solicitando agua para Santa Cecilia. También surgió el Movimiento Popular Independiente (MPI), con organizaciones de varias colonias, con cariz político, pero no abiertamente partidista, y coordinado con la Coordinación Nacional del Movimiento Popular Urbano (CONAMUP), pero se disolvió en 1983 por divisiones internas.

Esta forma de organización de los comités vecinales vinculada al PRI en la ciudad estuvo vigente hasta la llegada del PAN al poder en 1995. En este entonces, y como una forma de desvincular los comités vecinales del PRI, el Ayuntamiento panista los reorganiza bajo un sentido más burocrático y con pretensiones democráticas al interior de la recién creada Dirección General de Promoción Social (DGPS),¹¹² con lo cual institucionaliza desde el Ayuntamiento la organización y participación vecinal en la ciudad.

Aun cuando las demandas ciudadanas en torno a problemas como los derechos humanos o la inseguridad comenzaron a observarse en los ochentas¹¹³, estas exigencias no lograron conformar movimientos sociales, pues tales demandas “fueron enarboladas por reducidos grupos universitarios y de clase media que sólo pudieron llevarlas al nivel de la denuncia y de su inclusión en los medios de comunicación pero sin llegar a conformar propiamente un movimiento social” (Regalado, 1995:227). Sin embargo, ante el crecimiento de la delincuencia en los años noventa, muchas colonias de la ciudad vieron la conveniencia de encontrarse organizadas para obtener del gobierno servicios públicos, entre otros, los de seguridad pública.

Me parece importante destacar que desde inicios de los años noventa la organización en algunas colonias de la ciudad inició de manera informal por problemas de seguridad –y sin injerencia alguna del gobierno-, donde los vecinos empezaron a tener un papel muy activo en la resolución de dicho problema, y donde el gobierno fungía sólo como un apoyo, no como el actor principal que resolvería el problema.

Los esquemas que nosotros hicimos de “Vecinos Vigilantes” fueron esquemas que fortalecieron la participación de la gente. O sea, la participación del vecino era fundamental porque para nosotros era más importante tener vigilantes que tener policías. El policía sólo era un refuerzo de lo que los vigilantes hacían. Nosotros creíamos mucho en este esquema. Teníamos los datos de los vecinos, teníamos un sospechoso, le hablábamos al vecino y automáticamente nos estábamos convirtiendo en vigilantes. Cuando veíamos que la persona no era conocida le hablábamos a la policía y ya la policía era quien iba y lo abordaba, sin decir que por instrucciones de los vecinos. Y ya le pedían identificación, le preguntaban qué hacía por ahí. Pero ya el malandrín se daba cuenta de que había vigilancia {Ernesto, presidente de vecinos, zona 6}.

Sin embargo, si bien es cierto que diversas colonias se encontraban a inicios de los años noventa organizadas al margen de las estructuras partidistas y gubernamenta-

¹¹² Desde 1995 existe la Ley de Gobierno y la Administración Pública de los municipios de Jalisco. De ahí se desprende el título 7º a nivel estado que da facultades al municipio para regular la participación ciudadana a través de comités vecinales, de donde nace el “Reglamento de Participación Ciudadana del Municipio de Guadalajara”.

¹¹³ Hasta antes de observar un crecimiento delictivo en todo el país, al Estado comúnmente se le exigía la dotación de servicios, tales como drenaje, electrificación, pavimentación, vivienda o regularización de la tierra, no seguridad (Regalado, 2001; Müller, 2010).

les,¹¹⁴ con el nacimiento de la DGPS vieron la necesidad de ser cooptados por las estructuras gubernamentales, pues los servicios y apoyos públicos se empezaron a otorgar a partir de 1995 sólo si existía la adhesión del comité vecinal al municipio. Así, en cierto sentido, la participación de muchos comités vecinales no tuvo otra opción. De esta manera, y en contra del discurso anticorporativista con que el PAN llegó al gobierno, en la práctica las relaciones del gobierno con las organizaciones vecinales de la ciudad empezaron a tomar un carácter corporativista.

Además, cabe señalar que la cooptación gubernamental de las organizaciones vecinales se ha realizado siguiendo un proyecto político neoliberal, en tanto, como lo señala Olvera (2007), se ha concebido por toda instancia y nivel de gobierno la participación ciudadana como un mecanismo que permite la eficiencia gubernamental, así como un instrumento para la ejecución de la política pública por entes privados, con lo cual, en última instancia, el Estado se deslinda de la protección de ciertos derechos ciudadanos. Una vertiente democrática de la participación ciudadana como necesaria para decidir y vigilar que los intereses colectivos triunfen sobre los particulares no ha sido concebida en ningún nivel de gobierno.

El PAN llegó al poder en Jalisco enarbolando la bandera de la democracia y en contra de las tradicionales prácticas corporativistas y clientelares priistas que, entre otras cosas, fomentaban la inequitativa distribución de los recursos públicos en la ciudad y la exclusión en la atención a demandas de grupos sociales que no se alineaban con el partido (Ramírez, 1999). Sin embargo, muy pronto se observó que el PAN no seguía los principios democráticos de equidad y trato incluyente a los que decía adherirse. El gobierno panista ofreció una atención especial y privilegiada a aquellos grupos sociales de corte conservador, en demerito del resto de la sociedad civil (Romero, 2004). Según diversos analistas del acontecer político en Jalisco (Ramírez y Chávez, 1998; Regalado, 2001, De la Torre, 2003 y Arellano, 2008a), en las manifestaciones y marchas en contra de la inseguridad que tuvieron lugar en Guadalajara en la primera mitad de la década de los noventa las clases pudientes de Guadalajara participaron activamente y mostraron abiertamente su repudio al gobierno, lo cual era absolutamente extraño en el acontecer inmediato y lejano de la ciudad (Regalado, 2001). Y aunque durante los primeros meses del primer gobierno municipal panista hubo manifestaciones, sobre todo de organismos corporativos que se resistían a perder las prebendas que habían obtenido con

¹¹⁴ Me parece importante señalar que en Guadalajara la organización y participación vecinal no se reduce a lo que hacen los comités vecinales, que es sobre todo buscar mejoras en los servicios públicos para la colonia. En varias zonas de la ciudad existe una historia de participación vecinal informal, no institucionalizada por el gobierno, pero vinculada históricamente a la Iglesia de la colonia. No es raro encontrar gente que participa regularmente en las diferentes actividades de la Iglesia, como serían el recibir o dar cursos evangélicos y apoyar en diferentes eventos religiosos. Sin embargo, en este estudio no tomé en cuenta este tipo de experiencias de participación informal, pues rebasa el objetivo que es analizar la participación vecinal en seguridad pública ligada al Estado.

gobiernos priistas, pero también de vecinos y colonos que demandaban empleo y servicios, los movimientos ciudadanos de corte conservador e identificados como católicos disminuyeron su activismo con los gobiernos panistas porque, como lo señala Romero (2004), sus demandas eran atendidas directamente y ya no era necesario salir a los espacios públicos.

Con todo, se reconoce que hubo una apertura del gobierno a escuchar las demandas de la sociedad. Durante el primer gobierno municipal y estatal panista se generó una confianza social de que, a diferencia de los gobiernos priistas, las nuevas autoridades tuvieran una mayor y mejor relación con la sociedad civil basada en el diálogo y en la atención a sus demandas. Romero (2004) destaca que durante el primer gobierno panista en la ciudad no hubo represión ni contra manifestaciones sociales ni contra organizaciones civiles. Incluso hubo diálogo con grupos corporativos identificados como priistas, con los cuales el gobierno mantuvo diversas reuniones de trabajo. Además señala que en los primeros tres años de la alternancia el gobierno panista tuvo acercamiento a través de diversas dependencias con organismos civiles, así como creó la Procuraduría Social y un Departamento de Coordinación con Organismo Civiles (como parte de la Subsecretaría de Participación Social). Sin embargo, esta misma analista afirma que la mayoría de dependencias gubernamentales sólo consultaron a las organizaciones, pero no les permitieron ser partícipes de las decisiones, tampoco se vio utilidad ni eficacia de la Procuraduría Social ni del Departamento de Coordinación con Ong's, mucho menos se vio que las demandas de la sociedad civil se convirtieran en políticas públicas. Además, para la autora persistió el corporativismo, pues mientras no se atendieron los intereses y demandas de muchos grupos sociales organizados, sí, en cambio, se atendieron preferencialmente los intereses de grupos dominantes como los empresarios, la jerarquía católica y los capitales extranjeros.

Y si bien es cierto que durante los primeros años de la alternancia el gobierno –tanto federal como municipal– tuvo varios acercamientos con la sociedad civil, sobre todo con las organizaciones no gubernamentales (Ong's), interlocutores favoritos del Estado para canalizar las demandas y propuestas de los actores civiles (Olvera, 2007), y que incluso se plasmó en el Plan Estatal de Desarrollo una política de acercamiento y trabajo con la sociedad civil, también es cierto que no hubo acuerdos ni acciones que llegaran a concretarse, además el gobierno mostraba desconfianza hacia las organizaciones muy activas, a las cuales etiquetaba de izquierda o adheridos a los intereses corporativistas partidistas.¹¹⁵

¹¹⁵ Según Romero (2004) y Olvera (2007) las Ong's han sido vistas por los gobiernos como organismos de ayuda que facilitan al Estado la asistencia social y reducen sus costos para el Estado, bajo una visión que observa el desarrollo como una tarea y responsabilidad no sólo del Estado, sino de los ciudadanos, quienes de manera altruista y caritativa deben ayudar a los más necesitados. De aquí entonces que cualquier organización de la sociedad civil que no se aliara con el Estado en estos términos fuera visto como enemigo de la democracia y de su desarrollo.

Con lo señalado, se puede afirmar que la apertura del gobierno panista hacia la participación ciudadana que emergió de la primera alternancia en la ciudad fue limitada. Y aunque el discurso de cambio por un modelo de gobierno democrático que trabaja para la gente le permitió llegar al poder, las prácticas tradicionales en el ejercicio de gobierno y en el trato con los ciudadanos no fueron desterradas.

Quizá no haya un mejor ángulo de observación de lo que para los procesos de consolidación democrática ha significado la relación entre organizaciones vecinales y autoridades de gobierno que las experiencias realizadas en este sentido por la PMG. De entre todas las dependencias de gobierno, a decir de los propios funcionarios de la DGPS, la de Seguridad Pública ha sido la que más se ha acercado a los comités vecinales, no sólo atendiendo peticiones de vigilancia, sino también realizando reuniones informativas e impartiendo diversos cursos de prevención.¹¹⁶

La Dirección de Seguridad Pública es la única dependencia que trabaja bien y hace reuniones regulares con los colonos, que tiene gente especial para dicho trabajo, que levanta la problemática, pero ninguna otra {Funcionario de la Dirección General de Promoción Social}.

Sin embargo, como veremos a continuación, la relación entre las organizaciones vecinales y la PMG han sido permeadas tanto por las prácticas tradicionales de ejercer el gobierno y de vincularse con los ciudadanos (a través de prácticas corporativistas y clientelares), así como por la necesidad de cooptación por parte de los comités vecinales de los recursos –escasos y siempre limitados- de seguridad pública con que cuenta la ciudad.

Antecedentes de la participación ciudadana vecinal en Seguridad Pública en Guadalajara.

El antecedente más lejano de establecer un acercamiento con los ciudadanos y de modificar los esquemas de seguridad en la ciudad de Guadalajara por parte de la policía tapatía inició a principios de la década de los noventa, con el programa “Policía de barrio”. Bajo este programa fueron reclutados aspirantes a policías, recomendados por algunas colonias populares de escasos recursos de la ciudad, bajo el argumento de que los problemas delictivos podrían ser mejor resueltos si la gente confiaba en el policía como uno de los suyos y, además, porque los problemas de inseguridad eran más graves en estas colonias que en aquellas otras donde el nivel socioeconómico era más alto:

¹¹⁶ La mayoría de los miembros de comités vecinales entrevistados para este estudio también coinciden en señalar que la dependencia gubernamental que mejor los atiende es la de Seguridad Pública, seguida de las direcciones de “Parques y Jardines”, “Cultura” y “Vialidad”.

El programa policía de barrio sólo se intentó implementar en las zonas más conflictivas. Ni modo que los mandaran al sector Hidalgo. Ahí no era necesario, era en las zonas más bajas. El programa duró como tres años. Lo quitó César Coll {presidente municipal de Guadalajara, 1995-1997}, cuando entró en el 95 {Manuel, expolicía tapatío}.

En un principio la idea fue contratar al menos un habitante de la colonia para que fungiera como la persona que daría el servicio policial bajo la lógica que por conocer la colonia y, a su vez, ser conocido por sus habitantes ofrecería un servicio cercano a la gente y a sus problemas de inseguridad. Sin embargo, en los hechos esto no resultó porque la mayoría de policías rápidamente fueron cambiados a otras áreas de la ciudad bajo el argumento de no generar compromisos personales y por la necesidad de otorgar vigilancia en otras zonas de la ciudad. Pero además, la mayor parte de gente contratada para esta función no tenía preparación de ningún tipo ni se le brindó una capacitación adecuada.

En el '92 se implementó por primera vez *Policía de Barrio*, Yo en aquel entonces era el secretario del comité de vecinos de mi colonia, de Jardines Santa Isabel, en la zona 3. Cada colonia tenía que conseguir dos elementos para la policía, dos personas de la colonia que quisieran trabajar para la policía, aunque nunca trabajé para mi colonia porque nunca hicieron el módulo, entonces me jalaban para Monte Parnaso y Aconagua, allá en la zona centro, la dirección operativa me mandó. Yo entré sin capacitación en la policía. De la colonia me mandaron porque yo quise, yo me aventé. Entraban rancheritos, gente con primaria, ahí no había ningún requisito, pura gente recomendada de la colonia. En dos días yo entré a la policía, el 30 de marzo del 92 metí mi solicitud y a las 24 horas ya era policía, me dieron mi alta y me mandan a zona centro con un oficio, como policía de línea. Adentro había un comandante que nos daba capacitación, duré tres meses sin salir a la calle, en la base me dieron la capacitación: cómo agarrar un detenido, cómo esposarlo, cómo defenderse. En mi misma situación habíamos 8 ó 10 elementos en la zona. Se cambió toda la forma, todo el sistema, no se hizo el módulo del barrio y ya no hubo *Policía de Barrio* {Manuel, expolicía tapatío}.

La institución realmente no dio mucha importancia al programa Policía de Barrio y terminó siendo, más que un programa de ciudadanía, una acción más de reclutamiento de personal sin perfil ni la debida preparación para cumplir funciones policiales. Así también, para la implementación de este programa no se tomó en cuenta a ninguna organización vecinal, ni en el diseño ni en su implementación (Ramírez y Chávez, 1998)

Durante algunos años más sólo hubo exhortos a los policías para que mostraran una actitud "amable" con los ciudadanos, pero no hubo mayor interés por modificar la conducta policial o cambiar el modelo de seguridad por uno más cercano al ciudadano, sino hasta que llegó la alternancia política en 1995, que es cuando se establecen acciones más firmes de acercamiento con las organizaciones vecinales de la ciudad.

Como hemos señalado, con la llegada del nuevo gobierno panista el municipio empezó a tener un papel más activo en la organización vecinal de las colonias

a través de la creación de marcos jurídicos y del nacimiento de la DGPS, y con esto prácticamente desaparece la organización vecinal informal, así como aquella cooptada por las estructuras partidistas vinculadas al PRI.¹¹⁷

El Ayuntamiento rápidamente favorece y estimula la creación de comités vecinales (uno por cada colonia), por medio de la promesa de mejores y más eficientes servicios públicos y, en especial, de mayores recursos públicos en seguridad, como un módulo de atención policial y personal y patrullas exclusivos. Los comités son integrados por un presidente, un secretario, un tesorero y cuatro vocales (entre los cuales se encuentra uno de seguridad pública), quienes fungen como voceros de las demandas de servicios públicos y problemáticas de sus colonias y verifican que dichas demandas y problemas sean atendidos por las dependencias del Ayuntamiento.¹¹⁸

El comité es elegido por los vecinos, pero la convocatoria, los tiempos y las elecciones mismas son organizadas por el Ayuntamiento, a través de la DGPS, la cual imparte al menos un curso al nuevo comité sobre funciones de cada miembro del mismo, sobre sus derechos y obligaciones, así como les informa de las dependencias de gobierno a las que pueden acudir para solicitar un servicio público.

Sin embargo, durante los primeros años de alternancia, la participación de la policía tapatía en los comités vecinales sólo se generó a través de cursos sobre prevención del delito y de la entrega de números de teléfonos de las diferentes comandancias para que denuncien actos ilegales o infracciones de las que tienen noticia acontecen en sus colonias. Por su parte, la institución policial hace exhortos a los comandantes de zona para que mantengan una mayor comunicación con los comités vecinales. La atención exclusiva con los comités se comenzaba a instaurar, pero dicha atención se acrecentó con la necesidad por parte de la institución de obtener la certificación CALEA (*Commission on Law Enforcement Accreditation*).

¹¹⁷ Como ya mencionamos, desde 1995 existe la Ley de Gobierno y de Administración Pública de los Municipios de Guadalajara, que en su título 7º da facultades a los municipios de regular la participación ciudadana a través de comités vecinales. En Guadalajara hay un *Reglamento de Participación Ciudadana del Municipio de Guadalajara* vigente desde el 2004. Antes de esta fecha no existía jurídicamente la figura de “Asociación de Vecinos”, aunque había muchas organizaciones vecinales que ya trabajaban organizadas por gente del Ayuntamiento. En la figura jurídica “Asociación de vecinos” se engloban las “juntas de colonos”, las “juntas vecinales”, los “comités vecinales”, los “comités de barrios”, etc., que eran denominaciones que la gente le ponía a la organización de su colonia antes de que existiera la mencionada Ley. En la actualidad, para términos de representación vecinal ante el gobierno, sólo existen la “Asociación de Vecinos”, la “Asociación Civil” (como organizaciones vecinales con sus propios estatutos y reglamentos) y las “Personas de Representación Social” (cuando sucede que no hay comité vecinal, pero hay una persona que las organiza y es reconocido su liderazgo por al menos el 10% de los vecinos de la colonia). Pero no existe una sola colonia con está última representación.

¹¹⁸ Aunque en Guadalajara existen alrededor de 500 colonias, a principios del 2010 sólo había 336 comités vecinales registrados en la Dirección General de Promoción Social. A decir de un funcionario de esta dirección, la falta de interés de los vecinos ha impedido la creación de comités en muchas colonias.

En el año 2003 la PMG empezó el proceso que la llevaría a obtener la certificación CALEA en el año 2011, como una forma de acreditar que la Policía tapatía es una institución que se apega a estándares internacionales de calidad en el servicio.¹¹⁹ Como parte de las exigencias y acciones que la institución debía realizar para obtener la certificación estaban no solamente el tener más y mejores controles para la contratación y capacitación del personal, sino también la creación de programas de prevención efectivos y, sobre todo, un modelo policial cercano al ciudadano. Por ello, al igual que muchas otras policías en México y el mundo, la Policía tapatía empezó a establecer estrategias para acercarse a un modelo de policía comunitario o de policía de proximidad, aunque sin lineamientos ni estrategias claras para trabajar con la comunidad (Suárez, 2007).

Desde el 2007 aproximadamente la policía tapatía empezó a denominarse a sí misma como “Policía de Proximidad” e incluso la institución cambió el nombre de Dirección de Seguridad Pública a Secretaría de Seguridad Ciudadana. Había de parte del director de la corporación tapatía de ese entonces una disposición a no solapar a policías violentadores de derechos humanos ni proteger a aquellos acusados ante la Comisión Estatal de Derechos Humanos (CEDHJ) o ante la Dirección de Asuntos Internos del Ayuntamiento (DAIG), de tal manera que su intención era reducir las quejas en estas instancias contra los policías tapatíos. También exhortaba a los policías a portarse con amabilidad y educación con los ciudadanos y detenidos. Más allá de esto, sólo se realizaron acciones tendientes a modificar las formas de proceder de los policías ante los ciudadanos en dos zonas de la ciudad: la zona seis (conocida como zona Tetlán) y la zona dos (mejor conocida como zona Minerva).¹²⁰

Los policías de estas dos zonas fueron capacitados, sobre todo en aspectos burocrático-administrativos, como el llenado de informes sobre la incidencia delictiva de una colonia y se les pidió tener una conducta amable y atenta con los habitantes de las colonias a las cuales eran adscritos. Sin embargo, la mayoría de policías no tuvieron un trato directo con los comités vecinales. La institución designó sólo a dos personas –mujeres– como las policías de “enlace” con los presidentes de colonos para recoger las demandas de seguridad. Esto es, no cualquier policía tenía

¹¹⁹ La certificación CALEA se aplicó en varios municipios del país y fungió durante los gobiernos panistas federales como un medio de legitimación de que las instituciones policiales estaban cambiando hacia un modelo policial más cercano a los ciudadanos, así como de que se estaban realizando diversas acciones para ser más eficientes y eficaces contra el crimen. Sabet (2012) señala que las pocas corporaciones policiales certificadas en México tienden a presentar un montaje días antes de que lleguen los evaluadores. Además, los estándares que evalúa CALEA son insuficientes para asegurar un robusto régimen de control o para superar los específicos retos que enfrentan las policías mexicanas. Sin embargo, señala el autor, la acreditación sí ofrece una importante herramienta para asegurar avances en los criterios de selección, entrenamiento y equipo, junto con otros procedimientos administrativos y operacionales.

¹²⁰ Véase la configuración territorial del municipio de Guadalajara en el capítulo introductorio de este estudio.

acceso a un trato cercano con los presidentes de colonos, y con el resto de los ciudadanos. La “proximidad” de la mayoría de policías sólo consistió en exhortos para mostrar una actitud amable y servicial en sus encuentros con ciudadanos.

En este mismo sentido, desde el primer gobierno panista hasta la fecha la forma primordial en que la policía tapatía se ha vinculado con las necesidades de vigilancia de las colonias ha sido, a través de las jerarquías más altas: comandantes de zona, y directivos de los diferentes departamentos que integran la corporación, quienes, a su vez, privilegian la comunicación con el presidente del comité vecinal. Esto significa que la mayoría de policías operativos no mantiene contacto o comunicación estrecha con los presidentes de colonos, ni que la mayoría de vecinos conozca al comandante de la zona o a los policías que vigilan su colonia, lo cual provoca que el acercamiento ciudadano se vea muy limitado en sus capacidades para modificar las relaciones entre policías y ciudadanos.

Con todo, la última administración panista (2007-2009) en Guadalajara logró tener un contacto estrecho con las organizaciones vecinales de la ciudad. Empero, a pesar de las expectativas gubernamentales de generar una mayor y mejor comunicación y relación entre gobernantes y gobernados, así como un acercamiento de las políticas públicas a los ciudadanos (como lo marcan los reglamentos municipales), la vinculación de las organizaciones vecinales con los gobiernos ha generado diversos conflictos, en tanto estas novedosas formas de relacionarse con los ciudadanos a través de la participación en asuntos públicos se empalmaron a formas tradicionales de ejercer la política y de usar los servicios públicos, como veremos en las siguientes páginas.

Burocratización e inconformidad vecinal del desempeño gubernamental.

La vertiente neoliberal de la participación vecinal es posible observarla en la corresponsabilidad que el Ayuntamiento exige a los comités vecinales a través de la aportación de trabajo y recursos para el mejoramiento de los servicios públicos en su colonia. Este sistema de corresponsabilidad entre ciudadanos y gobierno no tiene mucha aceptación entre los ciudadanos, y por ello, en ocasiones, es causa de conflicto entre los mismos vecinos, y entre éstos y las dependencias de gobierno:

El encargado de la zona de Promoción Social me dijo: “Debes de meter tu gente de tu colonia y ponerlas a trabajar”. “No”, le digo, “Jamás. Yo soy presidente para estar viendo los problemas de la colonia, mas no para estar ordenando, y diciendo, ‘tú vente a vigilar acá, tú ponte a barrer’” {Me dice} “Es que tú tienes la obligación de poner a tu gente a cortar el césped del jardín”. “Ah, no”, le digo: “tú obligación es mandar a una persona que me haga el trabajo aquí”. Y me dijo, “no te metas en problemas, conmigo no sabes ni a lo que te atienes”. Digo, “¿me estás amenazando?” Y me aventó y me dijo, “yo nomás te lo digo”. Le dije, “mira, desgraciadamente no traigo una grabadora para grabarte lo que estás diciendo. Pero

cómo me gustaría tener grabado todo lo que estás diciendo”. Y mucha gente sí vio que me aventó. Una señora me dijo, “oiga, ¿qué pasó?” {Le digo} “Quiere que se pongan ustedes a cortar el zacate”. {Me dice} “Está loco, cómo nosotros vamos a cortar el césped, nosotros no tenemos porque estar cortando, haciendo el trabajo del Ayuntamiento, que manden a la persona que estaba anteriormente del Ayuntamiento, de Parques y Jardines” {Miguel, presidente de Asociación de Vecinos, zona 6}.

La insatisfacción vecinal no sólo tiene que ver con la exigencia gubernamental por aportar recursos y trabajos para la colonia, sino que se extiende a la nula o pobre solución que el Ayuntamiento da a sus demandas. Poquísimos comités vecinales en Guadalajara señalan estar satisfechos con el desempeño de las dependencias de gobierno. La mayoría de presidentes de colonos entrevistados señala que aunque la atención de los funcionarios de gobierno suele ser amable y atenta, las diferentes dependencias sólo resuelven problemas menores, pero no los grandes problemas que aquejan a la colonia, como son el mal uso de suelo, la delincuencia, poner orden en la colonia con los comerciantes, etc.:

Esa es la molestia con el gobierno porque no hacen absolutamente nada. Y luego en Participación Ciudadana, me dicen, “¿señora cuáles son sus problemas?” Y les digo, “pues son los mismos. Hasta que no se solucionen los voy a dejar de molestar”. Y me dicen, “¡ay señora!”. Y yo les digo, “pues si pasan cien años, cien años vamos a seguir dando lata”. Y eso es de lo que ya está cansada la gente con las dependencias y el gobierno. Por eso a veces no quieren cooperar. Sólo arreglan las cosas más sencillas, las cosas profundas no las arreglan {Alicia, presidenta de Asociación de Vecinos, zona 6}.

Yo considero que de todos los problemas importantes que hemos tenido en nuestra colonia ninguno ha sido atendido por alguna dependencia pública, De los importantes digo. Servicios, como un bachecito, una lamparita, pero ningún problema importante que hemos reportado se ha resuelto. Seguimos igual en cuanto a esos problemas. De ahí en más supongo yo que para reportar un foco fundido de una lámpara que está en la esquina de tu casa, igual lo puedo reportar yo que cualquier vecino y ahí sí resuelven. Pero en los casos realmente importantes te cansas de pedirle a la autoridad que venga, y no vienen. En los casos realmente importantes yo sí considero que todas, todas, absolutamente todas las dependencias han fallado {Julio, presidente de Asociación de Vecinos, zona 6}.

Una de las consecuencias de haber formalizado las organizaciones vecinales a las estructuras de gobierno es el aumento de la burocracia. Toda dependencia gubernamental a la que los comités vecinales acuden para solicitar algún servicio, exige el llenado de reportes y solicitudes por escrito del presidente de colonos o del comité vecinal para poder dar la atención. Para dar seguimiento a la petición en ocasiones los comités vecinales deben presentar pruebas de que los servicios públicos son necesarios, cuando anteriormente las dependencias públicas eran las encargadas de revisar por sí mismas si los servicios públicos estaban bien. Ahora si no hay un reporte no trabajan, y en ocasiones si no es directamente el presidente el que reporta no actúan.

Nosotros tenemos que hacer reportes para cualquier servicio. Tenemos que hacer reportes y firmar cualquier servicio de gobierno y quedarnos con un reporte para cuando nos piden los de Promoción Social que qué hemos hecho, darles pruebas de nuestro trabajo. O sea, nosotros sí tenemos que trabajar, pero el trabajo es para que ellos se levanten el cuello. Y ellos dicen, “arreglamos tantas lámparas, tantas alcantarillas, podamos tantos árboles y estamos trabajando”. Pero nunca dicen, “están trabajando los presidentes de colonos”. “Nosotros venimos a hacer el trabajo que les corresponde a ustedes. No crean que soy tan tarugo”, les digo, “a uno lo ponen como presidente de colonos, sin sueldo, maltratadas, pérdida de tiempo, porque nunca nos solucionan nada”, les digo, “hasta he recibido amenazas de ustedes porque les exijo las cosas. Porque se supone que ustedes están para servir al pueblo, no nosotros para servirles a ustedes”. Anteriormente iban los de la compañía federal de electricidad cada 15 días, daban vuelta a las colonias revisando el alumbrado público. Ahora ni eso hacen. Uno lo tiene que reportar, si no, no vienen. Un día fuimos al “Miércoles Ciudadano” y fuimos a Protección Civil, “fíjense que en el jardín fulano hay un nidal de culebras que ya las han visto y queremos que vayan a fumigar o vayan a hacer algo porque hay mucho alacrán, tarántula y víboras. Y me dijeron, “por favor, agarre un alacrán y tráigamelo, vivo; agarre una culebra y tráigamela para saber qué tipo de culebra es, el alacrán también, tenemos que saber qué tipo de alacrán porque hay varios tipos de alacranes y tenemos que saber qué tipo de veneno les vamos a echar, porque si le echamos un veneno que no sea para ese tipo de alacrán, al contrario, lo fortalece más”. Fíjese, hasta dónde llegan estos tipos. Una señora que vive enfrente del kínder, estábamos hablando con la gente de esto y nos dijo “cómo vamos a agarrar a los alacranes nosotros, cómo vamos a agarrar las culebras, están locos los de protección civil, que vengan ellos” {Miguel, presidente de Asociación de Vecinos, zona 6}.

Durante la última administración panista la Dirección de Desarrollo Social exigía que los ciudadanos que no contaran con un comité vecinal en su colonia hicieran sus peticiones por escrito y lo entregaran en la dependencia en cuestión. Aun cuando existía una línea telefónica exclusiva para levantar las peticiones o quejas ciudadanas se pedía el escrito, argumentando que así se le daría una atención más rápida. Tanto ciudadanos como comités se quejan de la pérdida de tiempo y dinero que en muchas ocasiones les genera redactar un documento exponiendo claramente el caso motivo de queja o petición, llevarlo a una dependencia gubernamental que por lo común no está cerca de su hogar y esperar semanas antes de obtener una posible respuesta, que en ocasiones nunca llega.

Yo inicié como presidenta y con mi comité con muchas ganas. Empezamos a trabajar con mucho entusiasmo, que vamos a hacer esto, que vamos a hacer lo otro, hicimos muchos oficios, pero ahí viene la desilusión, las dependencias no responden {Carmen, presidenta de Asociación de Vecinos, zona 6}.

La atención gubernamental nunca se ha distinguido por ser expedita. Sin embargo, un comité vecinal organizado y muy participativo puede llegar a tener éxito en lograr que sus trámites y peticiones sean relativamente ágiles –sobre todo si disponen de recursos para elaborar y llevar el escrito, así como de experiencia y conocimiento de la burocracia administrativa municipal y de los funcionarios que en ella laboran-, pero este tipo de comité sólo es común encontrarlo en organizaciones

vecinales que tiene recursos financiero propios y que funcionan libres de conflictos internos. Los comités vecinales sin recursos y/o con una gran cantidad de problemas internos (por acusaciones de corrupción, inconformidad con la actuación del comité, falta de participación de la gente, etc.) terminan cargándole el trabajo a una sola persona (por lo común, el presidente de vecinos) y ésta termina eventualmente cansándose de la burocracia gubernamental y de gastar recursos propios, así como de la incomprensión y presión de sus vecinos para atender los problemas de una colonia, cuyos habitantes aunque no cooperan ni trabajan con el comité sí exigen resultados.

Cabe señalar que el que los canales de información gubernamental se dé exclusivamente a través del comité vecinal es causa de enojos y molestias entre los vecinos y sus comités vecinales cuando éstos no obtienen respuestas a sus reclamos y peticiones ante las diversas dependencias del Ayuntamiento. Esto en ocasiones da motivo para que la comunicación del comité con los vecinos tienda a ser muy reducida.¹²¹

La gran mayoría de comités vecinales en la ciudad se queja de que las diferentes dependencias gubernamentales no les resuelven sus peticiones, y también de promesas incumplidas, de mentiras y falta de compromiso gubernamental.

Mira, yo me enojo porque de primero yo iba a todos los cursos que nos invitaban, pero les digo, “¿para qué quieren que uno se enseñe a hacer oficio, que uno meta oficios, si no sirve de nada? Solicitamos un tope, porque aquí hay una curva peligrosa donde cada rato chocan, solicitamos un tope y me mandaron la contestación de que nos pusieron esos topes. Pero ¿dónde están? ¡Yo nunca los he visto! Lo mismo me pasó con lo de la luz, {me dijeron} que ya habían puesto los postes de luz, pero no hay nada. ¿Por qué dicen si no lo han hecho? Yo les digo, “vayan para que vean que no hay topes, no hay ni postes, ¿cómo me dicen que ya está todo normal?” De hecho, aquí nos robamos la luz porque no hay ni postes ni nada. Me hablaron los de Parques y Jardines, “oiga, ¿ya le llegaron sus árboles, verdad? {Les contesto} “¿Cuáles? ¿Cuáles?” Y tienen como tres o cuatro meses que solicitamos los arbolitos y nada {Francisco, presidente de Asociación de Vecinos, zona 6}.

En el caso de la PMG el trabajo burocrático en su relación con las organizaciones vecinales se intensificó a partir de la búsqueda del reconocimiento CALEA, pues uno de los requisitos para otorgar la acreditación fue el control sobre la información del trabajo operativo. Todos los policías tapatíos fueron capacitados en la elaboración de informes sobre sus actividades y sobre cómo levantar la información o petición de servicio de los ciudadanos.

Todos los contactos con los ciudadanos se registran en formularios, de entrevista de campo, y se analiza la petición al término del turno y se atiende, a veces cada patrulla llena de 6 a 8 formularios. El comandante llena una hoja de todas las

¹²¹ No en balde, la mayoría de ciudadanos tapatíos no conoce si en su colonia existe un comité vecinal y, en caso de tenerlo, tampoco saben quiénes de sus vecinos lo conforman, qué hacen o han hecho por su colonia.

peticiones y tengo que dar una respuesta en menos de cinco días a las personas. Se le dan al encargado de turno las peticiones y se le pide que investigue y que la unidad de la subzona le quite esta problemática a la gente {Cecilia, Oficial}.

De la misma manera que sus subordinados, todos los comandantes fueron obligados a entregar a la Dirección Operativa un reporte general sobre las peticiones ciudadanas realizadas durante su turno de trabajo. La dirección operativa a su vez generaba por escrito órdenes o mandatos sobre los servicios y la atención a ciudadanos que debe cubrir una comandancia en un turno de acuerdo al análisis que hacen de las peticiones ciudadanas que las comandancias con anterioridad les enviaron (así como de las quejas y denuncias ciudadanas que captan por radio y teléfono). Estas órdenes las transmite el comandante de una zona a sus subordinados, quienes debían reportar por escrito a su superior inmediato su total o parcial cumplimiento o las dificultades que tienen para cumplirlas. Con todos los reportes de sus subordinados el comandante debía elaborar un escrito informando a la Dirección Operativa el cumplimiento de las peticiones ciudadanas en un máximo de 5 días.

Existe poca disposición del policía para llenar informes y atender las órdenes provenientes de la dirección operativa, las cuales en ocasiones son difíciles de cumplir, como por ejemplo evitar que los jóvenes dañen los jardines o parques públicos. Llenar los informes no sólo es una tarea engorrosa, sino que implica la posibilidad de que en el turno siguiente se le ordene realizar ciertas actividades derivadas de las peticiones ciudadanas, actividades que un policía puede llegar a considerar poco atractivas o que implican riesgo o pérdida de ganancias cuando se trata de un policía corrupto (por ejemplo, actuar en contra de vendedores de droga protegidos por él). De aquí que no sea raro para algunas autoridades sospechar que los policías no reportan las quejas o peticiones ciudadanas y/o que manipulan la información que entregan a las autoridades:

Yo mando un informe con el director operativo todos los lunes de lo bueno o lo malo que hemos tenido en el programa de policía de proximidad. Este informe lo lleno con base a lo que me entregan los elementos. Pero he agarrado a muchos elementos llenando los informes por su cuenta, inventando los datos, entonces, no puede haber confianza de que la autoridad esté bien informada {Damián, comandante, zona 2}.

La burocratización del trabajo policial bajo el programa de proximidad no tuvo un efecto positivo en las relaciones entre policías y ciudadanos. Para el ciudadano común representaba pérdida de tiempo y recursos sin garantía de obtener resultados, para el policía, por su parte, más trabajo y la posibilidad de perder ganancias por corrupción o estar en una situación de riesgo laboral.

El policía operativo tomó a mal, no lo vio bien, la participación ciudadana, porque no quiso dar datos personales, darle el teléfono, darle el nombre que puedan ser mal utilizados en contra del elementos. Pero aquí se da uno mañas para dar seguimiento a la orden. Así que se optó por hacer las entrevistas de campo, llenar los formularios,

pero evitando dar el teléfono, dar mayores datos de identificación. Se hacen entrevistas de campo, casa por casa o negocio, checar la problemática no sólo en cuestión de seguridad sino de servicios municipales, y todos lo hacen. No ha habido resistencia abierta {Roberto, Comandante, zona 6}.

De la misma manera, los informes y reportes sobre la actividad policial fungen como un mecanismo de control en torno a la eficacia operativa y a la conducta laboral del policía. Por ello, en muchas ocasiones los policías ocultan, inventan o alteran la información que obtienen de los ciudadanos, así como la respuesta que dan a sus demandas. De esta manera, la tramitología burocrática es burlada por los policías y presenta poca efectividad como mecanismo para controlar y hacer más efectiva la atención ciudadana por parte del ayuntamiento (aun cuando sirva como justificación para la institución de que se está trabajando y atendiendo a los ciudadanos).

Cabe señalar también que no fue efectiva la coordinación de la institución policial con otras dependencias, como lo marcaba el programa de policía de proximidad, bajo el supuesto de que los policías deberían levantar las solicitudes ciudadanas, aunque no fueran propiamente policiales, y darles seguimiento. Aquí hay que tomar en cuenta que el policía operativo no puede comprometerse con la gente para atender todas sus peticiones porque no está en él darles solución:

Se suponía que con el programa de policía de proximidad iba a ver coordinación con otras dependencias del ayuntamiento, pero no ha habido tal coordinación y no se puede solo. Incluso el servicio 66 es muy malo y no ayuda a dar mejores servicios. Si no hay coordinación no va a funcionar el policía comunitario, ser el vocero de otras dependencias, no se va a lograr {Roberto, Comandante, zona 6}.

Al no tener los policías la posibilidad de resolver los problemas que la gente externaba, la comunicación y confianza entre ambas partes no se afianzó durante la implementación del programa de proximidad ciudadana. Pero la incapacidad para resolver los problemas de seguridad de las colonias no sólo tiene que ver con una burocracia ineficaz, sino también con las políticas de seguridad que en las últimas décadas han tenido que ver con un ejercicio policial de mano dura, como lo veremos en el siguiente apartado.

La participación ciudadana como justificación para una actuación policial de mano dura.

En la actualidad los métodos policiales violentadores de derechos humanos son cuestionados social y políticamente. La institución policial requiere una justificación para actuar, así como focalizar una intervención que ahorre recursos humanos y materiales -en un contexto donde no hay una instancia de inteligencia policial-, para lo cual ayuda la denuncia ciudadana. De aquí que en toda reunión con presidentes de colonias y/o comités vecinales, los funcionarios de la Policía tapatía

siempre exhorten a los vecinos a que denuncien delitos y a los presuntos delincuentes de su colonia.¹²²

Todo policía y gran parte de la sociedad mexicana se lamenta que la gente no denuncia. Y algunas explicaciones para esta actitud se encuentran en la falta de confianza ciudadana en los policías, en la poca protección de la identidad que garantice no ser víctima de una venganza por parte del o los indiciados, en un sistema de justicia que deja libres a los acusados y en la percepción social de que los policías o autoridades que recaban las denuncias están vinculados con los delincuentes.

La falta de confianza en el actuar de la policía hace que la gente no asista a las juntas y cursos que imparte la institución policial, pero sobre todo provoca que la gente no haga caso de los constantes reclamos policiales para que levante denuncias de sospechosos y de delitos que se cometen en su colonia, (lo cual se observa sobre todo en la zona 6). Esto a pesar de que la principal queja vecinal es la inseguridad:

La gente aquí no participa. En las juntas que tenemos. A veces vienen 10, a veces 8, a veces 5. Sobre todo cuando es de policía, como Prevención del Delito, no quiere la gente nada por temor a la policía. Y usted sabe el rechazo de la gente a la policía. No les gusta ser identificada por la policía, como hay gente que vende droga, entonces tienen temor de que la policía vayan a hablar, porque ya muchas veces les ha pasado así. Ellos denuncian y son denunciados también por los policías. Por eso es el rechazo entre la policía y la comunidad {Guadalupe, presidenta de vecinos, zona 6}.

Como presidenta de colonos nunca me gustó meterme a denunciar nada de drogas. Y yo me daba cuenta que a muchos presidentes de colonos por meterse a denunciar, los apedreaban, los amenazaban de muerte, les hacían dagas en su casa, y dije, es hacerme también tonta porque llegan las patrullas y les daban, no sé si dinero o droga pero esa casa siempre permanecía ahí; la misma policía sabía donde estaban las casas. ¿Para qué involucrarse en esas cosas? {Sra. Lucía, expresidenta de vecinos, zona 6}.

Estamos bien ciertos los presidentes de colonos que hay muchos policías corruptos que también dicen “fulanito te puso dedo, tu presidente de colonos”. Entonces hay que ser muy cautelosos, hay que ser muy reservado. Una vez vinieron los policías a preguntarme y les dije miren a mí eso ni me pregunten. Se los voy a preguntar yo mejor a ustedes. Ustedes saben mejor dónde están, ¿para qué vienen y me preguntan? También yo me di cuenta en las Juntas que íbamos de seguridad que mi gente de aquí, de la colonia, no van a denunciar. Les roban y no van a denunciar y no denuncian porque dicen que los traen vuelta y vuelta, pierden trabajo, pierden un día de sueldo que es el chivo {salario} que llevan a su casa o dos o tres por las vueltas que dan para que al último los suelten y no les devuelvan las cosas porque les piden las facturas de las cosas, y no las tiene y no le devuelven nada. Entonces, la gente está desilusionada en eso, de que dicen a qué vamos a denunciar. Fíjese usted si no es un círculo vicioso, todavía aparte de lo que perdimos vamos a perder más porque estamos perdiendo nuestro día que a nosotros nos lo descuentan de nuestro

¹²² Esto sin contar las amplias campañas publicitarias que hacen a través de diversos medios de comunicación los militares y la PGR para que los ciudadanos denuncien de manera anónima a presuntos delincuentes.

trabajo, mi quincena sale chiquita, y la policía dice que si no hay denuncias cómo podemos comprobar que ocupamos más patrullas, que ocupamos más elementos, nos van a decir para las poquitas denuncias que hay cómo les vamos a dar más {Sra. Teresa, presidenta de vecinos, zona 6}.

La falta de confianza en los policías y el temor vecinal a las posibles represalias de los delincuentes denunciados provoca, entre otras cosas, que en las reuniones que organiza la Policía tapatía con comités vecinales, éstos mayoritariamente exijan la intervención policial en problemas de orden público sin victimarios ni víctimas plenamente identificadas (como cuidar la salida de los niños de las escuelas, ofrecer mayor vigilancia en los sitios públicos, limitar el ruido en las fiestas particulares, mejorar el alumbrado, llamar la atención a indigentes, etc.). Pero los graves problemas delictivos que puede llegar a tener una colonia generalmente no son directamente denunciados.

En el mismo sentido, hay que tomar en cuenta que, como ya señalé, se ha privilegiado el contacto entre presidentes de comités vecinales y máximas autoridades, lo que provoca que los habitantes de una colonia pidan que sea el presidente el que levante todo tipo de denuncia ante el Ayuntamiento:

Una señora quería que yo denunciara a su vecina porque se pelearon y se rasguñaron y le dije lo que tenía que hacer: ir a Conciliación, donde tenía que acudir. {Me dice} “pero es que mi esposo no me da permiso de poner denuncias, pero tú como mi presidenta del comité tú puedes denunciarla” {Le digo} “No, yo no puedo porque no tengo manera de probar. Eres tú como parte afectada quien tiene que acudir”. El caso es que esa señora aprovechó que me debía 960 pesos para no pagarme, y cuando fui a cobrarle, me dijo “no te los pago porque tú no me representaste bien como mi presidenta tú tenías que haber calmado a mi vecina y denunciarla” {Silvia, presidenta de vecinos, zona 6}.

Aquí tenemos ya muchos asaltos, a la salida del tren, es la zona más conflictiva en robos, en asaltos, que les quitan el celular, la cadenita. Y ahora estamos de vuelta presionando, mandando oficios, para que nos manden patrullaje. Y ahí tengo a cada rato a la gente que viene conmigo, oiga señora, me asaltaron, oiga señora, me robaron, creen que yo les puedo resolver, creen que a mí me hacen caso, pero no me hacen caso. Ellos pueden llamar también a la patrulla, pero no se quieren involucrar {Malena, presidenta de vecinos zona 6}.

Como se observa, la exigencia de los vecinos de que sea el comité vecinal el que reporte un delito del que han sido víctimas, genera las más de las veces sólo problemas para el comité y para el presidente, por ello muchos deciden no intervenir en este tipo de peticiones vecinales.

Los problemas vecinales con su comité no tiene sólo que ver con la negativa o imposibilidad de resolver asuntos que atañen a delitos, sino que también se extienden a otro tipo de servicios que provee el Ayuntamiento y que se considera que no fueron bien atendidos o resueltos por los comités vecinales. Por ejemplo, el arreglo de calles, el mantenimiento de un jardín, la dotación de ciertos servicios o recursos. En varios de estos casos, la gente recalca con el presidente y, en no pocas

ocasiones, hacen que el presidente ya no quiera trabajar por su colonia. Algunos entrevistados para este estudio llegaron incluso a señalar que conocían casos de presidentes de colonos que tuvieron que cambiarse de colonia por los problemas que llegó a tener con sus vecinos ante las reclamaciones personales por falta de resultados o ante acusaciones de favorecer con su trabajo sólo a algunos vecinos.

Una queja muy frecuente de los vecinos contra el trabajo del presidente del comité tiene que ver con la labor y actuación de la policía, no sólo por un mal servicio que se deriva de la falta de patrullaje, de la carencia de policías o de su efectividad para reducir los crímenes, sino porque el trabajo policial muchas veces se reduce a hacer verdaderas racias contra jóvenes u operativos contra pandillas. Dado que ha sido frecuente que los policías –como una forma de evadir responsabilidades– señalen que dichos operativos o detenciones las realizan a petición del presidente, los vecinos cuyos hijos son detenidos se vuelcan contra el presidente para reclamar su proceder. Esto provoca muchos conflictos del presidente con sus vecinos. Así en vez de unir la actuación de algunas dependencias gubernamentales desunen:

Empezó aquí en la colonia mucho vandalismo. No teníamos ni una patrulla. Empezó la robadera y entonces hice un pedimento de que quería yo más vigilancia y nos mandaron a Los Lobos {Grupo de reacción con fama de violento}. Pidieron el refuerzo a Los Lobos e hicieron levantadero de gente. Se acabó el vandalismo, pero agarraron parejo. Cuando uno se siente agredido pide uno que metan la policía como sea. Pero cuando ya por ejemplo se van a cargar a un miembro de mi familia {decimos} “¿por qué lo levantaron si mi hijo es muy bueno, mi hijo no hace nada?” Entonces se armó un pleitononón aquí. Ya ve que Los Lobos andan en todos lados. Entonces hicieron una ronda aquí a dos cuadras. Iban a ser las doce cuando empiezo a oír yo ambulancias por todos lados, una corretiza que traían por aquí. A las dos de la mañana me estaban tumbando el cancel todas las madres y padres de familia. Ah, chingado pos qué pasó, ¿no? A las dos de la mañana tumbándome y pateándome el cancel. Ya salí, {y les dije} “¿qué pasó?” {Me contestan:} “Usted dio la orden de que nos levantaran a los hijos y se los llevaron a la Policía”. {Le dije} “Ah, chinga’o, pos yo no soy policía, yo no soy del gobierno, yo no soy nadie, yo no soy más que presidente de colonos, yo estoy para servir a la colonia, pero yo no estoy para ordenarle a nadie, ni a la policía ni a nadie”. {Me dicen} “Acabamos de ir con el comandante, con el segundo comandante”. Ellos tienen prohibido dar los domicilios de los presidentes de colonos, prohibidísimo. Pero él les dio mi domicilio, dónde vivía yo, mi teléfono y todo para que vinieran conmigo a hablar, el comandante. Entonces, ya vinieron aquí conmigo. No le miento. Había como 50 personas, parecía una manifestación. Imagínese, yo dije, ¡híjole! ¡En la madre! Ya salí, “¿qué pasó?” {Me dicen} “Mire las pendejadas que hizo, usted dando órdenes de que metan más vigilancia y se llevaron a nuestros hijos, menores de edad y sin hacer nada. Y usted tiene que ir a sacarlos. Nosotros no tenemos porque pagar las multas”. Pero, mira, en una junta que tuvimos nosotros metimos una carta pidiendo más vigilancia, porque todos, la mayoría, me dio la firma de que querían más vigilancia. Entonces meten a Los Lobos, y a Los Lobos, les vale, ellos agarran y aremangan con todos. Me comentaron que ese día empezaron la bronca acá. Quebraron vidrios de carros, de casas y un bolonón de policías levantaron a 100 escuincles. Entre cuatro y cinco patrullas, de las camionetas. Y ya fui a hablar con el

comandante, {y le pregunté} “¿qué pasó comandante?” Pues aquí, dice, que la gente está enojada. Yo llegué con la bola y ahí afuera de la comandancia había otra bola de padres de familia, enojados. No le miento, me dijeron hasta de lo que me iba a morir. Al comandante lo agredieron, le dijeron que era un tal por cual, que no tenía tampoco pantalones. La gente estaba brava. Yo los veía con ganas de golpearme. El comandante en vez de guardarme a mí, se echó para atrás, se puso atrás de los policías y él me dejó al frente de todo el desmadre ahí. Y diciendo, “es que él dio la orden de que los detuvieran”. Y yo le dije, “oiga comandante si yo le doy la orden de que mate a ese, ¿lo va a matar? Entonces, ¿yo soy el que según usted ordené eso?” Entonces me dice que va a soltar a todos los menores de edad. Y me hizo firmar para que soltara a todos los menores de edad {Miguel, presidente de vecinos, zona 6}.

El acercamiento que ha mantenido el Ayuntamiento tapatío con las organizaciones vecinales no sólo delega responsabilidades de seguridad pública en los comités, sino que también permite la justificación y legitimación de un actuar represivo y autoritario contra ciertas conductas sociales.

La PMG, y parte de la sociedad, apoya el ejercicio de mano dura y una conducta policial autoritaria y represiva. Al igual que en la mayor parte del país, en Guadalajara el discurso de la participación ciudadana ha sido utilizado para legitimar las políticas de mano dura a la par que beneficia los reclamos de sólo ciertos sectores sociales (Del Olmo, 2000 y Daroqui, 2003). Varios analistas del desempeño gubernamental en Guadalajara han observado que grupos sociales de corte conservador exigen medidas represivas a las autoridades municipales para combatir a la delincuencia sin importar la violación de los derechos humanos; de hecho, en varias ocasiones tales grupos han manifestado su oposición a la labor de la CEDHJ por considerar que sólo defiende a delincuentes (Regalado, 2001; Arellano, 2008a y Ramírez y De la Torre, 2005; entre otros).¹²³

En Guadalajara el control sobre la conducta abusiva de los policía no ha sido una fuerte exigencia social, sí, en cambio, lo ha sido la eficiencia policial sobre los delitos. Las marchas ciudadanas que han convocado en su momento a miles de personas para manifestarse en las calles de la ciudad han tenido como objetivo principal exigir una mayor seguridad por parte de los gobernantes y una mejor policía que combata el delito. La violación a los derechos humanos por parte de la Policía no parece ser una fuerte preocupación de la sociedad tapatía en lo general (Regalado, 2001)

Sin embargo, hay que señalar que las cúpulas empresariales y eclesiales y, en general, los grupos conservadores no son los únicos que apoyan una policía de mano dura. La sociedad tapatía en su conjunto no parece tener bien cimentada una cultura cívica basada en el respeto a garantías y derechos y sí, en cambio, parece

¹²³Acosta (2012) destaca que en México gran parte de la población y de funcionarios que trabajan en el sistema de justicia consideran que los derechos humanos son un obstáculo para ofrecer seguridad y justicia. De aquí que sea común observar fuertes críticas a los defensores de los derechos humanos, incluso de funcionarios de primer nivel, en torno a que sólo defiende a delincuentes.

estar muy dispuesta a soportar violaciones a sus garantías por parte de los policías, como serían las revisiones de rutina y las detenciones precautorias que a diario realizan los agentes y que no causan protestas o indignación social (Silva, 2011).

Las encuestas ciudadanas sobre delitos y reclamos por una mayor seguridad han sido el pretexto para señalar que la gente quiere más fuerza, más policías y menos tolerancia con los infractores y delincuentes (González, 2000).

Fondevila (2009) utiliza los datos arrojados por una encuesta de victimización levantada por el Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE) durante los años 2005 y 2006, para señalar que el 55.6% de los encuestados se mostró de acuerdo en que la policía viole la ley si con ello logra la aprehensión de un delincuente; mientras el 42.4% señaló estar de acuerdo en que se violen los derechos humanos de los supuestos delincuentes si de esta manera se obtiene su arresto.

Estos datos son consecuentes con una labor policial represiva que en los últimos años ha acostumbrado a la población a ser objeto de detenciones arbitrarias y “revisiones de rutina” que son contrarias a las garantías individuales, y que no provocan críticas enérgicas ni de la sociedad ni de las instancias de control externas (Silva, 2011). Y, como señala Fondevila (2009), mientras la población mexicana se lamenta del mal funcionamiento de la policía y mantiene una fuerte desconfianza sobre la actuación de los policías al mismo tiempo exige más policías como forma de solucionar los problemas de inseguridad, y, de la misma manera, mientras se desconfía enormemente de ellos al mismo tiempo se les otorga cierto permiso social para que violenten los derechos humanos e infrinjan la Ley.

A esto hay que añadir que las peticiones sociales y políticas por reducir el crimen se traducen en recompensas para el policía. En Guadalajara el discurso de “mano dura” tiene efectos sobre el trabajo operativo. Los “buenos servicios”, entendidos éstos como hacer detenciones, reditúan prestigio, posibilidades de ascenso y en ocasiones recompensas institucionales o de organismos civiles, como la Cámara de Comercio.¹²⁴ Así, muchos policías buscan hacer el mayor número de detenciones lo que fortalece las conductas abusivas; mientras la ausencia de detenciones no se premia ni se valora.

La Cámara del Comercio mes con mes se ha dado a la tarea de estimularnos a los policías por servicios sobresalientes y han sido estímulos tanto económicos como en especie {Carlos, Comandante}.

Antes estaban premiando los servicios. En ocasiones no hay detenidos, pero se hacen buenos servicios al detener a sospechosos. La constante comunicación del ciudadano con el policía hace que haya buenos servicios, de que te estoy informando

¹²⁴ Como ya lo había hecho notar Skolnick (1975) hace muchos años, los policías en el mundo occidental generalmente no reciben ninguna gratificación por seguir los procedimientos legales que marca la ley, ni de sus jefes ni de la sociedad, ni tampoco por realizar tareas parapoliciales (como dar información, atender enfermos, canalizar a la gente necesitada de un servicio a otras dependencias, etc.). Ellos son recompensados por aprehender a grandes criminales y por reducir los delitos.

de que tengo un sospechoso. Si en mi zona no hay robos, no pasa nada, quiere decir que estoy dando un buen servicio y no se ha visto de ese modo {Sergio, Capitán}.

¿Cuáles son los servicios que reditúan un mayor prestigio entre los policías? Frustrar un asalto, un detenido por homicidio, por asalto con violencia, robo con violencia, todos aquellos que conllevan un mayor riesgo para la vida del elemento, un decomiso grande de armamento, de drogas, de municiones, son pocos, pero sí hay en todas las zonas, no es cierto que sólo los judiciales los hacen, también los municipales los hacen {Oscar, Capitán}.

Como hemos observado en este apartado, las relaciones entre sociedad y policía han seguido un curso de desconfianza que los diversos programas de acercamiento ciudadano implementados en Guadalajara no han podido desterrar. Las políticas de mano dura implementadas por la institución policial tapatía, y apoyadas por parte de la población, encuentran su justificación -para los policías- en las peticiones que las organizaciones vecinales hacen para contar con más seguridad para sus colonias. De esta manera intentan deslindar responsabilidades ante posibles quejas de víctimas de la prepotencia policial, pero al mismo tiempo generan conflictos entre vecinos, ahondan las percepciones sociales de desconfianza y temor hacia los policías.

Ahora bien, existen diversas razones por las que un comité vecinal puede buscar tener un mayor acercamiento con los policías, entre las cuales se pueden destacar la necesidad de controlar su actuación (represiva, amable, activa, pasiva, etc.) y focalizar su trabajo (hacia cierto tipos de delitos e infracciones que acontecen en la colonia), lo cual puede redituar una buena imagen de comité eficiente ante sus representados. Así también, la desconfianza social sobre los policías y las percepciones en torno a la corrupción y prepotencia policial frecuentemente hacen que los comités busquen policías a los cuales perciben como confiables y serviciales. Sin embargo, la burocracia, los escasos recursos y las normas formales de distribuir los recursos públicos dificultan el que los comités vecinales puedan acceder a los recursos policiales de manera preferencial. Por ello, es que algunas organizaciones vecinales han buscado el acceso y el control de los recursos policiales por vías antidemocráticas, pero muy arraigadas en la cultura política de la población y en la actuación de partidos y funcionarios de gobierno, como son el uso de influencias políticas y el manejo de relaciones clientelares. Este es el tema del siguiente apartado.

Uso y manejo de las relaciones políticas en la organización vecinal.

Cuando las políticas públicas se aplican –nos dice Olvera (2007)- no de manera universal, como marca la ley en estados democráticos, sino de manera selectiva se dice que existe una relación particularista entre el Estado y ciertos individuos o

grupos sociales. Esta relación no está normada, sin embargo, logra regular las relaciones entre autoridades de gobierno y ciudadanos.

En México el particularismo se hace presente prácticamente en todos los ámbitos y niveles donde hay intervención gubernamental, y es posible observarlo cuando ciertos grupos o personas se ven beneficiadas de productos y servicios universales de manera exclusiva. Las prácticas particularistas en México por lo común se generan como una relación clientelar entre ciudadanos y gobernantes, donde lo que se intercambia es un favor o atención privilegiada por apoyo político (Aziz, 2003).

El particularismo en el servicio de seguridad pública en el país ha sido académicamente muy poco trabajado. Se tiende a pensar que la existencia de la policía en una ciudad implica un servicio universal y que las diferenciaciones en el servicio están mediado por criterios técnicos, financieros y operativos, no por relaciones particularistas.

En tiempos donde la delincuencia ha crecido desmesuradamente, la seguridad pública es un bien preciado que toda colonia desea poseer. Sin embargo, los recursos policiales siempre limitados han llevado a prácticas clientelares tanto de colonos como de policías operativos en la búsqueda, para unos, de adquirir de manera preferencial un servicio escaso, y para otros, de obtener beneficios particulares o de evitar castigos de autoridades de gobierno aliados a comités vecinales si no brindan un servicio atento y exclusivo a ciertas personas y colonias influyentes.

En el caso de los servicios de seguridad pública, en ocasiones, el trato preferencial policial es otorgado y adquirido no por una relación personal con los comandantes o autoridades policiales, sino por las relaciones con funcionarios de alto nivel o a través de las estructuras partidistas. Sobre todo cuando en las décadas de los setentas y ochentas gobernaba el PRI, el Ayuntamiento otorgaba recursos exclusivos a algunas colonias de la ciudad:

Llegamos a tener patrullas en comodato. Sólo le dábamos el mantenimiento a las patrullas. Quien nos dio las primeras dos patrullas en comodato fue el presidente municipal Mora López. Después entró la administración panista y cambiaron los esquemas, cambiaron a Policía de Barrio y cosas de esas. Después esas patrullas siguieron trabajando pero ya no como exclusivas, ya las retomó el Ayuntamiento porque eran del Ayuntamiento. Pero las patrullas se accidentaron y pues dejaron de circular {Ernesto, presidente de vecinos, zona 6}.

En otras ocasiones, la colonia aportaba recursos, como la compra de patrullas, y el Ayuntamiento aportaba elementos de manera exclusiva para la vigilancia de las colonias.

En un principio Guajardo {expresidente de colonos} compró una patrulla que manejaba el Ayuntamiento. Eran de la colonia dos patrullas de policía y una de tránsito. Sólo el gobierno aporta las personas. Y se fueron deteriorando los automóviles y desaparecieron. Y empezó a renovar 3 jardines y luego los dejó caer.

Se perdieron. Ahora lo que se trata es que no se deterioren más {Carmen, presidenta de vecinos, zona 2}.

Estas prácticas de compra y entrega de recursos para recibir un trabajo policial exclusivo ya no forma parte de las estrategias y relaciones institucionales de manera abierta como antaño, pero sí se observa que todavía hay colonias que inciden para que les mantengan policías de manera exclusiva en las colonias, como sería la colonia Chapalita, que incluso da bonos especiales a los policías que trabajan en la colonia, como una forma de establecer un trato y servicio preferencial.

Por su parte, todas las dependencias de gobierno dan un trato preferencial a los miembros del comité vecinal sobre el ciudadano común, y de entre los miembros del comité vecinal el que mejor trato recibe es quien lleva el cargo del presidente. El trato preferencial tiene su justificación en el liderazgo de la persona elegida como tal, pero también en la economía en los servicios y en evitar que toda la gente esté llamando para solicitar el mismo servicio. Mientras este trato preferencial permite empoderar la figura del presidente vecinal ante sus vecinos, por otra parte, genera animadversión hacia las dependencias gubernamentales de parte del ciudadano común, por no encontrar una atención gubernamental sino es a través de la intermediación de su presidente.

En cualquier dependencia de gobierno, cuando llamo, generalmente yo me quedo callado hasta ver cómo actúan. Si siento que no me están dando el servicio, entonces me impongo “ah, es que yo soy el presidente de colonos”. Si siento que no me están dando el servicio y que me están hasta juzgando y dando maltrato, porque a veces les digo, “es que aquí a dos cuadras de mi casa... {y me responden} ‘¿Y tú por qué estás de chismoso de lo que pasa a dos cuadras de tu casa?’ Ah, espérame, espérame, es que soy el presidente de colonos.” Yo les pido a los vecinos que primero hagan un reporte y, si no son atendidos, entonces llamo yo {Julio, presidente de vecinos, zona 6}.

Además, los recursos y eventos que organiza el comité y el Ayuntamiento en las colonias se otorgan directamente al presidente, así como ciertos beneficios exclusivos para ellos, como invitaciones a eventos culturales, comidas, etc. Ello sin contar que todo beneficio para la colonia se distribuye a través del presidente, quien puede hacer un uso discrecional en la entrega de dichos beneficios:

Mira, ahora que vienen los tiempos de fríos, al presidente de colonos le llevan sus cajas de cobijas para los vecinos, o regalos. Dan regalos para las posadas, para el día de las madres, para el día de los niños, para la posada del comité. Te dan regalos o te dan refrescos, o te prestan el mobiliario, mesas, sillas, toldos, sonido, te mandan un festival de baile o de música, y todo eso va gratuito por el Ayuntamiento {Francisco, presidente de vecinos, zona 6}.

Por ello, no es raro que haya funcionarios y políticos que se acercan a los presidentes y muestran un interés mayúsculo por darles su apoyo, las más de las veces buscando conseguir votos futuros.

Hay algunos funcionarios que apoyan más allá de sus funciones a los presidentes de colonos. Hay algunos que nomás llegan a su límite y hay algunos que se pasan. Y los que se pasan son funcionarios que le tiran a un cargo de elección popular, por eso apoyan más a los comités vecinales. Y estos no son sólo funcionarios, sino también los representantes de los partidos políticos o las personas que pertenecen a un partido político que vive en la colonia, y también se trata de liderazgos a lo mejor rezagados pero también tienen poder. Hay mucha gente que si don Juanito fue líder de ahí de la colonia todavía lo siguen creyendo líder a pesar de que han pasado 10, 15, 20 años de su liderazgo {Funcionario de la Dirección de Promoción Social}.

De la misma manera no es raro encontrar presidentes de colonos que buscan acrecentar su capital político relacionándose con funcionarios de gobierno, ya sea para provecho colectivo o particular:

En el trabajo de un presidente y porque se les invita a reuniones y a cursos, llega a conocer a mucha gente. Empiezan a conocer a los directores, empiezan a relacionarse con todos, muchos se integran al partido político del director, y así las relaciones es lo que les da algo de privilegios a esos presidentes. Muchos presidentes de colonos que fueron de hace algunos años son funcionarios en la actualidad, no son muchos, pero sí los hay {Funcionario de la Dirección de Promoción Social}.

La mayoría de las personas piensa que la presidencia de la Asociación de Colonos deja dinero, que hay mucho dinero de por medio. Legalmente no lo hay, pero lo que pasa es que sí hay quien hace dinero. En segundo lugar, muchas personas creen que también hay conexiones políticas para hacer carrera política, muchos piensan que de presidente de colonos pueden saltarse a una carrera política. Y la tercera es la vinculación política, empiezan a hacer relaciones. Entonces son los tres motivos. En la vida real, ya como presidenta se lo puedo asegurar, si uno no hace nada ilegal no hay dinero. O sea, hay dinero si uno hace algo ilegal. Ahora si uno en realidad quiere hacer política, yo se lo digo porque yo conozco muchos que entraron de presidentes con esa idea y nadie logró hacer carrera política. O sea, no es verdad que de presidente se salta, no, no es verdad. O sea, salta el que ya de por sí ya traía conexiones políticas, pero no se adquieren ahí. Lo que sí es cierto es la vinculación política, eso sí, o sea, generalmente uno empieza a conocer políticos. Pero necesita uno utilizar esas conexiones con otros fines para que realmente sean redituables. Si uno lo hace realmente como presidente de colonos, pues no deja de ser una vinculación de conocer a alguien, nada más. O sea, digamos, se presta para el tráfico de influencias, eso es indiscutible, pero si uno no está en hacer tráfico de influencias, pues no pasa más que de conocer a personas más {Gloria, Presidenta de Vecinos, zona 2}.

Las relaciones que un presidente de colonos mantiene con el partido político en el poder o con funcionarios del gobierno no se esconden, ya que forman parte del capital social y político que un presidente tiene para alcanzar beneficios colectivos. No en balde, en el 2010, cerca de la tercera parte de presidentes de colonos eran militantes del PAN.¹²⁵ Aunque también las buenas o malas relaciones que se llega a

¹²⁵ En enero de 2010, el Consejo Académico Consultivo de Política Social del Gobierno municipal tapatío, denunciaba ante los medios de comunicación que 95 de las 328 colonias de Guadalajara que cuentan con una asociación vecinal son presididas por militantes del PAN, lo cual favorece la operativi-

tener con funcionarios y gente del partido pueden ser perjudiciales para la permanencia del presidente, ya que así como a través del partido en el poder se pueden obtener ganancias, también puede ser que a través de él se busque la expulsión, destitución o incapacidad para la reelección de un presidente indeseable.

Participación Ciudadana es un brazo del partido, de Acción Nacional. Y yo no sé porque la corrieron. La Sra. Lucía tiene influencia y tiene poder en Acción Nacional, es militante y miembro activo, y mientras hubo campaña su casa fue casa de campaña del PAN. Pero alguna parte del PAN está en contra de la Sra. Lucía. Me supongo que quien tiene un poquito de control en Participación Ciudadana no vio conveniente a la Sra. Lucía y por eso buscó la manera de quitarla, por medios legales. Los de Participación Ciudadana nos apoyaron mucho. Y no querían a la señora Lucía. El día de la elección la señora Lucía quiso hablar para dar su informe y los de Participación Ciudadana no la dejaron. Porque ellos son los encargados de llevar el orden del día y no la tenían contemplada. Pero ellos tenían la idea de ir contra la señora Lucía. La señora los amenazó, a los de Participación Ciudadana, les dijo que iba a hacer que los corrieran. Pero no pudo hacer nada {Julio, presidente de vecinos, zona 6}.

Hace tres años vinieron por parte del PAN, unos representantes del PAN en aquel entonces, vinieron y aquí estuvieron en mi casa platicando conmigo. "Mire que ya no aguantamos, ya no aguantamos al presidente que queremos un nuevo presidente. {Les dije} Si ustedes ya no lo aguantan imagínense nosotros". Pero no lo podían bajar, no lo podían quitar. El Ayuntamiento no lo podía quitar. Según eso iba y les mentaba la madre a los de Participación Ciudadana, les decía hasta de lo que se iban a morir. Y lo querían quitar porque la persona era muy grillera, muy posesiva. Entonces, yo les dije que no quería participar en eso. {Pero me dijeron} "Ándele, mire que tiene el apoyo de nosotros. Hágase una mesa directiva y nosotros lo apoyamos" {Miguel, presidente de vecinos, zona 6}.

Según Rowland (2006) en el programa policía de barrio implementado en la ciudad de México durante la primera administración perredista las tres cuartas partes de los líderes vecinales eran militantes de un partido político, lo cual les ayudaba a obtener un servicio policial exclusivo a través de prácticas clientelistas. También señala que los representantes y funcionarios públicos que acceden al gobierno a través del voto son más importantes para los comités vecinales que sus propios representados, quienes en muchas ocasiones prefieren acudir personalmente con autoridades del municipio para expresar sus demandas de seguridad que con sus representantes vecinales.

Sin embargo, en Guadalajara para muchos vecinos es preferible que su comité vecinal tenga conocidos, amigos, familiares y compadres en el gobierno o en la política porque con ello aumentan las posibilidades de una respuesta gubernamental a sus peticiones de servicio, sobre todo en un contexto donde al ciudadano común las dependencias de gobierno le hacen poco caso. Sin duda, la obtención de servicios públicos por medio de influencias personales afectan la equidad

dad de las bases sociales del partido, así como las relaciones clientelares. Véase, *El Informador*, 10 de enero de 2010.

de los servicios públicos en las colonias de la ciudad, pues aquellos comités vecinales con influencias políticas tienen la posibilidad de obtener más y mejores servicios para su colonia, en detrimento de aquellas que no cuentan con amistades en el gobierno.

Ahora bien, las redes sociales y políticas que un comité o presidente de colonos llega a establecer con diversos actores no siempre son para provecho de todos los habitantes de la colonia. Como forman parte del capital social del presidente del comité muchas veces los beneficios son aprovechados de forma personal, con el descontento no sólo de los habitantes de otras colonias, sino también de muchas personas que habitan la misma colonia.

El comandante era compadre del presidente. Si ocupabas {necesitabas} una patrulla tenías que hablarle a él o a su esposa, si no, no venían. Si yo ocupaba un servicio de la policía tenía yo que ir a su casa, porque si yo marcaba de aquí nunca venía la patrulla. Tenía yo que ir a su casa para que ellos hablaran, si no, no venían. Igual la demás gente, venían desde varias cuadras para solicitar a través de él una patrulla. Ahora ya casi no vienen, por más que le digas al comandante. Pero antes, con el anterior presidente diario venían. Venían y se metían a su casa y se quedaban, no te miento, al menos una hora. Cuando él estaba, él pedía cambio de oficiales y se los mandaban, él pedía patrullas y venían cuatro o cinco patrullas, no una. Pero a nosotros no nos hace caso nadie. Uno habla a la patrulla cuando ocupa un servicio y nunca van, nunca llegan {Francisco, presidente de vecinos, zona 6}.

La obtención de recursos públicos de manera exclusiva y trato preferencial hacia algunos comités vecinales de la ciudad posibilita en algunos de ellos el uso discrecional de los recursos obtenidos que si bien pueden ser utilizados para beneficio colectivo, también pueden ser compartidos sólo con familiares y amigos de la colonia o formar parte de las ganancias personales.

La Dirección de Participación Ciudadana no investiga ni exige solvencia moral al presidente o a los integrantes de un comité vecinal, ni transparencia de los comités, a no ser que exista una queja vecinal, aun cuando funcionarios de esta dependencia llegan a tener conocimiento de los actos corruptos de ciertos presidentes de colonos que obtienen ganancias jugosas por el cobro de cuotas o favores y permisos a comerciantes y locatarios:

Guajardo, quien tenía como 30 años de presidente, cobraba {de los comerciantes establecidos en la colonia} 5, 10, 15, 20 mil pesos mensuales para él. Los comercios chicos sí los reportaba. Y podía cobrar eso porque muchos negocios no tienen licencia, están amparados con él. Él los cobijaba. No mandaba, no reportaba nunca al inspector. Por ejemplo, el hospital San Javier está asentado sobre un uso de suelo ilegal, es irregular el hospital, pero al hospital le dio la carta de anuencia, le pagaron por la carta de anuencia y le daban su cuota mensual, y nunca tuvo ninguna inspección con la ayuda de funcionarios {Funcionario de la Dirección de Promoción Social}.

Hay ciertas prácticas informales del mismo Ayuntamiento que son propicias para que el presidente de colonos o su comité obtengan ganancias discrecionales. Allá

por 1998, el Ayuntamiento empezó a solicitar a los comerciantes que se instalan en las calles de la ciudad “cartas de anuencia” del presidente de colonos de la colonia donde ponen su negocio. Sin embargo, esta solicitud no es un requisito legal, pero sí una práctica gubernamental que no siempre se respeta por las partes. Por parte de la autoridad gubernamental la solicitud de la “carta de anuencia” funge más como una excusa para no dar permisos de instalación que como un derecho de los presidentes:

Legalmente no existe la figura de la carta de anuencia. Muchos funcionarios se quieren quitar el problema de encima y le dicen al solicitante tráeme la carta de anuencia de colonos, si no, no te recibo, pero no es un requisito por Ley {Funcionario de la Dirección de Promoción Social}.

Hay diferentes cartas de anuencia. Cuando son giros ya establecidos en locales comerciales o construcciones o predios el propio reglamento de obras públicas y padrón de licencias no te pide la carta de anuencia. Pero hay un criterio en espacios abiertos, que es diferente, es otra área, Espacios abiertos regula los comercios informales, los que tienen un puesto de lámina, de tacos, *hotdogs*, todos ellos, y los juegueros. En los juegueros hay un criterio que se ponen en fiestas patronales o cuando va la virgen el padre y el comité de vecinos tienen que dar la carta de autorización para poderlos regular. Para poderlos apoyar porque ellos saben por dónde va a pasar la procesión y qué necesidades tienen. No tienen un reglamento, es una forma, es un criterio que tiene una vigencia de más o menos 10 años. Y esto para evitar conflictos vecinales porque ocasionan muchos problemas de tránsito, basura, etc. Y todos cobran por dar esa carta de anuencia. Y los juegueros te lo dan {el dinero que pagan}, aunque tú no se los pidas, ellos te lo dan, ya están acostumbrados {Funcionario de la Dirección de Promoción Social}.

En no pocas ocasiones condicionar la carta de anuencia a un pago en dinero o especie permite a algunos presidentes captar recursos para el beneficio de su colonia. Sin embargo, puesto que no hay mucho control y transparencia sobre los recursos que obtiene el comité o el presidente, muchas veces la entrega de la carta es motivo de corrupción.

Mira, una familia de juegueros, de juegos mecánicos que se ponen en ferias, templos, la romería de la Virgen, y durante todo el peregrinar de la Virgen. Ellos me han llegado a ofrecer hasta 100 mil pesos por un año de dejarles exclusivamente para ellos el permiso del templo. No sé si sea cierto que a la hora de la hora me lo den, pero me han ofrecido 100 mil pesos. Y ellos saben que si no tienen la firma del presidente no se pueden poner. Ellos tienen que venir conmigo. Existe un formato como tal. Está dentro del departamento de mercados, luego en el área de espacios abiertos y luego Juegos Mecánicos. Así viene el formato. Para que ellos se puedan poner necesitan la firma del presidente de la mesa directiva y la del Párroco, porque los juegos precisamente siempre intentan ponerse afuera de un templo, ¿no? Si ellos se quieren poner aquí en el Jardín no necesitan la firma del Párroco. Entonces donde yo les dé la concesión de mi templo, digo de mi templo, porque está dentro de los límites de la colonia, ¿no? Ellos me decían si tú puedes conseguir sábados y domingos durante todo el año te doy cien mil pesos. Estamos hablando que más o menos por cada fin de semana estarían dispuestos a dar dos mil pesos, como por día mil pesos. Ellos con sus condiciones de llenar la cuadra completa, y sólo ponerse

ellos con sus juegos. Y fácil los sacan. Yo me he puesto a revisar un dominguito que voy a misa, saliendo de misa, cobran 10, 15, 20 pesos por juego cada salidita de misa se suben, no sé, dos o tres veces 50 niños. Cada diez minutos de menos sacan 500 pesos, o sea, 1,500 pesos por misa, y hay cinco misas, entonces son 7, 500, y tienen 10 juegos de esos o cinco juegos de esos que quieran poner, 35 mil pesos en un fin de semana, de los cuales, ¡claro que me dan cien mil pesos a mí! Pero yo no le he querido hacer. La señora Lucía tampoco lo hacía con esa familia porque son muy conflictivos, pero sí lo hacía con otros, a mejor a menor escala. Desde mil pesos por fin de semana, 500 pesos por fin de semana, no sé las cantidades, pero de que había una lana por parte de todos los jugadores que se ponían en el templo, sí. Y luego los cobraba con favores, el día que iba a venir el candidato fulanito de tal, la señora Lucía les hablaba a los jugadores, vénganse por favor. Encantadísimo el candidato, encantadísima los de los juegos, encantadísima la mesa directiva y hacían una mancuerna de campaña enorme, los jugadores con la mesa directiva y el candidato. Y haciendo favores a todos te llenas de un poder político en tu colonia enorme, eh? Y he tenido broncas con los jugadores, me han amenazado porque les estoy dando donde más les duele, en la lanita. Y si se ponen y los confrontas, y les dices que porque se pusieron te contestan “por mis pistolas, ¿cómo ves?” Ese es el problema de muchos presidentes de colonos, confrontar, y a veces están solos, ni quien les ayude {Julio, presidente de vecinos, zona 6}.

Existe de parte de las autoridades y funcionarios de gobierno una tolerancia y permisividad para el uso discrecional y corrupto de los recursos que, como hemos aducido, cuando no se utilizan para beneficio de la colonia en ocasiones afecta las relaciones de los vecinos con su comité vecinal, además de que es causa de inequidad en la otorgación de los servicios públicos en la ciudad. Dicha inequidad no sólo tiene que ver con las buenas y convenientes relaciones que un comité vecinal llega a tener con funcionarios, sino que también influyen aspectos sociodemográficos y de exclusión social que históricamente han hecho que la ciudad de Guadalajara sea percibida como una “ciudad dividida”.

La desigual distribución de los recursos y trato policial en la ciudad.

En Guadalajara la población económicamente pudiente se concentra primordialmente al poniente de la ciudad, mientras al oriente se encuentran las colonias con mayor número de gente de escasos recursos económicos. La diferenciación clasista tiene un origen histórico. Desde su fundación en el siglo XVI Guadalajara fue diseñada como una ciudad segregada socialmente, con espacios diferenciados de acuerdo al estrato social de pertenencia (Camus, 2015). Sin embargo, la diferenciación social se acentuó aún más a finales del siglo XIX cuando se crearon al poniente de la ciudad colonias exclusivas donde fincaron su residencia los grupos privilegiados de la ciudad.¹²⁶ Ya desde los años setentas, Walton (1978) había denomina-

¹²⁶ Véase, entre muchos otros, a Walton, 1978; Regalado, 1995, y Camus, 2015.

do a Guadalajara como una ciudad dividida por clases sociales y por patrones socioespaciales de desigualdad.

La dotación de servicios y la inversión pública en la ciudad también muestra una marcada diferencia: al poniente de la ciudad se encuentra un desarrollo urbano planificado, con colonias y cotos exclusivos, con grandes calles y avenidas, alumbradas y limpias, con diversas áreas de esparcimiento, jardines y parques bien cuidados, con grandes plazas comerciales y servicios de todo tipo; mientras el oriente de la ciudad está densamente poblado, sin grandes avenidas ni centros comerciales exclusivos, con la mayoría de calles con baches, muchas de ellas sin pavimentar, con servicios públicos y privados insuficientes y de mala calidad.

Las divisiones económicas en la ciudad se extienden al servicio policial. Aun cuando todas las colonias de la ciudad se quejan por la falta de vigilancia policial, las colonias del poniente de la ciudad están mejor resguardadas que las del oriente, no sólo en cuanto a una seguridad privada que a ellos les cuesta, sino también en lo que respecta a personal y equipo de la corporación municipal, así como a un mejor trato de los policías operativos, a pesar de que la incidencia delictiva en esta zona es muy baja en comparación con la del oriente.

Para funcionarios de gobierno y/o mandos policiales los recursos policiales no se distribuyen de manera equitativa en la ciudad debido a que el delito se concentra más en unas áreas de la ciudad que en otras. Se reconoce que hay una discriminación en el servicio policial determinada por el conocimiento de los lugares donde se cometen más delitos e infracciones que obliga a focalizar la acción policial y, de paso, economizar los nunca suficientes recursos institucionales. Por ello, la institución policial busca trabajar sobre un mapa delictivo basado en estadísticas y en reportes ciudadanos:

Los policías trabajan sobre reportes, patrullan más en las zonas donde hay reportes, sobre todo vecinales, bajo un mapa delictivo {Rosa, Oficial}.

Sin embargo, mucha de la atención policial no se guía tanto por un análisis técnico de la inseguridad en ciertas zonas de la ciudad y en ciertos horarios (aun cuando sí existe tal análisis), sino a la necesidad social y política por atender ciertos tipos de infracciones y delitos más que otros.¹²⁷

La distribución de los recursos policiales no siempre sigue criterios delictivos, pues los recursos llegan cuantitativa y cualitativamente primordialmente a zonas habitacionales y comerciales de alto nivel socioeconómico, aunque con baja incidencia delictiva. Por ejemplo, de las siete zonas en que se divide administrativamente la ciudad, la zona dos (conocida como la “Zona Minerva”) es la que tiene

¹²⁷ Diversos grupos económicos –como las aseguradoras de autos-, sociales –como las organizaciones civiles- y políticos –como la Universidad o los partidos políticos – exigen en ocasiones que la actuación policial se enfoque en atacar ciertos delitos e infracciones y no otros. Por supuesto, no todos los reclamos son atendidos satisfactoriamente, sobre todo aquellos que hacen difícil la intervención policial, como en el caso del retiro de “franeleros”, “limpiaparabrisas”, “vendedores ambulantes”, etc.

la más alta plusvalía habitacional, donde habita la gente de mayores recursos económicos y la que cuenta con mayores comercios y plazas exclusivas. Según datos proporcionados por la PMG para este estudio, en el 2009 esta zona contaba con 260 elementos policiales y 58 patrullas para dar el servicio a 22 colonias donde habitan alrededor de 80 mil personas (esto sin contar la gran cantidad de policías privados que trabajan en esta zona).

Por el contrario, la zona seis (conocida como “Zona Tetlán”) compuesta por 42 colonias populares y donde habitan alrededor de 220 mil personas de medios y bajos recursos económicos, contaba en la misma fecha con 140 elementos policiales y 31 patrullas, casi la mitad de los recursos policiales que se ubican en la zona 2, aunque con una población tres veces mayor a esta.

Según datos de la Dirección Operativa de la PMG, entre enero y octubre de 2009 los policías tapatíos detuvieron a 1,074 personas en la Zona Minerva, mientras en la zona Tetlán detuvieron en el mismo periodo a 3,253 personas. Esto es, la policía tapatía detiene tres veces más ciudadanos en la zona seis que en la dos, y lo hace con una fuerza operativa menor en un 45%¹²⁸

Sin duda, el contar con mayores recursos permite, entre otras cosas, estar en la posibilidad de ofrecer un mejor servicio policial a los ciudadanos. Si a ello le sumamos que la incidencia delictiva en la Zona Minerva es baja y el trabajo policial no es tan arduo podemos suponer que el policía en esta zona tiene mejores condiciones para interactuar y trabajar para los ciudadanos que la habitan.

Así, la falta de equidad en la atención gubernamental no sólo tiene que ver con la posibilidad de tener influencias y relaciones clientelares con funcionarios y políticos, sino también con las percepciones sociales en torno a la ubicación geográfica de las colonias. La gente entrevistada que vive en la zona 6 percibe que sus colonias no reciben el mismo trato ni inyección de recursos y servicios públicos que las colonias ubicadas en la zona 2. De esta manera, la imagen de una ciudad dividida, excluyente y que favorece la marginación de los sectores sociales de bajos recursos se mantiene a causa de los servicios públicos otorgados de manera desigual:

Yo una vez hablé a vialidad y me dijo el que me contestó “¿De dónde me está hablando usted?” Le dije, “soy de la zona 6” {Me dice} “ah, es de la Calzada para allá”. “Sí”, le dije, “Soy de la Calzada, pero como seres humanos tenemos los

¹²⁸ Para igualar las detenciones de la zona seis, los policías de la zona dos, tendrían que realizar 5,869 detenciones en el año. La proporción es de poco más de 5 a 1. O, visto de otra manera, cada policía de la zona seis realiza 22.7 detenciones en promedio al año, mientras que cada policía de la zona dos sólo genera 4.2 detenciones anuales en promedio. No en balde, para muchos policías la zona dos es conocida como la “zona del sueño”. Se puede destacar también que en promedio del total de detenciones que realiza la policía en la zona dos, el 60% corresponden a faltas administrativas (no delitos), mientras que en la zona seis se eleva al 70%. Esto puede significar que en esta zona se generan más infracciones administrativas, pero también puede deberse a que la disposición operativa, y/o las peticiones vecinales y/o las órdenes institucionales, se enfocan en mantener más el orden que el delito. La información fue proporcionada en noviembre de 2009 por la Dirección Técnica de la PMG.

mismos derechos, y las leyes son las mismas de la Calzada para allá y de la Calzada para acá. Si yo le estoy pidiendo a usted su apoyo es porque lo ocupo {necesito}. A mí no me interesa si vivo de la Calzada para allá o de la Calzada para acá”. Le digo, “no hay ninguna diferencia, las leyes son para todos”. {Me contesta} “No, sí señora, ¿quién es usted?” {Le contesto} “Yo soy la presidenta de aquí de la colonia”. {Me dice} “Ah, por ahí hubiera usted empezado, ahorita le mando a la unidad”. Y sí, en menos de diez minutos ya la tenía aquí. Y fue cuando estaba descargando un tráiler aquí su cargamento, y sí, lo multó {Alicia, presidente de vecinos, zona 6}.

El día que el director de la Cruz Verde vino a inaugurar la Cruz Verde de la zona {la 6}, dijo que ahí era la Hermosa Provincia, dijo que era una Cruz Verde de la Hermosa Provincia, y le dije, “oye no, aquí no es la Hermosa Provincia”. Y me dijo “¿de dónde vienen ustedes?” Y nos calló. No me dejaron acercarme siquiera porque estaban los guaruras. Y más al rato, le dije, “ahí no es la Hermosa Provincia estás equivocado. Desgraciadamente ustedes como funcionarios nomás atrás del escritorio, pero nunca salen a ver”. Le digo, “de la Calzada para acá es la pobreza, de la Calzada para allá son todos los ricos. Todos los ricos tienen todos los servicios públicos que pueda haber, le digo, pero para acá nunca se mueven. Tan no se mueven que no sabes tú que no es la Hermosa Provincia. La Cruz Verde pertenece a la Miguel Hidalgo, no es la Hermosa Provincia como tú lo dijiste” {Miguel, presidente de vecinos, zona 6}.

Al igual que la mayoría de dependencias públicas, la Policía tapatía también otorga un trato preferencial y diferenciado a ciertos presidentes de colonos, trato que no tiene su justificación en estrategias operativas, sino en una política de mantener una buena relación con los presidentes de comités vecinales ubicados en colonias pudientes, así como de generar un mejor servicio policial en las zonas menos marginadas de la ciudad:

Hará como un año aproximadamente yo pedí más vigilancia aquí para la colonia porque estábamos hartos de robos, aquí asaltaban a las jovencitas que iban a trabajar, las robaban, aquí a la vuelta la asaltaron a las plenas 8 de la noche, no, no estaba la cosa muy grave. Entonces, ese día yo fui y levanté un reporte diciendo que quiero yo más vigilancia porque estaba habiendo mucho desmán aquí y no había policías, y me salen, “no, es que no hay patrullas, no hay policías, qué quieren que hagamos, no tenemos más que dos policías para la colonia”. Pues desgraciadamente, le digo, venga usted a ver a los policías, nunca los ve aquí en la colonia. Pero sí los ve dormidos en las *Farmacias Guadalajara*. Venga usted en la noche y ahí están acostados, dormidos los señores. En la mañana véalos ahí tomando su lonche y su refresco. Aquí un policía no pasa, le digo. Es más, mis hijos me dicen “¿cómo son los policías ‘apá? Así me dicen, pues no los conocen. ¿A poco tanto así? Así, le digo. Había un par de policías aquí, pero nos las quitaron. Cómo voy a creer que nos quiten a la policía de aquí y la manden a Colomos, la manden a Las Águilas, ¿Por qué? ¿Por qué hay más billetes? ¿Por qué son zonas ricas? Yo trabajo en esa zona y he estado parado en un jardín para cobrarle a una persona en una oficina ahí, y me llegan hasta cuatro policías en menos de una hora, cuatro patrullas “¿Qué quiere? ¿A quién busca? ¿Qué se le perdió? No, vengo a cobrarle a una persona aquí, “Ah, bueno”. Al rato me llega una policía, me llega otra. Pero aquí, nadie. Aquí no hay policías, pero allá que tienen muchos todavía les dan más de aquí. ¿Cómo es esto posible? ¿Por qué allá hay más billetes? ¡Yo pago impuestos! Y siempre tienen más preferencia allá. De la Calzada para allá gente rica, y de la Calzada para acá gente

jodida porque así nos tienen programados. Entonces, le digo, ya está bueno que nos tengan catalogados, tenemos los mismos derechos que ellos. Todos hacemos lo mismo {Miguel, presidente de vecinos, zona 6}.

En una reunión una señora le dice al comandante “¿por qué en las colonias allá de la calzada para arriba sí hay más seguridad?” “Bueno {le contesta el comandante} porque allá pagan muchos impuestos y aquí no”. Quedamos todos muy a disgusto con este comandante {Sra. Lucía, presidenta de vecinos, zona 6}.

Como hemos observado, la actuación policial en la ciudad en parte está determinada por la exigencia social y política por atacar más unos delitos que otros y por una distribución inequitativa de los recursos policiales en la ciudad. Sin embargo, existen otros motivos que afectan la actuación y conducta policial y que tienen que ver con la disposición del Ayuntamiento para atender las demandas de seguridad de los comités vecinales y con las percepciones diferenciadas del policía en torno a los ciudadanos y sus comités dependiendo del área de la ciudad que habiten. Como veremos a continuación el trato preferencial según ubicación geográfica se encuentra vinculado con la percepción de que en las colonias pobres viven los delincuentes que delinquen en las colonias ricas.

Diferente actuación policial según características socioeconómicas de las colonias.

En la policía mexicana preventiva conviven prácticas y políticas de mano dura con estrategias de acercamiento ciudadano y programas de prevención. Así, mientras a los policías se les exige una mayor dureza y eficacia operativa contra la delincuencia a la vez se les pide un trato respetuoso y un acercamiento con la comunidad, como si los delincuentes conformaran un grupo claramente diferenciado y aparte de la comunidad.

Silva (2011) hace notar que por ser concebidos los delincuentes como partes socialmente diferenciados es que la institución policial de Nezahualcōyotl (Estado de México) tiende a dejar sólo un pequeño grupo, una unidad o área de la corporación, que atienda las funciones de acercamiento a la sociedad, bajo un modelo de policía comunitaria o de proximidad, mientras el grueso de los elementos se destinan a las funciones tradicionales de combate a la delincuencia. Esto mismo aconteció en Guadalajara durante la última administración panista (2007-2009), donde sólo unas pocas personas se dedicaron de manera exclusiva a la atención a un tipo de ciudadanos: los presidentes de colonos.

A esto hay que agregar que la misma institución y los mismos policías conciben también como diferentes a los policías que pueden tener un trato amable con los ciudadanos y aquellos otros que sólo pueden trabajar de manera agresiva

contra los delincuentes.¹²⁹ Así también, para los policías hay zonas de la ciudad donde primordialmente habitan los delincuentes y zonas de la ciudad donde sólo habitan ciudadanos honestos.

Para muchos policías hay una valoración por imponer mano dura, que lo relacionan con “imponer gobierno”. Pero de manera diferenciada, ya que para ellos no se puede tratar a toda la gente de la misma manera por su “cultura”. La solución, para ellos es hacer el mayor número de detenidos, “limpiar” la colonia empleando mano dura.

La colonia del Fresno es muy problemática. Ahí no es de que les quieras cambiar la cultura, ahí es que debes aplicar un reglamento para que se imponga el gobierno; o sea, hay gente donde no tienes que ser tan drástico e imponer un gobierno. A veces a la gente hay que saberle llegar, que platicas, que convives, que te dan información, y lo entienden y te evita problemas. Pero hay gente donde tienes que aplicar el reglamento, que sienta que hay gobierno {Carlos, Comandante, zona 2}.

De aquí entonces que al momento de implementar el programa policía de proximidad en dos zonas de la ciudad, estas concepciones sobre las personas y los lugares permearan el tipo de acciones, violentas o amables, que los policías realizan en su trato con los ciudadanos.

Las organizaciones vecinales en la ciudad presentan una gran diversidad, no sólo en aspectos demográficos y económicos, sino también en capacidades para ser interlocutores del gobierno en turno, de tal manera que la comunicación entre ciudadanos y funcionarios y, por lo tanto, la atención a las demandas ciudadanas de los colonos presenta también grandes diferencias entre las colonias de la ciudad.

La mayor parte de colonias al poniente de la ciudad han estado organizadas en un sentido profesional: se encuentran registradas como Asociaciones Civiles (AC), cobran cuotas vecinales que les permite contar con instalaciones propias donde al menos una secretaria y un mensajero son pagados para que permanentemente atiendan las peticiones vecinales y gestionen los recursos públicos y privados ante las instancias y personas correspondientes.

Aun cuando no existe la disposición de ningún comité para transparentar e informar sobre los recursos financieros que pueden llegar a obtener, un cálculo muy moderado podría ubicar dichos ingresos para los comités de las Asociaciones Civiles del poniente de la ciudad en un mínimo de 50 mil pesos mensuales.¹³⁰ Estos

¹²⁹ En la corporación tapatía hay policías que tienen la impresión de que muchos de sus compañeros no saben dialogar, ni ser amables, ni tienen educación o cultura para acercarse a la gente (por lo demás, no hay muchas capacitaciones para ser amables). Por ello, para muchos policías entrevistados es mejor que estos policías se vayan a zonas conflictivas donde no se requiere mantener un acercamiento con los ciudadanos.

¹³⁰ Una colonia como Providencia Sur cobra 20 pesos mensuales a cada casa-habitación ubicada en la colonia, mientras a cada comercio formalmente establecido le cobra 100 pesos mensuales. Si en la colonia existen alrededor de tres mil casas y mil comercios, tendríamos ingresos por 160 mil mensuales. Sin embargo, en la práctica la gran mayoría de casas-habitación no pagan sus cuotas y es difícil obligarlos a hacerlo (además, con ello pierden su derecho a participar en los destinos y designios del comité

recursos permiten tanto contratar servicios privados como gestionar servicios públicos, pero sobre todo favorecen el contar con profesionales que se dediquen a esta tarea y que la mayoría de habitantes no tenga contacto directo con funcionarios ni dependencias públicas en la dotación de diversos servicios públicos: basta levantar el teléfono y hablar a la Asociación sobre la deficiencia o necesidad de un servicio público.

Por el contrario, al Oriente de la ciudad ninguna colonia cuenta con un comité vecinal conformado como Asociación Civil, esto quiere decir, entre otras cosas, que no cuentan con autonomía organizativa ni con estatutos propios, por lo cual dependen de las regulaciones que marca el propio Ayuntamiento. Y muy poquísimas colonias en esta área de la ciudad reciben ingresos por cuotas vecinales.

La gran mayoría de presidentes de colonos lamentan que ni sus vecinos ni siquiera los miembros del comité realicen trabajo por su colonia. En muchas ocasiones, los presidentes se encuentran solos realizando la labor de todo el comité. Peor aún cuando se trata de colonias que no reciben cuotas vecinales o algún tipo de ingreso por algún medio, ya que la realización de trámites para mejoras en la colonia requieren de gastos aunque sea mínimos, como el pago de teléfono, impresión de documentos, camiones para el traslado, y tiempo para llevar los documentos o solicitudes a las dependencias, no es raro entonces que llegue un momento en que los presidentes vecinales simplemente tampoco trabajen.

Incluso para los comités bien organizados en Asociaciones Civiles es difícil lograr que la gente participe, asista a reuniones o pague su cuota vecinal (en algunas ocasiones la cuota vecinal apenas sí alcanza a pagar los gastos administrativos de la Asociación). Algunos presidentes de AC donde se paga cuotas señalan que la mayoría de vecinos prefiere pagar cuotas antes que asistir a reuniones, realizar algún tipo de actividad por su colonia o tener cualquier tipo de participación. Y luego, los que pagan, exigen que se realice todo tipo de mejoras en la colonia, y los que no pagan señalan que no pagan porque no hay mejoras en la colonia o porque los servicios públicos se pagan con los impuestos. En última instancia, los que terminan trabajando por la colonia, en el caso de las AC, son los empleados, trabajadores que comúnmente no pertenecen a la colonia.

Los vecinos, por ejemplo, sufren un robo y le echan la culpa a la Asociación, “yo ya no pago a la Asociación porque hay mucha inseguridad”. Como si yo controlara a la

vecinal, lo cual en ocasiones también es conveniente para el comité, sobre todo para aquellos que no quieren lidiar con posibles reclamos o escrutinios vecinales sobre el manejo de sus finanzas). Empero, la mayoría de comerciantes sí pagan sus cuotas, tanto porque ellos son los que más necesitan gestionar diversos asuntos administrativos y servicios públicos ante las instancias del Ayuntamiento (tarea que delegan en el comité vecinal), como porque el comité vecinal puede negarse a firmar el consentimiento para que el Ayuntamiento le renueve su permiso para seguir trabajando. Este estimado de recursos financieros es moderado porque existen comités vecinales que representan a colonias donde hay más de cinco mil casas-habitación y más de cinco mil comercios y porque no se toma en cuenta las cuotas que pueden ser percibidas de vendedores ambulantes, tianguistas, ferias y juegos mecánicos que se instalan en parques, jardines y templos de la colonia.

policía, o sea, yo no la puedo controlar. {...} La mayoría de las personas piensa que manejar una Asociación es relativamente fácil. Hay muchísimas personas que se inscriben para formar parte del Consejo Directivo y luego nunca se paran. Entonces la mayor parte del Consejo Directivo nunca va. No tienen tiempo. Entonces, yo tengo una persona que sí va, que participa y con ella todo bien. Y otras que de vez en cuando me hablan y me dicen “si se te ofrece algo me avisas”. Pues gracias por llamarme, pero eso no me sirve de gran cosa. Y así es como está, entonces en realidad quien maneja la Asociación, se lo voy a decir sinceramente, son las empleadas. Ellas son las que están al pendiente, ellas hacen los reportes, ellas son las que vigilan, ellas son las que intervienen, ellas son las que cobran, ellas son las que controlan, ellas son las que hacen todo. Ellas manejan la Asociación. La diferencia entre un presidente que trabaja y uno que no es que se pare regularmente en las oficinas {Rosario, presidente de vecinos, zona 2}.

Ahora bien, con los habitantes de la zona poniente de la ciudad los policías muestran un trato más cordial y respetuoso que con los habitantes del oriente de la ciudad. Para los policías estas diferencias en el trato tienen que ver principalmente con la conducta ciudadana hacia ellos y con las diferencias en la incidencia delictiva existentes entre ambas áreas.

Para los policías la gente de clase alta por lo común es más cordial, cooperativa y respetuosa con ellos de lo que es la gente de clase media o baja, además de que, según los mismos policías, muestran una mayor civilidad, mayor educación y un mayor conocimiento y respeto por las leyes y las autoridades.

Ningún policía duda en establecer una relación directa entre clase económica y delincuencia; prácticamente todos afirman que los delincuentes e infractores que se detienen en el poniente de la ciudad en su gran mayoría no viven ahí ni mucho menos pertenecen a esta clase social. Por el contrario, en las áreas pobres los delincuentes son bien conocidos por los vecinos porque ahí viven y forman parte de sus redes familiares y de amistad, lo que provoca que también los mismos vecinos los protejan y defiendan ante la amenaza policial (Coronado, 2010). Esto para muchos policías se relaciona con la disposición ciudadana para cooperar y explica el porqué, sobre todo en las zonas pobres, la gente no denuncia los delitos y a los delincuentes, aun cuando sepan exactamente quién o quiénes son los responsables de un hecho delictivo, algo que no pasa en las zonas pudientes.

Por supuesto esto es sólo una percepción. No todos los ciudadanos pobres tienen familiares y amigos delincuentes. La explicación se encuentre más bien en la falta de confianza en una policía que tradicionalmente ha sido muy agresiva y violentadora de derechos con los clases bajas,¹³¹ y que ha demostrado estar corrompida o aliada con los propios delincuentes, así como en la absoluta certeza para los

¹³¹ Aún en la actualidad los encuentros policiales más violentos que tienen lugar en las colonias populares es con pandillas de jóvenes de entre 12 y 16 años. En julio de 2013, el entonces director de la policía tapatá, Carlos Mercado Casillas, afirmó que en el municipio de Guadalajara existían 300 pandillas, de las cuales 50 eran violentas y 20 tenían vínculos con el crimen organizado. Véase, *La Jornada Jalisco*, 9 de julio de 2013, p. 8.

ciudadanos de que la denuncia representa un riesgo o al menos una pérdida de tiempo con un sistema de justicia deficiente y corrupto.¹³²

Según lo pude constatar en el trabajo de campo para este estudio, en las colonias al poniente de la ciudad el policía recibe y atiende más peticiones de servicio en torno al mantenimiento del orden (retirar coches que obstruyen la vía pública, por ejemplo), ofrece más cursos y charlas de prevención a los comités vecinales, genera un patrullaje más intensivo (para “dar sensación de seguridad”) y ubica a más policías en módulos de seguridad (edificios establecidos en parques de las colonias).

Por ello, se puede decir que al poniente de la ciudad existe una policía más preventiva y proactiva que al oriente de la misma, donde no hay dudas de que se trata de una policía eminentemente reactiva y donde el policía actúa con muy pocas peticiones ciudadanas y con mucho contacto físico.

Esto a su vez hace pensar que las estrategias y los mecanismos para obtener diversos beneficios –legales e ilegales- muestren diferencias según el área que patrullan y los habitantes con los que entran en contacto, sobre todo porque el control y la supervisión que la institución realiza sobre los elementos operativos para que no cometan abusos contra los ciudadanos pueden estar más relajados, e incluso ser más permisivos en cuanto al uso de la fuerza policial, bajo consideraciones institucionales de que el crimen y los criminales viven en las zonas pobres. De hecho, muchos policías tapatíos me han hecho la afirmación de que los “beneficios negros” –aquellos que se obtienen durante las horas de servicio a través de la corrupción, la extorsión y el cohecho-, los obtienen los policías de las áreas pobres de la ciudad, mientras los “beneficios blancos” –esto es, la aceptación de propinas o dadas de ciudadanos que buscan verse favorecidos por un trato exclusivo- los obtienen de aquellas áreas donde se concentra el comercio y las colonias pudientes de la ciudad.

¹³² A esto se puede agregar que en las colonias populares –aunque no exclusivamente- mucha gente no tiene el interés de denunciar ciertas infracciones –como las personas que toman en la vía pública- ni ciertos delitos –como la venta de droga. Además, mucha gente desconoce lo que es un delito o una infracción ni cuándo o cómo puede y debe intervenir la policía. Esto es muy notorio cuando la gente les pide a los policías que detengan a jóvenes reunidos en una esquina porque tienen actitud pandilleril o que impidan a niños jugar al fútbol en la calle o que se alejen a los indigentes de su colonia, etc. En parte quizá estas peticiones se realizan no tanto porque la gente desconozca las funciones policiales, sino porque hasta hace algunos años la manera de trabajar del policía no conocía límites y era común que sin mediar motivo alguno detuvieran a jóvenes, gente alcoholizada e indigentes. Todavía en la actualidad los policías acceden a atender estos tipos de intervención policial violentadores de derechos, pero bajo la justificación de que no actúan por iniciativa propia, sino por petición ciudadana.

Premios y castigos vecinales a policías por la búsqueda de beneficios particulares en seguridad pública.

Por los premios y castigos formales e informales que pueden llegar a obtener de su labor, los policías tapatíos están muy al pendiente de las influencias gubernamentales y políticas que puede llegar a tener una persona que detienen. Los policías consideran que un individuo que habita en el área poniente de la ciudad tiene más conocimiento, influencia y recursos para, de querer, poder afectar al policía. De la misma manera, se considera que también algunos comités de esta zona tienen poder para lograr que algunos policías reciban condecoraciones, premios o recompensas a su labor.

De hecho varios comités vecinales otorgan, con el beneplácito de la institución policial y del Ayuntamiento, vales de dispensa a los policías, seleccionan a los policías que quieren en su colonia, exigen beneficios institucionales para ellos como reducción del horario, otorgamiento de reconocimientos, ascensos, les otorgan celulares para una comunicación más directa, etc.¹³³ Esto no es nuevo, ya desde hace muchos años, algunas colonias pudientes han influido, e incluso han logrado que se les otorgue en comodato patrullas y módulos de seguridad, como ya lo observamos más arriba.¹³⁴

Una gran cantidad de colonias y comités vecinales en toda la ciudad otorgan con cierta frecuencia dádivas, premios, propinas y regalos a los comandantes de la zona y a los policías que patrullan la colonia. Dar regalos quizá sea la forma privilegiada en que el ciudadano interesado, sobre todo si es comerciante, mejora las relaciones con los policías y obtiene un mejor trato. Los regalos no son vistos como corrupción por la mayoría de los policías, sino como una recompensa al buen trabajo,¹³⁵ pero también como un medio que facilita el acercamiento ciudadano en

¹³³ La Asociación de Colonos del fraccionamiento Country Club solicitó al Ayuntamiento de Guadalajara que no cambiara a los policías que vigilan la zona, lo cual fue cumplido. Además, los colonos los dotaron de un teléfono celular y de una gratificación de 600 pesos mensuales. *Público*, 27 de mayo de 1999, p. 6.

¹³⁴ En este sentido, también se estimula la desconfianza policial en torno a que el ascenso o el cambio positivo de puesto o zona de adscripción de un compañero no provino por sus buenos servicios, esto es, por la demostración de su capacidad, sino por sus relaciones e influencia con actores externos a la corporación. Esto es una consecuencia más de la falta de autonomía en la policía y de su fuerte influencia del poder político.

¹³⁵ Las propinas y dádivas a los policías nunca han sido consideradas públicamente por los funcionarios de la institución policial y del Ayuntamiento como sobornos o como "corrupción blanca". En el año 2000, varios policías reconocían que muchos comerciantes de la ciudad les dan pagos regulares, pero insistían que era "por la relación que el policía logra con tenderos, restauranteros o vendedores que se encuentran en la zona que los agentes patrullan". (*Público*, 15 de agosto de 2000, p. 33.). Días más adelante el alcalde de Guadalajara, Héctor Pérez Plazola, señalaba que no estaba en contra de las aportaciones voluntarias, incluso pidió a los comerciantes que hagan aportaciones institucionales para contratar más elementos policiales. (*Público*, 18 de agosto de 2000, p. 37.).

un contexto donde se sabe que el policía no recibe agradecimiento de parte de la población, ni buenos sueldos de parte de la institución:

Hace un año todos los vecinos quedamos de darles un regalo a los patrulleros. Los de la tienda les dan sus cigarritos a los patrulleros {Malena, presidenta de vecinos, zona 6}.

Los policías van a comer a los tacos en un puesto de la colonia. Y yo les digo a los vecinos que cooperen con 5 pesos para que coman los policías, pero no quisieron alegando que era su obligación. Pero la vigilancia era conveniente, porque la situación es que no hay muchas patrullas {Julio, presidente de vecinos, zona 6}.

Hay gente de la colonia que les invita un café a los policías, les hace una cenita, etc. {Patricia, presidenta de vecinos, zona 2}.

Hubo tiempos que en mi colonia se premiaba a los policías. En las reuniones mensuales que teníamos las personas que se sentían con el interés de externarle agradecimiento al policía era a través de obsequiarle algún regalo. Nosotros lo envolvíamos, le poníamos un número donde no sabía más que la persona que regalaba el regalo, sabía cuál era el número de su regalo, y él daba el nombre de los policías o decía estas personas quiero que sean gratificadas. Y es que el policía que atendía una persona o un servicio y que el vecino se sentía agradecido, en lugar de darle en ese momento una gratificación o algo, se tomaban los datos y se hacía un evento mensual, y llegamos a dar hasta 70 u 80 regalos en un mes. En la reunión, por ejemplo, se enumeraban del 1 al 70, y se hacía una lista de 70 policías y a esos 70 policías se les asignaba, ellos iban y agarraban un número y el premio que les tocara, ellos no sabían ni qué se les regalaba porque quedaban envueltos todos. Y la gente que lo daba ella sí sabía a quién le había tocado el regalo. Y por regla no se valía decir yo le voy a regalar mi regalo a este policía. Esto lo hicimos un tiempo, hasta que llegaron otros comandantes y dijeron que ellos no estaban de acuerdo con esto. Y entonces al quitar esa costumbre la gente se deslindó un poquito del policía porque no nos daban oportunidad de agradecerle públicamente al policía su valentía, su servicio. Vamos, la idea principal era que el policía se sintiera reconocido por la comunidad, ese era el objetivo principal, de que su labor que él hace sea reconocida y que el ciudadano sienta que no es un compromiso darle, sino el compromiso es reconocerle la labor que hace el policía. Y, fíjate, que durante ese tiempo mejoró mucho el servicio policial en la colonia, el policía se hizo más sensible a la comunidad. Pero esto se acabó porque llegaron comandantes que decían “yo no estoy de acuerdo, a mí denme los regalos y yo se los doy a quien yo quiera” y pues así ya no funcionaba el proyecto que nosotros teníamos {Ernesto, presidente de vecinos, zona 6}.

Esta influencia para castigar o premiar que tienen algunos ciudadanos, presidentes de colonos y comités vecinales es causa de la disposición y prontitud con que los comandantes y funcionarios policiales resuelven las peticiones de ciertos comités vecinales y de ciertos presidentes de colonos, incluso peticiones que serían difíciles de calificar por muchos como propiamente policiales (como sería ahuyentar a los niños que juegan fútbol, callar a los escandalosos, detener a los indigentes, borrachos, extraños, etc.)

Por otra parte, se puede destacar que el otorgamiento de cuotas o estímulos a los policías tiene efectos positivos para limitar la peor corrupción policial (la

corrupción negra), ya que los estímulos vecinales pueden llevar a que los policías estén más controlados y vigilados por los ciudadanos, así como a que ellos sientan que están más comprometidos a llevar una conducta no reprochable; mientras la falta de estímulos, y con ello de compromisos sociales, le posibilita a los policías corruptos menos vigilancia social y más anonimato ante los ciudadanos, algo muy propicio para el ejercicio de la corrupción negra. Esto es, la corrupción blanca puede atacar la corrupción negra, aunque favorece la inequidad en el servicio policial en la ciudad, ya que, en última instancia, las colonias del poniente de la ciudad se ven mayormente beneficiadas por el servicio policial, pues son ellas las que tienen un mayor poder para otorgar más y mejores estímulos a los policías.

Conclusiones.

A lo largo del presente capítulo hemos podido observar que la participación ciudadana en materia de seguridad pública en Guadalajara ha resultado en experiencias difíciles de evaluar como positivas para la relación entre gobernantes y gobernados.

Bajo un modelo de participación ciudadana que se adecúa a las exigencias neoliberales, buscando la corresponsabilidad de los ciudadanos en la mejora de sus colonias a través de la inyección de recursos y trabajo, los gobiernos de la alternancia en Guadalajara han regulado, cooptado y definido las necesidades y el uso de los recursos públicos de los ciudadanos. Al mismo tiempo han limitado aquellas expresiones de participación vecinal informales y autónomas del gobierno que permiten el desarrollo de prácticas de participación más democráticas por ser menos coaccionadas por agentes gubernamentales.

Si bien es posible, como lo han señalado (Ramírez y Safa, 2011) que la lucha vecinal organizada contra las decisiones gubernamentales en la distribución de los recursos o en las políticas y acciones de gobierno que afectan a las colonias pueden llegar a fomentar, entre los vecinos, una cultura política democrática y una concientización de derechos y obligaciones propicia para la emergencia de procesos de ciudadanía, también es factible, como lo observamos en este capítulo, que la participación ciudadana vinculada al gobierno se vea inmersa en conflictos derivados de la insatisfacción vecinal en la manera en que se otorgan los servicios públicos.

En un contexto de uso discrecional de recursos públicos que se otorgan de manera negociada y preferencial a personas y grupos con influencia económica y política o a través de prácticas corporativistas, particularistas y clientelares, la participación de los ciudadanos comunes se hace difícil y se desalienta, sobre todo de aquellos sin influencias o redes políticas, sin recursos económicos y sin experiencia en la organización vecinal y en el funcionamiento administrativo y burocrático de las dependencias públicas.

El análisis aquí presentado ha dado cuenta de la fuerza que tienen algunos dirigentes de organizaciones vecinales para exigir un trato privilegiado ante el Ayuntamiento e incluso para lograr que la institución policial mantenga en sus puestos y posiciones a los policías que vigilan la colonia –o que los cambien– según la percepción que los colonos se hacen de su desempeño, lo cual no favorece la equidad en la distribución de los recursos policiales en la ciudad.

La diferenciación en la cantidad y calidad de los servicios públicos en la ciudad de Guadalajara no es algo nuevo, pero, como observamos a lo largo del presente capítulo, los recientes discursos y acciones de participación ciudadana implementadas por el Estado están fortaleciendo la exclusión y la discriminación en el servicio policial.

Esta situación provoca que los policías establezcan distinciones entre aquella ciudadanía (o dirigentes) que los puede beneficiar de alguna manera y aquella otra que los puede perjudicar a través de denuncias o peticiones de remoción a su puesto de vigilancia, así como la disposición de los policías para ayudar o para reprimir sea diferente según se trate de una colonia u otra y de un individuo con recursos económicos, sociales y políticos a uno que no los tiene.

En este sentido, la discriminación que los policías hace de las colonias y sus habitantes produce además de un servicio policial deficiente una criminalización, abuso y represión policial hacia los sectores sociales más pobres y menos influyentes de la ciudad, al mismo tiempo que fomenta imaginarios sociales y políticos en torno al orden social y al delito, representado como un defecto moral individual propio de la gente pobre.

El manejo de las influencias políticas, de las clientelas y patrones, así como la búsqueda de beneficios corporativistas no han menguado con los procesos democráticos de las últimas décadas. Aunque se esperaba que estos fenómenos desaparecieran, o al menos disminuyeran, con la emergencia de gobiernos democráticos, lo que ha pasado, más bien, es una mayor presencia y competencia de patrones políticos, en tanto los ciudadanos pueden acudir a diferentes funcionarios y gente de la política, tanto dentro como fuera del Ayuntamiento para conseguir los recursos deseados. De la misma manera, para los políticos la vinculación de las organizaciones vecinales a las estructuras de gobierno ha posibilitado el manejo de un mayor número de clientelas. Pero aunque este escenario posibilita una mayor libertad de las clientelas para cambiar de patrones, como lo señalan Villarreal (2002) y Müller (2010), produce en las organizaciones vecinales inequidad y exclusión en el acceso de los diferentes servicios públicos, pero también en el trato y atención de las diferentes dependencias públicas y de los funcionarios que en ellas laboran.

Así, la lucha por el acceso a los recursos públicos o para evitar acciones de gobierno que afectan a la colonia, y el establecimiento y mantenimiento de redes políticas, ocupa una gran parte del tiempo y de las acciones de muchos comi-

tés vecinales a lo largo y ancho de la ciudad. Sin embargo, como observamos, las organizaciones vecinales que funcionan como asociaciones civiles –y que mayoritariamente se encuentran en zonas pudientes de la ciudad- tienen mayores posibilidades de acceder a recursos públicos y de luchar contra la imposición de programas y políticas que afectan a su colonia, sobre todo porque captan de los vecinos recursos económicos para mantener la organización, pero también porque tienen un mayor tiempo de existencia y experiencia en el trato con funcionarios y dependencias públicas. De esta manera las divisiones económicas de la ciudad terminan imponiéndose sobre la equidad que marcan las leyes y reglamentos de la participación de las organizaciones vecinales en la ciudad.

Ahora bien, se esperaría que en Guadalajara, y en el contexto de los diversos esfuerzos gubernamentales por controlar la mala conducta policial (donde participan tanto controles externos como internos) y en el marco de la implementación de programas de atención ciudadana bajo un modelo de policía de proximidad, la participación vecinal en seguridad pública apoyara el control –de manera informal- de la conducta policial. Pero como hemos dado cuenta, esto no se ha generado.

La desconfianza y las exigencias sociales de mano dura por parte de la sociedad hace difícil un acercamiento de los policías, pero también, y sobre todo, como lo hemos podido observar en este documento, la implementación de programas de acercamiento ciudadano ha sido muy limitada por parte del municipio, pues deja sólo a muy poco personal a cargo de la atención a vecinos, privilegia la comunicación de autoridades de primer nivel sólo con presidente de comités vecinales (no con todos los ciudadanos) y discrimina el servicio policial de acuerdo a las características sociodemográficas y económicas de las colonias y de las personas que las habitan.

Como pudimos observar, las diferenciaciones que los policías tapatíos hacen de los habitantes de una colonia, así como la conducta que asumen (amable, servicial, respetuosa de derechos constitucionales o violenta, represiva y autoritaria) no se deben sólo a la percepción de diferencias entre las colonias, justificadas por el nivel de infracciones administrativas o de incidencia delictiva detectado en una particular colonia o zona de la ciudad, sino a percepciones socioeconómicas y de influencia política que consideran pueden llegar a mantener las colonias y las personas que las habitan, así como a los premios y castigos a los que pueden hacerse merecedores de acuerdo al nivel de satisfacción de los vecinos en torno a su labor en la colonia. Esta relación es conveniente para ambas partes –policías y comités vecinales con suficiente poder para obtener de manera exclusiva los limitados recursos policiales- y no observo, en el escenario político inmediato de la ciudad, programas o acciones de gobierno que la vayan a modificar, sobre todo porque las prácticas corporativistas y clientelares se mantienen con singular fuerza en la ciudad.

EL CONTROL JERÁRQUICO DE LA CONDUCTA POLICIAL

Introducción.

Yo soy de la línea vive y deja vivir. Las cosas caen por su propio peso. Y yo no denunciaría a los compañeros que les gusta agarrar dinero. No los denunciaría porque ante ellos quedaría como un *chiva* {delator} y el demás personal me aplicaría la ley del hielo. Entonces, para evitarme problemas, en lo personal no lo hago. A pesar de que sé, no de uno, ¡de montones! {Rubén, mando medio}.

En la policía mexicana los mandos tienden a mostrarse permisivos y tolerantes con la corrupción y los abusos de sus subordinados. En no pocas ocasiones se muestran renuentes a ejercer la supervisión que les corresponde formalmente, como lo han observado también otros estudiosos del tema (Azaola, 2006 y Sabet, 2012, entre otros).

De entre todos los controles que pueden existir en la corporación policial mexicana, el que ejerce la superioridad jerárquica inmediata no ha merecido ni atención ni cuestionamientos institucionales, a pesar de que es el control predominante y base de la eficacia de la organización policial por el hecho de que la vigilancia en la manera de conducirse del policía está a cargo directamente de una sola persona. Tampoco conocemos mucho sobre la forma en que se relaciona el mando con sus subordinados y cómo esta relación limita, tolera o promueve los abusos policiales. Este capítulo intenta dar luz en tal dirección.

El control de la conducta policial por el superior jerárquico no sólo reduce las posibilidades de mayores abusos y corrupción policial, sino que apoya la efectividad de los controles externos formales (por ejemplo, coadyuvando a las investigaciones que realizan estas instancias) y el autocontrol de los propios subordinados. Así también, el papel del superior jerárquico como supervisor es decisivo en tanto es el que mejor conoce a los individuos con los que trabaja –sus capacidades, habilidades, motivaciones y personalidades-, y es quien tiene poder para asignarles una función, un lugar específico para ejercer sus actividades y los servicios que pueden o deben atender.¹³⁶ En este sentido, sin el apoyo de los superiores jerárqui-

¹³⁶ La importancia del superior jerárquico como parte de los controles internos formales en la organización policial puede verse en: Loubet del Bayle, 1992, Herbert, 1996 y Torrente, 1997.

cos para efectivamente supervisar la conducta de su subordinado no se puede esperar que los demás organismos de control puedan alcanzar sus metas.

Este estudio busca comprender por qué el superior jerárquico policial tiene a mostrarse permisivo y tolerante con la mala conducta de sus subordinados, tomando como caso de análisis a la PMG.

Existen algunas hipótesis que algunos estudiosos del tema de la seguridad pública han generado en los últimos años para explicar el por qué de esta tolerancia. Ellas tienen que ver, por un lado, con conformación de camarillas entre policías para ir contra la supervisión interna formal y, por otro, con pactos o acuerdos entre policías y autoridades de gobierno donde se intercambia obediencia por permisividad en la obtención de ganancias ilícitas (Yáñez, 1999; Alvarado y Davis, 2001; López Portillo; 2000 y 2003; Macedo, 2005; Azaola, 2006).

Este capítulo analiza estas hipótesis, bajo la consideración de un entorno político que en los últimos años se ha venido transformando y que afecta las relaciones y cualquier acuerdo entre autoridades de gobierno y policías.

Como es sabido, los gobernantes tienen legalmente el poder para asignar y quitar cargos de manera discrecional en las dependencias e instituciones públicas de su ámbito de competencia. Con cada cambio de gobierno hay un movimiento de autoridades y funcionarios de gobierno, y con ellos de los beneficios legítimos e ilegítimos que deja el cargo. En este capítulo se analiza la incertidumbre que esto genera entre las autoridades con mando entrante sobre la duración de su cargo y el momento en que regresarán a formar parte del grueso de subordinados, lo cual se afirma dificulta tomar decisiones firmes para el ejercicio de la autoridad y la supervisión.

El análisis de estos fenómenos institucionales sigue a Merino (2013) cuando señala que la corrupción en las instituciones públicas mexicanas no se debe, como tiende a creerse, a la existencia de individuos sin escrúpulos o por la conformación de grupos que no comparten un credo, sino como la “consecuencia de un sistema aceptado y justificado por las leyes vigentes” (idem:140). En este sentido, el centro del análisis en este capítulo se enfoca en observar cómo la prerrogativa -formal y jurídicamente establecida- de las autoridades de gobierno para asignar de manera discrecional los puestos de confianza en las instituciones de gobierno genera conductas permisivas y tolerantes hacia la corrupción de sus subordinados.

La hipótesis de la negociación con criminales.

El que los controles internos de la conducta policial no funcionen para algunos autores se explica por la protección que los mandos y las máximas autoridades brindan a los malos policías que están coludidos con criminales. Dicha protección es una práctica informal que en cierta medida persiste de cuando el gobierno único,

ante la imposibilidad de ejercer el control sobre la violencia negoció con criminales obediencia a cambio de permisividad o tolerancia para sus actos ilegales (Uribe, 2014, Nieto, 2013, Resa, 2009, Velasco, 2005 y Acosta, 2012.entre otros)

Esto es algo muy parecido a lo que señalan otros estudiosos para algunos países latinoamericanos, como Colombia, Perú, Guatemala, Honduras, Argentina (Briscoe, 2014; Uribe, 2014). Bajo gobiernos muy centralizados y con prácticas clientelares como forma de obtener la lealtad de la delincuencia se controlaban las insurrecciones y la rebeldía (Resa, 2009).

Sin embargo, el contexto político de alternancia política ha hecho difícil las negociaciones entre bandas criminales y autoridades de gobierno, como lo señala Villarreal (2002). Para él, el rompimiento de negociaciones entre bandas criminales y gobiernos como manera de controlar la violencia inició a finales de la década de los ochenta y se debió tanto a una mayor observación social y política en tiempos en que la transición democrática empezaba a ser una realidad en el país y existía entre los políticos un mayor temor a los escándalos que afectarían su imagen, como por el quebrantamiento de redes tradicionales de patronazgo locales y regionales. Así, una competencia electoral cada vez más efectiva y el constante riesgo de perder el poder gubernamental hacía que las autoridades no pudieran garantizar los acuerdos creados bajo tales negociaciones.

Además, el contexto de competencia electoral y observancia social no facilita a las autoridades políticas negociaciones duraderas con criminales (Velasco, 2005 y Briscoe, 2014). Ninguna autoridad tiene garantizada la permanencia en el poder como para a su vez garantizar impunidad más allá del periodo que gobierna (Villarreal, 2002). Y, sin embargo, no se puede negar la existencia de relaciones estrechas de complicidad entre autoridades de gobierno y criminales (Astorga, 2007). Pero, bajo el contexto actual, considero que estos vínculos se deben en gran parte a una pérdida del centralismo que permite una mayor amplitud de agentes gubernamentales para negociar o coaccionar, sobre todo en aquellos lugares donde existe un régimen débil y donde la presencia del crimen organizado permea todas las esferas del poder público (Acosta, 2012). Aquí no se trata tanto de pactos para contener la violencia como antaño, sino de gobernantes que utilizan su investidura de autoridad y las debilidades institucionales para aprovechar las ganancias que deja el crimen organizado (Velasco, 2005 y Acosta, 2012). En aquellos municipios con una fuerte presencia del Estado se puede suponer que tales vínculos son difíciles de establecer y de mantener más allá del periodo en que la autoridad se conserva en el gobierno.

La hipótesis de la negociación entre políticos y policías.

Al parecer, así como los gobiernos negociaron con bandas criminales cierto orden y control de la violencia, también lo hicieron con los cuerpos policiales. Varios

autores (Yáñez, 1999, Alvarado y Davis, 2001, López Portillo, 2000 y 2003, Macedo, 2005, Lozano, 2011, entre otros) señalan que desde su nacimiento la policía mexicana estuvo al servicio del poder político y que durante el tiempo que gobernó en el país el PRI como partido único los distintos gobiernos negociaron con las policías lealtad al poder político a cambio de amplia discrecionalidad y uso de la autoridad para beneficio personal. Así:

El Estado había hecho una apuesta cuyos costos pagaríamos hasta nuestros días: intercambié 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 {López Portillo, 2000:8}.

Las negociaciones entre cuerpos policiales y autoridades políticas se han observado también en Argentina, donde según Sain (2010) hubo una especie de pacto que le dio gran autonomía a la institución policial, así como poder para establecer políticas de seguridad y administrar recursos presupuestales. A cambio la policía controló formal e informalmente el delito y toda protesta social. Pero en México no se observa que los cuerpos policiales hayan tenido alguna vez control ni sobre políticas ni sobre recursos presupuestales (Yáñez, 1999). Más bien, tales acuerdos, si existieron, sólo se limitaron a la obediencia a las órdenes superiores, muchas veces ilegales, a cambio de permisividad para obtener ganancias ilícitas.

Algunos analistas de la seguridad pública en México señalan que, en cierta manera, los acuerdos y el poder de las policías para imponer condiciones a las autoridades de gobierno todavía tuvo presencia en los años noventa. Así, por ejemplo, en 1998, el entonces procurador de la república, Lozano Gracia, señalaba que los acuerdos entre policías y gobierno todavía eran una práctica vigente, al afirmar que las procuradurías en el país actuaban bajo una regla:

Incondicionalidad por impunidad {...} Las procuradurías hacen lo que el sistema político quiere, ésa es la incondicionalidad. A cambio, hay manga ancha para que las policías puedan actuar impunemente, sobornando, transgrediendo la ley desde lo más bajo a lo más alto {*Público*, 11 de abril de 1998, p.13}.

Por su parte, López Portillo (2003) aduce que los gobiernos y sus reformas no pueden dismantlar los poderes informales consolidados que crecieron en los cuerpos policiales durante décadas por la gran fuerza que tienen para imponer sus condiciones a las autoridades actuales:

A pesar de los cambios recientes en la distribución del poder formal, mi hipótesis es que los nuevos actores políticos encuentran poderes informales consolidados al interior de la policía, con los cuales prefieren la coexistencia en un marco de negociación, en lugar de provocar un enfrentamiento de intereses cuyas consecuencias son desconocidas. Parece ser que la alternancia en el poder no afecta aún las condiciones estructurales que han garantizado la preeminencia de los

acuerdos informales que trazan el continuo histórico de ausencia de control {López Portillo, 2003:395}.

En un sentido parecido se expresa Bergman (2007) cuando señala que en las corporaciones policiales mexicanas existen “enclaves de resistencia” que impiden que los cambios en las instituciones policiales iniciados en los años noventa se implementen con éxito. Este autor ubica la fuerza de tales resistencias no en el miedo de las autoridades al poder de los policías, sino en la defensa que éstos hacen de las ganancias que les deja la corrupción, apoyados por redes de complicidad entre policías, mandos y autoridades políticas.

Pero ya sea por temor de las máximas autoridades políticas a un enfrentamiento con los policías corruptos o por la fuerza que tienen éstos para defender sus ganancias ilícitas, la visión que prevalece entre varios estudiosos del tema es que los policías mantienen tal poder de coacción que ninguna reforma o jefe bienintencionado puede hacer nada contra ellos (Arteaga y López, 1998, y Arellano, 2008).

Esta visión de la corrupción policial se acrecentó con la publicación de un libro sobre las actividades ilegales del jefe de la policía de la ciudad de México durante los años que van de 1976 a 1982 y se ha visto fortalecida por las declaraciones de algunos policías que han denunciado la existencia de una organización criminal secreta, denominada “La Hermandad”, conformada por jefes policiales y miles de policías de tropa en la ciudad de México que funciona desde la década de los ochentas para realizar actividades ilegales y protegerse entre ellos.¹³⁷ Muchos creen que hasta la fecha subsiste y que todavía tienen poder para quitar y poner jefes policiales, así como para frenar cualquier intento de reforma que atente contra sus intereses. Recientemente, el Consejo para la Ley y los Derechos Humanos, A.C. publicó en su página web que un ex miembro de dicha Hermandad les había informado que esta organización delictiva subsiste y que ha expandido su poder a otros organismos policiales de los estados, a la procuraduría capitalina y a la Policía Federal Preventiva.¹³⁸

También, de vez en cuando, autoridades de algunos estados o municipios del país denuncian la existencia de grupos al interior de las corporaciones policiales que logran imponer sus condiciones a los gobernantes para tener control sobre la institución y sus recursos. Por ejemplo, en la ciudad de Guadalajara en el año 2000 aparecieron varias notas periodísticas donde el director de la policía tapatía denunciaba la existencia de grupos de poder que controlaban a los policías tapatíos,

¹³⁷ El libro en cuestión tiene el título de “Lo negro del negro Durazo”, y fue publicado por su exjefe de escoltas, José González Gonzáles, quien denuncia la corrupción y el enriquecimiento ilícito del jefe de la policía Arturo Durazo Moreno, conocido como “el negro Durazo”. Fue un Betsellers, muy leído en el país y el cual sirvió de base para dos películas, “Lo negro del negro” y “Durazo, la verdadera historia”, aparecidas en 1987 y en 1988.

¹³⁸ La publicación puede verse en <http://www.mexicodenuncia.org/hermandad.html> En esta misma página web se afirma que dos ex secretarios de seguridad pública del Distrito Federal han admitido la existencia de La Hermandad, Alejandro Gertz Manero y David Garay Maldonado.

“fuerzas oscuras que ambicionan el poder dentro de la corporación”, señalaba en aquella ocasión.¹³⁹ Aunque nunca demostró la existencia de tales grupos sí justificó con ello el cambio de mandos en la corporación, incluyendo al director y al subdirector operativo.

Más recientemente, el secretario de gobierno de Tabasco, Raúl Ojeda Zubieta, denunció que durante administraciones pasadas se crearon mafias al interior de la Policía del Estado, quienes a través de revueltas imponían a mandos. Esto lo señala después de casi 15 días de paro de los policías estatales, quienes demandan mejores condiciones salariales y laborales y, en especial, que no los obliguen a trabajar turnos de 24 horas de trabajo por 24 de descanso, como lo desea el gobierno del Estado, sino que los dejen seguir laborando 24 horas de trabajo por 48 horas de descanso como desde hace más de una década lo vienen haciendo. Según el Secretario son los únicos policías del país que tienen este horario laboral, lo cual perjudica el servicio de seguridad en la entidad.¹⁴⁰ En este contexto de paro laboral, Ana Bertha Vidal Fócil, diputada del Partido de la Revolución Democrática, señaló que en Tabasco también existe una “hermandad”, que nació durante la pasada administración estatal y que está compuesta por un grupo de policías, encabezada por exgobernadores que “quieren hoy en día que el gobierno de Arturo Núñez tenga problemas poniéndole obstáculos”.¹⁴¹

Pero tanto la existencia de “La Hermandad” en la ciudad de México como de grupos controlando a la policía tapatía o a la policía estatal de Tabasco nunca han sido verificados. Ni estudiosos ni autoridades gubernamentales o policías han aportado jamás pruebas de su verdadera existencia.

Es difícil mantener la idea de que la falta de control gubernamental de la conducta policial se debe al poder que supuestamente tienen grupos de policías que históricamente han mantenido el control sobre la corporación, al menos ciertos hechos nos señalan que esto no explica la persistencia de los abusos policiales en todo el país. Aun cuando las camarillas o grupos de poder conformados por policías existieran en algunas corporaciones policiales no hay nada que nos hable de su existencia generalizada en las cerca de dos mil que existen en el territorio nacional y que guardan condiciones similares de debilidades gubernamentales en el control. Además, la concepción de grupos o camarillas es difícil de concebir en tiempos donde la rotación de personal, la depuración y el despido se han acrecentado enormemente en los últimos años. Miguel Sarre (en Zepeda, 2010) afirma que del 100% de policías activos que había en el país en el año 2000, sólo el 25% de ellos continuaba laborando como policías en el 2010. Mantener la hipótesis de la existencia de grupos o camarillas policiales supondría concebir que poseen una enorme

¹³⁹ Véase el periódico *El Mural*, 24 de noviembre de 2000.

¹⁴⁰ *La Jornada*, 28 de marzo de 2014, p. 13.

¹⁴¹ *El Heraldo de Tabasco*, 31 de marzo de 2014.

capacidad no sólo para eludir toda acción de control gubernamental, sino para renovar sus recursos humanos.

En México no observo que los policías como grupo tengan poder para negociar con las autoridades políticas su lealtad.¹⁴² De manera muy parecida a como Villarreal (2002) ha expresado las dificultades que tienen en la actualidad las autoridades políticas para negociar la violencia con criminales, Alvarado y Davis (2001) señalan que con la transición política de los años noventa y debido a las condiciones de competencia electoral efectiva y la ausencia de un partido único en el país se hace difícil garantizar el tradicional control de los cuerpos policiales, basado en la tolerancia y permisividad a cambio de lealtad. Además, la corrupción y los crímenes de policías afectan la imagen y legitimidad del partido y de las autoridades, por lo cual es importante para mantenerse en el poder establecer una política de depuración y de cero tolerancia a la corrupción y a los crímenes de policías. La depuración policial, la emergencia de diversos controles y la detención de policías criminales a lo largo y ancho del país hacen difícil la existencia de negociaciones entre autoridades políticas y grupos de policías.

Con cada cambio de administración, sobre todo si los gobernantes entrantes son de un partido distinto al gobierno saliente, se generan cambios colectivos de mandos y de personal. Y aunque puede suceder que policías seguidores de una autoridad política mantengan el control durante más de una administración, lo que cabría esperar es que con los cambios de autoridades estos grupos sólo duren poco tiempo. Se puede suponer la existencia de resistencias de estos grupos, no sólo para mantener ganancias legales o ilegales, sino para desde la institución dar golpes políticos a sus adversarios o para evitar ser aniquilados, pero considero que en el contexto político actual la eventual existencia de estos grupos, por lo común, es efímera. Así, al menos lo podemos observar en los supuestos casos de grupos controlando a la corporación policial tanto en Guadalajara como en Tabasco mencionados más arriba donde las mismas autoridades políticas reconocen que los supuestos grupos de poder existentes se habían conformado en la inmediata administración anterior.

Esto sin descontar que para los jefes policiales resulta muy conveniente echarle la culpa de la amplia corrupción y abusos policiales a ciertos mandos o a un “grupo secreto”, que nadie conoce y que supuestamente actúa protegiéndose mutuamente bajo códigos estrictos de silencio, con el fin de evadir la responsabilidad de mantener el orden y el control en la corporación, así como para justificar la

¹⁴² Y ni siquiera se observa en Argentina, lugar donde los cuerpos policiales han gozado de una autonomía como ninguna otra institución policial en Latinoamérica (Sain, 2010), y donde a pesar de que recientemente ha habido muestras del poder de los policías a través de manifestaciones de inconformidad y paro de labores, los cuerpos policiales han sido sometidos a la intervención del poder político de diversas maneras, como serían la prohibición de establecer sindicatos y las purgas o desplazamiento de sus cúpulas (Constantino, 2014).

necesidad de realizar cambios de mandos que lleven a ubicar a gente de su confianza (Sabet, 2012).

Por último, cabe señalar que, independientemente de que se denuncie su supuesto poder, lo que se quiere señalar es que son grupos de policías que se vieron beneficiados en una administración pasada y que no aceptan los cambios –de mandos, de beneficios y de control- de la actual administración. De aquí mi supuesto de que los grupos que se llegan a conformar tienen una vida efímera y que es previsible que sean desmembrados cuando una distinta administración de un partido o línea política que les permitió obtener cierto poder llegue a gobernar la institución policial. Así como también es factible que de volver a llegar a tomar la administración de la institución policial la misma línea política tenga la posibilidad de nuevamente ubicarse como grupo de poder y atender primordialmente sus propios intereses, sean éstos legales o no.¹⁴³ Pero, por lo expuesto en este apartado, considero que es muy difícil que en el contexto actual, un grupo de poder conformado por policías operativos llegue a consolidarse para imponer sus intereses ilegales.

Como ya se mencionó antes, en la investigación realizada para este estudio no se detectó la existencia de ningún grupo de poder que bajo acuerdo, pacto o fuerza se haya generado en las últimas décadas en la PMG. Y sin embargo, lo que sí se observa es permisividad y tolerancia de parte de la línea jerárquica hacia la corrupción de los subordinados. Esto considero se debe a la formalidad institucional que permite al gobernante en turno ubicar de manera discrecional en la dirección de las dependencias de gobierno a quien él desee. El cambio de titulares de las instituciones públicas provoca una cascada de cambios que afecta la certidumbre en el ejercicio de la autoridad y la supervisión, como lo veremos en las siguientes páginas.

Cambios de mandos y su relación con el control de la conducta policial.

Debido a una mayor autonomía del gobierno federal, derivada de diferentes cambios constitucionales descentralizadores que iniciaron en los años ochenta, los Ayuntamientos en México han aumentado sus ingresos financieros así como sus responsabilidades de administrar sus recursos humanos, materiales y financieros. Esto también ha acarreado que algunos municipios del país hayan creado nuevas dependencias para llevar adelante sus funciones y, por lo tanto, también haya cre-

¹⁴³ Existe un reportaje en video sobre la existencia de La Hermandad en años recientes, adjudicado al Consejo para la Ley y los Derechos Humanos A.C.: <https://www.youtube.com/watch?v=8VunBPCo3E4>. En el mismo sentido, consúltese la siguiente página electrónica, <http://www.mugsnoticias.com.mx/noticias-del-dia/historias-de-policia-la-hermandad-cuatro-decadas-de-existencia/>

cido la burocracia,¹⁴⁴ todo lo cual provoca, entre otras cosas, una constante negociación por los puestos y los recursos entre los partidarios de un gobierno entrante, los aliados políticos, los simpatizantes, los amigos de políticos que llegan al poder y los empleados y trabajadores de las instituciones públicas.

Hay que tomar en cuenta aquí que los municipios en México tienen un periodo de gobierno de tres años. Algunos de los programas y políticas de gobierno llegan a tener continuidad, sobre todo si el grupo político que llega al poder pertenece al mismo partido del grupo saliente, pero en general no hay una continuidad, no sólo por los cambios de personal, sino también porque, por una parte, el nuevo gobierno busca deslindarse de lo hecho por el anterior, sobre todo si éste era administrado por un partido opositor y, por otra parte, buscará implementar sus programas de gobierno de manera rápida, en el corto plazo de los tres años que dura la administración, como una forma de dar una imagen de su preocupación por solucionar los problemas que aquejan a los ciudadanos y con el fin de ganar la simpatía de la sociedad que pueda llevar a mantener en el poder un periodo más al partido político que representa.

Así, en los municipios del país cada tres años se abandonan programas sin una evaluación de sus resultados, mientras se diseñan otros, con nuevo personal muchas de las veces sin experiencia ni conocimientos para implementarlos de manera exitosa (Sabet, 2012). Por ello, hay quien afirma que el gobierno municipal se reinventa cada tres años (Olivos, 2007). Esto además de tener efectos negativos en la implementación e institucionalización de programas de gobierno también lo tiene en la rotación constante de empleados de confianza que laboran en el gobierno, como son los policías.

Los empleados que laboran para un ayuntamiento del país pueden ser de “confianza” o de “base”. Los de confianza representan el 47% del total de empleados en esta instancia de gobierno (Merino, 2006). Los empleados de confianza se dividen a su vez en empleados de alto nivel y empleados de medio nivel. Los primeros, al final de la administración o cuando su jefe deja el puesto, generalmente se mueven de la institución o dependencia donde laboran, mientras los segundos por lo común cuando cambia la administración continúan ya sea en la misma dependencia o en otra haciendo similares funciones y trabajo. Esto genera una politización de la burocracia además de un constante movimiento de personal y de gente de gobierno con experiencia que se queda sin trabajo, pues cada tres años el 95% de los funcionarios de confianza de mayor jerarquía en el país son rotados, lo que, en términos generales, significa que cada año en promedio se rotan 173 mil empleados de confianza que laboran en los ayuntamientos del país (Merino, 2006).

¹⁴⁴ Según registra Merino (2006), mientras en 1995 había 380 mil empleados municipales en el país para el 2002 había 548 mil.

En México, prácticamente todo el personal que trabaja en una corporación policial tiene un nombramiento de empleado de confianza (a excepción de algunos puestos administrativos de bajo nivel), esto quiere decir que todos los policías están expuestos a ser movidos de manera discrecional.

En los municipios del país el presidente municipal designa al jefe policial y por lo común éste designa, con el visto bueno de la presidencia municipal, a los mandos de nivel alto y medio. Es muy raro que un jefe policial se mantenga como tal durante varias administraciones de gobierno, más aún si la nueva administración proviene de un partido político distinto al que finaliza su periodo. El director de una organización policial no se mantiene mucho tiempo en el puesto por al menos tres razones: 1. El cargo depende del presidente municipal en turno; esto es, a lo mucho tiene garantizado tres años de ejercicio, a no ser que el nuevo que llegue lo ratifique en el cargo. 2. La organización está muy expuesta al escándalo público, lo que puede hacer necesaria su remoción. 3. Por su naturaleza política el titular puede dejar el puesto para ocupar otro cargo en alguna otra dependencia pública.

El puesto de director de una institución policial es de naturaleza política (Arroyo, 2003), y en este sentido puede usarse como trampolín para obtener otros cargos o beneficios públicos, entre los cuales destaca el poder fungir como director policial en cualquier otro municipio del país. Se puede afirmar que el director no hace carrera policial; es, más bien, un funcionario de gobierno que hace carrera política. Por esto es que Zepeda (2010) afirma que los directivos policiales pasan hasta una cuarta parte de su gestión buscando oportunidades de trabajo en otra corporación para cuando tengan que dejar el puesto.

El presidente municipal en turno no está obligado por ninguna ley a realizar más consideraciones que no sean las que partan de su propio criterio en la asignación del puesto de director policial,¹⁴⁵ aunque es común que elija a alguien con experiencia como tal o proveniente de una institución históricamente afín como es el ejército. Por esto, no es raro encontrar a alguien que haya sido jefe policial durante décadas, pero no de una sola organización policial. En ocasiones, lo raro es que en una ciudad grande el director policial se mantenga durante los tres años que dura la administración municipal.

Cuando un nuevo jefe policial llega a tomar la dirección de una institución policial es muy común que imponga en puestos directivos y de mando a personal

¹⁴⁵ Aunque por la naturaleza política del puesto es de prever que el presidente municipal ha de hacer varias consideraciones, más allá que las que le dicta su voluntad personal. Las Leyes Orgánicas de los municipios en el país no establecen ningún criterio que deba seguir el presidente municipal para la asignación del puesto de director, ni exige que él tome en cuenta requisito, perfil o competencia alguna en su elección. Sin embargo, hay que considerar que la voluntad se encuentra en muchas ocasiones coaccionada. El que el presidente tenga todo el poder para poner a quien él desee como director policial, no quiere decir que tal decisión no pase por canales y criterios políticos, de tal manera que en ocasiones la voluntad del presidente municipal de ubicar a una persona como director haya pasado por muy y diversas negociaciones con personas y grupos políticos, e incluso con grupos criminales.

que trae de la dependencia gubernamental de la cual proviene, personal que le es leal o, digámoslo en términos menos subjetivos, con quien ha mantenido relaciones laborales exitosas, con la única restricción de que todo mando superior debe ser ratificado por el presidente municipal. Esto genera necesariamente el desplazamiento de mandos, efecto que se acrecienta si tomamos en cuenta, por un lado, que en la cadena jerárquica cada nueva autoridad que se suma a ella desea imponer a su propia gente de confianza y, por otro, que los desplazados que tienen la oportunidad de tomar un nuevo puesto, ya sea en la misma dependencia o en otra, intentarán de la misma manera llevarse consigo a algunos de sus subordinados.

Los mandos y funcionarios policiales son movidos de sus puestos sin evaluación alguna de su desempeño porque en la corporación policial es más importante acomodar a la propia gente que analizar y evaluar los conocimientos y habilidades de los mandos pertenecientes a la administración saliente. Esto es del conocimiento de todo policía y, entre otras cosas, afecta directamente la duración de lealtades.

Cada cambio de administración, traen su gente, traen sus criterios; entonces dicen, 'hay que deshacernos de toda la gente de fulanito'. Y a todos los que habían tomado mando en la anterior administración los quitan, y a muchos los congelan como castigo por haber sido protegidos de los anteriores jefes {Ramón, comandante}.

Las lealtades están supeditadas a los intereses políticos de los que están en el poder. Todos los priistas voltearon la bandera a los panistas, vuelve a llegar una nueva administración y vuelven a voltear bandera {José, policía de tropa}.

Puesto que en la corporación policial no existen reglas claras de promoción y ascenso, en cada asignación o desplazamiento de un elemento se pueden involucrar consideraciones de influencia y poder al interior y exterior de la corporación. Aun cuando la mayoría de policías con mando afirma haber llegado a esa posición por un reconocimiento a sus conocimientos y habilidades como policía, la mayoría de policías subordinados cree que todo mando ocupa tal posición por su amistad con algún funcionario de gobierno.

Incluso algunos mandos entrevistados para este trabajo reconocen estar en una posición de mando gracias a sus relaciones con gente con poder tanto dentro como fuera de la corporación:

Yo llegué a este puesto {directivo} por gente que yo conocía, por gente que estaba metida directamente en el Ayuntamiento {Gustavo, mando policial en puesto de dirección}.

Por lo regular la forma más fácil de ascender es cuando las personas que quedan arriba son amigos de alguno de los compañeros y le dan una pequeña ayuda para quedar en puestos bien acomodados {Ramón, mando medio}.

Un amigo de mi padre fue el que me metió a la policía. A esta persona yo le digo padrino, pero no es mi padrino, no es nada mío; simplemente es un amigo de mi padre. Mi padrino era comandante de la policía y me dio una carta de recomendación donde decía que era familiar de él y gracias a eso pude entrar más

rápido. Ya luego me empezó a dar muchos privilegios, me dejaba llegar tarde, me ponía en los mejores servicios y así hasta ayudarme a obtener el cargo de oficial {Fabián, oficial de policía}.

Como ya señalamos, la prerrogativa de asignar los mandos superiores -directivos y comandantes- la tiene el presidente municipal, por lo común, respetando las propuestas del director general de la corporación. Pero en la asignación de los mandos inferiores (oficiales) son los comandantes los que manejan las propuestas, aunque el director general sea quien ratifica el cargo, lo cual conlleva que la posibilidad de imponer en un cargo a cierto elemento vaya perdiendo fuerza según sea la distancia que separa al que propone del poder jerárquico y político.¹⁴⁶

Es de esperarse que la jerarquía de autoridad tenga una correspondencia con los puestos que se desempeñan, de tal manera que el cargo de comandante sea ocupado por alguien cuyo nombramiento laboral especifique que posee un grado de comandante. Pero, debido a que para la organización policial sería imposible otorgar o quitar grados de autoridad a todos los desplazados -sobre todo por los procesos administrativos de degradación que ello implicaría, por la gran cantidad de recursos económicos que devengaría y por la necesidad de mantener una línea de autoridad y de lealtad abierta- hace diferencia entre grado y cargo.¹⁴⁷ El grado determina el sueldo nominal y el reconocimiento como autoridad, que no del mando. Mientras el cargo determina el mando, y con ello el ejercicio de la autoridad, no el grado, ni el sueldo nominal, aunque para los cargos superiores exista una compensación monetaria discrecional y específica, independiente del sueldo nominal que determina el grado.¹⁴⁸ Así, es posible encontrar un comandante con el grado y sueldo nominal de policía de tropa; o bien, un elemento con grado de comandante pero sin cargo. Debido a que no hay una relación directa entre grado y cargo se hace necesaria la creación de la figura del “habilitado”. La habilitación brinda la posibilidad de quitar y poner mandos, sin afectar grados. Lo cual tiene la ventaja para la organización de que al momento de destituir a un elemento con cargo, no haya necesariamente que continuar pagándole un sueldo superior al que su grado especifica. Sin embargo, los constantes cambios de autoridades y la necesidad de habilitar y deshabilitar constantemente a los mandos tiene consecuencias para el ejercicio del control en varias direcciones.

¹⁴⁶ Aunque por supuesto aquí se pueden considerar los casos particulares de poder e influencia, es común que el subordinado del subordinado tenga más restricciones para poder ubicar a sus colegas en puestos de mando.

¹⁴⁷ Véase, por ejemplo, esta distinción entre cargo y grado en el artículo 14 del Reglamento Interior de la Dirección General de Seguridad Pública de Guadalajara.

¹⁴⁸ Es muy común que en la organización la compensación económica que devenga el cargo esté orientada a los puestos superiores y sea mayor al sueldo nominal que se percibe por el grado. Entre más alto se ubique el cargo en la escala jerárquica de autoridad, mayor será la compensación económica, y viceversa, siguiendo la lógica de que un cargo superior implica una mayor responsabilidad laboral.

Como veremos en el siguiente apartado, la protección y falta de control para los policías de tropa proviene no de una persona o líder plenamente identificado, sino de las representaciones en torno a un cargo, el de su mando inmediato superior, el de más bajo rango en la estructura jerárquica y el más alejado del poder político.

El papel del oficial en las tareas de control.

Con el fin de seguir el argumento que a continuación expongo, es importante tomar en cuenta, una vez más, que la cadena jerárquica de autoridad en la policía mexicana, por lo común se compone de cuatro eslabones principales, que en orden descendente de mando son los siguientes: directivos, comandantes, oficiales y policías de tropa.¹⁴⁹ Todo policía está ubicado en algún eslabón de la jerarquía, pero no todos tienen mando sobre el personal. Los policías de tropa, que en cualquier corporación conforman el grueso del personal, no tienen mando sobre ningún elemento policial; ellos reciben órdenes de los oficiales, quienes a su vez cumplen aquellas dictadas por los comandantes, los cuales siguen las directrices operativas señaladas por los directivos, y éstos rinden cuentas a las comisiones del ayuntamiento y, en última instancia, al presidente municipal. Esta descripción, que parece ociosa, permite resaltar que todo elemento tiene responsabilidad de dar cuentas de su trabajo y actuación a sólo una determinada persona con mando, lo cual posibilita que la organización identifique y evalúe rápidamente la actividad laboral de cada uno de los policías.

En términos de control de personal, la línea jerárquica de autoridad establece una lógica de mando piramidal donde la tropa recibe órdenes y supervisión cotidiana de un mando ubicado en los niveles inferiores de autoridad. Entre más grande sea la organización policial en términos de número de elementos es más probable que el contacto de un policía de tropa con el director general sea prácticamente inexistente, y muy raro con el director operativo. Su relación directa es con un oficial, quien, por lo general, cuenta con uno o varios ayudantes en el ejercicio de su cargo, dependiendo de lo grande que sea la zona operativa y grupo de subordinados.

Aunque nadie tiene el cargo asegurado, los mandos ubicados en los eslabones superiores de la cadena jerárquica poseen, en principio, mayores oportunidades de, cuando se efectúan cambios, moverse a otra zona u organización policial en un puesto de autoridad, ya que la posición donde se ubican les permite un mayor

¹⁴⁹ Hay que tomar en cuenta que cada uno de estos eslabones puede llegar a tener su propia jerarquía dependiendo de las necesidades que tenga la organización para delegar responsabilidades, necesidades que por lo general tienen que ver con la coordinación en el servicio de los elementos según las dimensiones y características del municipio. Así, una organización policial puede contemplar el grado jerárquico de subdirector, subcomandante, oficial segundo, policía de tropa 2°, etc.

manejo de las relaciones políticas. Así, es común observar que algunos comandantes y funcionarios que trabajaron durante una determinada administración en la corporación tapatía, en la siguiente administración se encuentran en una corporación policial distinta con el mismo o parecido cargo.

Por su parte, los mandos ubicados en los eslabones inferiores de la cadena jerárquica de autoridad, orientados a las relaciones laborales con la tropa, el riesgo de perder su posición de autoridad y no poder cambiar ni de corporación ni de zona laboral es mayor. Y si estos últimos, durante el ejercicio de su autoridad –autoridad delegada en muchas ocasiones a través de la habilitación-, afectaron la solidaridad y el compañerismo que priva entre los policías de tropa pueden llegar a tener algunos problemas en sus relaciones sociales y laborales con ellos cuando pierdan el cargo y regresen a estar en una posición con una autoridad menor o incluso sin ella. Esta situación me la señaló un policía tapatío de la siguiente manera:

Yo tengo un trabajo estable, un oficial así como puede estar ahorita arriba, puede estar abajo. Ahorita que está arriba a lo mejor es *culero* {persona que da mal trato}, pero después lo bajan y se ve como tropa, y la tropa es *cabrona* {dura}, no se la acaba {Saúl, policía en puesto administrativo}.¹⁵⁰

Es muy común encontrar en la corporación tapatía policías de tropa que alguna o algunas veces tuvieron mando, así como también encontrar comandantes u oficiales con grado nominativo como tales (o con grado “derecho”, como le llaman los propios policías) que ocupan una posición sin poder de mando, como cualquier policía de tropa. De éstos últimos se dice que están “congelados”, en espera de que alguna administración les reconozca su grado concediéndoles un cargo acorde al mismo.

El que policías de bajo rango se encuentren habilitados como mandos y, sobre todo, el que ningún mando operativo tenga segura su posición y su puesto, hace previsible que se establezca una relación tolerante, en cuanto al control, entre mandos y subordinados. Esta relación de tolerancia se observa aún más entre oficiales y policías de tropa, porque los oficiales son los menos agraciados del poder político, ya que como dijimos, los comandantes y los grados jerárquicos más altos están orientados a las relaciones políticas y a la creación de redes y lealtades que les facilita, cuando se dan los cambios de altas autoridades, el ubicarse en puestos de mando en la misma o en otra dependencia policial. De la misma manera, los oficiales no son beneficiados económicamente. Mientras los comandantes y mandos superiores son también agraciados con remuneraciones económicas superiores a su sueldo, a través de compensaciones que son otorgadas por el Ayuntamiento y la institución de manera discrecional, el oficial es el único mando que no recibe compensación alguna, ni incentivo alguno más allá de la autoridad delegada. Esto refuerza aún más su identificación con la tropa.

¹⁵⁰ En López, 2000:107.

Ahora bien, en la constante rotación de mandos es muy posible que los policías de tropa se encuentren con que su nuevo mando en la zona o grupo que laboran sea un comandante completamente desconocido para ellos. Aunque cabe la posibilidad de que esta persona tenga experiencia como mando operativo en la misma institución, pero en otra área, grupo o zona, o en otra corporación del estado o del país, necesitará de tiempo tanto para conocer las características y cualidades de sus subordinados como para conocer también los problemas y características de la zona o grupo en que fue asignado. Se puede suponer que durante el tiempo que le lleva establecer relaciones de confianza con sus subordinados tome la decisión de no hacer movimientos de personal, ni ejerza con exigencia correctivos disciplinarios a comportamientos desviados, debido a que no puede prever todavía las reacciones de ellos a su autoridad, pero esta actitud crea un espacio de incertidumbre que puede ser muy ventajoso para los subordinados y perjudicial para su autoridad. La mejor manera de conducirse es cediendo la autoridad, que no el puesto, a través de la habilitación de aquellos elementos operativos del mismo grupo que han tenido en el pasado la responsabilidad de fungir como oficiales o ayudantes de oficial y que no fueron desplazados a otra zona en la rotación de mandos. Como lo señala un entrevistado:

Quien en sí lleva el mando son los oficiales, los encargados de turno. Ellos son los que saben el teje y maneje de lo que se hace en cada subzona o zona. Y los comandantes nuevos les dejan el cargo automáticamente a ellos; hasta que ya paulatinamente se van dando cuenta cómo se está manejando todo, es cuando ellos empiezan agarrar el mando como debería de ser {Antonio, policía de tropa}.

El apoyarse en los oficiales para mantener el control y el mando de la zona le permite al nuevo comandante ganar tiempo y conocimiento de la zona y de sus subordinados. Pero también genera que el control del personal lo lleven a cabo, en última instancia, los policías de más bajo rango, los cuales difícilmente se atreverán a denunciar las anomalías de sus propios compañeros sobre los que en ese momento tienen autoridad. De ellos, por no tener poder coercitivo ni garantía de mantenerse como personas con mando, no se puede esperar que cumplan con la función de servir como correa de transmisión jerárquica de información a niveles descendente y ascendente para bien de que el mando superior pueda aplicar correctivos disciplinarios a aquellos que violen alguna ley o reglamento. Más bien, hay que esperar que su autoridad se ponga al servicio de sus iguales y la comunicación que genera su posición fluya más en sentido horizontal que en vertical.

De esta manera, el mando inmediato superior de la tropa tiene poca fuerza para ejercer el control de la conducta de sus elementos. Como señalé, esta debilidad proviene de las pocas garantías que tiene para mantenerse como mando más allá de lo que dura una administración y de las amplias posibilidades de que una vez deshabilitado del cargo deba incorporarse a las filas de los que fueron sus subordinados. Esto no quiere decir necesariamente que los subordinados tengan la

misma posibilidad que antaño para cometer abusos y ejercer la corrupción. Sólo quiere decir que la forma de relacionarse entre mandos y subordinados generan condiciones para que el mando no ejerza una acción firme de control de la conducta abusiva o corrupta de su personal.

Sin duda, la habilitación es un mecanismo político que compromete a la persona que ocupa el cargo con aquella que lo otorgó y, en este sentido, posibilita el surgimiento de una relación clientelar, ya que el otorgamiento del cargo se da como consecuencia de una relación entre quienes ocupan un cargo y quienes desean acceder a recursos institucionales, donde el primero obtiene obediencia y lealtad y el segundo obtiene el beneficio que le otorga el cargo (remuneración económica, prestigio, autoridad, etc.), beneficios que a ambos les serían difíciles de conseguir si no es por esta relación.

En la corporación policial la lealtad al mando tiene que ver con el cumplimiento estricto y disciplinado a las órdenes y mandatos expresados por la autoridad, en un contexto de riesgo constante a la integridad física, emocional y jurídica, donde se requiere mantener en todo momento una línea de autoridad que no admita cuestionamientos. Por ello, hay una gran cantidad de referencias a que las órdenes emitidas por el mando no se cuestionan, se acatan, y de que las órdenes y sanciones se asumen con disciplina. Además, las muestras de lealtad también ayudan al mando, pues éste requiere en muchas ocasiones contar con personal que cubra horas extras, servicios y eventos extraordinarios más allá de lo que representan las responsabilidades propiamente policiales.

La lealtad exige reciprocidad. Por ello, también se puede observar una concepción de lealtad del mando hacia sus elementos que tiene que ver con el cuidado y la protección a sus personas e intereses. La lealtad a su autoridad, el mando se la gana cuando cuida y protege a sus subordinados, principalmente de los riesgos inherentes a la labor policial, pero no sólo de ellos, sino también de lo que respecta a su bienestar e intereses laborales.

En lo que sigue quiero destacar aquellos recursos y beneficios laborales que pueden ser otorgados de manera discrecional por el mando como una forma de mantener y recompensar la lealtad y la obediencia a su autoridad y que son motivo de conflictos y negociación entre mandos y subordinados.

Recursos e intereses laborales otorgados de manera discrecional.

En la corporación policial tapatía ningún policía tiene de antemano asegurado un puesto, horario o cargo. Estos son asignados de manera discrecional por los mandos operativos. Cuando un elemento es asignado por primera vez a una comandancia o grupo es común que llegue con una orden de la dirección operativa donde se le asigna un horario, un puesto y un cargo. Estas órdenes por lo común son respetadas por el comandante de la zona o grupo donde es adscrito el subordinado. Sin

embargo, en ocasiones, pasado un tiempo y por determinadas circunstancias, el elemento puede desear modificar su posición en la corporación, para lo cual debe contar con la anuencia de su comandante. En otras ocasiones, y de acuerdo a las necesidades del servicio y de la conducta que tenga en su trabajo, puede ser modificada su situación laboral –en horario, puesto o cargo- a discrecionalidad de su comandante y sin que el elemento lo solicite.

Dado que hay diferentes horarios, puestos y cargos, y que éstos se adquieren de manera discrecional, ellos se observan en muchas ocasiones no como elementos inherentes al trabajo policial, sino como recursos que pueden ser adquiridos, a manera de premios o castigos, ya que benefician o perjudican la situación laboral del elemento.

Nosotros castigamos al personal dependiendo de lo que estén haciendo mal. Por ejemplo, por no patrullar correctamente la zona. Hay subzonas especiales, donde no hay ningún servicio, una subzona un tanto aburrida, tediosa, y ahí procuramos ponerlos para que se den cuenta de que no están trabajando correctamente {Ricardo, comandante}.

A los elementos que hacen buenos servicios los premiamos, no sé, dándoles un día de franquicia por algún servicio bien realizado, dándoles un poco de prioridad, no sé, digamos que en la subzona donde están ya no les gusta y poderlos acomodar, digamos, son elementos privilegiados, pero siempre y cuando estén demostrando con trabajo, no con dinero y con regalos que pueden hacer las cosas, y apoyándolos en cuanto requieran no sé, muchas veces por necesidades ajenas a su voluntad ocupan ir a mediodía a su casa porque se puso mal su hijo, entonces tratamos de ser un poco flexibles con ese tipo de elementos. eso es lo que se espera que se motiven, que trabajen mejor y que vean que estamos para apoyarlos que en cualquier cosa que ellos hagan bien los vamos a apremiar, pero de igual forma cualquier cosa que hagan mal se les va a castigar, pues no con mucho rigor, pero sí haciéndoles saber que están cometiendo un error {Fernando, comandante}.

Ahora bien, el horario de trabajo, el puesto y el grado jerárquico pueden ser valorados tanto por motivos personales legítimos y en concordancia con el sistema normativo institucional, como por la posibilidad que tienen de ser convertidos en recursos que permitan ganancias extraposicionales al cargo. Veamos, entonces, brevemente, estos principales recursos que reportan beneficios a los que puede acceder un elemento policial.

Para muchos policías el tener mando es muy deseado, no sólo por el aumento del sueldo que acompaña al cargo o porque tienen percepciones y valores en torno a la autoridad que se adjudican a sí mismos, sino también porque asumen que el mando les permite acumular poder. La jerarquía para ellos es conveniente por el hecho de que consideran que es fácil convertirla en un amplio rango de acciones y relaciones que sabrán aprovechar. El estatus y la posición social pueden incrementarse y con ello ciertos beneficios simbólicos, económicos, políticos y sociales. Como lo señala un excomandante entrevistado para este trabajo:

Yo busqué un cargo porque me gustó la acción, el riesgo me empezó a gustar. Primero fue mi necesidad, después fue el gusto. Para mí es muy importante sentir un cargo y la Policía es uno de los lugares en donde fácil puedes captar y palpar hasta donde puedes llegar. Es donde fácil puedes darte a notar, qué capacidad tienes sobre los demás. Aquí es el lugar donde realmente alcanzas a medir todo lo que puedes hacer. Con el hecho de que tú seas alguien de una corporación obtienes cosas sin pedir las. Muchas. A mí me llegaban cosas que yo no las pedía. Me llegaban invitaciones innumerables. Imagínate, me llegaban a mí, ahora imagínate lo que le ha de llegar al director general o al presidente municipal {Julio, excomandante}.

Sin embargo, no todos los policías desean tener mando. Para algunos esto implica mayores responsabilidades, conflictos y carga de trabajo que no compensan el mayor sueldo que se puede llegar a recibir. Además, para algunos policías corruptos puede implicar también la reducción de sus ganancias económicas, pues como personal con mando estarían más supervisados tanto por autoridades de jerarquía más alta como por la tropa, quienes pueden estar al pendiente de sus acciones ya sea para denunciarlas o para manejarlas como extorsión. Dependiendo de la zona operativa, el horario y el puesto, una posición poco destacada puede permitir ganancias económicas por concepto de corrupción iguales o mayores a las que por sueldo recibe un comandante, sin los constantes conflictos en los que se ven envueltos cotidianamente los mandos, sin la necesidad de trabajar horarios extenuantes y sin enfrentar los riesgos de perder el puesto a cada momento. Por otro lado, muchos subordinados han interiorizado imágenes en torno a las personas que ocupan alguna jerarquía, y conciben que ellos mismos carecen de habilidades, conocimientos y capacidades para ejercer el mando.

En general, la organización policial preventiva tiene necesidad de manejar diferentes horarios para cubrir la amplia gama de funciones y servicios que requiere toda ciudad. Dependiendo del área de trabajo, número de personal y función a realizar, hay policías que trabajan sólo ocho horas diarias, sobre todo aquellos que cuidan edificios gubernamentales o realizan tareas técnicas-administrativas. Sin embargo, el horario más común es el de 12 horas de trabajo por 24 de descanso; aunque también puede tener cabida el horario de 12 horas de trabajo por 12 de descanso; de 24 horas de trabajo por 24, 36 ó 48 de descanso. En muchos casos, el horario de trabajo se encuentra determinado por las necesidades o características del servicio, y se extiende sobre todo cuando no se cuenta con el personal suficiente para cubrir la vigilancia de eventos públicos, manifestaciones ciudadanas, eventos deportivos, elecciones locales, así como ciertos periodos del año donde se requiere extremar la seguridad pública, como es la época navideña. En estos casos, la mayoría de policías cumplen un horario más extenso al común.

En general, los policías desean tener un horario laboral lo más corto posible. Por ello, algunos prefieren estar comisionados en actividades técnicas o administrativas porque el horario aquí puede llegar a ser de sólo ocho horas. Esto para algunos es considerado un premio; en cambio, tener un horario más extenso que el

de 12 horas por 12 horas de descanso es interpretado como un castigo. Como lo comenta un excomandante del extinto grupo de reacción denominado Centauros:

Fíjate que a los que nadie quería en las áreas los mandaban a Centauros. O sea, el comandante para no batallar en un área con un elemento ratero, prepotente y corrupto lo mandaba a Centauros. Porque era un castigo, por el horario de 24 por 24. Y muchas veces trabajábamos 48 horas seguidas. O sea, era un grupo de desadaptados {Julio, excomandante}.

Para las personas que realizan otra actividad ajena al trabajo policial o tienen un oficio que complementa sus ingresos económicos, el horario más atractivo es el de ocho horas; sin embargo, no lo es para aquella persona que obtiene ganancias a través de la corrupción, puesto que su trabajo es su negocio y entre más tiempo pasen en él, más ganancias se lleva; tampoco lo es para aquellas personas que desean hacer una carrera en la corporación o se encuentran involucradas en redes sociales hegemónicas internas que necesitan alimentar con una presencia constante. En todos los casos, hay que tomar en cuenta los proyectos de vida que tiene cada individuo y la importancia que puede dar a cada ámbito donde se desarrolla.

Por otra parte, hay ciertos puestos y lugares de trabajo que implican más riesgos que otros. Aun cuando las colonias donde existen gran cantidad de pandillas o tráfico de drogas y donde sectores de la población enfrentan abierta y directamente a los policías son el lugar menos deseado para muchos elementos, es frecuente encontrar policías que les atrae trabajar en estas zonas por la constante actividad que permite mantener alejada la rutina y donde el protagonismo, por ser frecuente, genera la oportunidad de hacer un gran número de servicios que proveen una buena imagen ante los demás compañeros y obligan a los jefes a fijarse en el desempeño de la persona, lo que a su vez da la oportunidad de obtener un trato favorable de su parte:

Yo trabajé en las zonas más conflictivas del municipio, y empecé a demostrar mi capacidad. Yo empecé a hacer detenidos. Yo empecé a agarrar armas, y empecé a agarrar tonchos {consumidores de sustancias tóxicas, como el thinner}, empecé a agarrar ese tipo de cosas, y ya con eso te vas ganando el respeto de los demás. Todos se daban cuenta. Nombraban un servicio y yo llegaba, llegaba pronto, llegaba rápido, a veces antes que la unidad que le correspondía yo llegaba. Y así es, según la agilidad que tengas para desarrollar tu trabajo como los jefes se fijan en ti {Guillermo, oficial}.

Por su parte, para el policía corrupto los lugares con una gran actividad son muy apreciados pues las ocasiones en las que puede obtener ganancias ilícitas son mayores que en las zonas consideradas tranquilas.

Por el contrario, los servicios establecidos, ya sea en módulos policiales o en instituciones administrativas, el patrullaje en zonas residenciales de solvencia económica alta, la vigilancia en parques y jardines (sobre todo en aquellos ubicados en colonias de clase media o media alta), la vigilancia en plazas concurridas y las actividades administrativas y técnicas, son trabajos relativamente tranquilos en

comparación con el patrullaje en zonas de riesgo o el trabajo en grupos de apoyo, y por estas características son también valorados por aquellos policías que intentan evitar el riesgo propio de la actividad o que buscan una estabilidad en su horario.

Así, no todos los policías tienen acceso a las ganancias por corrupción de la misma manera ni en la misma cantidad, pues ellas dependen de las oportunidades que otorgan las características demográficas, sociales, económicas, culturales y, por supuesto, delictivas que pueden encontrarse en una determinada área geográfica donde se otorga la atención policial. En Guadalajara hay zonas relativamente tranquilas y áreas residenciales económicamente pudientes donde la actuación policial es mínima y otras conflictivas con un alto índice de todo tipo de delitos donde el trabajo policial es constante y, por lo tanto, las oportunidades para ejercer la corrupción son amplias. Los policías corruptos, por lo común, buscan quedar ubicados en estas últimas zonas laborales.

Como hemos observado, para el policía corrupto es importante ubicarse en zonas, horarios y puestos que le ofrezcan constantes oportunidades de obtener estas ganancias ilícitas. Y para muchos policías las ganancias que obtienen por medio de la corrupción son consideradas como un beneficio más del trabajo policial. Para entender mejor tales ganancias y las posibilidades de acceder a ellas, hay que hacer unas precisiones sobre la corrupción policial y las posibilidades que brinda la actividad policial para acceder a ella a partir del cargo y puesto que se desempeña. Esto es lo que analizaremos en el siguiente apartado.

Corrupción diferenciada según ubicación jerárquica.

Como dijimos, las oportunidades de obtener ganancias ilícitas para el policía operativo dependen de su ubicación en horario y de las características de su zona de adscripción. A esto hay que añadir su ubicación en la cadena jerárquica.

En la corporación policial cada eslabón jerárquico tiene un campo de acción especial y a la vez limitado, lo que entre otras cosas favorece o no la obtención de ganancias por corrupción. La gente común tiende a pensar en la corrupción policial por los sobornos de los que son regularmente víctimas y por las noticias que denuncian de vez en vez a policías involucrados en actividades delictivas comunes u organizadas. La población no distingue entre jerarquías y puestos y ve a la corporación policial como un ente homogéneo donde todos los policías son corruptos, pero esto no es así, ni lo es en la misma medida para todas las jerarquías.

Los policías de más bajo rango, los que conforman el grueso de la población policial, están orientados a la calle. Y las ganancias que pueden obtener por medio de la corrupción son diferentes a las que pueden obtener los comandantes o los directivos. Por lo común el radio de acción para un policía es más limitado entre más abajo se encuentre ubicado en la cadena jerárquica. Por lo común un policía de tropa, sin mando jerárquico, mantiene la vigilancia sobre una subzona -

conformada por unas cuantas manzanas-, o sobre un solo lugar (edificio público, banco o módulo policial) y sólo puede obtener ganancias por corrupción de su zona. Como ya mencionamos, si la zona es habitacional tendrá pocas oportunidades de obtener ganancias; en cambio si la zona es comercial tendrá la posibilidad de obtener mayores ganancias. Por esto los policías corruptos buscan ubicarse en zonas de alta densidad comercial y/o donde proliferen bares y centros nocturnos. Estas ganancias se dan sobre todo a través del soborno y de la corrupción blanca, o sea, a través de las propinas que dan los comerciantes con el fin de verse favorecidos en la vigilancia o en la prontitud ante un evento delictivo del que puedan llegar a ser víctimas. Se ve como una especie de castigo para un policía corrupto el que sea asignado a una subzona habitacional de baja densidad o, peor aún, a un servicio establecido o a la vigilancia de un banco.

Los oficiales no sólo tienen un campo de acción más amplio, que puede comprender varias subzonas o toda una zona, sino que por tener mando tienen la posibilidad de ubicar, con la anuencia del comandante, en ciertos puestos y subzonas a su personal. Un oficial corrupto buscará ubicar en subzonas que brindan la posibilidad de obtener ganancias ilícitas a personal corrupto de su confianza; un oficial honesto buscará ubicar en dichas zonas y puestos a personal tachado como honesto y enviará a servicios establecidos o lugares donde no haya oportunidades de obtener ganancias a personal del que sospecha es corrupto. Por ello, para el policía corrupto el mejor oficial es el que le permite obtener ganancias ilícitas.

Por las posibilidades que tienen para ubicar a su personal y por la información que maneja de dónde, quiénes y cómo están ubicados los policías de tropa y los mandos superiores, los oficiales tienen mayores oportunidades de obtener ganancias a través de la corrupción. Así también los comerciantes que dan “propinas” a los policías prefieren entregarlas a un oficial que a un subordinado por las imágenes que tienen en torno al poder que el oficial tiene para brindar una mejor vigilancia a sus negocios. De la misma manera, los delincuentes e infractores que trabajan en el área, sobre todo los vendedores de drogas, buscan corromper a los oficiales a través de la entrega de rentas para no ser molestados.

Por su parte, los comandantes tienen un mayor campo de acción y de comunicación en toda la zona, así como mayor poder para mover gente de un puesto o subzona a otro. Además, tienen una mayor participación en las situaciones que involucran hechos delictivos, pues los policías de tropa y los oficiales están obligados a ponerlos al tanto de lo que acontece en estas situaciones. La delincuencia organizada busca tratar con ellos –y no con un policía de tropa o un oficial- por la información que manejan y el poder que tienen para incidir sobre la vigilancia de una zona.

Es difícil observar que un mando con grado de comandante acepte un soborno delante de un subordinado porque esto demerita su autoridad; además de que lo puede llevar a situaciones donde sea extorsionado por su propio subordinado.

Más difícil aún observar que reciba un soborno de un infractor –por ejemplo, de personas detenidas por tomar bebidas embriagantes en la vía pública- o de un delincuente común. Por lo general, lo que puede llegar a recibirse de este tipo de infractores y delincuentes comunes no compensa los riesgos de perder el puesto, la autoridad o el empleo mismo. Aquellas pocas ganancias ocasionales, el comandante corrupto las deja en manos –como botín- de los oficiales y de los policías de tropa, siempre cuidando la imagen ante todos los policías de que él no se entera de ello, y como una forma de mantener la lealtad y la obediencia de los policías corruptos.

Ahora bien, entre los policías de tropa, aquellos orientados principalmente a la calle y en contacto continuo con los ciudadanos, existen diferencias en la magnitud y consecuencias de los actos corruptos que pueden realizar, como lo veremos en el siguiente apartado.

Clasificación básica de la corrupción en la organización policial.

Por lo común las instituciones policiales hacen una distinción entre aquellos actos corruptos que van en contra del sistema normativo, y que por lo tanto conllevan un riesgo para la institución y para las personas, aquellos otros que representan una ganancia personal que aparentemente no afecta de manera directa a terceros y aquellos donde las opiniones se dividen sobre el daño que pueden llegar a causar a las personas y a la institución. En los estudios académicos sobre la corrupción esta distinción se conoce como corrupción negra, blanca y gris, siguiendo a Arnold J. Heidenheimer,¹⁵¹ distinción que retomo en el presente apartado por su valor explicativo para definir los tipos y niveles de participación de los policías tapatíos en la corrupción.¹⁵²

Los beneficios blancos, por lo general, se obtienen de los comerciantes formales e informales. La comida, el agua, los refrescos, los cigarros, las tortas, los helados, etcétera, es posible consumirlos sin pagar por ellos, o pagando una cantidad inferior a su precio regular. Estos beneficios pueden ser ocasionales o, bien, pueden encontrarse regularizados a través de una “cuota” diaria que es entregada a los policías que patrullan el área donde se encuentran los interesados en mantener esta relación con los policías. A los primeros todos en cierta medida tienen acceso.

¹⁵¹ Esta clasificación de la corrupción la expuso Heidenheimer en 1970, en el libro que compiló, titulado “Political Corruption: Readings in Comparative Analysis” (Véase, Soriano, 2011).

¹⁵² Durante el trabajo de campo realizado para este estudio tuve oportunidad de observar algunos casos de corrupción policial, sobre todo “blanca”. Los actos corruptos “negros” y “grises” presentan un mayor cuidado de exposición por parte de los policías por los riesgos de llegar a ser sancionados y por los potenciales juicios morales en su contra. Por esto, la mayoría de las veces que estuve con ellos se cuidaban de que no observara tales actos. El cuidado de no ser vistos se extiende a los mismos colegas, ya por los riesgos y juicios señalados como por la posibilidad de que exijan una participación de los beneficios que dejan estos tipos de corrupción.

Se trata en muchos casos de beneficios entregados con una intención genuina de propina o recompensa a su labor. A los segundos no todos tienen acceso, ya que por lo común se requiere un conocimiento y trato más cercano entre policías y comerciantes. Aquí generalmente el beneficio es otorgado por aquella población que requiere seguridad en sus negocios e intenta mantener una relación privilegiada con el policía; es en este sentido que se establece la corrupción. El negociante espera que ante un posible asalto u otra situación de riesgo los policías actúen con rapidez, decisión y parcialidad.

Aunque toda normatividad institucional prohíbe la aceptación de dinero o de bienes por parte de los ciudadanos, la obtención del dinero blanco no constituye un acto corrupto para la mayoría de los policías bajo la justificación de que la población está reconociendo una buena labor del elemento y lo "recompensa" por ello. Aunque sea común encontrar comerciantes para quienes la entrega del beneficio representa un pago, por lo común los policías y, en muchas ocasiones las mismos gobernantes,¹⁵³ tienen cuidado en diferenciar el pago de la recompensa, pues el primero conllevaría una responsabilidad normativa al implicar una extorsión o soborno velado; en cambio, el segundo comúnmente es interpretado como parte de la relación cordial que nace del ciudadano a partir de un reconocimiento a la labor del policía.

Por otra parte, hay que considerar que esta relación puede mantenerse porque no produce conflictos entre las partes y porque la adhesión a esta práctica está socialmente generalizada. Las gratificaciones o "propinas" se otorgan a individuos de diversas profesiones que ofrecen sus servicios: mecánicos, repartidores de productos, abogados, meseros, oficinistas, entre otros. La diferencia estriba, por supuesto, en que la gratificación a un servidor público ataca directamente a las concepciones sobre las actitudes de imparcialidad y de servicio comunitario que deben guardar los servidores públicos.

Aunque en primera instancia se puede considerar que todos los policías tienen acceso a los beneficios blancos regulares, lo cierto es que no todos los tienen en la misma medida. Su acceso depende en primera instancia de la zona de vigilancia. El policía que tiene la encomienda de vigilar un solo edificio público o de gobierno comúnmente se encuentra más limitado para recibir el beneficio que aquel otro que realiza su servicio en una amplia zona comercial. Otros factores que toman importancia para recibir beneficios blancos regulares u ocasionales son el horario de servicio, los recursos materiales que se dispongan: ya sea el tipo de vehículo para transportarse, radio y armas. También cuenta la buena presencia y

¹⁵³ Como es el caso del entonces presidente municipal, Héctor Pérez Plazola, quien durante su administración promovía la entrega de dádivas a los policías de parte de la ciudadanía como una forma, según él, de recompensar la labor policial. Así también, alentaba a los policías a buscar tales propinas a través de la realización de "buenos servicios", pues esto representaba para él el reconocimiento a la buena labor policial a la vez que aumentaba los ingresos de los policías. Véase, *Público*, 18 de agosto de 2000, p. 37.

trato con la gente; la eficacia en la vigilancia y, por supuesto, la posición de autoridad que tenga en la zona con respecto a otros policías que laboran en la misma, pues comúnmente los comerciantes buscan entregar el beneficio a un policía con autoridad bajo la consideración de que su posición les puede redituarse un mejor trato.

Los beneficios negros, a diferencia de los blancos, sí son considerados por la mayoría de policías como actos que atentan plenamente contra el servicio público al cual están obligados. Pero aquí también hay diferencias. Por un lado, tenemos la corrupción ocasional, aquella que se genera a partir del cálculo de posibilidades de obtener un dinero extra en un momento determinado, sobre todo a través de la intimidación a borrachos, vagos, drogadictos, parejas de novios que buscan parajes solitarios y en general toda persona que tenga una actitud "sospechosa" o imagen de pandillero, bajo la acusación, las más de las veces ficticia, de estar violando algún reglamento municipal. En estos casos se privilegia el soborno porque al ser el ciudadano el que solicita la dispensa al reglamento a partir de un pago que él mismo establece, se minimiza el riesgo de una denuncia.

El soborno a este tipo de infracciones cae en una línea más bien gris –y, por ello, algunos analistas de la corrupción extienden la clasificación, denominando a este tipo de corrupción, como “beneficios grises”–, pues para muchos policías se trata de una corrupción a infractores, no a delincuentes, así como una forma de castigar de manera inmediata sin pasar por la burocracia que representa el tener que remitir a un juzgado al infractor, lo cual lleva tiempo y esfuerzo que, aducen, pudiera ser mejor empleado para detener y remitir a verdaderos delincuentes. Así, para muchos policías el soborno a infractores no causa daño, como se observa en la siguiente cita:

Del delincuente común yo no agarro dinero, pero sí de un borracho que me ofrece dinero, pero porque el borracho sabe que está cometiendo una infracción, no porque yo lo hostigue. Una persona que se orina en la vía pública te ofrece dinero porque sabe que está cometiendo una falta administrativa, y te da un billete de veinte pesos, tú lo puedes aceptar. ¿Por qué? Porque ellos están pagando el precio de no haber ido al lugar adecuado a hacer sus necesidades. Pero un policía que acepte dinero de una persona que vende droga, de una persona que embrutece a la ciudadanía, de una persona que es una plaga, del asaltabancos, del robarcarros, eso es lo más deshonesto que puede haber. Para mí, un policía deshonesto no es aquel que busca diez, veinte pesos del borrachito, diez, veinte pesos del que orina. ¿Por qué? Porque eso se puede reglamentar. ¿Ok? Vamos a agarrar dinero de eso, pero ¿tú vas a ganar dinero de los delitos o de las faltas administrativas? Lo vas a ganar con cierto orden, se puede reglamentar eso. Pero lo que nunca se puede perdonar es agarrar dinero de ese tipo de personas que de una u otra manera están haciendo un daño a la ciudadanía. Si yo agarro a un asaltante o un asesino y me da cinco mil pesos por dejarlo ir, y yo lo dejo ir, ¿quién me asegura que a lo mejor a la media hora mata a otra persona? Y ya no va a ser él quien la mató, voy a ser yo, porque yo pude haberlo evitado. Entonces para mí es lo más deshonesto recibir dinero del crimen organizado, de ese tipo de gente {Julio, excomandante}.

Esta forma de ver el soborno a infractores deja muchas ganancias a los policías corruptos y está tan extendida, en parte, porque hay pocas denuncias ciudadanas y, en parte, porque existe una tolerancia mayúscula por parte de las autoridades. Las zonas donde se cometen mayores infracciones –como el centro de la ciudad, las áreas donde hay concentración de bares, cantinas y zonas de tolerancia y, en general, los lugares de reunión- son las máspreciadas por las posibilidades para obtener ganancias a través del soborno.

Mi zona {la zona centro} es la más perseguida, tanto en comandancia, tanto en sus vigilancias. Porque tú ves, tiene el mayor número de gente en el centro, tiene la zona de prostitución, tiene la zona que más bules tiene, más antros, más vicios tiene, es donde más tú puedes obtener beneficio personal, puedes *calificar* {obtener dinero a través de la extorsión a} prostitutas, puedes calificar borrachos, drogadictos, pero así, en puño, se dan en puño, entonces, de las siete zonas te puedo decir que es la principal, la número uno {Omar, policía de tropa}.

Según datos proporcionados por la Dirección de Asuntos Internos (véase el capítulo dos), uno de los delitos más frecuentes que cometen los policías y que, a diferencia del soborno, sí son denunciados frecuentemente por los ciudadanos es el robo de oportunidad que ellos realizan cuando entran en contacto con supuestos infractores o delincuentes. Los casos más comunes son el robo de la cartera, joyas o del teléfono móvil a gente alcoholizada, drogada o inconsciente, y la falta de entrega –o entrega parcial- a la corporación o a las autoridades competentes de un botín recuperado. Este tipo de conductas delictivas de algunos policías llega a ser frecuente por la oportunidad que brinda la falta de testigos y de posibles denunciantes, pues ni el borracho, drogado o inconsciente está en facultades de determinar la situación, ni el delincuente que perdió el botín está dispuesto a declarar en contra de los policías.

La extorsión, a diferencia del soborno a infractores, es considerada en la corporación policial como parte de la corrupción negra. Al ser exigido y establecido el monto del pago por el policía, es más perseguida por la institución y criticada por los policías, además que puede dejar más molestos a los afectados a tal grado que no se llegue a estar seguro de que los extorsionados no levanten una denuncia formal. En la corporación policial continuamente se conocen casos de policías acusados por ciudadanos de haberles exigido dinero o bienes para no proceder jurídicamente en su contra. En muchos casos se trata de una extorsión ocasional o de oportunidad.

Los beneficios negros que se obtienen por una extorsión regular devienen principalmente de aquellos individuos que violan disposiciones reglamentarias, sobre todo aquellos que venden productos o servicios sin el correspondiente permiso municipal o al margen del comercio legal y formal, incluyendo a prostitutas(os), vendedores de curas milagrosas, timadores en juegos de azar, y un largo etcétera.

Por otro lado, tenemos los beneficios negros que se obtienen de la relación corrupta con personas cuya actividad regular está plenamente tipificada en códigos penales, como pueden ser vendedores de drogas, ladrones, asaltantes, secuestradores, etc. Y aquí se hacen necesarias otras distinciones entre la obtención de beneficios negros provenientes de la delincuencia común o de aquellos que genera la delincuencia organizada. Ambas relaciones por supuesto conllevan para el policía un riesgo permanente de perder el empleo y la libertad (así como la vida misma), pero la sanción penal puede ser mayor y efectiva en el caso de ser hallado culpable de corromperse con delincuentes organizados, por esto es de esperarse que el beneficio recibido sea mayor en este último caso. Por otro lado, es de esperarse que el trato con la delincuencia común implique un riesgo y compromiso menor que con la delincuencia organizada, sobre todo porque aquellos carecen de los recursos suficientes para poder negociar posiciones y tratos diferenciados en el sistema de justicia.

El poder que puede llegar a tener la delincuencia organizada para exigir, no tanto que no se actúe contra ellos, sino que se actúe a favor de ellos, es el motivo principal que provoca un fuerte rechazo ante esta práctica por la mayoría de los policías en servicio, pues, sin duda, un policía que trabaja para una delincuencia, sobre todo para la organizada, que no escatima recursos ni métodos para llevar adelante su actividad, pone en riesgo físico y laboral a aquellos policías que no forman parte de la red delictiva.

Tú sabes quiénes son los rateros, tú sabes quiénes son los decentes, tú sabes de quién recibir dinero. Pero es ahí donde empiezan los compromisos, es ahí donde te andan matando compañeros, o a veces te andan poniendo en la cruz a ti por ganarse ellos un centavo mal habido. ¿Sí me entiendes? Es entonces cuando empiezan los problemas, por ese tipo de policía {Marina, oficial}.

En la corporación tapatía hay policías que consideran que para obtener beneficios de la delincuencia organizada se requieren recursos y protección de autoridades superiores tanto internas como externas a la corporación que por su posición puedan manejar y conjurar los riesgos inherentes a la relación, pero que también se requieren códigos estrictos de silencio y lealtad, tanto para evitar repartir las ganancias como para eludir las posibles acciones legales a las que pueden ser acreedores si se descubre su participación en estos delitos. Por otra parte, no hay que descartar que a la delincuencia organizada le puede resultar más efectiva y barata la protección de elementos policiales o burócratas del sistema de justicia a otros niveles, como jueces, ministerios públicos y policías ministeriales, así como la utilización de recursos, estrategias y métodos delictivos que no dependan de policías preventivos en activo. Por ejemplo, para los vendedores de drogas en ocasiones es más útil y económico utilizar jóvenes como vigilantes del paso de las unidades policiales (llamados “halcones”) que dar regularmente una cantidad por soborno a los policías preventivos.

Los mismos policías entrevistados en varias ocasiones han señalado que es difícil que un policía preventivo reciba dinero de la delincuencia organizada porque los delincuentes de este tipo tienen compradas a autoridades a un nivel más alto tanto dentro como fuera de la corporación.

Para el policía corrupto toda obtención de beneficios por corrupción – negros o blancos; ocasionales o regulares- serán mayores o menores dependiendo del puesto, grado jerárquico, zona de adscripción u horario laboral, y como argumenté más arriba, ellos son asignados de manera discrecional por los mandos superiores. De la misma manera, el acceso a ciertos derechos laborales, como son vacaciones, días de descanso, aceptación de incapacidades médicas, bonos económicos, y, en general, cualquier trámite administrativo que deba realizar el elemento policial, debe contar con el visto bueno de la comandancia. El poder que tienen los mandos para asignar recursos y beneficiar o perjudicar a sus subordinados tiene consecuencias en el manejo de las lealtades y, en última instancia, en el ejercicio del control de la conducta que puede y debe ejercer el mando sobre sus subordinados, como lo veremos en el siguiente apartado.

Lealtades volátiles.

Las muestras de lealtad y obediencia al mando pueden llegar a favorecer la obtención de beneficios laborales. Y porque la asignación de beneficios es un asunto discrecional que puede ser observado como el otorgamiento de un premio o de un favor, el subordinado por lo común se muestra dispuesto a corresponder por dicho favor. El cumplimiento a las órdenes del mando es considerado una forma de correspondencia adecuada, pero, en su afán de obtener o conservar tales beneficios, algunos policías van más allá y no es raro entregar regalos o servir de informante al comandante:

Cada comandante necesita tener gente de confianza en el puesto. Entonces, el oficial de cuartel muchas veces es la persona de confianza del comandante en la base. Demostrando un poquito de fidelidad a ciertos comandantes, siéndole fiel a ciertos principios, demostré que yo podía con eso y más. Muchas veces traicionando a algunos elementos, a algunos compañeros que hacen, dicen o proponen algo en contra del mando y que tú de alguna u otra manera te das cuenta. Pero no se lo dices directamente al comandante, sino se lo induces para que él esté enterado. Se puede decir que se puede ser leal traicionando. O sea, traicionas no abiertamente, sino que manejas la situación para que de una u otra manera el comandante esté enterado de lo que están planeando o haciendo contra él {César, oficial}.

Por los beneficios que se pueden obtener a través de los mandos, existen subordinados dispuestos a mostrar una imagen de ser policías trabajadores, leales y obedientes con los mandos en turno. Sin embargo, no siempre esta imagen es sincera y acorde con las habilidades y actitudes de las personas que la expresan. A muchos policías les es

común encontrar compañeros que han alcanzado ciertos beneficios al mostrar una actitud falsa de lealtad y obediencia:

Es una alegría ver cómo cae un arrastrado. Porque tú ves como sube la gente, se esfuerzan en subir, andan de lambiscones, andan de arrastrados, y eso molesta, porque los verdaderos, los verdaderos elementos, son los que se tallan el lomo en la calle, no los que se pulen con los jefes, esa es la principal alegría: cuando cae un arrastrado {Omar, policía de tropa}.

Había un baboso que con que el comandante nada más agarrara el cigarro, el otro ya le estaba ofreciendo lumbre. Llegaba y le decía: “papi, oiga papi” y esto, “oiga papi” y lo otro. ¡Se veía tan más arrastrado! Y fue señalado y toda la cosa, pero le valió madre, y ahorita está con la regidora de seguridad, ahí está {Saúl, policía en puesto administrativo}.

Así, en no pocas ocasiones, la obtención de beneficios provoca la suspicacia de haber sido obtenidos de manera poco honorable. Por ello, tampoco es raro encontrar a policías que habiendo obtenido un beneficio laboral -como un grado, un cargo, una compensación económica, un mejor horario o puesto laboral-, se esfuerzan por ocultar tal beneficio a sus compañeros o, de no ser posible esconderlo, se esfuerzan por señalar que tal beneficio lo obtuvieron gracias a un reconocimiento a sus capacidades, cualidades, habilidades, destrezas, entrega, sacrificio, o cualquier otra actitud o habilidad particular, pero jamás porque pagaron o mostraron una falsa lealtad:

Yo fui de los que siempre tuvieron de bajada, nunca tuve favoritismos, jamás. Mi grado me lo gané trabajando y nadie puede decir lo contrario {...} Los compañeros no me reconocen el grado, porque aquí hay muchas envidias, pero yo les dije: me pongo a prueba, a que los que estén inconformes compitan conmigo en todas las áreas. Pero no voy a competir de a gratis, si yo veo que alguno me rebasa, me rebasa fácilmente, mis respetos y le dejo el grado, pero si veo que no, que deje su plaza y renuncie, porque tampoco va a ser de a gratis ¿verdad? {Marina, Oficial}.

Mucha gente me conoció, mucha gente vio mi forma de trabajar, entonces, aparte de todo eso adquieres un conocimiento y ya fácilmente puedes decir las cosas cuando se están haciendo mal y puedes demostrar que tú las puedes hacer mejor, o sea, así es como adquieres posiciones en la policía, reconocimiento y mejores puestos, porque te reconocen tus conocimientos {Daniel, Comandante}.

Así, como hay policías inconformes por los beneficios que otros obtienen de manera que a ellos les parece injusta, también hay mandos que se quejan de la deslealtad de sus subordinados. Hay que tomar en cuenta aquí que las promesas explícitas o implícitas que ofrece el mando de recompensar a sus subordinados leales no se pueden cumplir cuando no se conserva la posición de autoridad, pues ciertamente hay mandos y directivos que en el cambio de administración no se ven favorecidos con otro puesto de autoridad en la misma u otra corporación policial, de aquí que haya personal resentido con los mandos que en un momento los beneficiaron y

luego los dejaron solos.¹⁵⁴ De la misma manera, en la corporación se pueden encontrar exmandos resentidos con sus exsubordinados porque se dan cuenta que la lealtad que les decían tener cuando ocupaban una posición de mando demostró ser efímera o falsa cuando dejaron de ocupar tal puesto. Como lo menciona un excomandante:

Las deslealtades se dan mucho, mucho. A mí en lo particular me pasó: muera el rey, viva el rey. Así es, desafortunadamente. Es desagradable porque puede ser que vuelvas a agarrar otro puesto, porque tú sigues, tú sigues, y te das cuenta y conoces a la gente; gente que la habías invitado a trabajar contigo por alguna u otra situación y después te voltearon la tortilla cuando tú ya no tenías mando. Simplemente ya no los vuelves a invitar, simplemente ya sabes como son. Si yo vuelvo a subir, pues ya sé qué gente me voy a llevar conmigo y a qué gente no. Yo sé qué gente puede trabajar conmigo, de la que estuvo conmigo, y qué gente no, ¿sí me entiendes? {Julio, excomandante}.

Así, al hecho de lo poco que duran las relaciones y lealtades por el constante cambio de mandos, hay que agregar el hecho de que tales relaciones se encuentran en constante tensión y conflicto por la apropiación y conservación de recursos. Puesto que en la corporación policial las lealtades no se conservan mucho tiempo y de que hay un constante riesgo de perder los beneficios obtenidos o, bien, la posibilidad de obtener nuevos, es común encontrar policías que trabajan en la creación y mantenimiento de redes de poder e influencia tanto al interior como al exterior de la corporación policial. También es frecuente escuchar a los policías percepciones sobre aquellas autoridades que supuestamente mantienen un mayor número de redes políticas. Con éstas los policías buscan establecer relaciones cordiales pues no se puede saber si podrán llegar a influir algún día en la obtención, recuperación o mantenimiento de beneficios personales a través de su conducto.

Las relaciones con gente influyente no sólo pueden ayudar para posicionarse como personal con mando sino que también sirven a cualquier policía de cualquier nivel jerárquico como un “escudo”, más para evitar castigos que para obtener beneficios. Muchos policías entrevistados aducen tener influencias con este fin, no sólo entre los mandos superiores de la propia corporación, sino también en el partido político que se encuentra en el poder, en el Ayuntamiento, la Procuraduría de Justicia, en la DAIG o en otra corporación policial:

Cuando trabajaba como policía yo era miembro activo del comité municipal de Acción Nacional. El regidor tenía su padrón y te buscaba para que votaras por él en una asamblea interna para elegir a un diputado por ese distrito. Yo vivía en el distrito 9. Él me conoció, él vivía en ese distrito. Ahora es diputado federal. Yo

¹⁵⁴ Por ello, en ocasiones, cuando va a salir una administración se observa que a ciertas personas se les tramita ante el Ayuntamiento el otorgamiento de grados nominativos (“grados derechos”), como una forma de recompensar su lealtad y de protegerlos no sólo con una mejor posición salarial dentro de la corporación sino también con un grado que limite el escarmio de los subordinados o de las nuevas autoridades que llegan sin querer tener relación con los anteriores mandos, sobre todo cuando se trata de una administración proveniente de un partido político distinto al que ocupaba el poder gubernamental.

entablé relación con Juan Carlos Márquez, en aquel entonces era el director de asuntos internos de la policía de Guadalajara. Lo conocí en una asamblea interna que se hizo en el auditorio Benito Juárez, cuando salió para presidente municipal Emilio González Márquez. Juan Carlos se iba a lanzar para diputado federal por el distrito 9, en aquel entonces le tocó el *hueso* de Asuntos Internos, entonces como andábamos en las campañas, él me hizo varios paros. Conocí a mucha gente en el partido que me hicieron varios paros. Yo me escudaba con ellos cuando estaba en la zona 4. Si me arrestaban o me castigaban por andar de cabrón, me ayudaban, me servían de escudo. Todo esto lo hice para tener un cojincito, para que me echaran la mano ante las broncas. Pero no seguí yo con esas relaciones, si no, todavía estuviera ahí {en la PMG} {Manuel, expolicía}.

Este contexto de búsqueda de relaciones influyentes abona para que los mandos inmediatos superiores no realicen en muchas ocasiones acciones estrictas de control contra aquellos policías que se encuentran involucrados en actos de corrupción. Un mando llega a tener cierto temor de denunciar a un subordinado no sólo porque dentro de la experiencia policial se sabe lo difícil que es demostrar la culpabilidad de un policía corrupto sino hay de por medio una parte afectada interesada en que el policía reciba un castigo, sino también por las posibilidades que ofrece la protección de conocidos influyentes y de amigos corruptos dentro del sistema para que un subordinado salve un juicio y una sanción. Así, no es raro encontrar comandantes que se quejan de que a varios de sus subordinados no los puede ni siquiera llamar la atención porque están protegidos por gente de “más arriba”.

Aquí en la zona hay muchos elementos con influencias de mandos ajenos a la zona. No se puede ejercer el mando totalmente en la zona porque están protegidos más arriba. Hay gente con la que no se puede trabajar, no se puede uno meter con esa gente, no se le puede decir nada {Ramón, comandante}.

El constante cambio de mandos acarrea una incertidumbre sobre las personas que ocuparán posiciones de mando, al mismo tiempo que abre la posibilidad para que malos policías puedan llegar a ocupar una posición de poder o mando dentro de la corporación. Nadie puede estar completamente seguro de quien será en el futuro su nuevo jefe. En este contexto, se hace difícil ejercer correctivos disciplinarios estrictos, en especial sobre aquellos subordinados que se encuentran relacionados con el poder político.

Mecanismos institucionales de protección a la corrupción colectiva y de los mandos superiores.

Ahora bien, el acceso a los recursos y beneficios laborales discrecionales se da por los conductos jerárquicos establecidos. Aún cuando los oficiales no controlan directamente recursos institucionales, sí son mediadores ante los comandantes para otorgar y quitar beneficios, de aquí su poder, y son a ellos a quienes regularmente los policías de tropa deben dirigirse para obtener un beneficio laboral o evitar un

castigo.¹⁵⁵ De la misma manera, a través de su comandante los oficiales pueden verse agraciados o afectados con la entrega o el retiro de beneficios. Por su parte, a los comandantes los benefician o perjudican sus supervisores y a éstos el director operativo, quien, en última instancia, depende del director general para la obtención de beneficios.

En ocasiones, los subordinados “brincan conductos” con el fin de tratar en una instancia superior una cuestión laboral, pero esto por lo común se observa sólo cuando el subordinado es afectado en lo que considera un derecho laboral que administrativamente no lo puede resolver su mando inmediato superior, como sería, por ejemplo, la aceptación de una incapacidad médica, no en asuntos de beneficios discrecionales que le compete otorgar o quitar a su mando inmediato superior, como sería, por ejemplo, la permanencia o cambio de subzona de vigilancia.

Como lo marca el primer inciso del artículo 61 del Reglamento Interior, se considera una falta que se sanciona con arresto el que un policía “brinque conductos”; esto es, la institución obliga para cualquier asunto relacionado con el trabajo policial dirigirse, “de manera respetuosa”, con su superior inmediato. Esto tiene como fin mantener el control sobre una línea de autoridad a través de la acumulación de poder por un solo sujeto sobre el personal subordinado y representa, en última instancia, una protección a los mandos superiores por el poco acceso que se tiene para saber de su persona y comunicarse directamente con él. Por ello, no es raro encontrar que la mayoría de policías de tropa no tengan contacto con algún superior jerárquico, más allá de su comandante, y principalmente con su encargado de turno, y menos aún con el director de la policía.

No hay comunicación con el director. No se dejan ver. A veces ni siquiera llega a ser conocido por los compañeros. Muchas veces no sabemos quién es el director. Sabemos su nombre, mas no físicamente. Bien no lo podemos topár en la calle y no sabemos quién es {Ernesto, policía de tropa}.

Así, la corrupción interna se evidencia en mayor medida entre la tropa y los oficiales encargados de sección, por ser éstos los mandos inmediatos de la tropa y, por lo tanto, los que median en la asignación de beneficios y castigos a ella, pero también por representar la mayor cantidad de subordinados y de mandos en la corporación.¹⁵⁶ También, por el contacto cotidiano que mantienen con la tropa, los oficiales y comandantes de zona y grupos son los más expuestos a las quejas de sus subordinados por corrupción interna o por favoritismo hacia algunos de sus colegas.

¹⁵⁵ Así, por ejemplo, aunque el arresto de un policía de tropa sólo puede ser aplicado por un mando con grado de comandante, una gran cantidad de arrestos son girados a partir de lo que informan los oficiales, pues son éstos los que tienen, no sólo un contacto continuo con la tropa, sino también el mando inmediato y directo sobre ella.

¹⁵⁶ Una zona o grupo sólo tiene un comandante y dos segundos comandantes; mientras puede llegar a tener 10 encargados de sección y trescientos subordinados.

Al igual que sucede con el constante cambio de autoridades que implica el constante cambio de lealtades, la lógica del ejercicio de la autoridad, que conlleva la comunicación entre los subordinados y un solo mando, dificulta que la corrupción –interna y externa- se encuentre generalizada a manera de camarillas y redes de protección que van de los directivos hasta la tropa. Esto se acentúa más aún si tomamos en cuenta que, así como el subordinado no puede regularmente brincar conductos hacia arriba, tampoco es frecuente que el mando brinque conductos hacia abajo. El ejercicio de la autoridad basada en una sola persona provoca que, como un respeto al poder de mando de cada jerarquía y como una forma de salvar responsabilidades, una autoridad no pueda llegar a supervisar más allá de la jerarquía inmediata inferior; esto es, que no pueda, en la práctica, “salvar conductos” hacia abajo. Así, por ejemplo, el supervisor del comandante puede indagar respecto a lo que están haciendo los subordinados del comandante, pero para poder proceder contra ellos sólo cuenta con la información que le da el mismo comandante, y, en la práctica, muy poco cuestiona o verifica que dicha información sea correcta porque sería lo mismo que cuestionar la autoridad del mando que supervisa.

El seguimiento de los conductos jerárquicos establecidos para la adquisición de beneficios discrecionales genera que entre más arriba en la cadena jerárquica se encuentre el mando más difícil es entablar una relación corrupta con él. Así también, entre más arriba en la cadena jerárquica se encuentre la relación corrupta, ésta se encuentra más fuera del alcance de observación de las jerarquías inferiores y de la sociedad en general. Esto genera a su vez una cortina de protección a la corrupción de las jerarquías superiores, muy conveniente para la vida institucional, pues entre más evidente se haga que los altos mandos se encuentran involucrados en actos de corrupción mayores son las consecuencias negativas para la institución, por los posibles escándalos sociales y políticos que ello representa.

Por supuesto, no se descarta la existencia de intermediarios entre jerarquías para fines deshonestos y la conformación de pequeños grupos con gente ubicada en diversas jerarquías que tienen como objetivo obtener ganancias a través de la corrupción. Pero, como hemos mencionado, estas redes de corrupción tienen una vida limitada en el contexto de los constantes cambios de autoridades. Y las lógicas de autoridad hacen que, en caso de ser descubierto en actos de corrupción, las responsabilidades sean asumidas en última instancia a título personal o a título de una sola cadena del eslabón jerárquico. Siempre se podrá argumentar que las jerarquías superiores no sabían lo que sucedía en un eslabón jerárquico inferior porque la información que se obtiene del mando inferior se asume como veraz y responsable. Y en todo caso, siempre se le podrá juzgar como un traidor a los valores institucionales y a las personas que lo habilitaron como mando.

Conclusiones.

La hipótesis de pactos u acuerdos entre autoridades políticas y policías para la obtención de lealtad de los primeros a cambio de tolerancia en los actos ilegales de los segundos ofrece una imagen de que la corrupción está tan extendida en la institución policial, de que poco se puede hacer contra el poder de los policías como grupos y de que todos los policías en mayor o menor medida se ven beneficiados – y están conformes- con este estado de cosas.

Sin embargo, en la corporación policial tapatía no se observan grupos de poder conformado por policías, ni líderes o caciques institucionales con los cuales cada nueva administración que llega deba, a través de acuerdos informales, negociar diversos intereses para mantener el control de la corporación policial. Tampoco se observa la existencia de un conjunto de mandos que se hayan mantenido como tales a través de varias administraciones, y mucho menos organizados en torno a un líder o grupo, ni grupos o asociaciones de policías que realicen presión sobre la institución para impulsar programas, políticas, cambiar o mantener el estado de cosas. No existe tampoco un mandato de alguna autoridad para ser tolerantes o permisivos con la mala conducta de los subordinados; sino un sistema que no promueve la supervisión interna más importante: la de la autoridad inmediata superior.

El contexto de alternancia y descentralización política ha provocado constantes cambios de mandos en la institución policial que posibilitan la existencia de un entorno de permisibilidad y tolerancia hacia la mala conducta del colega y del subordinado, pues con cada cambio de autoridades, por un lado, se genera la posibilidad de que el mando sobre el grueso de la fuerza policial se encuentre en manos de un policía habilitado con poco poder para ejercer correctivos a sus iguales y, por otro, se establece la oportunidad para que el subordinado llegue a ocupar un puesto de mando, sin más mérito que el estar ubicado en algún lugar de la red de amigos o conocidos de los funcionarios de la nueva administración que gobierna a la institución. Por su parte, todo mando sabe que con el cambio de autoridades puede llegar a ser relegado a una posición de subordinación, o pueda ser congelado de sus funciones o, de plano, obligado a renunciar de la corporación policial. A sabiendas de esto es una buena estrategia para el mando no hacer un uso de su autoridad y poder de control de manera estricta, sobre todo con sus aliados, amigos e influyentes.

Así, se tiene la existencia de un dispositivo formal que apoya el relevamiento de mandos en forma un tanto pacífica, pero genera debilidades en la autoridad porque la principal manera obtener la lealtad y obediencia de sus subordinados es a través del otorgamiento de recursos y beneficios que están al alcance de la autoridad otorgar de manera discrecional.

Como observamos en este capítulo tales prácticas no se derivan de grupos, camarillas o hermandades que se protegen entre sí para obtener ganancias ilícitas

de manera impune, sino que forman parte del mismo sistema instaurado legalmente. Incluso grupos con poder dentro de la institución policial se pueden conformar al amparo de dicho sistema sin que nadie pueda señalar que tal conformación es ilegal. Las promociones no necesitan ser justificadas bajo ningún argumento que no sea la prerrogativa discrecional de la autoridad política.

En este sentido, la corrupción inicia en la lucha constante y periódica por los puestos, cargos, horarios y zonas de adscripción que se otorgan de manera discrecional, sin considerar habilidades, conocimientos y experiencias del trabajo policial que -como lo veremos en el siguiente capítulo- legitiman ante la tropa la autoridad del mando.

LAS DEBILIDADES DE LOS CONTROLES INTERNOS

Introducción.

Lo que más me molesta es que mucha gente use a la corporación para enriquecerse ilícitamente, que usen su placa, que se escuden en un cargo para hacer cosas y aprovecharse de la ciudadanía, de cobrar cuotas, todo ese tipo de cosas es lo que me disgusta. Y esto es todo un sistema. Inclusive un día un comandante me dijo, un día que ya regresó a la corporación nuevamente, me dijo: "Mira, el sistema así es y no lo vas a cambiar. O te haces al sistema o te vas, porque tú solo contra el sistema no vas a poder. No lo vas a poder cambiar. O te haces al sistema o te sales". Y pues ahora sí, con todo y el perdón de la expresión, pues qué sistema tan cabrón. Es la verdad, qué sistema tan difícil. Y es muy negro, es muy turbio y muy desagradable, porque sabes que la gente que tiene muchas ganas de trabajar y que realmente quiere la camiseta le pierde el amor. ¿Y sabes qué es lo que piensa? ¡Pues que hay que hacernos igual que todos! {Horacio, oficial}.

El presente capítulo aborda la aplicación institucional de controles internos que limitan la identificación que los policías muestran con valores y normas en torno al ejercicio de la autoridad y a lo que ellos consideran ser un buen policía.

En los estudios sobre instituciones policiales existe toda una tradición que centra su atención en valores y normas que se generan a partir de la interacción cotidiana de los individuos con su entorno laboral y que tienen la función de controlar formas de trabajo y conductas deseables en los individuos. Según Loubet del Bayle (1992), la creación de un entorno de valores e ideas sobre los objetivos y fines de la labor policial es uno de los mecanismos más efectivos para modelar la conducta de los policías. Para este autor, aun cuando existen controles burocráticos directos, éstos no tienen la eficacia de los símbolos, percepciones e ideas en torno a lo que debe ser una buena conducta, sobre todo si se toma en cuenta que para la organización es imposible supervisar todo lo que hace el subordinado. En este sentido, lo que se aborda en este capítulo es la oposición entre controles internos formales y controles internos informales.

Como lo han señalado estudiosos del comportamiento policial (Skolnick, 1975; Bayley y Bittner, 1984; Torrente, 1996; entre otros), el policía aplica normas y reglamentos en situaciones complejas donde, al no existir manuales de cómo hacerlo, debe valorar la conducta de las personas con las que entra en contacto y ejercer su discrecionalidad en la interpretación de las situaciones, Es en este senti-

do que el policía tiene autonomía para ejercer su autoridad de manera personal. Es imposible supervisar todo lo que hace y señalarle cómo debe actuar en cada situación compleja que se le presenta. Por esto, para la institución es importante que los policías interioricen principios, normas y valores acordes con los objetivos y funciones policiales, como serían el respeto por la legalidad, la autoridad y la obediencia, entre muchos otros.

Sin embargo, en México no se concibe la existencia entre los policías de valores y normas vinculadas con la generación de un servicio de calidad respetuosa de la legalidad. Esto para muchos autores acontece en gran parte porque las instituciones policiales mexicanas existen acuerdos informales, a través de los cuales se distribuyen privilegios y favorecen las lealtades personales, y ello facilita que no existan parámetros claros con respecto a las responsabilidades y a los procedimientos de actuación. Todo lo cual favorece entre otras cosas la corrupción y la prepotencia de los policías, la constante violación de los derechos humanos y la falta de profesionalización de los elementos operativos.¹⁵⁷

Sin embargo, en este capítulo aduzco que la mayoría de conflictos entre mandos y subordinados no se generan primordialmente por la obtención o conservación de beneficios ilegítimos, sino que nacen de la afectación de intereses y beneficios considerados legítimos.

Como ya hemos observado en la institución policial nadie de antemano tiene garantizado una posición laboral en zona, horario, puesto, cargo, recursos económicos y materiales, porque tal posición laboral pasa por la discrecionalidad de los mandos. Para el policía subordinado que no se ve beneficiado por las prerrogativas de las autoridades para asignar beneficios y recursos institucionales, una forma de protegerse o modificar la propia posición laboral es impulsar el reconocimiento de las competencias, habilidades y recursos que se consideran ganados legítimamente en la labor policial.

Sin embargo, la existencia de una percepción institucional de que los males de las corporaciones policiales se encuentran principalmente en la calidad de los recursos humanos tiene efectos en la implementación de políticas de control y supervisión, sobre todo porque, como lo veremos más adelante, las acciones de gobierno para controlar la conducta policial se enfocan en el hostigamiento laboral, la reducción de derechos laborales y en limitar el uso de su discrecionalidad, lo cual tiene consecuencias en el funcionamiento de los mecanismos de control interno y en el trabajo policial cotidiano.

El adjudicar la causa de los abusos policiales en los individuos impide, por un lado, observar aquellos factores de tipo estructural que están detrás de las acciones, y, por otro, limita la responsabilidad de los alcaldes y jefes policiales, quienes es común que argumenten al iniciar su gestión que a su llegada se encon-

¹⁵⁷ López Portillo, 2000; Macedo, 2005; Pérez, 2004; Fuentes, 2005 y Bergman, 2007, entre otros.

traron con una corporación infestada por policías corruptos por lo que le será necesario aplicar cambios de mandos y de puestos, así como ejercer mano dura contra los malos policías.

En este capítulo considero que una explicación a las posibilidades que tienen los subordinados para negociar la autoridad y el control de la jerarquía, más allá de las reglas formales que dictan que la designación del mando es un asunto discrecional, se puede encontrar en la legitimación que del mando hacen sus iguales y los subordinados siguiendo criterios de una cultura laboral, donde la experiencia, el conocimiento de la labor y la protección del personal son valores importantes para el manejo de la autoridad. Todo esto genera la posibilidad de que los recursos, intereses y beneficios laborales se negocien a partir del conocimiento y manipulación del contexto y de la identificación con ciertas habilidades, actitudes y valores.

Controles internos vs controles externos.

Se puede llegar a pensar que los policías son sancionados y destituidos principalmente por el trabajo que realizan los OPDH y las IAI, pero no es así. Los policías tapatíos son destituidos en su gran mayoría por el inicio de procesos administrativos que parten de la mismas autoridades policiales, bien por supervisión interna de los mandos y de la propia corporación, bien porque la Procuraduría de Justicia inicia averiguaciones previas contra policías por delitos de los cuales son acusados.

Así, por ejemplo, según informes de la Dirección Jurídica (DJ) de la corporación tapatía, instancia que depende directamente del Síndico del Ayuntamiento y que es la encargada de ejecutar las sanciones contra los policías, durante los primeros 22 meses de trabajo de la administración policial 2010-2012, la corporación dio de baja a 140 elementos, de los cuales 87 fueron por destitución,¹⁵⁸ pero en el 2010 como se observó en el capítulo dos las bajas policiales vía la DAIG fueron tan sólo cinco.

Los despidos de policías por la DJ se debieron a procedimientos administrativos derivados de violaciones a una o varias de las 16 fracciones del artículo 82 del Reglamento Interior que en general castigan la indisciplina laboral, no actos de abuso policial contra la ciudadanía. De hecho, el Reglamento Interior no registra una sola falta que se relacione con corrupción o abuso de autoridad frente a los ciudadanos. Esto nos señala el bajo impacto que tiene la DAIG, y por ende las quejas ciudadanas, para depurar a la corporación policial tapatía, así como la pre-

¹⁵⁸ *El Informador*, 24 de octubre de 2011. Las bajas también se generan por renuncia voluntaria, fallecimiento, incapacidad permanente, jubilación, etc. Causas todas éstas que nada tienen que ver con destituciones por mala conducta.

ponderancia que tiene la propia corporación en la destitución de elementos policiales.

Al igual que pasa con el *Reglamento para Vigilar la Actuación de los Elementos de la Dirección General de Seguridad Pública de Guadalajara* que aplica la DAIG, varias de las faltas laborales que contempla el *Reglamento Interior de la DGSPG* y que ameritan la destitución son muy subjetivas. Por ejemplo, en la “falta” relativa a la “pérdida de confianza” que establece el artículo 82 pueden caber muchas conductas. Por supuesto, se puede llegar a considerar que un policía acusado de algún delito se le pierde la confianza, pero también caben muchas otras consideraciones para la pérdida de confianza que nada podrían tener que ver con la comisión de algún delito o abuso contra la ciudadanía. La carencia de sentido objetivo para establecer una clasificación de conductas que ameriten sanción tanto permite que se cometan abusos contra policías como favorece el que verdaderos delitos puedan ser pasados por conductas poco graves. Para muchos de los policías entrevistados para este trabajo la primera opción es la más común. Esto es, para ellos, la institución los sanciona por el más mínimo motivo y comete constantes abusos a través de la aplicación del Reglamento Interior.

Ahora bien, como señalamos más arriba, pareciera que es más fácil para la corporación destituir a un elemento apelando a un reglamento interno que permite la aplicación de sanciones por diversos y variados motivos, muchos de ellos subjetivos, que realizar una investigación y juicio a partir de las quejas ciudadanas. Sin embargo, esto no explica el que la institución no promueva la supervisión, vigilancia y castigo a los actos corruptos y abusivos de los policías contra los ciudadanos. ¿Por qué negarse a involucrarse en la investigación, vigilancia y persecución de los abusos cometidos contra la ciudadanía? Esto es muy conveniente cuando se quieren proteger las lealtades que continuamente se generan con el cambio constante de mandos que al menos cada periodo gubernamental tiene lugar. En este sentido, es mejor una instancia externa que recoja e investigue las quejas ciudadanas que un control interno que pueda generar conflictos al interior de la corporación. Cuando un ciudadano se queja siempre existe el riesgo de tener que transparentar todo el proceso de sanciones ante la opinión pública. En cambio, la oscuridad con que se manejan las destituciones de los policías permite manejar un discurso de apego a la legalidad, aún cuando dicha legalidad sólo se ejerza contra los desleales e indeseables.

El despido de policías no sólo tiene como objetivo el de limpiar a la institución de malos elementos que atentan contra la sociedad, sino también el de deshacerse de personas no gratas para las autoridades o consideradas no útiles para el trabajo operativo. Alvarado y Davis (2001:131) habían hecho notar ya hace algunos años que las depuraciones en las corporaciones policiales “han sido un instrumento político usual de las autoridades, no para combatir la delincuencia, sino para establecer líneas de mando, o por móviles políticos”

En este sentido, un efecto no explícito de las políticas de depuración es el fortalecimiento del poder de los mandos y las máximas autoridades policiales, ya que los procesos de destitución y la prerrogativa de despedir a cualquier elemento sin que éste tenga posibilidad de ser reinstalado se deja en manos de ellas. Y esto no siempre es positivo para la institución, sobre todo si no se está seguro de que los mandos no tengan otros intereses ajenos a los fines y objetivos de la seguridad pública y el servicio a los ciudadanos, como sería el buscar desterrar a aquellos policías que estorban en el manejo de las ganancias ilícitas que deja el trabajo policial.

Entonces, de lo dicho se deriva que aquí se aduce que la aplicación de sanciones a los policías parten principalmente de los controles internos y de la cadena de mando, que dichas sanciones pueden ser por motivos subjetivos y discrecionales y que esto abre la posibilidad para la negociación de las sanciones y para aplicarlas sobre los indeseables.

El control de la corrupción interna y la legitimación del mando.

Para los policías tapatíos que ingresaron a la corporación en los años ochenta hay diferencias en materia de corrupción interna entre la actualidad y el momento de su ingreso. Ellos recuerdan que era práctica común que los mandos aceptaran pagos en especie, servicio o dinero para asignar a uno de sus subordinados un arma, una patrulla, la ubicación en una zona o puesto, el otorgamiento de días de descanso, el nulificar una boleta de arresto, etc., y eran complacientes y tolerantes con la extorsión, el robo y delitos mayores que los subordinados hacían de los ciudadanos. Ante una queja ciudadana era común la protección de los mandos o, en su caso, sólo sancionaban de manera leve.

Según policías entrevistados para este estudio, aun cuando todavía se observa, la corrupción interna ha disminuido sustancialmente:

Hace muchos años había comandantes que promovían la corrupción. Ahora es muy raro encontrarse un comandante que te pida algo. Antes para subirte a patrullar tenías que darle dinero al comandante {Guillermo, oficial}.

Ahora ya no hay tanta corrupción como antes. Sí la hay, pero sí ha bajado, muchísimo. Antes los patrulleros tenían que dar una cuota para ser patrullero, porque había mucho dinero en la calle y a toda la gente *la calificabas* {la extorsionabas}, porque no había asuntos internos, no había quién te jalara las orejas, porque tú tenías autoridad completa {Antonio, policía de tropa}.

Los actuales comandantes no son rateros, porque no nos ha tocado ningún acoso sexual ni nos ha tocado que nos pidan billete y anteriormente sí. O te mochas con la nalga o te mochas con el billete, y yo les decía billete no tengo y nalga no suelto pues me *traían a carrilla* {abusar}. Ahorita no, ahorita no hay eso {Marina, oficial}.

Ahora las instancias de control externo, los medios de comunicación, los partidos políticos y la sociedad civil organizada tienen una mayor vigilancia que antaño sobre la actuación policial. Pero, además, con el crecimiento delictivo de los años noventa también hubo un crecimiento de los recursos financieros y materiales para las corporaciones policiales, lo que ha provocado que en la actualidad los recursos laborales individuales, como son un vehículo, un arma, un radio, ya no presenten escasez como antaño, con la consecuente falta de incentivos por parte de los subordinados para pagar por ellos. Para el policía son importantes estos aditamentos como una forma de protegerse de los riesgos inherentes al trabajo policial. Para el policía deshonesto tales recursos son además una herramienta que le permiten obtener más y mejores ganancias. Un policía corrupto sin arma, sin vehículo y sin radio se encuentra más limitado para ejercer abusos contra la sociedad.

Por otra parte, hay que tomar en cuenta que los salarios han aumentado, sobre todo el del comandante, y que en el contexto de crisis económicas son un importante incentivo para actuar de manera institucional e intentar evitar problemas por denuncias o acusaciones internas o externas.

En principio, se puede esperar que todo policía desea proteger su trabajo y evitar cualquier denuncia en su contra y de que a todos los mandos les interesa mantener cierto orden y control de los delitos en su demarcación territorial porque existe una voluntad institucional de moverlos si no dan resultados satisfactorios o si las quejas ciudadanas y los índices delictivos aumentan en su zona de manera desproporcionada. Como lo menciona un policía entrevistado:

Todos los comandantes claro que tienen sus presiones. El comandante tiene la presión de sus mandos superiores, de nosotros, de los ciudadanos. Y ningún comandante tiene segura la comandancia, el comandante sabe que el director operativo y el director general cuando ellos lo decidan lo quitan, entonces él tiene que hacer lo que la superioridad le dice, él tiene que dar resultados, él tiene que acabar rápido con cualquier conflicto {Pedro, policía de tropa}.

Para el policía sujeto a un procedimiento administrativo por abuso o corrupción policial ahora es más difícil que sus mandos inmediatos lo puedan proteger. Ahora el comandante del subordinado no tiene todo el poder para castigar o perdonar los actos ilegales de sus subordinados, sobre todo cuando media una denuncia ciudadana. Tampoco puede evitar que las sanciones que impone la Dirección de Asuntos Internos se hagan o no efectivas porque se trata de una instancia externa a su dominio. Por esto, y en ocasiones por no querer compartir ganancias, en la corporación es común escuchar que nadie obliga o exige a alguien a participar en actos de corrupción si no lo desea.

Tú puedes empaparte si quieres. Nadie te obliga, ningún compañero te obliga. Si a ti te gusta la *transa* {corrupción} pues te metes; o sea, ellos no te dicen métete. Ellos dicen, si tú quieres que te caiga el problema, éntrale; si no, nadie te mete. O sea, son respetuosos en ese sentido. Si tú quieres meterte en *brincas* {problemas}, órale, sino no {Antonio, policía de tropa}.

En el mismo sentido, hay que tomar en cuenta que los comandantes tapatíos son diariamente supervisados por la Dirección Operativa y desde ya hace algunos años por un grupo creado ex profeso para este propósito, conocido como “los Deltas” y que no es raro que reciban algún tipo de sanciones. Así también, los comandantes son periódicamente cambiados de zonas con el fin de evitar que generen no sólo malas relaciones con vecinos y delincuentes, sino también para que no establezcan relaciones estrechas con sus subordinados:

Continuamente cambian a todos los comandantes de zona, supuestamente porque ya están muy maleados, ya están muy familiarizados con las personas y se pueden corromper, pero no ven todo lo que perjudican al quitar los mandos que están trabajando bien {Venancio, oficial}.

A pesar de lo señalado y de que la percepción de los policías sobre la corrupción interna ha disminuido, ésta no ha desaparecido del todo, sobre todo porque todavía hay recursos preciados que controlan con cierta discrecionalidad los mandos, como son el puesto laboral, el horario de trabajo, la zona de adscripción, los permisos para faltar, la dispensa de un arresto, etc. En todo caso, la corrupción interna se maneja con mucho sigilo por los riesgos que representa para la pérdida de autoridad y del cargo.

Yo creo que abajito del agua todavía hay oficiales que cobran por dejarles una subzona a los elementos ¿Por qué pelear una subzona? Pues porque cobran la renta. Porque ya saben los negocitos, ya saben dónde están los marigüanitos. Van y tocan en las casas {donde se venden drogas}, “te mochás porque si no, no vas a tener ningún cliente”. Donde venden las drogas pasan por su mochada, o sea, por muchas cosas, y el oficial sabe, el oficial bien que sabe {Marina, oficial}.

La disminución de la corrupción interna tiene un efecto positivo en la limitación de la corrupción externa. Esto porque al entablar una relación corrupta entre mando y subordinado se establece una complicidad que promueve la permisividad hacia los actos corruptos externos del subordinado bajo la consideración de que si se otorga un pago ilegal, por ejemplo, para obtener la adscripción a una zona, se tiene cierto derecho al disfrute de los beneficios ilegales que ella brinda. Además, el que el mando reciba dinero de sus subordinados por el otorgamiento de recursos y beneficios diversos promueve la impunidad de los actos deshonestos de su personal, ya que ante una posible queja ciudadana por los actos ilegales del subordinado corrupto, el mando tenderá a protegerlo, como una forma de mantener la complicidad y las ganancias corruptas de ambos. Es por esto que Azaola(2006:138) señala que la sospecha de que todo puesto o beneficio ha sido obtenido por favores o pagos económicos “quebranta el principio de autoridad y la legitimidad del mando”.

Sin embargo, no parece que hayan disminuido las suspicacias en torno a que de manera ilegítima alguien haya obtenido puestos y recursos institucionales. Es muy común escuchar en la corporación de que todo supuesto beneficio fue obtenido por haber hecho algún pago, favor, recomendación o comportamiento

indigno, pero casi nunca por un reconocimiento a sus conocimientos, cualidades, experiencias o habilidades policiales.

Como señalé en el anterior capítulo, los beneficios lícitos –e ilícitos- que puede obtener un policía en su labor cotidiana son amplios y variados, pero la posibilidad de obtenerlos, y el riesgo de perderlos una vez obtenidos, pasan por canales que no necesariamente tienen que ver con criterios de competencia laboral, sino en muchas ocasiones por la relación que pueda llegar a establecer con su mando inmediato superior y con las redes políticas que éste logre establecer al interior y exterior de la corporación. Por supuesto, en un contexto donde las asignaciones de puestos y recursos son discrecionales, también cabe pensar que los beneficios institucionales fueron obtenidos mediante un pago.

Si bien es cierto que la corrupción interna desfavorece el acceso a recursos para todos aquellos que no entran en una relación corrupta con los mandos (Reyes, 2003), una corrupción interna, basada en el pago en moneda, especie o servicio, junto con una tolerancia y protección a la corrupción externa, que se dé de manera generalizada y abierta –como afirman muchos policías que se verificaba anteriormente en la PMG- permite una competencia más abierta por los recursos legítimos e ilegítimos, así como un acceso a los mismos al mejor postor. Todo aquel que puede pagar tiene acceso y puede reclamar su derecho al usufructo de tales beneficios, así como la protección a sus intereses sobre ellos por parte de la autoridad que se los cedió.

Según los policías entrevistados ahora los pagos para la obtención de beneficios y recursos institucionales no se observan al menos abierta y generalizadamente. Esto nos puede llevar a suponer que puesto la corrupción interna ha disminuido existen mejores condiciones para que la asignación de beneficios hacia los subordinados pase por canales más justos y equitativos y para el fortalecimiento de una deontología laboral que reconozca y premie los méritos, habilidades, conocimientos y experiencias policiales. Pero no es así.

Como lo pudimos observar en el anterior capítulo la asignación de recursos y puestos en las corporaciones policiales mexicanas es una prerrogativa formal y discrecional de las autoridades y mandos. Al no haber mayor justificación en la otorgación de lo que es visto como beneficios que la discrecionalidad del mando la suspicacia se instala con facilidad. Por ello, sigue siendo muy común en la PMG la percepción de que existe una fuerte corrupción interna que alienta las injusticias dentro y fuera de la corporación:

Tenemos muchísimos buenos elementos, pero no se les ha reconocido. Llegan y *ponen de dedazo* {promueven} a gente ineficiente, que al mismo compañero se le baja la moral, que dice: “Oye, espérate, me aventé un servicio donde me partieron el queso, me pusieron unos fregadazos, y no obtuve nada. Y continuamente estoy metiendo buenos servicios. Pos, ¿sabes qué? Me hago del montón, nomás ahí ando vagando, dando vueltas, y no trabajo” {Horacio, oficial}.

Mira, pusieron de comandantes a gente que no tenían conocimiento. Hicieron una serie de barbaridades. Se vendieron grados, y ahí sí te puedo decir que se vendieron grados. Tú vas a ver a mucha gente que va a caer ahorita con los cambios, si es que los mueven, y van a quedar con grados, y con grados nominales, de nombramiento, que eso me es muy desagradable {...} Y yo siento que si me vuelve a pasar otra cosa de estas {un enfrentamiento armado con unos asaltantes}, no la libro. Yo siento que si me vuelve a pasar ahora sí me matan. Yo siento eso, porque sí tengo temor. Sí quiero a mi corporación, pero ¿sabes qué me desilusiona? Me he puesto a pensar que no vale la pena, por la gente que llega sin querer a la corporación. Me estoy refiriendo a los jefes, a los mandos, toda la gente que llega a gobernar la institución y que nada más ve por sus intereses propios, personales y políticos, nada más. ¿Tú crees que me voy a poner en medio para que me maten por esos hijos...? “Yo soy el director general y vean lo que hacen mis muchachos”. Sí, ¿y cuándo me maten quién va a darles de comer a mis hijos? Simplemente, de los compañeros que se han muerto, para que les dieran el seguro a sus señoras, aguas, una de trámites, una de trabas, una de problemas, una de papeles, una de vueltas. Han llegado viudas a decir: “¿Sabes qué? Ya, ya estuvo bueno, si me van a dar algo, dénmelo, si no, ya quédenselo, pero díganmelo, díganmelo claro, y ya estuvo, me voy a la chingada” {Saúl, policía en puesto administrativo}.

Ahora bien, por un lado muchos policías admiten que sigue habiendo corrupción en la asignación de puestos y recursos, pero por otro lado ante la pregunta de con quién hay que acudir para comprar un grado, un puesto de mando o la asignación a una zona de la ciudad donde se puedan obtener jugosas ganancias por corrupción, nadie de bien a bien dice saber. La respuesta casi siempre es la misma: hay que tener la amistad o influencia de algún político o funcionario de alto nivel en el gobierno. De igual manera, ningún mando entrevistado para este estudio han reconocido haber obtenido el puesto o grado por haber pagado. Todos señalan, en cambio, haber obtenido el puesto o grado, gracias al reconocimiento a su experiencia y conocimientos por parte de algún superior jerárquico o de alguna autoridad de gobierno con la que han mantenido contacto, amistad o influencia, pero jamás por haber pagado en dinero, especie o servicio.

Entonces, ¿la percepción de muchos policías de que la corrupción interna existe todavía en la PMG no tiene fundamento? No lo creo así. Tiene fundamento en tanto no hay transparencia en la asignación de puestos y recursos, y la oscuridad y el silencio con que estos se otorgan permite cualquier escenario.

Sin embargo, creo que para mejor entender tal percepción y las críticas que comúnmente reciben los mandos y los beneficiados de la institución por parte de los subordinados y colegas, hay que considerar que el acceso a beneficios es más limitado que antaño para muchos policías tapatíos, sobre todo para aquellos orientados a las actividades policiales de la calle que no tienen los canales ni accesos para pagar por un beneficio como antaño.¹⁵⁹ El dinero, las especies o los servi-

¹⁵⁹ Porque las promociones se otorgan de manera discrecional y a través de la mediación de algún funcionario de gobierno o actor político es que hay policías que toda su vida laboral permanecen con el mismo grado jerárquico. Recientemente el actual jefe de la PMG, Salvador Caro, reconocía que “hay un rezago de justicia laboral, elementos ven pasar las administraciones, tienen sus expedientes limpios y

cios ya no fungen como una moneda de cambio abierta y generalizada que posibilite a cualquiera acceder al mercado de los bienes institucionales. Los canales de acceso –las influencias, amistades y redes sociales con autoridades con poder para asignar puestos y recursos- están restringidos y son más subjetivos que los pagos en dinero, sobre todo en un contexto de vigilancia social y política en que se encuentra la PMG.

Además, las críticas y difamaciones tienen lugar porque no todos los policías aceptan como legítimo el que en la asignación de puestos no se tomen en cuenta los conocimientos, experiencias y habilidades de los colegas, ni que no existan promociones abiertas justas y transparentes. No siempre se comprende o acepta el que la prerrogativa de las autoridades y mando para la asignación de recursos y puestos está formalmente establecida en las leyes y reglamentos y que por lo tanto las asignaciones institucionales no son en principio ilegales y, en este sentido, tienen que estar mediadas por la corrupción.

En este contexto, muchos policías son muy dados a externar su rechazo a las autoridades civiles y extrañar a los mandos de procedencia militar que, a diferencia de muchas corporaciones policiales en el país, desde mediados de los años noventa no tienen presencia en la PMG.¹⁶⁰

Los policías tapatíos con antigüedad recuerdan a los mandos policiales de procedencia militar como personas que mantenían una estricta disciplina en la corporación a tal punto que era muy difícil realizar o dejar de realizar una actividad legal o ilegal sin el conocimiento del mando inmediato superior. Sin embargo, a la vez, muchos policías con antigüedad tienen una imagen de los militares de personas muy corruptas y que extorsionaban a los subordinados por muchos y diversos motivos, ya fuera para otorgar beneficios o para quitar castigos.

Antes, cuando los mandos eran militares, tú tenías que estar bien alerta de tu radio, porque tú sabías que si tú dejabas tu radio al aire era una boleta de arresto, porque no estabas a la escucha y no había poder humano que te quitara la boleta. Antes no te tenías que bajar de la unidad, nada de que estoy en la comida, no. Estabas en un módulo y tenías que estar a la escucha del radio, porque si no te arrestaban, si te preguntaban algo por radio, la cabina no te lo repetía, a la primera tenías que contestar, sin titubear. Checaban cuadrante, tenías que responder enérgico y fuerte si no pensaban que te estabas durmiendo. Y no valían pretextos. Ya cuando te decían espere 70 {órdenes} es porque te esperaba un regañadón y tenías que firmar tu boleta de arresto. Entonces, es obvio que todo mundo estaba muy *acalambrado* {asustado}. Si había más estrés era porque había más supervisión. También había más corrupción, o sea, porque igual iba a llegar el encargado de turno y me iba a pedir la cuota de mi subzona. Yo sabía que para yo andar patrullando en una zona

siguen siendo policías de tropa a pesar de que tienen una antigüedad de hasta 20 años”. En *El Informador*, 15 de enero de 2016.

¹⁶⁰ El último director policial tapatío con formación militar fue el teniente de fragata, Alejandro Flores Balderas, quien renunció a la corporación el 3 de diciembre de 1996 para ocupar el puesto de Secretario Técnico del Consejo Estatal de Seguridad.

del silencio, o sea, en una zona tranquila, yo tenía que dar una cuota. Muy estrictos, pero muy rateros. Sí es cierto {Guillermo, oficial}.

Los mandos militares podrían ser corruptos, y permitir que el subordinado obtuviera diversas ganancias por este medio, pero sobre todo, así como lo castigaban con dureza lo protegían con firmeza.

Los mandos militares nunca nos dejaban hacer lo que queríamos. Cualquier cosa, cuando hacíamos mal, mal nos iba porque incluso si llegábamos a cometer un delito el mismo director nos agarraba y nos entregaba, pero si veía que sus elementos estaban inmiscuidos en algo que no era cierto, él agarraba y él mismo nos rescataba. Él no toleraba cosas así. Y había varios que nunca nos dejaron nada al algarete. Lo que llegaba a oídos de él, del control de él, él agarraba y ponía cartas en el asunto {Venancio, oficial}.

En la corporación tapatía, la ausencia de protección a los policías corruptos ha evidenciado otras desprotecciones en ámbitos importantes de la vida laboral que dentro de la cultura laboral se espera que el mando otorgue a sus subordinados. En especial, el ataque institucional a la corrupción policial interna –y externa– ha mermado la capacidad de los mandos para proteger a sus subordinados en muchos aspectos que nada tienen que ver con actos de corrupción o abuso policial y sí con aspectos que se consideran de justicia laboral, como sería la asignación de beneficios como un reconocimiento a la buena actuación policial.

A los actuales mandos de procedencia civil muchos policías no les adjudican conocimientos, experiencias ni identificación con el trabajo policial y con sus problemas y necesidades como policías. En cambio, para ellos los mandos militares eran muy estrictos y disciplinados, no dejaban que nadie incumpliera sus órdenes y funciones laborales y aunque hubiera mandos que toleraban la corrupción, esto no era motivo para no ubicar a los subordinados en puestos y funciones de acuerdo a sus conocimientos, habilidades y experiencias:

Antes eran militares, los militares son muy estrictos, son muy buenos en cuestión de trabajo, pero son muy estrictos, hay mucha disciplina. Es algo más castrense. Se supone que es una corporación paramilitar. Paramilitar quiere decir disciplinaria. Ahorita ya no. Es más sociable, es más relajado, pero también se ha relajado la disciplina. La corporación debe ser estricta ¿En qué aspecto? Unidades bien limpias, si las dejabas sucias te arrestaban. Andar el personal bien limpio y digno del uniforme. Aquí hay unos para el perro, que dan hasta vergüenza que sean tus compañeros, mugrosos, apestosos y el uniforme de lo peor, y da vergüenza porque uno también es policía. La disciplina era... te vas a basar a esto y a este lineamiento y eso es, de aquí no te sales. Cuartel, tú me respondes por la gente, si yo llego y veo a la gente tragando moras, contra ti, y a ver cómo le haces. El de cuartel con los elementos, a ver mijo, se paraba, los supervisaba. ¿Ahorita cuartel? Hasta les cuelga el teléfono para no contestarles, y no hay poder humano que los cambie, ni que les diga nada, ni que los arreste, hacen lo que quieren. Vas y los de la guardia no traen chaleco, no traen armas largas, están como en su casa, que se sientan en una sillita, están hasta dormidos. Con un militar pura jodida. Usted está parado abrazando su arma. Ahorita agarran el arma y se la ponen, como dije, apuntándole a todo el mundo. Un policía no debe apuntar a todo el mundo, el arma es embrazada y es

hacia arriba, o es hacia atrás y con el cañón hacia abajo, y ve a muchos policías y así lo traen. Antes llegabas a un servicio y estaba el que cubría y parado en una esquina con el arma embrazada, parado y volteando hacia todos lados. Yo creo que ahora deberíamos estar más alertas, y está más relajado todo. Una base debe estar súper resguardada, las unidades deben estar cien por ciento bien al igual que el armamento. Yo pienso que la disciplina debe prevalecer, pero con mandos que no nos estén hostigando, que te escuchen, que vean tus necesidades {Pedro, policía de tropa}.

La añoranza de los policías por el regreso de mandos castrenses no estriba en las ganancias por corrupción, sino por eficiencia, conocimiento y justicia en la asignación de puestos, cargos y beneficios. Los militares daban seguridad en la acción, permitían ganancias, protegían a los subordinados, cuidaban de ellos. Ahora mucho de esto se ha perdido, pero creo que hay elementos para señalar que no sólo existe entre muchos policías una identificación con los militares, sino también una falta de identificación con un entorno que ha cambiado y que en términos generales tiene que ver con una mayor vigilancia social y política sobre la organización policial.

Independientemente de la existencia de una formación que por ser castrense posibilita un carácter estricto y disciplinado, considero que el ejercicio de la autoridad en los militares hay que ubicarlo en un contexto donde se podía ejercer en mayor medida este tipo de autoridad junto con la expresión de valores vinculados con la figura del mando que, en el contexto actual, se han ido desconfigurando, sobre todo por la creciente desconfianza que desde los años noventa se empezó a generar en torno a la conducta policial. Esto es lo que veremos en el siguiente apartado.

Desconfianza y abuso laboral hacia los policías.

El ataque a la corrupción, las acciones tendientes a modificar el perfil de los policías y la necesidad social y política por contar con elementos honestos y eficientes van de la mano con una gran desconfianza que la institución y los funcionarios de gobierno tienen sobre los policías, en especial sobre los policías de tropa.

Para muchos policías tapatíos desde hace ya décadas existe en la PMG un clima de hostigamiento, de maltrato y de desconfianza de parte de las máximas autoridades hacia sus personas y sus acciones.¹⁶¹ Y así como las máximas autoridades llegan a señalar que tienen que lidiar con policías corruptos e ineficientes, así también no es raro en los últimos años escuchar de los policías quejas sobre la prepotencia y el maltrato de parte de sus mandos:

¹⁶¹ El maltrato de los mandos hacia los subordinados no es privativo de la corporación tapatía, Azaola (2006:44) registra que en la ciudad de México de 1,191 quejas levantadas ante la Comisión de Derechos Humanos entre los años 2002-2004 en contra de policías por presuntas violaciones a los derechos humanos, cerca de la cuarta parte fueron presentadas por policías en contra de sus jefes.

Empezaron a poner correctivos disciplinarios muy severos, y esto a raíz de que llegó el nuevo director. Como él sabía que mucha gente no estaba de acuerdo con su forma de manejarse, nos dijo que a él le valía gorro, pero con otras palabras, que si estábamos de acuerdo bueno y que si no a él no le importaba. Nos trató terrible, terrible. Inclusive muchos les respondieron con chifletas y gritos y todo eso, y dijo que a todos esos los iba a correr, a todos los que habían gritado, y nos dijo que él traía su mamá prestada pero que nosotros no, así que ahí les va {Marina, oficial}.

Como hemos visto páginas arriba, la existencia de los controles externos y la reducción de la corrupción interna son fenómenos que tienen más de dos décadas. Esto ha afectado la legitimación de la autoridad del mando sobre sus subordinados; en tanto para un mando es más fácil llamar a la lealtad y obediencia de sus subordinados si, a la vez, los protege y vela por sus intereses personales.¹⁶² Esta protección y atención a los intereses de los subordinados, entre los cuales se encuentra el permitir o tolerar la obtención de ganancias personales por corrupción, es posible de realizar en un contexto de mayor autonomía en el ejercicio de la autoridad.

Sin embargo, la autonomía del mando para ejercer autoridad y control sobre sus subordinados fue disminuyendo en los primeros años de la década de los noventa, con el crecimiento delictivo y con la emergencia de un discurso de acercamiento al ciudadano, de respeto a sus derechos humanos y de necesidad de reformar a las corporaciones policiales, que a su vez conllevaron la creación de discursos de eficiencia policial y acciones de depuración policial. El policía se convirtió más que nunca en el chivo expiatorio que impide el tener una organización policial eficiente, honesta y cercana al ciudadano.

Las pruebas que demostraban que los policías eran corruptos, ineficientes y enemigos de la sociedad estaban a la vista de todos, pues prácticamente no pasaba día en que no se denunciara en los medios masivos de comunicación el involucramiento de policías en actos criminales o se expusiera en los mismos medios su ineficacia para abatir los crecientes índices delictivos en la ciudad.

A decir de los policías entrevistados para este estudio y de algunos analistas (Regalado, 2001) en las décadas de los 70 y 80 había en Guadalajara un mayor aprecio social del trabajo policial y una mayor confianza política e institucional sobre los policías. Para el caso de la policía de la ciudad de México, Alvarado y Davis (2001) afirman que el temor a los abusos policiales se ha incrementado en los últimos años. Por su parte, Azaola (2006), también, para el caso de la ciudad de México, señala que los policías capitalinos observan una pérdida de sus garantías laborales después de la década de los 80 asociada a una desconfianza institucional sobre sus personas.

¹⁶² Las relaciones de desconfianza entre mandos y subordinados, así como las prácticas de ocultamiento de las irregularidades de los subordinados que realizan los supervisores como una forma de ganar la lealtad de los policías, ha sido analizado por varios estudiosos del tema, entre otros, Skolnick, 1975; Bayley, 2003 y Chan, 2004.

En la actualidad prácticamente en ninguna parte del país existe algún sector social o político que muestre alguna simpatía hacia los policías. Como Sabet (2012) ha hecho notar, ni siquiera, en estos tiempos donde ha habido una gran cantidad de policías de todos los órdenes de gobierno –municipal, estatal y federal– que han muerto ajusticiados por la delincuencia organizada ha habido una sensibilidad social para homenajear a estos policías caídos, pues siempre existe la duda de si los asesinaron por estar aliados con la delincuencia o por cumplir con sus deberes.

Mientras se puede afirmar que los policías y en general el sistema de procuración de justicia en el país jamás han tenido una buena imagen ante la sociedad la falta de confianza y el hostigamiento institucional de las autoridades policiales y de gobierno sobre los mismos policías es relativamente reciente. Desde 1995 cada vez fue más común encontrar que un directivo policial declarara contar con personal ineficiente y corrupto y que durante su administración depuraría la corporación policial a su cargo.¹⁶³ En los años noventa las denuncias contra los malos policías ya no partían solamente de los ciudadanos, de los medios de comunicación o de la recién creada CEDHJ, sino de los propios directivos policiales. Así, por ejemplo, el entonces director de la corporación policial tapatía en 1998 declaró ante los medios de comunicación que en la institución,

existe una especie de cadenas de corrupción, donde los mandos superiores piden dinero a los inferiores; los policías saben dónde hay y venden la droga, para asignar los ascensos hay dinero de por medio; verdaderamente es un panorama desolador.¹⁶⁴

Dos años más adelante, el mismo director entregó al Cabildo tapatío una lista de 276 policías presuntamente vinculados con el hampa. Sin embargo, unos meses después, y una vez analizados los casos, el alcalde tapatío informó que no habían descubierto vínculo alguno de policías con bandas criminales. El director policial aclaró entonces que la lista contenía "los nombres de policías a los que los comandantes no les tienen confianza", dijo también que se malinterpretaron "varios conceptos" que contenía el documento que fue entregado al Cabildo y que en realidad no se cuentan con pruebas fehacientes que vinculen a los policías con delincuentes.¹⁶⁵

Los posteriores directores policiales en Guadalajara tuvieron más cuidado de hacer declaraciones de este tipo, pero no dejaron de reconocer y señalar que la

¹⁶³ Así, por ejemplo, en 1995, a menos de ocho meses de haber tomado el cargo, el entonces director de la policía tapatía informó que en los últimos tres meses había destituido a más de 100 elementos por corrupción {Véase, *Siglo 21*, 21, de noviembre de 1995, página 15}. Por su parte, el primer presidente municipal de extracción panista, César Coll Carabias, señaló, en su último informe de gobierno, que las principales acciones en materia de seguridad pública durante su administración las había encauzado en la capacitación y depuración policial {Véase, *Siglo 21*, 19 de diciembre de 1997, página 14}.

¹⁶⁴ En *Siglo 21*, 20 de enero de 1998, página 8.

¹⁶⁵ Las declaraciones las registró el periódico *Público*, en la página 33 de su edición del 15 de junio de 2000.

corporación estaba plagada de policías corruptos. En un caso más reciente, en octubre de 2011, el alcalde tapatío, ahora de procedencia priista, declaró el inminente despido de más de 300 policías tapatíos, ya que:

Tenemos denuncias, tenemos {procedimientos} en Asuntos Internos, policías que no han ido a sus capacitaciones, policías que no cumplen con su tarea, que en un servicio le roban a la persona detenida, a estos policías los vamos a sancionar con toda la firmeza de la ley y vamos a ir por una corporación limpia, por la mejor corporación.¹⁶⁶

El mismo día que el presidente municipal hizo estas declaraciones, el director de la policía hacía saber a los medios de comunicación que los factores que tomaría en cuenta la institución para despedir a los 300 elementos no tendrían que ver tanto con procedimientos administrativos que mediante una investigación hubieran demostrado la corrupción de los policías, sino que bastaría con que los elementos tuvieran quejas ciudadanas en su historia laboral, el señalamiento de algún mando por mala conducta, la inasistencia a alguna capacitación otorgada por la corporación o el haber tramitado recurrentemente incapacidades médicas de manera irregular (o sea, haber sobornado a un médico del IMSS para obtener una incapacidad sin una verdadera causa médica que la justifique, lo cual según la institución había sido una práctica común de los policías en los últimos años).¹⁶⁷ Así, el director policial reconocía que los despidos se generarían por motivos que no necesariamente tendrían que ver con abusos policiales, sino con indisciplina interna.

La mayoría de policías en servicio ha sufrido al menos un arresto, y no es raro encontrar policías que admiten haber perdido la cuenta del número de arrestos en su haber.¹⁶⁸ El Reglamento Interno de la PMG enlista 29 conductas que se considera afectan la disciplina y que se sancionan con el arresto. Algunas de ellas tienen que ver con lo que se considera mostrar una actitud irrespetuosa hacia la autoridad. Por ejemplo, dirigirse a otra autoridad policial que no sea el mando inmediato superior sin mencionar la frase “por los debidos conductos”, fumar o masticar chicle delante de un superior jerárquico, no rendir el saludo militar a un superior, no informar de alguna novedad al superior, etcétera.

Otras faltas que conllevan arrestos se generan por una mala imagen personal, como sería el carecer de limpieza en la persona o el uniforme, llegar con retraso al momento del registro de asistencia, no tener el cabello corto o la barba rasurada, no utilizar las claves como medio de comunicación, alterar las características del uniforme. De la misma manera, se generan arrestos por faltas que tienen que

¹⁶⁶ En el periódico *El Informador*, 24 de octubre de 2011.

¹⁶⁷ Ídem.

¹⁶⁸ Un arresto se cumple con la presencia física en instalaciones de la corporación, sin obligación de realizar trabajo alguno, sólo viendo pasar el tiempo que marca la boleta de arresto. No es raro que se negocie con el comandante la reducción de horas a cambio de trabajo efectivo.

ver con el mal uso del equipo o material asignado y por desempeñar cargos o funciones no autorizadas.

Como se puede observar, muchas de las faltas que conllevan arrestos pasan por la interpretación subjetiva del mando y, por lo tanto, ante los ojos de sus subordinados, cuestionan la integridad de los mandos y la aplicación justa de los castigos. Así, aunque los arrestos no afectan la permanencia del policía en la institución, sí merman su satisfacción laboral y las relaciones laborales entre mandos y subordinados, pues para la mayoría de policías los arrestos se generan en ocasiones por causas injustificadas y como una forma de hostigamiento o presión laboral no sólo para que se obedezcan las órdenes del mando, sino también para lograr la deserción de un subordinado indeseable al cual no se le puede destituir bajo argumentos formales.

Hay comandantes que no lo quieren a uno. Hay malos manejos de parte de los mandos, malos tratos, insultos, amenazas: “que si te pegan aquí, te arresto; que si no haces esto, te arresto”. Te traen al pedo hasta que desertes, pero son infantilismos. Cada quien sabe cumplir con sus deberes y a eso salimos a la calle a cumplirlos. De una u otra forma los vamos a cumplir {Antonio, policía de tropa}.

Si no le caigo bien al encargado de sección, me puede inventar servicios de vigilancia a morir. Mandarme a verificar si en tales calles en realidad están requiriendo vigilancia. Me puede mandar al Jardín Jalisco donde no hay problemas e inventar que hay drogadictos, borrachos, qué se yo, y mandarme a mí a vigilar, siendo yo personal de oficina. Y por cualquier cosita girarme arrestos, estarme hostigando, para que yo mismo solicite mi cambio {Ernesto, policía de tropa}.

Aquí se ensañan, como que gozan con tu arresto. A mí se me hace tonto, o sea, nada más me estás quitando el tiempo que le pertenece a mi familia, y cuando pudiera venir con más gusto y con más ganas a trabajar me estás haciendo que venga apático, o sea, que ya no le eche los kilos al trabajo, que si estoy dando más de mí con esto que estás haciendo me desanimas por completo. Porque todos los oficiales de policía sabemos cuando una boleta procede y cuando no procede. Es cierto que los jefes no están para resolver los problemas de uno, pero también si es una persona que no tiene criterio y que no tiene amor a la policía cómo me va a resolver un problema. O sea, ese tipo de policía cómo me va resolver si toma represalias personales, “ese tipo me cae gordo, le hago la vida de cuadritos”. ¡No se vale! No se vale, o sea, “no importa que me caigas mal, déjame ver tu versión, y te voy a creer, a ver, ¿qué fue lo que sucedió? Pero el oficial de policía no tiene ni voz ni voto en ningún aspecto, porque no le creen. O sea, somos adultos y yo creo que se nota cuando una persona dice la verdad y cuando dice mentiras. Entonces, se me hace tonto que un compañero esté arrestado por una tontería, que porque pidió una bicicleta, que porque se le cayó el pedal, que porque... O sea, ¡por tonterías! {Guillermo, oficial}.

Se puede llegar a suponer que los castigos a las faltas cometidas por los policías al Reglamento Interior de la corporación redundan finalmente en una mejor policía y que el respeto a la autoridad es un principio que permite eficacia en las funciones y metas de la institución, pero esto no necesariamente es así, pues el respeto y obediencia a la autoridad tanto puede servir para refrenar una conducta abusiva como

puede impulsarla, sobre todo cuando se trata de respetar y obedecer a un mando corrupto y abusivo.

Irónicamente, sobre el propio personal de confianza existe una amplia desconfianza institucional que limita las posibilidades para exigir un mejor trato y mayores garantías laborales. Todo policía tiene conocimiento de las acciones de hostigamiento que ejercen las autoridades sobre aquellos policías que se organizan para exigir derechos:

En mi zona había gente que quería hacer un sindicato en la policía para reclamar sus derechos. Tú cuando entras a la policía eres personal de confianza, tú firmas como personal de confianza, ahí adentro no hay sindicatos. Hay muchos policías que no quieren inmiscuirse en más problemas, que no quieren sindicatos. Te dan de baja si andas de grillero, ‘castígalo, mándalo a los peores servicios, tráelo al pedo hasta que deserte’. Esas son las órdenes que los mandos tienen que cumplir contra los grillos {Omar, policía de tropa}.

La amplia desconfianza también se traduce en una gran cantidad de carencias, lo que, en última instancia, significa exclusión de garantías, derechos y programas a los que muchos trabajadores del Estado sí tienen derecho.¹⁶⁹ Los policías no cuentan con ningún mecanismo institucional que los proteja ante los abusos institucionales. No cuentan con un ombudsman policial, ni con un sindicato o defensoría que los represente ante los abusos de los ciudadanos o de las propias autoridades e incluso ante los problemas que pueden llegar a enfrentar ante ciudadanos inconformes con el actuar represivo que la misma institución les exige emplear en sus labores cotidianas.

La desconfianza y el temor institucional en sus elementos operativos se pueden observar también en muchos otros aspectos. Varios estudiosos de la organización policial en México –entre otros, Carrillo Prieto, 2005; López Portillo, 2005; Azaola, 2006; Suárez, 2007 y 2006:307- han denunciado los abusos que ejerce la propia institución policial sobre los policías operativos, a los cuales no se les reconoce prácticamente ningún derecho laboral. Reciben bajos sueldos, poca capacitación y nula promoción, pero en cambio se les exige largos turnos laborales y, en ocasiones, el cubrir horas extras sin pago alguno.¹⁷⁰ Este abuso institucional

¹⁶⁹ Tómese en cuenta que la misma Constitución Política en México no define las condiciones mínimas laborales de los policías. De hecho, explícitamente la fracción XIII del apartado B del artículo 123 constitucional donde se establece el régimen laboral de los trabajadores al servicio del Estado excluye a los miembros de las instituciones policiales, señalando que éstos se regirán por las leyes que formule la instancia administrativa correspondiente. De esta manera, “los derechos y prestaciones laborales de los policías son establecidos y modificados discrecionalmente por parte de la autoridad administrativa a la cual está subordinada cada institución policial” (López Portillo, 2003:394).

¹⁷⁰ La institución policial tapatía requiere de personal para cubrir diversos servicios emergentes, como son la aplicación de operativos, la vigilancia en eventos, la atención especial en días de fiestas nacionales o locales, etc. En ocasiones se les pide a los policías trabajar horas extras para cubrir este tipo de servicios emergentes, pero sin recibir pago alguno. Entre los policías el ejercer labores extras sin pago se conoce como cubrir o andar de “imaginaria”.

ha sido evidenciado sobre todo para los policías que laboran en la ciudad de México, pero es posible observarlo también en la PMG.

Ahora los policías carecen de la protección que les brindaban los mandos ante denuncias o quejas en su contra, lo cual viene a sumarse a muchas otras inseguridades: seguridad operativa, al no contar con capacitaciones ni equipo laboral adecuado, como chalecos, armas, etc., que en el contexto actual ponen en riesgo su integridad física; seguridad jurídica, al no contar con defensa adecuada en caso de verse involucrados en situaciones legales derivadas de su trabajo (por ejemplo, el dar muerte a presuntos delincuentes en acción operativa), seguridad médica, pues no cuentan con atención médica especializada; seguridad social, al no haber programas de vivienda y educación para ellos y sus parientes; y, por supuesto, seguridad económica, al contar, en su gran mayoría, con bajos salarios.

Tanto el hostigamiento laboral como las destituciones favorecen que los policías en promedio duren en la institución menos de dos años y tres meses,¹⁷¹ y que el interés por permanecer en la institución e identificarse con ella para muchos sea cada vez más débil:

Por la institución nadie se pone la camiseta. A mí me arrestaron 220 horas, sin chance de ir a la casa. Le hablamos a Derechos Humanos porque ya éramos varios los que estábamos en el auditorio de la Dirección General, éramos como 15, 20 cabrones. Le decíamos la casa del *Big Brother*. Se estaba ahí como en la cárcel, sin hacer nada. El máximo arresto es de 72 horas, pero si te acumulan boletas te las hacen cumplir todas. A mí me arrestaron por no contestar el radio y por estar dormido en servicio. Yo ya estaba harto, enfadado, es injusto, por eso en cuanto pude les renuncié {Manuel, expolicía}.

Como hemos señalado más arriba, el poder del mando para proteger a sus subordinados no es el mismo que se tenía a mediados de los años noventa. El mando tenía prerrogativas más amplias que en la actualidad para sancionar o premiar al subordinado, pero desde entonces las sanciones que ameritan el despido y la suspensión temporal las ejercen instancias ajenas al mando inmediato y éste no puede hacer mucho para protegerlos:

Uno como policía hace las cosas bien, pero puede venir cualquier buen abogado que venga de parte de los ciudadanos y te genera un problema. Te pueden correr o hasta te meten a la penal. Un problema legal te disminuye psicológicamente, ya no trabajas igual, sólo estás pensando en el problema. Y como comandante no hay mucho margen de maniobra para defender a los elementos. En la Comisión {de Honor y Justicia}, los abogados te arman un buen caso y te destituyen {Daniel, comandante}.

La mayoría de personas ya no quieren trabajar la calle porque son problemas. Y no te puedes defender, te buscan testigos, te buscan situaciones, te inventan cosas, y uno está totalmente indefenso, porque aunque está el {Departamento} Jurídico,

¹⁷¹ El dato lo registra Lecuona, en prensa; citado por Moloeznik, 2009, página 391.

{éste} sólo te resuelve problemas internos, como choques y otras cosas, pero del policía nadie se encarga {Omar, policía de tropa}.

Los abusos institucionales contra los policías ha sido observado también por otros analistas. Para Azaola (2006), si se quiere tener una Policía que se identifique con los objetivos institucionales, además de mejorar sus condiciones laborales, es importante restablecer la confianza entre los agentes y su corporación, escuchando sus propuestas y opiniones y creando normas y procedimientos claros que se apliquen a todos por igual. Por su parte, Carrillo (2005) afirma que la rigidez y la desconfianza con que son tratados los policías genera que tengan poco interés por su labor.

En el mismo sentido, algunos estudiosos han señalado que la solidaridad y la cohesión grupal aumentan entre los policías ante las presiones institucionales, como una forma de defensa a su autonomía.¹⁷² Sin embargo, en la policía tapatía el clima laboral de persecución y desconfianza no ha generado muchas acciones colectivas para la protección de derechos laborales o para la defensa ante las injusticias, como podría llegar a suponerse. Por el contrario, ha creado un ambiente donde nadie cree en la honestidad de su compañero -pues siempre se sospecha que lo obtenido fue por canales ilegítimos- ni en la protección y justicia de su mando. Es muy común escuchar a los policías que no cuentan con amigos verdaderos dentro de la corporación y que sienten vergüenza de muchos de sus compañeros.

¿Amigos policías? Ninguno. Compañeros sí. Pero ningún compañero me causa admiración o respeto. Para causar mi admiración debe de ser honesto, y no he visto a nadie honesto. Y desde ahí ya podemos partir para abajo. Y la honradez, a pesar de que existe como lema policial, no existe entre compañeros {Venancio, oficial}.

En la corporación no hay amigos. Cada quien busca fregar a quien se deje. Hay muchas envidias {Saúl, policía en puesto administrativo}.

A un policía le giraron una boleta de arresto por haberse salido de su subzona, por estar fuera de su recorrido. Y va a jurídico, 'oye, espérate, me salí una cuadra, no alcanzaba a dar la vuelta'. Pero no te van a justificar nada, aunque sea cierto. Y en jurídico, inmediatamente que uno va a quejarse, le hablan al comandante y le dicen, 'comandante, vino fulano a quejarse de usted'. Al día siguiente el comandante te trae de bajada. Ahora, ¿cómo carajos quieren que tenga la capacidad de razonar una persona para resolver un problema ajeno sino sabemos resolver los de nosotros? Si es una tortura psicológica la que te están dando {Andrés, policía de tropa}.

La falta de confianza entre policías trae como consecuencia un debilitamiento de la solidaridad grupal, actitud que perjudica directamente al capital social (Chan, 2004). Si no hay confianza, solidaridad y reciprocidad, las relaciones y redes entre compañeros son difíciles de establecer y con ello el capital social se ve difícil de acumular en esta situación. Considero que el capital social es difícil de acumular por la confrontación que existe entre dos sistemas de valores: el formal basado en

¹⁷² Véase, entre otros, a Skolnick, 1975 y aTorrente, 1997.

las prerrogativas que tienen las autoridades para imponer cargos, puestos, castigos y beneficios, y el deontológico basado en valores y normas sobre lo que debe ser la conducta de un policía y que son espetadas por los policías contra aquellos colegas que no se adscriben a ellas.

Mandos prosas y mandos antipolicíacos.

Algunas de las principales virtudes que los subordinados exigen del mando están relacionadas con la posibilidad de generar confianza sobre la forma en que actuará ante situaciones laborales (Gardner, 1991, Torrente, 1997). Por ello, la experiencia en el dominio de diversas situaciones genera confianza y prestigio entre los policías. Pero para ganarse la obediencia de los subordinados, además, se debe ser portador de principios en torno a la lealtad y la justicia:

El comandante se puede para el cuello de que a su zona no le pasa nada, porque hay flexibilidad hacia el personal. Un jefe se gana el respeto o el repulso {sic} de la tropa por sus acciones. Si estas acciones son bien encauzadas, es decir, si a pesar de que tiene a sus chiqueados con el personal sabe ser justo, en el momento de sancionar, ningún elemento puede levantar la mano o decir el comandante está en algo incorrecto {Pedro, policía de tropa}.

La legitimación del mando por la tropa sigue criterios de la cultura laboral donde la experiencia, el conocimiento de la labor y la protección del personal emergen como acciones y valores importantes para el manejo de la autoridad entre los subordinados. Sin embargo, por la posición intermedia que tiene entre las altas autoridades y los subordinados, el mando se ubica en una línea y balanza frágil entre estar bien con los subordinados y protegerlos de posibles sanciones y quedar bien con sus jefes que lo pusieron, así como evitar ser él mismo sancionado. De aquí la contradicción de los discursos y las acciones: se requiere estar bien con los subordinados y establecer una identidad desde abajo y una experiencia operativa igual o mejor que los subordinados, pero también se requiere obedecer a los funcionarios y casarse con las políticas, programas e ideas que ponen en marcha si se quiere mantener o ascender en los puestos y/o jerarquías institucionales.

Sobre las posibilidades y disposiciones que tienen los mandos para ayudar y proteger a los policías de posibles sanciones y de cuidar sus intereses se genera una distinción entre mandos buenos –y prosas- y mandos antipolicíacos.¹⁷³ De éstos últimos, la institución espera una disposición a supervisar y denunciar a sus propios subordinados cuando cometen actos irregulares, lo cual para muchos subordinados significa una traición a los principios y valores que regulan la relación entre mandos y subordinados, basado en el cuidado y protección de sus subordinados.

¹⁷³ Los dos términos, “policíaco” y “prosa” se aplica a todo tipo de personas, no sólo a autoridades. Así, se puede hablar de “ciudadanos policíacos” y “ciudadanos prosa”. La gente prosa tiene una buena disposición para escuchar y apoyar a los policías, mientras la gente antipolicíaca ve a los policías como individuos de muy poca valía.

Por supuesto, un mando es mando porque lo designó una jerarquía superior, pero si ésta no tomó la decisión adecuada en su asignación, al pasar por alto criterios de experiencia, competencia policial y reconocimiento de la tropa, se puede generar una inconformidad de los subordinados y un descontrol generalizado en la organización, lo cual bien puede tener tres posibles soluciones: se corrige el error cambiando al mando elegido, se aplican con mano dura correctivos disciplinarios o se compra la obediencia de los más inconformes. Las tres soluciones son difíciles de aplicar, sobre todo porque cuestionan las decisiones de la línea jerárquica de autoridad. Por ello, lo mejor es evitar el tener que elegir entre alguna de las anteriores acciones, procurando no mover de su puesto a los mandos que ya tienen ganado un reconocimiento de la base. Pero esto también es algo que puede llegar a ser sumamente difícil de realizar en el contexto de la prerrogativa que tienen las máximas autoridades para cambiar y asignar los puestos de mando de manera discrecional.

Es muy cierto que toda organización intenta fijar y transmitir símbolos y normas sobre el significado de la obediencia al mando y al compromiso institucional. Pero estos significados necesitan ser legitimados en las prácticas cotidianas de la actividad. La autoridad jerárquica del mando, al tener la posibilidad de ser asignada de manera discrecional por favores y compromisos políticos, puede llegar a pasar por alto que su ejercicio se legitima en relaciones sociales basadas en valores y percepciones en torno a los riesgos de la actividad, y que como relación social necesita tiempo y conocimiento, elementos ambos que, bajo las condiciones actuales de inestabilidad del mando, son difíciles de garantizar.

De esta manera, es de esperarse que el mando esté al servicio no de los fines institucionales sino de la persona que lo ubicó en el puesto. Y también de que su posición dependa en mucho de las relaciones de negociación y subordinación que pueda llegar a establecer con su personal, pues usando los mismos procedimientos políticos de asignación de mandos, los subordinados pueden hacer uso de diversas estrategias para lograr la revocación de su asignación e imponer a quien política o laboralmente les favorezca. De ahí que bajo estos mecanismos de control político el poder del mando pueda llegar a estar en manos de los subordinados:

Ahora con los cambios que se vienen, salvo que tengas mucha amistad con personas de otra línea que esté más o menos agarrado, no caes hasta el piso, te mantienes a un nivel y ya después puedes subir otra vez. Pero es muy difícil que yo ahorita, que caiga mi línea, yo caiga hasta abajo, porque vuelvo a recalcarte, la tropa está conmigo. O sea, yo siempre he sido de la creencia o de la religión de que la tropa sin mando siempre va a ser tropa, y el mando sin tropa no es mando. O sea, para ser un buen jefe, un buen comandante, ocupas estar bien con la tropa, porque la tropa, si no tiene comandante, sigue siendo tropa. Y si no les gusta quien esté de jefe, la tropa lo quita, la tropa lo pone. Teniendo la tropa de tu lado eres muy importante y eres casi intocable. Es muy fácil llegar aquí cuando la tropa te quiere o te respeta, porque ellos mismos te protegen. Vamos a poner que te quiten por políticas, la tropa empieza a demostrar su apatía, simple y sencillamente no trabaja o hace formas de

darle entender al mando que esté, que no lo quiere, que la persona más adecuada para estar en ese lugar es la que estaba antes, remarcándole sus errores, aunque tenga más triunfos que errores. Así tenga mil triunfos y un solo error, ese error se lo hacen marcar y le hacen saber que el que estaba de comandante no hubiera cometido ese error. Que a lo mejor no hubiera llegado a los mil triunfos, hubiera llegado a los quinientos, pero que ese error él no lo hubiera cometido, por ser simplemente una persona hacia la tropa.¹⁷⁴

La exigencia institucional por evitar que aumenten los índices delictivos en tiempos donde existen reclamos sociales y políticos por hacer más eficiente el trabajo policial en la ciudad genera una presión sobre los comandantes por dar resultados satisfactorios que incluyen, entre otras cosas, que los índices delictivos y las infracciones no aumenten y que no haya un elevado nivel de quejas ciudadanas por corrupción, abuso e ineficiencia policial. En este contexto, la institución necesita de mandos que mantengan una relación de confianza con la tropa que los lleve a la obediencia a los objetivos institucionales, y es en este sentido que los mandos buscan un reconocimiento de sus subordinados a su autoridad basados en un discurso de apoyo y respeto a los intereses y problemas de su personal:

Yo trato que la tropa sienta confianza, sienta no sé, valga la redundancia, sienta la confianza de acudir a mí en cualquier situación, de que si tienen algún problema o que si x o z se equivocan de tomar alguna situación, pues siempre trato de estar cerca de ellos, trato de que ellos tengan la confianza de comentármelo y si se puede en ese momento resolver o tratar de resolverle los problemas {Fernando, comandante}.

La gente cuando tiene un buen comandante y el comandante entiende a la gente, la escucha y la apoya, entonces la gente también lo apoya. Cuando el comandante dice, “¿quién me apoya?” sobran elementos que lo apoyen. Cuando un comandante es indiferente, todo mundo se hace sordito, “no, es que me toca el descanso”, “no, es que tengo un compromiso”. Pero cuando el comandante lo escucha a uno, no importa que tenga un compromiso, yo vengo. Mi área va a estar bien cuidada porque estoy a gusto, estoy tranquilo, soy feliz porque sé que aparte de una amistad, hay una convivencia sana, armónica, y es que el día que necesite mi comandante me va ayudar, entonces tengo que dar lo mejor de mí, hacer buenos servicios, para que el comandante vea que le estoy echando las ganas {César, oficial}.

En la corporación tapatía, las efímeras convocatorias de promoción, cuando las hay, sirven más para legitimar el otorgamiento de grados jerárquicos a los aliados que como un proceso donde los más aptos sean reconocidos. En cambio la habilitación es un recurso que se mantiene sin cuestionamientos y que funciona como una prerrogativa de los funcionarios gubernamentales para mantener las lealtades a sus personas.

En la Policía tapatía, como en prácticamente todas las corporaciones policiales del país, no existe un servicio profesional de carrera (Carrillo, 2005; Suárez,

¹⁷⁴ Comentarios de un oficial de la corporación tapatía. En López, 2000:82.

2007; Moloeznik, 2009, y, Sabet, 2012). Los criterios políticos, y no los méritos profesionales, son los que toman preeminencia en las promociones y ascensos:

Yo he encontrado dos formas de ascender en la Policía: por méritos y por compadrazgos. El que intenta ascender por méritos, va a tardar mucho tiempo, va a tener que ser muy recto, va a tener que batallar contra muchos enemigos; sus compañeros, sus jefes e incluso a veces hasta con su familia, por ser recto {Horacio, oficial}.

Para quien tiene contacto frecuente con policías es muy común encontrar que muy pocos se identifican con las autoridades que dirigen la institución, o con las políticas y programas policiales, aun cuando unos mandos accesibles, amigables y que hacen uso de conocimientos y criterios laborales en la adscripción de zonas, funciones y jerarquías, hacen la diferencia para que un policía se sienta a gusto en la institución (Chan, 2004). Por ello, es común que entre los policías se recuerde con cariño y respeto a ciertos mandos y jefes policiales, así como es común que los mandos intenten mostrar una imagen de personas que ejercen la autoridad con firmeza, pero a la vez con sensibilidad, comprensión y bondad, lo cual les permite un mejor ejercicio de su autoridad:

Debemos de ser un poquito analistas y psicólogos del personal. Hay personal al que hay que traerlo bajo estricta observación y hay personal al que nada más hay que darle ciertas directrices y trabajan. Mi trato normalmente es de camaradería. Yo he aprendido dentro del paso por las corporaciones que lo primero que me dan, cuando me dan un cargo, una responsabilidad, es autoridad. Pero la autoridad que a mí más me gusta es la autoridad moral, es la que casi normalmente yo ejerzo sobre el personal. Solamente en casos muy extremos, y cuando la situación así lo amerita, entonces sí saco a flote la autoridad que me dieron con mi cargo. Y eso me disgusta, porque debo de entender entonces que mi don de mando, mi don de gente, falló para con alguno de mis subordinados, que tuve que recurrir a la autoridad de mi cargo para que se llevara a cabo tal o cual cosa {Ramón, comandante}.

El mando llega hasta donde los elementos lo permitan. Yo creo que esto es muy fácil de conocer. El mando sin tropa no es mando y la tropa sin mando sigue siendo tropa. Yo creo que hay mandos que se olvidan de esto y quieren hacer las cosas a su modo y a la ley de... de su prepotencia {Guillermo, oficial}.

Si en el constante vaivén de los cambios de autoridades policiales, llega un mando policial sensible con los problemas de los subordinados, que tiene experiencia, carisma, sabe emplear su autoridad para rendir la obediencia y además goza de un reconocimiento a sus conocimientos, habilidades y don de mando, entonces la situación laboral de los subordinados puede ser más o menos satisfactoria, en tanto se reconoce en el mando a una persona que además de conocer el trabajo policial no utilizará el hostigamiento ni los castigos como forma de rendir su autoridad.

Sin embargo, como hemos visto, bajo una constante presión social y política por dar resultados contra la delincuencia y bajo un discurso de actuación eficiente y honesta, los mandos no pueden dar toda la protección a los subordinados. Muchas de las satisfacciones laborales de los policías no pasan por la autoridad del

mando. Por ejemplo, el sueldo, los nombramientos, las capacitaciones, los permisos para estudiar, las compensaciones e incluso las asignaciones de zonas, puestos y funciones pasan directamente por las diferentes direcciones de la corporación. Esto resta poder al mando, pero también le brinda la justificación ante el subordinado para no responsabilizarse de su satisfacción laboral. Ya no tiene todo el poder, pero tampoco toda la responsabilidad. De tal manera que la insatisfacción se traslada hacia la institución misma.

Esto tiene consecuencias en un tipo de profesionalismo policial si se concibe que mandos respetados por los subordinados, y con un reconocimiento a sus conocimientos y experiencia, pueden definir y estandarizar –aunque sea de manera indirecta– la mejor manera para los subordinados de ejercer el trabajo policial de acuerdo a normas y valores aceptados por los pares. Sin embargo, para ello se requiere que el mando tenga libertad y autonomía para ejercer su autoridad. Y esto cada vez se observa menos. El papel del mando como maestro, protector y garante de la satisfacción laboral del subordinado se ha ido perdiendo paulatinamente en los últimos años. Y en su lugar se ha instalado un manejo de la autoridad que no admite cuestionamientos, y una forma de obediencia que raya más en el sometimiento que en el reconocimiento a la misma (Tiscornia, 1996).

Ahora bien, la desconfianza social, política e institucional hacia las policías tiene efectos no sólo en el hostigamiento hacia las policías. Cualquier persona víctima de los abusos policiales lo puede justificar e incluso mostrarse satisfecha de que así sea. Sin embargo, al enfatizar la desconfianza institucional no he intentado hacer una defensa de tales policías. Cualquier policía que cometa delitos y abusos debe ser castigado. Más bien, lo que he buscado analizar es que la desconfianza hacia las policías y el maltrato laboral tiene efectos en la manera en que los controles formales pueden llegar a ser más efectivos si se cuenta con la participación de los propios policías y se atiende lo mejor de la cultura laboral policial. Pero también la desconfianza generalizada hacia las policías tiene un efecto en el trabajo policial y en el desempeño de los controles internos informales, aquellos basados en los valores y normas informales que fungen como autocontrol de la propia conducta. Esto es lo que expongo a continuación, señalando sobre todo la pertinencia de retomar el debate sobre cultura policial que ha tenido lugar en los estudios clásicos sobre cultura policial.

Limitación de la discrecionalidad.

Mientras las máximas autoridades tienen amplia discrecionalidad para asignar y quitar recursos, puestos, cargos y funciones, la tónica en México ha sido la de limitar el uso de la discrecionalidad de los policías en su trabajo cotidiano.

Como lo han mencionado varios estudios clásicos sobre la policía (Skolnick, 1966 y Wilson, 1968, entre otros), el uso de la discrecionalidad es muy im-

portante para el trabajo policial ya que varios factores entran en juego para poder discernir la mejor acción a tomar y además mucho del trabajo policial es impredecible. Además, como es conocido, la aplicación de la ley pasa por interpretaciones para poder aplicarse, ello sin contar que puede tener una mejor aceptación social el aplicar las leyes de manera diferenciada (por ejemplo, en vez de aplicar el reglamento a un alcoholizado en la calle que implica arrestarlo durante algunas horas, decidir llevarlo a su casa o a un centro de rehabilitación).

Sin embargo, en Guadalajara ha sido común el cambio de zona laboral de los policías tapatíos bajo el argumento de que si duran mucho tiempo en un lugar el conocimiento ahí adquirido será usado para obtener ganancias por corrupción. De la misma manera, los policías deben constantemente reportar su ubicación y sus acciones. Lo mismo sucede con otras corporaciones policiales no preventivas, como la policía investigadora, donde según afirman Azaola y Ruiz (2010), una mayor burocracia y tramitología y la limitación de la discrecionalidad, han creado “investigadores de papel”.

Por su parte, Sabet (2012) afirma que bajo un “modelo de discreción limitada”, los jefes policiales en México han implementado acciones tales como la constante rotación de personal (para prevenir compromisos indeseados), despliegue de grandes grupos de policías (para hacer más difíciles los arreglos individuales), restricción a la información (para prevenir fugas de información), reducción de autoridad (para prevenir abusos). Estas acciones tienen consecuencias en el trabajo operativo cotidiano, ya que es común que los policías sean enviados a patrullar áreas de la ciudad que no conocen, se les impida hacer arrestos sino es en fragancia, actuar por cuenta propia sobre ilícitos reportados y tocar evidencias o entrevistar a los testigos (Zepeda, 2010).

Por las limitaciones al uso de la discrecionalidad es que Sabet (2012) destaca que la policía en México no tiene un rol proactivo en la seguridad pública y que el temor de dar mayores atribuciones a los policías, bajo la idea de que aumentarían los abusos y la violación de derechos humanos, parte de una falsa dicotomía basada en la consideración de que el problema se encuentra en la calidad de los recursos humanos y no en factores institucionales y organizacionales.

Pero no pocos estudios policiales en México mantienen muchas dudas sobre el buen uso que le pueden dar los policías al ejercicio de su discrecionalidad, sobre todo aduciendo que los policías mexicanos han demostrado con sus abusos y su mal comportamiento que no se puede dar confianza ni libertad o autonomía a sus criterios (entre otros, López Portillo, 2000; Silva, 2003; Carrillo, 2005, y Suárez, 2006).

La idea general, en algunos de estos estudios, es que a lo largo de los años, derivado de un abandono de la institución por parte de las autoridades de gobierno, de pactos que intercambiaban tolerancia a la corrupción a cambio de lealtad a los jefes policiales o de manejo informal y corrupto de la institución poli-

cial bajo intereses particularistas, los policías operativos generaron prácticas informales y una cultura laboral contraria a la legalidad, la cual en vez de fortalecer una labor de servicio público en un marco de respeto a las garantías individuales sostiene actitudes que permiten el ejercicio de la corrupción y la protección mutua ante los intentos de controlar la mala conducta policial.

En el siguiente apartado presentamos un análisis de los argumentos que sostienen las ideas en torno a la generación de una cultura laboral perniciosa para el trabajo y la conducta policial, con el fin de señalar que no toda ella tiene un sentido negativo y que, en cambio, posee un potencial para mejorar la conducta policial y establecer controles positivos de la conducta entre los pares; o sea, de que los controles internos informales tengan un desempeño acorde con las ideas de profesionalización policial basadas en el reconocimiento a habilidades, conocimientos y experiencias.

Cultura laboral y (des)control policial.

En los estudios sobre instituciones policiales existe toda una tradición que centra su atención en valores y normas que forman parte de una “cultura policial” que se genera a partir de la interacción cotidiana de los individuos con su entorno laboral.¹⁷⁵ En la mayoría de los estudios policiales anglosajones, las normas y valores policiales son vistos de manera positiva, ya que se consideran esenciales para que los policías auto-controlen su propia conducta y promuevan los fines institucionales, pues aun cuando existen controles burocráticos directos, éstos no tienen la eficacia de los símbolos, percepciones e ideas en torno a lo que debe ser una buena conducta, sobre todo si se toma en cuenta que para la organización es imposible supervisar todo lo que hacen los policías y menos aún señalarles cómo deben actuar en cada situación compleja que se les presenta (Loubet del Bayle, 1992). Empero, en México se mantienen serias dudas de que las normas y valores informales que detentan los policías apoyen los fines y objetivos institucionales.

Suárez (2006) y Azaola (2006 y 2009) han señalado que las resistencias a los mandatos institucionales son posibles porque se comparte una cultura informal, una “subcultura policial” -contraria a una cultura formal institucionalizada y burocrática- que permite la desviación a las normas oficiales, el entendimiento y las complicidades para llevar adelante los deseos e intereses particulares, así como impide el ajuste de los individuos a los roles institucionales.

La “cultura policial” ha tenido amplia aceptación entre los analistas de la conducta policial en todo el mundo, y ha sido comúnmente aceptado que ella da sentido a lo que de manera informal hacen los policías en su labor cotidiana, mu-

¹⁷⁵ Entre muchos otros, Caín, 1972; Skolnick, 1975; Bayley y Bittner, 1984; Prenzler, 1997; Torrente, 1997, y Sklansky, 2005.

cho más que las reglas formales. Así, por ejemplo, Herbert (1996) señala que las leyes y las normas institucionales de conducta son menos importante que la cultura, pues los policías aprenden el oficio muchas veces en contra de la normatividad, e incluso esta normatividad cotidianamente la manipulan de acuerdo a sus intereses y a las prácticas informales de hacer las cosas. Por ello, para este autor, la cultura policial ha servido como una categoría de análisis que explica aquella conducta policial no apegada a las normas ni a los valores que formalmente detenta la institución.

Por su parte, Azaola (2006) señala que entre los rasgos de la cultura policial en México está, central y predominantemente, la informalidad de prácticas y procedimientos que se imponen sobre los formales, y que por ello conforman un régimen paralelo o de paralegalidad en la institución a tal punto que rige la mayor parte de intercambios que tienen lugar al interior de la institución. Este régimen paralelo se instaura a través de un saber informal y produce un sentido de identidad. Parte de este saber informal está en las historias que circulan sobre las prácticas y procedimientos corruptos, gracias a la amplia discrecionalidad y sin rendición de cuentas en que ha operado la institución.

La concepción de dos sistemas de valores opuestos, uno formal, que parte de los objetivos y fines institucionales y que tiene su base en las normas burocráticas, y el otro informal, basado en el compañerismo y en las experiencias laborales de los policías de base,¹⁷⁶ han sido destacados en estudios sobre organizaciones policiales en EUA y Europa como parte explicativa de una identidad policial que no se ajusta a lo que la institución espera de sus individuos. La preocupación de dichos estudios estriba, por lo general, en identificar el grado de apego de los policías a las normas burocráticas y en observar cómo los códigos de comportamiento basados en el compañerismo pueden llegar a afectar las normas institucionales.

Si se sigue el análisis de dos sistemas de valores opuestos, todo parece indicar que la institución policial en México no ha logrado establecer principios, normas y valores formales con la suficiente fuerza para hacer un contrapeso importante a aquellos otros valores y normas informales que se generan en las interacciones y labores cotidianas de los policías. Tenemos, pues, una institución débil y una cultura policial con tal fuerza que favorece la creación y consolidación de individuos y grupos que usan a la institución para satisfacer sus malsanos intereses. De lo que se sigue que para fortalecer a la institución se requiere tanto de reformas

¹⁷⁶ Ha habido otros estudios -anglosajones principalmente- que se han centrado en el comportamiento policial no tanto por los valores que se generan entre compañeros, sino por la forma en que los policías se relacionan con la estructura de desigualdad social, la clase social, la edad, el género o el origen étnico del posible agresor/víctima (véase, por ejemplo, a Bayley, 2003 y Jackson and Sunshine, 2007) Pero, aunque tales conductas pueden ser observadas en la policía mexicana, no han merecido todavía atención académica, social o política; quizá porque los estudios sobre policía son muy escasos, pero quizá, también, por el dominio que tienen las preocupaciones sobre la eficacia y el control de los abusos policiales en el país.

estructurales como de controles estrictos y efectivos que acaben con la fuerza de tales grupos.

Sin embargo, es muy difícil en la práctica establecer cuándo los policías se adscriben a un sistema de valores apegado a las normas institucionales y cuándo, por el contrario, están siguiendo prácticas, valores y normas nacidas en redes de complicidad para provecho propio y en franca oposición con las funciones y objetivos institucionales. Esto sólo puede observarse, las más de las veces, cuando surge una situación o conflicto que evidencia la violación a los objetivos institucionales; por ejemplo, cuando se comprueba que un policía o grupo de policías protege a delincuentes.

Quizá parte del problema para entender la conducta policial sea considerar precisamente la existencia de dos sistemas de valores –el formal y el informal– como absolutamente opuestos y la necesaria adscripción de los policías a uno u a otro, pero no a ambos a la vez, lo cual conlleva la imagen de la existencia de policías buenos –aquellos que siguen la deontología laboral basada en principios y normas formales– y de policías malos –aquellos que siguen las pautas que dictan los valores y las reglas informales.

De esta manera se expresan algunos estudios cuando señalan que los arreglos informales son un obstáculo a las normas formales o de que para que la organización policial pueda funcionar se requiere que las reglas informales se ajusten a las normas institucionales (Villalobos, 2008), como si las normas informales no apoyaran en nada a los objetivos institucionales o como si las reglas formales y burocráticas de actuación, sus recompensas y sanciones, fueran todo el tiempo provechosas para el alcance de los objetivos institucionales.¹⁷⁷ Y, más aún, como si ciertos valores y normas compatibles con el trabajo policial honesto y eficiente no pudieran generarse tanto en el ámbito burocrático formal como en el de las prácticas cotidianas entre compañeros.

Por supuesto, la discrecionalidad en que se desarrolla el trabajo policial favorece la aparición de prácticas informales; pero ello no quiere decir que toda práctica informal sea en sí misma perjudicial para los fines de la organización o que no puedan llegar a cumplir una función que ayude a la institución a alcanzar sus objetivos y fines o apoyar tareas no previstas por la formalidad. Todo policía sabe que el aprecio por el respeto a la autoridad, por el castigo a los delincuentes, por el arrojo en situaciones de riesgo, por el manejo exitoso del cuerpo y de las

¹⁷⁷ Como Sabet (2012) ha hecho notar, la misma institución policial viola constantemente reglas formales. Como, por ejemplo, la transgresión a aquella regla formal que dicta que debe haber una promoción del personal basada en criterios de competencia, antigüedad y conducta intachable por aquella regla informal que señala que dada la necesidad de contar con gente confiable, así como para evitar la permanencia de corruptos y premiar a los policías leales, es necesario promocionar de manera discrecional a la propia gente. De esta manera, aunque la mayoría de instituciones policiales han creado políticas y procedimientos de ascensos y promociones, éstas no operan porque se “ha permitido que las normas informales de promoción discrecional tengan precedente sobre tales reglas” (2009:8).

armas, por el uso de la discrecionalidad, por el control de las emociones, y un largo etcétera, forman parte tanto de los principios institucionales como de las valoraciones que los compañeros hacen de sus iguales. El uso en situaciones particulares que se le da a las actitudes e ideas es lo que hace la diferencia entre una conducta condenable y una que se gana el aplauso de los compañeros, de la institución y de la sociedad.

Muchos de los rasgos de la subcultura policial en México considerados negativos –como sería el exceso de autonomía, el secretismo, la protección mutua, el irrespeto a la legalidad, la violencia, la desconfianza, etc., no son privativos de la policía mexicana. De hecho, muchos de ellos han sido destacados por diversos estudios como características universales de los cuerpos policiales en el mundo. Así, se ha visto que entre los policías los valores informales se generan por la necesidad de contar con apoyo ante situaciones de riesgo, ya sea a la integridad física o a la afectación del empleo o de la libertad (Torrente, 1997). De aquí que la solidaridad, la disposición para hacer uso de la violencia, el secretismo, el silencio, entre otras conductas valoradas, se conviertan en elementos importantes tanto para protegerse de los riesgos en que pueden caer en sus interacciones con potenciales delincuentes e infractores, como para poder enfrentar las acciones institucionales y legales que puedan acarrear tales encuentros.

No se puede negar que valores, normas y prácticas cotidianas, identificadas como parte de la cultura policial, como serían, por ejemplo, el apoyo mutuo ante el peligro, el ejercicio de la discrecionalidad, los códigos de silencio y la desconfianza, son importantes para realizar un buen trabajo policial. Y de hecho muchos de estos valores forman parte de los manuales oficiales de conducta al interior de las instituciones policiales en México donde no son vistos de manera negativa.

Empero, entre los analistas de la policía mexicana se considera que las valoraciones corporativas en torno al secretismo, la solidaridad y la mutua protección no sirven tanto para promover una mayor autonomía y discrecionalidad que les permita cumplir con las funciones institucionales, sino que son usadas para mantener estructuras de complicidad que abarcan todos los niveles de autoridad y que a todos beneficia porque les reditúa muchas y diversas ganancias por concepto de corrupción.

Existe, por supuesto, una diferencia entre usar la solidaridad y protección mutua para esconder los actos corruptos que usarlas para lograr la aprehensión de un delincuente, así como entre un mando que protege a un subordinado de una sanción por alguna violación a las normas de conducta interna (por ejemplo llegar unos minutos tarde al servicio) que de un mando que brinda protección a los subordinados que obtienen ganancias cotidianas por corrupción.

En este sentido, las actitudes de protección mutua no son negativas en sí mismas, como tampoco lo son la mayoría de actitudes y valoraciones policiales consideradas en muchos estudios como anómalas y perversas, pues tanto pueden

servir para satisfacer intereses personales que vayan en contra de los fines y objetivos institucionales, como apoyar el trabajo policial dentro de marcos de una deontología laboral legítima y acorde con las funciones más loables del trabajo policial. En todo caso, hay que analizar aquellas situaciones donde la protección mutua y el sistema de valores se orientan al servicio de los intereses personales y situaciones donde apoyan un trabajo policial acorde con los objetivos institucionales.

Achacar los males de la mala conducta de los policías a la llamada cultura policial que genera normas y valores informales perniciosos para los objetivos y fines institucionales también sirve para evadir responsabilidades y oscurecer el problema, pues los análisis de la cultura policial, sobre todo cuando se enfocan en sus rasgos perniciosos, tienden a ofrecer una imagen de dicha cultura como totalmente opuesta a las estructuras organizacionales (las cuales en esta visión son funcionalmente eficientes y loables), obviando en muchas ocasiones que la misma institución policial favorece conductas negativas. Pero, peor aún, oponen a los funcionarios y altos mandos policiales con los policías operativos subordinados quienes son los únicos que supuestamente detentan dicha cultura negativa (Prenzler, 1997). Esta disociación se extiende a una concepción del trabajo policial en la calle como generadora de normas y valores informales perniciosos contraria al trabajo burocrático que realizan funcionarios policiales de alto nivel y en general también disociado de la organización policial, de sus normas formales y burocráticas, como si ella no fuera fuente de sentido y generadora de prácticas significativas tanto para los policías que están en la calle, como para los jefes que están detrás de un escritorio.

Disociar el sentido que los policías dan a sus acciones cotidianas de la organización policial, de las normas institucionales y de la forma en que se ejerce la autoridad de los altos mandos no nos permite observar cómo estos fenómenos influyen en su conducta. Así también, si bien no se puede negar que existen normas y valores informales, considerarlas como fuerzas que posibilitan por sí solas las conductas anómalas de los policías desvía la atención de los aspectos organizacionales y de la incidencia del entorno político en la institución.

Las oposiciones entre mandos y subordinados, tan bien descritas por algunos antropólogos (como Azaola, 2006), no nacen de la adscripción y seguimiento a normas y valores distintos, sino que tienen su origen en la desigual distribución de poder y autoridad, como lo hemos visto a lo largo de este estudio.

Conclusiones.

Las autoridades de gobierno encargadas de la seguridad pública en Guadalajara han generado desde hace por lo menos dos décadas una cruzada contra la mala conducta policial que se ha traducido en sanciones administrativas diversas y en el

despido de una gran parte de la fuerza policial en el municipio, sin que se tengan resultados exitosos para mejorar la conducta de los policías.

Las autoridades han logrado reducir la corrupción interna pero con ello también redujeron los mecanismos de solidaridad grupal y la confianza de los subordinados en el mando. Esto ha generado tanto una inconformidad con la llegada de mandos que atienden las disposiciones institucionales de mano dura contra los policías, así como una fuerte crítica hacia aquellos policías que se considera han obtenido beneficios de los mandos por influencias políticas no por méritos y competencias en la labor policial.

Las máximas autoridades policiales tienen la prerrogativa de imponer en puestos de mando a quienes deseen, así como de generar beneficios discrecionales y sanciones bajo un reglamento interno ambiguo que puede llegar a ser aplicado también de manera discrecional. Muchos policías se oponen a este mecanismo formal de la autoridad bajo un discurso que apela a la obtención de cargos y beneficios de acuerdo a experiencias, conocimientos y valores generados en el trabajo policial y en la interacción cotidiana entre mandos y subordinados.

Pero la fuerza de las autoridades para imponer de manera discrecional los cargos y beneficios laborales no estriba solamente en la formalidad legal que les otorga ese derecho y legitima su poder, sino también y principalmente en una ideología que centra su atención en los policías de más bajo rango como individuos propensos a la corrupción y a los cuales no se les debe otorgar confianza.

Achacarle a los policías en servicio una mala conducta de manera individual o colectiva, sin atender los aspectos organizacionales ha llevado a que los controles atiendan los casos de mala conducta como casos individuales, no como parte de una estructura organizacional, así como ha llevado a que las reformas en materia de control de la conducta policial observen los abusos policiales como un defecto individual y, en este sentido, privilegien el castigo sobre los policías y no la mejora en la calidad de los recursos humanos.

Sin embargo, el que el ascenso en la institución se realice privilegiando los canales políticos promueve un clientelismo político hacia dentro y fuera de la institución policial, y ofrece la posibilidad de ser usado como un instrumento para la corrupción, frena la posibilidad de que el mando sea designado por las cualidades y conocimientos que exige la actividad y aumenta la probabilidad de que el mismo carezca de legitimidad ante los subordinados para hacerse obedecer.

Los policías se adhieren a la legitimación que hace de los puestos y de los beneficios la cultura laboral en oposición a los que hace la autoridad de manera discrecional; sin embargo, en el análisis de la conducta del policía en México la cultura se concibe en términos negativos al concebir que dota de sentido a las prácticas corruptas de los mismos policías. Empero, no se ha analizado el potencial que tiene para las prácticas más loables del trabajo policial ni para impulsar el control de los pares. En este capítulo se aduce que también puede apoyar una profesionali-

zación policial basada en el reconocimiento de los pares a conocimientos, habilidades y valores y normas en torno al trabajo policial y al ejercicio de la autoridad. Esto es lo que se analiza con más detalle en el siguiente capítulo.

PROFESIONALIZACIÓN POLICIAL

Introducción.

¿Cuándo la tropa no quiere a un oficial? Cuando los trae trabajando, cuando los cambia de subzona, cuando los bajas si hacen una tontería. Entonces es un oficial ojete. ¿Y quién es un oficial a todo dar? El que me deja hacer todas mis dagas. El que maneja el lema “buen trabajo no admite reclamaciones”, que significa que si sabes trabajar bien el área, no vas a tener problemas. Pero si no trabajaste bien, si tú no sabes trabajar el área, te va a caer una queja, y si el comandante se da cuenta, pues ni modo, le tiene que dar seguimiento porque le está bailando con la comandancia. O te defiende o deja la comandancia, o se va en tu lugar {Elena, oficial}.

Declaraciones como estas son comunes desde ya hace muchos años en la corporación tapatía. Aun cuando existen mandos que llegan a tolerar actos de corrupción, existe una presión institucional, además de social y política, por castigar los actos deshonestos de los policías lo que limita la disposición del mando para proteger a sus subordinados contra las acusaciones ciudadanas.

Esto en principio hace suponer que las acciones en el control de la conducta policial están funcionando. Y en cierta manera así es. Muchos policías han sido sancionados y hasta destituidos acusados de mala conducta en todo el país. Además, en los últimos años miles de policías a lo largo y ancho de la nación han sido despedidos a través de los programas de profesionalización implementados a nivel nacional desde el 2008. Sin embargo, estas acciones no han acabado con la corrupción, la criminalidad policial, los abusos y excesos contra ciudadanos y la vinculación con delincuentes, como lo demuestran todos los días los medios de comunicación en todo el país.

Este capítulo busca dar respuesta al por qué los abusos policiales continúan a pesar de la implementación de programas de depuración y profesionalización policial que han buscado explícitamente limpiar a las instituciones policiales de malos policías.

En las páginas que siguen se concibe que parte del problema para reducir la mala conducta policial tiene que ver con el diseño y la perspectiva de las políticas y programas en materia de depuración y profesionalización policial cuyo enfoque sobre la mala conducta es individualista.

Las formas de control que se han implementado a nivel nacional han estado guiadas por una amplia desconfianza hacia los policías y sus perfiles. Por ello, se ha buscado la modificación en la búsqueda de captación de aspirantes a policía con un mayor perfil escolar; la depuración de supuestos malos policías y una llamada profesionalización basada en la investigación de vínculos con el crimen organizado; lo cual se encuentra acorde con una política anticrimen.

El discurso en torno a la profesionalización de los policías tiene más de dos décadas. Desde que iniciaron las reformas se ha contemplado la profesionalización de los policías y la carrera policial. Sin embargo, la profesionalización policial ha fungido más bien como un discurso para implementar programas de reclutamiento con mayor grados escolares, capacitaciones centradas en el ejercicio de mano dura y, sobre todo, depuraciones de supuestos malos policías. Pero no ha habido debate en torno a la posibilidad de desarrollar competencias y conocimientos exclusivos del trabajo policial preventivo, ni una carrera policial que tome en cuenta las experiencias, conocimientos y habilidades adquiridos en el trabajo policial, ni mucho menos ha tenido en cuenta principios y valores que los propios policías generan en su quehacer cotidiano y que los lleva a autorregular su conducta.

En este capítulo se hace un análisis sobre las consecuencias de la perspectiva de mejoramiento policial implementada por los gobiernos en los últimos veinte años, así como las posibilidades que tiene una concepción de profesionalización basada en conocimientos, habilidades, experiencias y destrezas particulares en el mejoramiento del control de la conducta policial.

Depuraciones, escolaridad y capacitación para mejorar la actuación policial.

Ante el considerable aumento de los delitos y en un contexto de democratización de la vida pública donde la crítica social y política a la inseguridad facilitó el establecimiento de la alternancia política en varios estados y municipios del país, a mediados de los años noventa la mayoría de las grandes corporaciones policiales en el país pusieron en marcha programas de depuración y mejoramiento de sus recursos humanos.

Desde el inicio de los procesos de reforma policial, se consideró que el bajo perfil escolar era un factor que frenaba la calidad en el servicio por parte de los policías. Por ello, en los últimos 20 años se ha aumentado el nivel de escolaridad de muchos cuerpos policiales municipales, sobre todo a través del ingreso de aspirantes con un mejor perfil escolar. Desde hace ya años es una exigencia de todos los cuerpos policiales en el país que el aspirante a policía tenga un mínimo de 12 años de escolaridad, mientras a principios de los noventa era común encontrar que la mayoría de policías no contaban con secundaria concluida. Ello no significa que en la actualidad todos los policías en el país tengan dicho perfil escolar.

A nivel nacional, según lo informaba el presidente del país en diciembre de 2014, el 0.6% de policías municipales era analfabeta, 3% carecía de educación básica y sólo el 52% contaba con los 12 años de escolaridad que en la actualidad se exige a los aspirantes. Esto para el presidente significa una desventaja de estas fuerzas policiales ante el crimen organizado.¹⁷⁸

En general las corporaciones policiales en el país hacen muy poco para elevar el nivel escolar de su personal. No hay apoyos ni estímulos para que los policías activos eleven su nivel escolar. Sin embargo, como lo comentamos sí se busca contratar gente con un perfil escolar de educación media (bachillerato) e incluso ha habido experiencias en todo el país de alentar a que estudiantes de nivel superior y profesionistas ingresen a los cuerpos policiales. Y la PMG no ha sido la excepción. Durante los años noventa y principios del 2000 la PMG implementó varios programas de contratación de gente con escolaridad, a los cuales se les otorgó ciertos beneficios como medida para recompensar su permanencia, tales como posiciones de mando, laborar en zonas de bajo riesgo -con el afán de proteger en lo posible su integridad física-, horarios cómodos de trabajo que les permitiera continuar con sus estudios, capacitación, equipo y trato diferenciado del resto de la corporación.

Los programas de captación de estudiantes y profesionistas a cambio de ciertos privilegios tuvieron la oposición y críticas de los policías en servicio que no gozaban de los mismos. Casi todos los policías entrevistados para este estudio declararon que la gente profesionista a la que le otorgaron puestos de mando no tenía experiencia policial ni conocía las zonas de la ciudad y sus problemas, lo que hacía difícil la aceptación de su autoridad ante sus subordinados:

La gente que viene de afuera viene de lo civil, y desgraciadamente no saben nada y quieren poner cosas que no son y que el elemento en realidad no lo va a aceptar, o ya en su trabajo y en su desempeño lo van a hacer a un cincuenta por ciento, a un cuarenta por ciento, y no se van a desempeñar como son. Si no están a gusto con unas órdenes que no van, condescendientes a lo que es el trabajo, el elemento nunca va a trabajar bien, si no está a gusto con el que está girando las órdenes, y uno sabe lo que debe de hacer y te dicen otra cosa, nunca va a hacer el elemento lo que debe de hacer {Saúl, policía en puesto administrativo}.

Hay muchos comandantes que entran recomendados, gente que nunca ha sido policía, gente que ni siquiera tenía conocimientos y ni esperaban nunca ser policías. Entran a las zonas porque son licenciados o porque vienen recomendados de alguna persona de fuera. Ingresan a la corporación como comandantes, cuando son gente que nunca había sido policía. Esas personas que nunca habrían sido policías llegan y quieren, según ellos, limpiar la corrupción. Sin embargo, son incapaces de agarrar un ratero por ellos mismos. Van patrullando y pues no es lo mismo ver un asalto y entrarle y defender los intereses del ciudadano que necesita nuestro apoyo, que decir "a ver mándenme una unidad para que se rompa la cara con estos rateros porque la verdad pues yo soy recomendado, yo no puedo entrarle a ese tipo de acciones".

¹⁷⁸ Véase *Excélsior*, 2 de diciembre de 2014.

Entran recomendados. Son gente que nunca han sido policías. Quieren acabar con la corrupción, sin embargo no quieren acabar con los rateros. Se dan cuenta que como policías no sirven porque no tiene vocación. Piensan que ser policías es ir al Club Atlas Colomos, o al Club Atlas Chapalita y hacer deporte, el no tomar, no fumar, el estudiar mucho leyes, ir al cinegético y estar con rifles de alto poder, que la caja cuesta bastante cara, de cartuchos útiles. Esos llegan aquí y cuando van a práctica de tiro queman hasta cuatro o cinco cajas de cincuenta cartuchos cada una y, sin embargo, los policías cuando van a practicar nada más les dan cinco tiros de revolver, cinco de escopeta y cinco de nueve milímetros. ¿Por qué? ¡Pues porque el señor no es recomendado, y pues sólo un comandante recomendado que estudió en el ITESO y es licenciado pues ese sí puede quemar hasta 400 cartuchos! {Roberto, oficial}.

La oposición de parte de muchos policías de contar con colegas con estudios superiores era compartida también por algunos funcionarios de primer nivel, quienes sostenían la pertinencia de no generar mayores conocimientos sobre leyes, reglamentos y respeto a los derechos humanos a los policías bajo el argumento de que a mayor conocimiento en estos rubros mayores posibilidades para ellos de burlar las leyes y de cometer más abusos:

Yo por experiencia he visto que entre más capacitada está la gente se ha venido decayendo lo que es la moral, porque entre más preparados, más prepotentes, más conocen de sus derechos y es más difícil captar en dónde están cometiendo errores. Es más fácil que una persona que tiene cierta capacidad sepa hasta dónde llegar para cometer un ilícito a una persona que ignora totalmente hasta dónde son sus alcances legales para cometer un ilícito {Carlos, funcionario}.

Sucede que aquí muchas veces al policía se le dice no lo enseñe porque lo voy a hacer más corrupto, lo voy a enseñar a robar más. Por eso es que los tenemos en un círculo donde no los queremos dejar salir. {ya que} Vamos a soltar una fiera {María, funcionaria}.

Los programas de captación de estudiantes y profesionistas a cambio de la otorgación de privilegios tuvieron una vida efímera por los cambios de administración o por no mantener los privilegios otorgados, lo que hacía que para muchos de los estudiantes o profesionistas contratados la institución ya no resultara atractiva y terminaran renunciando.

Además, las experiencias mencionadas dejaron un antecedente de nulo éxito, ya que muchos de estos grupos conformados por estudiantes cayeron en las mismas prácticas de corrupción que los policías con experiencia pero sin estudios, pero también porque para mediados de la década del 2000 la Policía tapatía contaba ya entre sus filas con más jóvenes con un nivel escolar de preparatoria y de nivel superior, debido, en parte, a cierto éxito en las convocatorias y en los procesos de selección y reclutamiento, pero también a un aumento de los salarios a los miembros de la institución que, en el contexto de crisis económica, precariedad

laboral y ausencia de seguridad económica, ha sido atractivo para muchos estudiantes e incluso profesionistas.¹⁷⁹

Junto con las acciones institucionales para elevar el perfil escolar de los policías en todo el país se han inyectado recursos para elevar la capacitación tanto de aspirantes como de policías en activo. Existe un consenso generalizado en el país en torno a que para acabar con la corrupción policial, mejorar la confianza social y el desempeño operativo de los policías se requiere una mayor capacitación de las fuerzas de seguridad pública.

En el caso de la PMG el tiempo de capacitación para los aspirantes a ingresar a la corporación ha aumentado en los últimos años. Mientras a principios de los noventa era común que un aspirante recibiera sólo 30 días de capacitación, en la actualidad ronda entre los seis y ocho meses. A la asistencia a estos cursos se invita a la mayoría de policías operativos en funciones, pero no dentro de su horario laboral, sino una vez que terminan su turno de trabajo. Por ello, muchos policías se rehúsan a acudir a estos cursos, y por lo mismo es común encontrar policías que afirman haber recibido en toda su vida laboral dos o tres cursos de capacitación institucional, mientras que otros, con la misma antigüedad y jerarquía, señalan haber recibido diez o más. No es tampoco raro encontrar policías que afirman haber disparado un arma sólo una o dos veces en toda su vida, y esto durante los cursos de entrenamiento policial.

Estudiosos del tema han señalado que las capacitaciones que reciben la mayoría de cuerpos policiales en México son precarias y deficientes y que la mayoría de ellas se basan principalmente en conocimiento de tácticas operativas, armas y ejercitación de tiro, muy acorde con una política de mano dura contra el crimen (Arellano, 2003; Carrillo, 2005; Müller, 2010; Silva, 2011, y Sabet, 2012).

Junto con las capacitaciones y la búsqueda de captar gente con un mayor perfil escolar la política en seguridad pública a nivel nacional desde los años noventa ha sido la de depurar los cuerpos policiales. La depuración tiene que ver con la salida de elementos que en las corporaciones ejercen la corrupción, violentan los derechos humanos de los ciudadanos o cometen actos delictivos.

Durante los primeros años en que inició una política de depuración en todo el país, era común observar que policías que eran destituidos en una corporación policial podían ser vistos poco tiempo después trabajando en otra o incluso en la misma institución policial de la que fueron despedidos.

Por su parte hasta 1998 las resoluciones de los tribunales a favor de los policías destituidos que habían interpuesto una demanda contra la decisión de la

¹⁷⁹ Los policías municipales de Guadalajara no perciben tan bajos salarios si se compara con los sueldos que otorgan otras policías preventivas en el país. El sueldo mensual de un policía tapatío en el más bajo rango jerárquico rondaba en diciembre de 2014 los 12 mil pesos. Este sueldo o superior sólo lo percibe el 3.5% de los policías, mientras el 40% de los policías municipales en el país gana no más de cinco mil pesos mensuales, según lo admitía en ese entonces el presidente Enrique Peña Nieto ante el Senado. Véase *Excélsior*, 2 de diciembre de 2014.

autoridad obligaba a éstas a su reinstalación y al pago de salarios caídos. Sin embargo, a partir del mes de noviembre de ese año, el Senado de la República aprobó la reforma al artículo 123, apartado B, fracción XIII de la Constitución, con el fin de que miembros de las fuerzas militares, ministerio público y policías pudieran ser despedidos si no cumplían con los requisitos para pertenecer a la corporación sin que la institución estuviera obligada a reinstalarlos, pero sí a otorgar una indemnización, en caso de que interpusieran y ganaran una apelación en cualquier tribunal.¹⁸⁰

Por ello, como ya la institución tenía elementos legales para negar la reinstalación de los destituidos, a partir del 2008 muchos policías que veían iniciado un procedimiento administrativo en su contra con fines de destitución renunciaban con el fin de parar el proceso iniciado y buscar la recontractación en la misma u en otra corporación policial, de manera inmediata si así se deseaba. Así, por ejemplo, del total de 481 elementos dados de baja durante el primer año de funciones de la administración policial 1998-2000, señalado más arriba, 354 se debieron a renunciaciones voluntarias, ya que, según declaraciones de la misma corporación tapatía, la mayoría elementos decidieron tomar esta acción antes que enfrentar un proceso administrativo.¹⁸¹

Al policía la renuncia le permitía volver a contratarse en la misma institución policial o en otra, mientras a la institución policial le facilitaba el librarse de un elemento que no desea conservar, independientemente de que los motivos sean mala conducta o, simplemente, falta de identificación con las autoridades, los programas o las políticas institucionales. Por su parte, al Ayuntamiento le representaba la posibilidad de ahorrar recursos financieros, en caso de que el elemento destituido apelara y obtuviese una resolución judicial que le obligara a pagar sus salarios caídos. Sin embargo, todo esto significaba ir contra los objetivos de limpiar las instituciones policiales de malos elementos.

Por otra parte, y a pesar de la reforma constitucional mencionada, ni siquiera de los policías destituidos se tenía la garantía de que no regresaran a la corporación a través de apelaciones ante los tribunales correspondientes contra las decisiones institucionales de despedirlos. Según el Informe Anual del 2010 del Tribunal de lo Administrativo el 60% de todas las apelaciones contra autoridades del Estado la ganaban los que las interpusieron y el 30% del total de juicios que

¹⁸⁰ Así el texto constitucional al que hace referencia el artículo 123, apartado B, fracción XIII quedó, a partir de 1999 y hasta el 2008, como sigue: “Los miembros de las instituciones policiales de los municipios, entidades federativas, del Distrito Federal, así como de la Federación, podrán ser removidos de su cargo si no cumplen con los requisitos que las leyes vigentes en el momento de la remoción señalen para permanecer en dichas instituciones, sin que proceda su reinstalación o restitución, cualquiera que sea el juicio o medio de defensa para combatir la remoción y, en su caso, sólo procederá la indemnización. La remoción de los demás servidores públicos a que se refiere la presente fracción, se registrará por lo que dispongan los preceptos legales aplicables”.

¹⁸¹ *Público*, 8 de marzo de 1999, p. 27.

tramitaba dicho tribunal se referían a cuestiones laborales de los cuerpos de seguridad de la entidad.¹⁸² Desde una perspectiva legal esto significa que la corporación policial violentaba los derechos laborales de la mayoría de elementos destituidos, aunque también cabe suponer la existencia de una voluntad de las autoridades que destituirían a policías amigos, aliados o influyentes, sin justificación legal a sabiendas de que tiempo después ganarían ante los tribunales indemnizaciones, salarios caídos y su reinstalación.¹⁸³ También cabe señalar la posibilidad de que las destituciones bien justificadas se aplicaran principalmente contra los policías indeseables por pertenecer a un grupo no aliado al partido en el poder.

Como ya se señaló, a pesar de esta reforma constitucional, los jueces, continuaron ordenando –justificados por una interpretación de redacción de la ley- la reinstalación y el pago de sueldos caídos a los policías que ganaban la apelación (Elizondo y Magaloni, 2008). Por ello, en el año 2008 se reformó nuevamente la fracción XIII del artículo 123 constitucional para dar precisión a la pérdida de derechos de los policías, quedando dicha fracción como sigue:

Artículo 123, apartado B, fracción XIII. Los militares, marinos, personal del servicio exterior, agentes del Ministerio Público, peritos y los miembros de las instituciones policiales, se regirán por sus propias leyes.

Los agentes del Ministerio Público, los peritos y los miembros de las instituciones policiales de la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios, podrán ser separados de sus cargos si no cumplen con los requisitos que las leyes vigentes en el momento del acto señalen para permanecer en dichas instituciones, o removidos por incurrir en responsabilidad en el desempeño de sus funciones. Si la autoridad jurisdiccional resolviere que la separación, remoción, baja, cese o cualquier otra forma de terminación del servicio fue injustificada, el Estado sólo estará obligado a pagar la indemnización y demás prestaciones a que tenga derecho, sin que en ningún caso proceda su reincorporación al servicio, cualquiera que sea el

¹⁸² Los informes anuales del Tribunal de lo Administrativo del Estado de Jalisco se pueden consultar en <http://www.taejal.org/principal.htm>.

¹⁸³ En tiempos de alternancia política ha sido práctica común que los gobiernos salientes realicen procesos de cambios de plazas de confianza a plazas de base, ya que estas últimas tienen derechos laborales que no tienen las primeras, entre otras, el derecho a la permanencia en el puesto, así no pueden ser despedidos por los gobiernos entrantes. Además, se ha visto que la mayoría de juicios laborales de empleados de gobierno las ganan los demandantes por despidos injustificados y porque los gobiernos no presentan una defensa adecuada de sus decisiones. Esto tanto puede hablar de una violación a los derechos laborales por parte de los gobiernos como de una estrategia para beneficiar a amigos y aliados. Recientemente, en diciembre de 2015, el Ayuntamiento de Guadalajara denunciaba que el gobierno anterior había basificado a 355 empleados de confianza antes de abandonar el gobierno con el fin de que no los puedan despedir. Algunos de estos empleados sólo tenían pocos días de haber sido contratados antes de ser basificados. Véase *El Informador*, 29 de diciembre de 2015. Por su parte, en julio de 2013, el Secretario general del gobierno de Jalisco, Arturo Zamora, informaba que municipios y gobierno estatal tenían 12,500 juicios laborales vigentes, que databan del 2007 a la fecha. Él calculaba que estas demandas representarían un gasto para los gobiernos cercano a los mil millones de pesos. Según el Secretario la mayoría de demandas son de empleados que trabajaron en un Ayuntamiento hasta por algunos pocos meses y que durante el juicio ya se habían contratado en otro ayuntamiento o dentro de una dependencia pública estatal. Véase *El Informador*, 1 de julio de 2013.

resultado del juicio o medio de defensa que se hubiere promovido {Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, mayo de 2011 }

Aún con esta nueva reforma constitucional, en algunos estados del país, ante casos de apelación de policías destituidos, los tribunales siguieron ordenando su reinstalación, pero a partir de la aprobación de la tesis de jurisprudencia el 30 de junio de 2010, la Suprema Corte de Justicia de la Nación establece que por ningún motivo, como lo marca la Constitución, los policías destituidos podrán en adelante ser reinstalados. El texto de esta resolución es el siguiente:

SEGURIDAD PÚBLICA. LA PROHIBICIÓN DE REINSTALAR EN SU CARGO A LOS MIEMBROS DE LAS INSTITUCIONES POLICIALES, PREVISTA POR EL ARTÍCULO 123, APARTADO B, FRACCIÓN XIII, DE LA CONSTITUCIÓN GENERAL DE LA REPÚBLICA, REFORMADO MEDIANTE DECRETO PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 18 DE JUNIO DE 2008, ES APLICABLE EN TODOS LOS CASOS, INDEPENDIENTEMENTE DE LA RAZÓN QUE MOTIVÓ EL CESE.

Del citado precepto constitucional se advierte que los miembros de las instituciones policiales podrán ser separados de sus cargos si no cumplen con los requisitos de permanencia o si incurren en responsabilidad, con la expresa previsión de que si la autoridad resuelve que la separación, remoción, baja, cese o cualquier otra forma de terminación del servicio fue injustificada, el Estado sólo está obligado a pagar la indemnización y demás prestaciones a que tengan derecho, sin que en ningún caso proceda su reincorporación, cualquiera que sea el resultado del juicio o medio de defensa que se hubiere promovido. De lo anterior se sigue que a partir de la aludida reforma la prohibición de reincorporación es absoluta, lo que se corrobora con el análisis del proceso relativo del que deriva que el Constituyente Permanente privilegió el interés general por el combate a la corrupción y la seguridad por encima de la afectación que pudiese sufrir el agraviado la que, en su caso, se compensaría con el pago de la indemnización respectiva, por lo que independientemente de la razón del cese tiene preferencia la decisión del Constituyente de impedir que los miembros de las corporaciones policíacas que hubiesen causado baja se reincorporen al servicio.¹⁸⁴

Más allá de que los policías no pueden ya ser reinstalados en caso de ganar sus juicios de apelación, cabe esperar, como lo señalan Elizondo y Magaloni (2008), que esto ocasione más abusos institucionales, pues ahora se puede llegar a despedir a cualquier policía que no se alinee a los mandatos, deseos e intereses de la autoridad en turno, sin posibilidad de poder interponer juicios de amparo que los protejan en sus derechos laborales, con lo cual se pervierte el objetivo primario de la ley que es el de buscar buenos y confiables policías, mientras, por otra parte, se fortalece el

¹⁸⁴ Tesis de jurisprudencia 103/2010. Aprobada por la Segunda Sala de este Alto Tribunal, en sesión privada del treinta de junio de dos mil diez. Consultada el día 10 de octubre de 2011, en la página web: <http://200.38.163.161/UnaTesisInkTmp.asp?nlus=164225>. Esta página señala que el texto citado fue tomado del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta XXXII*, julio de 2010, Novena Época, página 310, Tesis: 2a./J.103/2010.

poder de las autoridades que tienen la facultad para lograr el despido de los excluidos o indeseables al poder en turno.

Lo que se evidencia con la reforma constitucional y con la tesis de jurisprudencia es que la posición pragmática –o de flexibilización laboral-, que otorga poder a las corporaciones policiales para despedir a policías sin posibilidad para éstos de llegar a ser reinstalados por orden judicial, venció sobre aquella otra posición, que podríamos denominar garantista, que apelaba al respeto a los derechos laborales y que no aceptaba situaciones de excepción.

Las evaluaciones de confianza.

A la par de la reforma constitucional al artículo 123, en el 2008 se determinó, en la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública (LGSNSP), la obligatoriedad de que todo policía e individuo que aspire a trabajar como policía en el país deberá contar con una certificación estatal que lo acredite como apto para realizar las funciones policiales. Dicha certificación se obtiene al aprobar una serie de exámenes, llamados “de confianza”, que evalúan cinco aspectos: psicológico, médico, toxicológico, poligráfico y de entorno socioeconómico.¹⁸⁵ De esta manera, el gobierno federal incide de manera directa en la depuración de todos los cuerpos policiales en el país a todos los niveles, federal estatal y municipal y, en este sentido, interviene como un mecanismo de control formal para las instituciones policiales de todo el país.

Cabe señalar que la implementación de la certificación ha sido largo y presentado numerosas resistencias. A pesar de que las autoridades federales impusieron la fecha de enero de 2012 para que todos los policías del país se encontraran certificados, se vieron obligados a posponerla porque en la mayoría de los estados para ese entonces no se habían instalado los Centros Estatales de Evaluación de Control y Confianza que son los responsables de evaluar y certificar a los policías; ni tampoco las entidades del país habían creado leyes en concordancia a los dictados en la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública (LGSNSP).

En noviembre de 2014, una vez vencido el último plazo constitucional para que los policías del país se encontraran certificados, el Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública (SNSP) señaló que a nivel nacional el 10% de los policías estatales y el 14% de los policías municipales en el país reprobó los exámenes; o sea, 36,698 policías locales no pasaron las pruebas.¹⁸⁶

¹⁸⁵ Los requisitos que debe cumplir todo individuo que desee ingresar o permanecer en la corporación policial se establecen en el artículo 88 de la citada ley.

¹⁸⁶ Véase: <http://mexico.cnn.com/nacional/2014/11/15/ranking-los-estados-con-mas-policias-reprobados-en-examenes-de-confianza>

En varios estados ha habido protestas de policías reprobados y destituidos, señalando que no se les ha dado conocer los resultados precisos de su evaluación por lo que no saben cuál o cuáles de los cinco exámenes reprobaron. Así también miles de policías han interpuesto juicios de amparo y demandas ante los tribunales y ante los OPDH, como una forma de detener los procesos de despido. Por otra parte, los gobiernos han tenido que pagar cuantiosas indemnizaciones. Es el caso, por ejemplo, de los más de 700 policías federales que tuvieron que ser indemnizados tras ser despedidos por haber reprobado los exámenes, pues los argumentos que se esgrimieron para justificar su evaluación no aprobatoria iban desde el tener fea letra en las infracciones que levantaron hasta el sobrepeso. El pago de estas indemnizaciones asciende a 250 millones de pesos, según un informe oficial.¹⁸⁷ Además, y nuevamente a pesar de lo establecido en la Constitución, existen casos donde los tribunales han ordenado la reinstalación por considerar que en la evaluación hubo deficiencias.

Así también, se ha evidenciado que malos policías fueron aprobados. Baste como ejemplo señalar que en abril de 2013 un periódico local tuvo acceso a una lista de 25 policías tapatíos evaluados entre julio de 2011 y agosto de 2012. De este total 10 admitieron, ante el Centro Estatal de Evaluación y Control de Confianza del estado de Jalisco, haber participado en diversas actividades delictivas y, sin embargo, fueron aprobados.¹⁸⁸

Por el contrario, para muchos policías y autoridades de gobierno buenos policías han sido reprobados; por ello, varios estados han establecido darles una segunda oportunidad, justificando que pudo haber errores.¹⁸⁹ Pero además en la mayoría de los estados del país no se han acatado la ley que señala que sólo policías certificados pueden pertenecer a la institución. En enero de 2016 un medio informativo, con base en datos oficiales, denunciaba que en 25 estados del país laboraban 264 mandos policiales estatales que han reprobado las pruebas de control de confianza. Además señalaba que el 7% del total de los policías estatales siguen laborando a pesar de haber reprobado los exámenes de control de confianza. A nivel municipal la cifra crece al 14% que no se encuentra certificado.¹⁹⁰

Un estudio realizado por la asociación civil *Causa en Común*, basado en datos proporcionados por el Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, señalaba que para mayo de 2015 en Jalisco el 70% de los policías reprobados no habían sido dados de baja a pesar de haber reprobado los exáme-

¹⁸⁷ Véase *Animal Político*, 3 de diciembre de 2015. <http://prodigy.msn.com/es-mx/noticias/mexico/pf-corre-polic%C3%ADas-hasta-por-tener-fea-letra-le-cuesta-m%C3%A1s-de-250-mdp-en-indemnizaciones-desde-2014/ar-AAfYsH?li=AAa7cMo&OCID=mailsignoutes>

¹⁸⁸ Véase *La Jornada Jalisco*, 15 de abril de 2013.

¹⁸⁹ Véase *El Informador*, 29 de enero de 2016.

¹⁹⁰ Véase: <http://www.animalpolitico.com/2016/01/jefes-policiacos-en-25-estados-trabajan-pese-a-reprobar-pruebas-de-control-de-confianza>

nes.¹⁹¹ O sea, 3,152 policías que deberían haber sido despedidos seguían activos. Esto mismo acontece en prácticamente todas las fuerzas policiales del país, federales, estatales y municipales, y tanto preventivas como ministeriales. Los argumentos esgrimidos por las autoridades para conservar a los policías reprobados tienen que ver con falta de recursos económicos para pagar liquidaciones, la interposición de amparos y el riesgo de quedarse sin policías pues no hay suficientes altas para sustituirlos.

Todas las acciones gubernamentales hasta aquí señaladas para contar con mejores policías no han logrado disminuir la mala conducta policial, como lo señalan las constantes quejas ciudadanas ante los OPDH y los medios de comunicación que cotidianamente presentan a policías involucrados en delitos. Por ello, pareciera que las últimas propuestas del gobierno federal para mejorar a los policías municipales claudican en su persistencia y optan por cortar de tajo con los esfuerzos, proponiendo la desaparición de las instituciones policiales municipales.

Desde 2009 el gobierno federal está buscando tener una “policía única” o “mando único” en cada uno de las 32 entidades federativas en el país con el fin de alcanzar una coordinación entre las diferentes fuerzas policiales. La idea es que en cada estado exista sólo una policía y no una en cada uno de los municipios que componen cada estado, con el fin de fortalecer el control sobre los policías y de apoyar la implementación de las reformas y disposiciones federales.

A la fecha la mayoría de estados tienen un “mando único”, también conocido como “fuerza única”. Pero en la mayoría de los casos bajo convenio con los gobiernos municipales para que éstos presten algunos policías que apoyen las tareas de esta nueva policía, enfocada sobre todo a los delitos del crimen organizado y a fortalecer la presencia policial en los municipios y regiones donde tienen presencia los grupos criminales.

Sin embargo, no se observa una disminución de los delitos y sí en cambio un aumento de la violación de derechos humanos y de inconformidad de pobladores contra los excesos que cometen los policías.

A raíz de los acontecimientos en Ayotzinapa, en diciembre de 2014 el presidente propuso la desaparición de las poco más de 1800 policías municipales que existen en el país. La propuesta se encuentra congelada en el Senado, pero es de esperarse que no lo sea por más tiempo. Habrá que esperar los debates en el Senado porque partidos políticos opositores y alcaldes e incluso aliados del partido en el poder se oponen a la desaparición de las policías municipales.

Sin embargo, como señala Sabet (2012), no se puede esperar que incluso con la desaparición de los policías municipales se genere un cambio en la forma de actuar de los policías, ya que la mayoría de reglas formales e informales que exis-

¹⁹¹ El estudio de *Causa en Común* se encuentra en <http://causaencomun.org.mx/documentos/>. Un resumen de dicho estudio puede verse en *El Informador*, 15 de agosto de 2015.

ten en el municipio también existen en el nivel estatal. Además, la policía estatal es igual o más corrupta que las municipales. Incluso para el autor el modelo de policía única no acabaría ni siquiera con el problema de la coordinación, como se ha dicho, pues el problema de la coordinación siempre ha sido mayoritariamente entre fuerzas estatales y fuerzas federales, donde cada una se echa la bolita ante, por ejemplo, si un delito cae o no en su jurisdicción o si falta voluntad o recurso para implementar reformas.

Pero además de los intereses centralizadores que ha mostrado el actual gobierno en materia de seguridad pública y la forma en que ha llevado la llamada profesionalización policial, bajo un régimen especial violentadora de los derechos de los policías lo que he querido destacar hasta aquí es la gran desconfianza de autoridades de los tres niveles de gobierno sobre los policías municipales y sobre los mandos que los coordinan.

López Portillo (2005) destaca que en las propuestas para mejorar a la institución policial, los propios policías nunca son tomados en cuenta. Por el contrario, son vistos como el origen de todos los males de la institución, como sujetos de quienes hay que desconfiar y a los que hay que vigilar en todo momento. Pero esto, la amplia desconfianza política y social sobre los policías, facilita y justifica la emergencia de un discurso de cambio institucional centrado en los defectos de los individuos, no en las estructuras.¹⁹²

En el mismo sentido, Sabet (2012) afirma que es muy común entre los policías mexicanos la percepción de que las fallas en las corporaciones policiales y en la seguridad pública se encuentran en la falta de liderazgo. Esto es, las policías requieren de buenos líderes que sean obedecidos por sus subordinados. Un buen líder policial puede hacer mucho por la corporación, pero si es inexperto, incapaz o corrupto sus subordinados también lo serán. Así, los problemas de las policías se resolverían encontrando buenos líderes.¹⁹³

Pero, como los señala el mismo Sabet (ídem), aunque es cierto que hay malos mandos, en la falta de liderazgo no radica el problema de la corrupción y el abuso policial, pues ha habido en muchas corporaciones del país buenos jefes poli-

¹⁹² La visión de que la culpa de todos los males de las instituciones policiales radica en el personal que se tiene no es privativa de los gobernantes, también la comparte la mayor parte de la sociedad e incluso algunos estudiosos del tema de la seguridad, como Benítez, quien señala: “con la democracia, a partir de 2000, debido a que no hubo ‘rotación de personal’ ni reforma del sistema de seguridad nacional, dada la carencia de policías preventivos, judiciales y jueces con formación profesional alternativa, el Gobierno tuvo que recurrir al personal preexistente. De ahí heredó las tradiciones de ‘impunidad’ y autonomía del viejo régimen político” (2004:114).

¹⁹³ Y para los gobernantes los buenos líderes no se hayan en las corporaciones policiales, sino en el ejército. Así, por considerar que los militares por su formación castrense pueden mantener mejor la disciplina y el control de los cuerpos policiales es que en México la mayoría de gobernantes han puesto en cargos de dirección a personal de extracción militar. Alvarado y Davis (2001:130) señalan que “para mediados de 1999, 28 de las 32 entidades del país habían nombrado en puestos judiciales y policiales a mandos medios del ejército”.

ciales y mandos que logran muy pocos cambios –o ninguno– durante su administración. Además, en alguna de las más de dos mil policías que existen en el país algunas trabajarían bien y mantendrían un buen control sobre los abusos policiales. Pero no es así. El problema de la ineficiencia y de la corrupción policial se encuentra de manera constante en todas las policías del país.

Además de que los exámenes de confianza muestran graves deficiencias en su diseño y aplicación, no se observa que tomen en cuenta aptitudes y conocimientos propios de la labor policial. En ningún sentido los exámenes conciben al policía como un profesional, o al menos como un técnico que aplica un cuerpo de conocimientos particulares.

Policía autónomo vs policía burócrata.

Las discusiones académicas sobre profesionalismo policial que tuvieron lugar ya hace algunas décadas en Estados Unidos, se enfocaron en las posibilidades no sólo de generar una mayor autonomía del poder político que acabara con la corrupción, sino también de establecer un papel más protagónico dentro del sistema de justicia a los policías.

El debate se centró entre concebir en el policía a un individuo que puede y debe usar su poder discrecionalidad para hacer justicia, para lo cual era necesario un profesional que tuviera control sobre la actividad policial, o a una persona que usara sus conocimientos y habilidades de manera racional, efectiva y universal, para hacer cumplir la Ley de una manera más burocrática (Sklansky, 2005).

El primer tipo de policía es un actor legal que puede fortalecer el estado de derecho, ya que por la libertad que tiene puede innovar y tener iniciativa propia para negociar la Ley e imponer el orden, con el último fin de prevenir malas conductas sociales. Mientras el segundo tipo de policía es más un técnico que ejecuta las órdenes de manera eficiente que le envía la jerarquía y las leyes.

Varios estudios de los años setenta dieron cuenta de que muchos policías consideraban que su actuación debía hacer uso de su discrecionalidad para poder hacer justicia, de tal manera que para ellos la aplicación estricta de la Ley sólo es pertinente en ciertas circunstancias y para ciertas personas (ello derivado de prejuicios raciales, sociales, económicos, de género, etc.). Aun cuando ambos modelos profesionales de policías retuercen la Ley, los policías que se consideran actores legales lo hacen buscando justicia y prevenir la comisión de delitos; mientras, los policías que trabajan como “técnicos” lo hacen con el propósito de poder llevar a juicio a un mayor número de delincuentes, ya que su eficiencia es medida por el número de detenciones que realizan. En este sentido, el profesional técnico comete un mayor número de violaciones a las garantías individuales y no ayuda en la obtención de justicia ni en el establecimiento del orden, pues su proceder es más reactivo que preventivo. (Skolnick, 1975, Bayley, 2003).

Los valores técnicos son reforzados por los llamados a la eficiencia, aunque esto implique menor legalidad, se aducen habilidades y competencias especiales, no libertades civiles, por ello los policías con más experiencia para detener delincuentes y los más agresivos son considerados los más competentes. En este sentido, los despidos por ineficiencia deben ser entendidos como parte de una institución autoritaria que busca que se atiendan a toda costa las órdenes de los superiores (Skolnick, 1975). Y este es el camino que, destacando los aspectos más positivos, se vislumbra están tomando los esfuerzos de reforma en México.

Skolnick (1975) y Bayley y Bittner (1984), mostraban cierta simpatía por el policía profesional centrado en valores y no tanto por el técnico. En especial por su papel en el sistema de justicia. Ellos no consideraban que sólo los conocimientos técnicos posibilitaran un acceso a la justicia, sobre todo porque en la labor policial no hay reglas ni principios que puedan ser aplicados en una infinidad de situaciones, se requieren valores, iniciativa y un sentido de responsabilidad que sólo pueden adquirirse con autonomía profesional.

Y precisamente porque en la labor policial no hay un manual de cómo hacerlo, y considerando que el ejercicio de la discrecionalidad requiere habilidades y conocimientos que sólo se ganan con la experiencia, el trabajo policial es considerado por algunos más un arte o un oficio que una profesión. Por ello, para Cain (1972), la discusión sobre profesionalismo, autonomía y uso de la discrecionalidad es un asunto meramente ideológico que esconde las verdaderas intenciones de los policías de tener poder y estatus, así como representa un riesgo para los sistemas social y político de tener poco control sobre las corporaciones policiales. Para este autor, es necesario reducir los poderes de los policías, aumentar los controles gubernamentales y exhibir una mayor transparencia de lo que hace la institución policial.

Sin embargo, los controles gubernamentales son difíciles de ejecutar sin el apoyo de los mismos policías, y además una falta de autonomía institucional del poder político no garantiza que los mandatos institucionales vayan a ser obedecidos por los mismos policías sin canales que fomenten su participación en los programas y políticas institucionales, con lo cual no se fortalece un estado de derecho ni un orden democrático (Skolnick, 1975; Loubet del Bayle, 1992; Sklansky, 2005) Aun cuando es difícil establecer normas de actuación que permitan controlar la conducta policial en una gran variedad de situaciones, son los mismos pares quienes por su experiencia puedan reconocer como válidos o no los motivos, las circunstancias y los contextos de actuación, ya que si no se han vivido experiencias similares no se puede juzgar un comportamiento como adecuado. Por esto, los policías mantienen juicios muy parecidos sobre aquellos colegas que consideran son buenos policías.

No existe de antemano una respuesta adecuada que se pueda enseñar a muchas situaciones del trabajo operativo que viven los policías. Pero aun cuando la

experiencia en el uso de la discrecionalidad –esto es, saber discernir la mejor forma de actuar bajo una gran variedad de situaciones y contextos diferentes- se aprende de manera individual, si no se tiene ocasión de hacer uso de ella en situaciones cotidianas no se pueden llegar a aprender mejores formas de conducirse en el trabajo operativo policial (Bayley y Bittner, 1984).

Sin embargo, como hemos analizado en una institución policial como la mexicana, los policías pocas veces tienen ocasión de tomar decisiones discrecionales. Ellos están continuamente supervisados y no autorizados para tomar decisiones por cuenta propia, de hecho pueden llegar a sufrir represalias institucionales por hacer uso de su discrecionalidad. Como ya señalamos sólo se puede llegar a saber cómo actuar cuando se han vivido situaciones similares, y las situaciones que vive el policía llegan a ser limitadas cuando se trabaja bajo un modelo policial reactivo, más que preventivo;¹⁹⁴ por ello, los policías procuran evitar actuar por cuenta propia para no meterse en problemas ya sea con delincuentes, con sus mandos o con ciudadanos que levantan quejas en su contra. Actúan por órdenes superiores, pero es poco lo que realizan por cuenta propia. Y es más importante para los policías, en una institución cuya función es atacar el crimen y no prevenirlo, aprender cómo hacer que no ocurra nada (Torrente, 1999). Por ello, no es raro que en la corporación tapatía, para algunos policías, todas las personas con las que interactúan cotidianamente se vean como un problema:

Agarro fuerzas de flaqueza, como decimos por ahí. Para salir a aguantarlos; aguantar a los mandos, a los delincuentes y a los demás, a los ciudadanos {José, policía de tropa}.

Hay situaciones que exigen el uso de la discrecionalidad, y saber cómo actuar, qué decisiones tomar y en qué circunstancias tomarlas es muy importante en el trabajo policial. Cómo tratar a las personas, cuándo interceder en un evento, cómo conducirse para evitar riesgos y generar un “buen servicio”, son elementos importantes a tomar en cuenta en el trabajo policial. Sin embargo, la institución policial preventi-

¹⁹⁴ El saber hacer uso de la discrecionalidad no se aprende en la Academia, se aprende con la experiencia, pero aunque las habilidades policiales se aprenden en la práctica ello no quiere decir que deba tomarse mucho tiempo para aprenderlas y que no se pueda acelerar el proceso de una manera más sistemática para que los novatos lleguen de una manera más rápida y segura a dominar el oficio. Bayley y Bittner (1984) proponen cuatro líneas de acción para lograr esto: 1) Las capacitaciones formales para novatos deben incluir los problemas inherentes al trabajo policial bajo casos reales donde se discuta y debata las mejores decisiones a tomar. 2) Los más experimentados policías deben instruir en los cursos de capacitación a los novatos. 3) Realización de seminarios entre colegas donde se compartan las experiencias en torno a objetivos y tácticas empleadas que han sido exitosas. 4) Los departamentos de policía deben reconocer y premiar las habilidades de los policías ganadas a través de la experiencia con ascensos, rangos e insignias. Para los autores, si la institución reconoce, motiva y compensa el conocimiento y las habilidades ganadas en la experiencia elevaría la moral y la estima propia de los policías, además los departamentos se verían obligados a desarrollar técnicas para medir los grados en que se es hábil o no. En el mismo sentido, se puede desarrollar cánones sobre lo que es bueno o malo, mejor o peor, más o menos útil, etc. Lo cual haría el trabajo policial más profesional, en cuanto generaría principios de actuación que pueden ser regulados.

va en México poco reconoce la labor cotidiana de los policías. Si acaso, los enfrentamientos exitosos con delincuentes son premiados con un reconocimiento y, en ocasiones, con días de asueto, pero no se reconoce ni se premia la experiencia, ni la innovación laboral ni el trabajo preventivo o el ejercicio de la discrecionalidad. Es en este sentido que no se concibe en México un policía autónomo en los programas de profesionalización; para lo cual se tendría que tomar en cuenta que se posee un cuerpo de conocimientos especializados guiados por normas y valores propios. Sí, en cambio, se deja entrever la visión de un profesional, más en un sentido técnico, que ejecute las disposiciones normativas formales y sea controlado por el sistema político, el cual provee los conocimientos –jurídicos– que se considera son los únicos necesarios en su labor. En el siguiente apartado quiero ahondar en estas últimas ideas y en las posibilidades que tiene un profesional autónomo en el control de la conducta policial.

El manejo de la profesionalización policial en México.

El manejo de profesionalización policial tal como se ha observado en México no se vincula con una noción de “profesión” más amplia, que incluya un conjunto complejo de conocimientos especializados que para su adquisición requiere de una formación específica que permita aplicarlos a diversas situaciones propias de la labor que se desempeña. Por esto es que Yáñez (2007) afirma que en México no existe ni ha existido alguna vez una formación policial especializada guiada por una ética laboral o normas claras y específicas de actuación. Prácticamente ninguna convocatoria para ingresar a una corporación policial preventiva en el país destaca destreza, conocimiento o habilidad alguna para llegar a ser policía.

En las leyes y reglamentos de seguridad pública, nunca se especifica a qué se refiere la profesionalización policial. Pero desde las acciones gubernamentales queda claro que cuando se aborda la profesionalización policial se alude a tener elementos policiales que puedan manejar una serie de técnicas operativas para enfrentar la delincuencia y confiables en tanto no participen o apoyen a criminales. Por ello, la mayoría de los recursos se enfocan en armamento, capacitación y técnicas operativas

Pero a la idea de profesionalización basada en la captura de delincuentes se contraponen una concepción de policía profesional basada en la prevención que no ha tenido lugar en las políticas de seguridad pública en México. Como señala Torrente (1999), una institución policial que centra sus funciones en la aplicación de la Ley tiene una orientación reactiva, ya que responde a delitos ya efectuados. En cambio, una Policía dedicada a la prevención tiene una orientación más proactiva, ya que trabaja sobre las causas del delito, investiga el entorno, colabora con la población en la detección de problemas, y, a la vez, la población trabaja con los policías en su solución. El policía aquí tiene una mayor autonomía e iniciativa para

ejercer su criterio, así como puede llegar a tener una mayor incidencia en el sistema político si se le permite recomendar a los políticos, basado en sus conocimientos y experiencias, cómo diseñar estrategias de prevención y cómo coordinarse con otras instituciones del Estado que también trabajan en la prevención. Es en este sentido que puede hablarse de un policía profesional.

Sin embargo, esta concepción profesional del policía requiere del reconocimiento de habilidades y conocimientos particulares, así como de reglas claras para el ascenso y promoción de los policías, como lo han señalado varios autores (entre otros, Torrente, 1999; Sklansky, 2005; y Sabet, 2012).

Hace varias décadas que en Estados Unidos el tema de la profesionalización policial emergió como una manera de superar la politización de las policías y, con ello, de frenar los altos niveles de corrupción de los agentes, un clientelismo político y una designación partidista de sus dirigentes (Loubet del Bayle, 1992). Con la profesionalización de los cuerpos policiales en Estados Unidos se logró no sólo cierta autonomía del poder político sino también disminuir tanto el número de delitos como la percepción de inseguridad de los ciudadanos (Véase a Rico y Chinchilla, 2002; Chalom, 2001, y a Frühling y Tulchin, 2005).

Según Sklansky (2005) la configuración y el diseño de la policía norteamericana a partir del debate sobre su profesionalización estuvo mediada por una discusión sobre las posibilidades de sujeción de los cuerpos policiales, ya que existía un temor tanto de que ellos pudieran llegar a ser un instrumento político de gobiernos autoritarios que atentaran contra las garantías civiles, como de que tuvieran una autonomía tal que sólo se obedecieran a sí mismos.

Los defensores de la autonomía aducen que el trabajo policial es una tarea de profesionales. En este sentido y como una institución especializada ésta debe influir en el sistema político y proponer las medidas necesarias que deben tomar los gobernantes para garantizar que ellos organicen y dirijan las acciones relativas a la seguridad de los ciudadanos y no al contrario, que sea el sistema político el que dirija a la Policía. Aquí lo que se exige es que la institución no sea utilizada para fines políticos y que de acuerdo a sus funciones y objetivos tenga un papel protagónico en la definición de las políticas y programas gubernamentales en materia de seguridad (Torrente, 1999).

Por su parte, el principal argumento que se esgrime al momento de señalar la necesidad de que la institución sea controlada por el sistema político es que de otra manera los policías sólo se obedecerían a sí mismos y, en este sentido, podrían erigirse como una amenaza para la sociedad y el Estado. Desde tal perspectiva, los policías deben ser sólo instrumentos ejecutores de las normas y directrices que establece el sistema político, y para interpretar y ejecutar correctamente las decisiones por ellos no tomadas deben capacitarse en normas y procedimientos legales (Caín, 1972).

Como Loubet del Bayle (1992) ha señalado, los políticos son los más reacios a aceptar una autonomía de la institución policial ante la posibilidad de perder la potestad para utilizarla para beneficio propio y, sin embargo, son también muy proclives a señalar las dificultades que tienen para controlarla. Esta situación se ve magnificada con la existencia de lineamientos y políticas de operatividad muy generales y con la ausencia de una configuración jurídica, de normas claras de actuación y de lineamientos explícitos para seguir procedimientos transparentes. Todo lo cual funge como un mecanismo de irresponsabilidad tanto para policías como para políticos con respecto a la forma de operar de la policía, pues, como señala Torrente (1997), los primeros siempre pueden aducir que siguen las órdenes y lineamientos de los políticos, mientras los segundos pueden señalar que los policías no interpretan y acatan bien los lineamientos y políticas porque en la práctica poseen lógicas de funcionamiento operativo y una “cultura policial” que les otorga cierta autonomía.

La autonomía supone una obediencia a los principios institucionales y no a los políticos locales en turno, y también implica ver a la institución policial como conformada por un grupo de profesionales que más que ser el instrumento que lleva adelante las normas y directivas que establece el sistema político, son expertos que proponen a otras instituciones y a los políticos las medidas que deben ser tomadas para prevenir y combatir el delito y mantener el orden público (Skolnick, 1975 y Bayley y Bittner, 1984)

En México, hay muy pocas voces que señalan la pertinencia de que las instituciones policiales tengan una mayor autonomía del poder político, como forma de garantizar una mayor eficiencia en la labor policial. Es el caso, por ejemplo, de Escobar et al (2004), quienes señalan que una política de Estado en materia de seguridad (y no una política gubernamental a corto plazo) daría mayor autonomía profesional y estabilidad a las corporaciones y evitaría que éstas fueran instrumentos al servicio del gobierno en turno. Sin embargo, la mayoría de estudiosos del tema abogan por lo contrario: por controlar o al menos limitar la autonomía de la institución y el ejercicio de la discrecionalidad de los policías. Por ejemplo, para Silva (2011) y Carrillo (2005), los policías en México tienen una amplia autonomía y discrecionalidad para realizar sus labores, lo cual posibilita que cometan de manera impune una gran cantidad de abusos y violaciones a las garantías individuales. Ellos, al igual que muchos otros, abogan por limitar sus facultades discrecionales y por tener un mayor control sobre la institución y sobre la actuación policial.

Incluso López Portillo (2005:363) un crítico del control político de la policía no aboga por la autonomía del poder político, sino por un mayor control de éste. Por ello señala la pertinencia para establecer un sistema “de manejo de información, gerencia y de comunicación para que las políticas, la formación, el mandato y los valores de la institución sean adheridos en la práctica por parte de todo el personal” (Ídem:367). En la corporación policial mexicana,

se prefiere construir un mapa de confianzas personales en la cadena de mando, en lugar de implantar sistemas de gestión que trabajen de manera regular, independientemente de quiénes estén ahí {no se ha creado} un andamiaje de gestión que haga funcionar a la policía dentro de márgenes profesionales {López Portillo, 2005:364}.

Sin duda, la autonomía policial en México es difícil de establecer por varias razones. La primera y más obvia es que las instituciones policiales no cuentan con autonomía financiera. Aunque las policías preventivas municipales se encuentran descentralizadas dependen en mucho de los gobiernos estatal y federal para poder llevar a cabo prácticamente cualquier programa de reforma (Benítez, 2004).

Por otra parte, dadas las condiciones centralizadas en que se manejan las instituciones policiales preventivas en el país, es difícil que los gobernantes permitan una autonomía de su poder a las corporaciones policiales (Müller, 2010). Éstas son un botón político que es usado tanto para tener un cuerpo policial al servicio de los gobernantes, como para obtener mayores presupuestos y colocar a los aliados políticos. Así, una autonomía de las corporaciones policiales implicaría un cambio en la forma de ejercer el poder público en el país.

Además, históricamente la actuación policial ha sido prepotente y abusiva, lo que ha mermado la confianza social y política por los policías. Hay un temor social, muy bien ganado, en la actuación de los policías. Por ello, la exigencia de una policía autónoma del poder político –o sea, profesional en un sentido amplio– genera pocas simpatías.

Y en México muy poco se cuestiona que el poder político sea el que deba controlar la institución policial. No hay debates al respecto. No hay tampoco una discusión ni política ni académica sobre la autonomía en el ejercicio de la profesión policial, como si la labor policial no se considerara un trabajo para expertos y que genera una ética en torno a la conducta apropiada y a la mejor manera de hacer las cosas, con lo cual sería necesario delegar responsabilidad y poder de decisión a los policías. Todo lo cual implicaría a su vez un reconocimiento a la necesidad de que la institución tenga autonomía para determinar sus programas y políticas de acción, así como los policías puedan hacer uso de su discrecionalidad para actuar de acuerdo a sus conocimientos, competencias y capacidades reconocidas institucionalmente.

Conclusiones.

Desde por lo menos los inicios de los años noventa, gobernantes y analistas de la seguridad pública han hablado de la necesidad de reformar las corporaciones policiales y, en general, todo el sistema de justicia del país. Dentro de las principales acciones esgrimidas para cambiar, modernizar, eficientar y reformar a las corporaciones policiales preventivas el tema de la profesionalización emergió como la

principal tarea a ejecutar. Sin embargo, en el discurso gubernamental de la profesionalización policial, la poca capacidad, eficiencia y honestidad de los policías nunca ha sido relacionada –por los gobernantes y autoridades encargadas de mejorar las instituciones policiales– con las condiciones estructurales en que han venido funcionando. En particular, ni en el discurso ni en las acciones supuestamente tendientes a profesionalizar las corporaciones policiales, se observa un interés por reformar aquellas estructuras que mantienen el actual estado de cosas y que posibilitan la ausencia de una carrera profesional y de un sistema de promoción basado en méritos laborales, la delegación del mando no por capacidades y experiencia demostradas, sino por compadrazgos y lealtades políticas; mucho menos, discursos o acciones tendientes a implementar una profesionalización centrada en el control de los mismos policías sobre habilidades, conocimientos y actividades propias de su labor y de las funciones y objetivos que persigue la actividad policial misma.

A los policías operativos se les exige un servicio profesional pero sus condiciones laborales, sueldos y capacitación son pésimas (Carrillo, 2005, Azaola, 2006). Para la mayoría, su satisfacción laboral depende en gran parte de las buenas relaciones que lleguen a establecer con funcionarios y mandos de la corporación, pues son ellos quienes, de manera discrecional, asignan las zonas de adscripción, las funciones, las posiciones jerárquicas, así como los castigos y beneficios.

Ha sido común considerar la violación de derechos humanos y la mala actuación policial o bien a los individuos que laboran en las corporaciones o, bien, a las prácticas propias de una subcultura policial que frena las acciones institucionales de control, pero no a la forma en que por décadas se ha manejado la institución policial. Descargar los males de la institución en el personal operativo de la corporación es un recurso ideológico que sirve muy bien tanto para evitar cambios de mayor envergadura, como para evitar la responsabilidad de los funcionarios. Siempre se podrá decir que se cuenta con un cuerpo policial ineficiente, corrupto, amañado, que a través de los años ha anquilosado prácticas desleales hacia la institución y la sociedad, formando verdaderas camarillas y cotos de poder que ahora es difícil desterrar. Y puesto que es imposible cambiar a todos los policías lo que se requiere –lo afirman funcionarios de gobierno– es un mayor control de su conducta, una depuración de los cuerpos policiales y una mano dura que los discipline.¹⁹⁵

Así, cuando se evidencia públicamente que un policía en cualquier nivel de la jerarquía ejerce la corrupción se podrá afirmar que traicionó a la institución y la confianza de los jefes policiales, quienes fueron engañados por ese mal elemento. De aquí que la figura jurídica de “pérdida de confianza” sea la más adecuada

¹⁹⁵ En septiembre de 2008 el diputado panista, Eduardo de la Torre Jaramillo, señalaba que ante la amplia desconfianza social sobre los policías había que “limpiar todas las instituciones policíacas y obligar a las autoridades a crear un padrón de elementos cesados, que contenga todos sus antecedentes. {Además} Lo que se debe hacer, en primer lugar, es tratar de profesionalizarlas con disciplina tipo castrense y depurarlas” (Notimex, 14 de septiembre de 2008).

para adjudicar la total responsabilidad sobre los malos actos a los subordinados, quedando salvaguardada la integridad y la honestidad de los jefes policiales y, sobre todo, las estructuras de manejo de autoridad y responsabilidades que alimentan y mantienen a los policías sujetos al poder político y a la institución inmersa en prácticas clientelares.

Pero, la forma en que se lleva la supuesta profesionalización policial no tiene que ver sólo con un ocultamiento de responsabilidades, sino también con una falta de voluntad política para realizar cambios institucionales, entre los cuales, por su importancia para la profesionalización policial, tienen que ver con la creación de una carrera policial que conlleve concursos de promoción y homologación del personal bajo procedimientos justos de evaluación de conocimientos, habilidades, experiencias y trayectoria laboral, así como la modificación de una política de mano dura contra el crimen, por una centrada en la prevención y en las garantías individuales, que evite, entre otras cosas, que la capacitación policial se enfoque sobre todo en el adiestramiento de habilidades en el manejo de armas y tácticas operativas bajo un modelo policial reactivo.

Como observamos a lo largo del capítulo, la injerencia del poder político en la institución policial tiene efectos sobre la discrecionalidad del policía. Él no puede decidir muchas cosas: dónde ubicarse, dónde patrullar, a quién detener, a quién sí, a quién remitir, qué delitos atacar, qué infracciones atender, etc. Debe cumplir las órdenes todo el tiempo y reportar a sus superiores lo que está haciendo, so pena de un arresto. Esto es, hay un estricto control que tiene que ver con las directrices políticas empañadas de desconfianza donde no tienen muchas oportunidades para hacer uso de su discrecionalidad o de sus conocimientos adquiridos en la experiencia.

Cuando se habla de profesionalismo, se alude también a responsabilidad en las decisiones y acciones. ¿Cómo responsabilizar a alguien a quien no se le deja usar su experiencia y que sólo debe acatar las órdenes de sus superiores? Por ello, los policías también aducen que por no tener conocimientos ni normas de actuación deben confiar ciegamente en las órdenes de los mandos, a quienes se les pasa la responsabilidad de la actuación, de aquí también que ellos –los mandos- no confíen en sus subordinados para realizar una gran cantidad de servicios y actuaciones policiales. Esto crea inactividad, falta de innovación e iniciativa policial por un lado, pero también facilita que las órdenes de los políticos tengan preponderancia sobre los valores policiales. Todo esto sin olvidar que en una policía anticrimen es más cómoda la reacción que la prevención, la acción por mandato que la acción por iniciativa propia.

Muchas de las críticas sociales a los policías provienen de su supuesta falta de conocimientos y habilidades para luchar contra el crimen, pero nunca están dispuestos a explicar las funciones que preponderantemente realizan en torno a la prevención y al mantenimiento del orden. Tampoco son proclives a admitir que sus

conocimientos están basados en la experiencia y que ésta se gana a través de largo tiempo de estar viviendo situaciones parecidas,¹⁹⁶ ni que hacen uso de su discrecionalidad cotidianamente como una forma de poder atender muchos de los servicios que brindan a la sociedad.

El ejercicio de la discrecionalidad no es incompatible con ninguna idea de democracia ni imposibilita tener una sociedad segura y ordenada (Sklansky, 2005), si ella se pone al servicio de normas y valores profesionales. Pero la profesionalidad policial no se alcanzará si no se logra convencer a la sociedad, a los políticos, y hasta a los mismos policías, de que la institución puede ser más eficiente si tiene autonomía del poder político y se maneja bajo programas y políticas creadas por la propia institución, gobernada no por políticos que buscan fortalecer su carrera política, sino por policías de carrera.

¹⁹⁶ Como señalan Bayley y Bittner (1984), hay posibilidades de ganar ante los ojos del público y de los pares un estatus profesional si se reconoce ante la sociedad y los propios compañeros la necesidad de la experiencia y cómo ella se relaciona con las actividades que cotidianamente realizan. De no haber un reconocimiento y valoración de la experiencia, tanto sociedad como policía seguirán desconfiando uno del otro, unos por no entender la naturaleza del trabajo policial y otros por querer evitar las críticas en el uso de los prejuicios cotidianos y de la carencia de conocimientos y habilidades para manejar todas las situaciones que se les presentan.

CONCLUSIONES

Centralización de la seguridad pública.

Las policías municipales en el país están en riesgo de desaparecer. La iniciativa presidencial que tiene como objetivo reformar la Constitución para permitir la desaparición de las policías municipales en el país se encuentra en el Senado, un tanto congelada dado que llegó a esta Cámara desde diciembre de 2014. Aunque hay presión política para que esta reforma se vote en los próximos meses.

Me inclino a pensar que es poco factible que la propuesta presidencial se vote a favor de la desaparición. Existe una inconformidad social contra los gobiernos priistas que se ha reflejado en las urnas en las votaciones recientes de junio de 2016, lo cual puede llegar a impedir en el Senado un consenso político para la aprobación de la propuesta presidencial. Además, las manifestaciones de rechazo a la desaparición que previsiblemente se darían en algunos municipios del país no convienen en estos momentos al partido en el poder de cara a las elecciones federales del 2018.

Los argumentos más fuertes a favor de la desaparición tienen que ver sobre todo por la existencia de vínculos de policías municipales con el crimen organizado. El caso más notorio y doloroso lo representan los cuerpos policiales de los municipios de Iguala y Cocula que asesinaron a varios estudiantes y a otros 43 detuvieron y entregaron al crimen organizado que, según versión oficial, los asesinó, quemó y desapareció sus cenizas.

Para los gobiernos federal y estatales no hay manera de controlar la mala conducta de los policías municipales y, por lo tanto, se claudica en la reforma de los cuerpos policiales en este nivel desapareciendo las más de 1,800 policías municipales que existen en el país. Se propone una Policía Única para cada uno de los 32 estados, lo cual ya se ha venido haciendo desde hace algunos años en la mayoría de las entidades federativas, mediante convenios donde los policías municipales ceden sus recursos o parte de ellos a un mando estatal.

Una segunda justificación para la desaparición de las policías municipales la otorga la poca o nula coordinación entre instancias policiales para la realización de operativos policiales y para la implementación exitosa de las reformas, los recursos y los programas federales que de ella se derivan. Ante esta situación, ambos, gobierno federal y estatal, prefieren su desaparición. Los recursos federales que ahora se gastan en la seguridad pública de los municipios pasaría a los estados. De

aquí el apoyo de los gobernadores a la iniciativa presidencial. Aunque legisladores y funcionarios del gobierno federal han mostrado dudas sobre la conveniencia de desaparecer las policías municipales, algunos mejor piden la reestructuración de sus funciones: la atención exclusiva a las faltas administrativas que se cometen en el municipio.

La propuesta presidencial retoma procesos de centralización que se venían superando, aunque las reformas policiales en el país han sido centralistas, en tanto han sido conducidas desde el gobierno federal, quien ha condicionado recursos a los gobiernos estatales y municipales a la implementación de programas y políticas en la materia.

La centralización permite un mayor margen de maniobra del poder ejecutivo federal, que necesita un mayor control sobre los recursos y las políticas con el afán de manejar con mayor amplitud los éxitos de la reforma, en un contexto donde los problemas de inseguridad son una preocupación social que lleva a perder o ganar votos. El caso Ayotzinapa, un caso local que trascendió a nivel nacional ha tocado sobre todo a las autoridades federales y ha llevado al hartazgo nacional, lo que ha coadyuvado a la pérdida de las recientes elecciones.

Pero, independientemente de que desaparezcan las policías municipales o no, los problemas de la mala conducta policial, de los vínculos con el crimen organizado y de la falta de coordinación no es exclusivo de los policías municipales. Todos los cuerpos policiales padecen de lo mismo con independencia de la instancia gubernamental de que se trate. Ni siquiera el ejército está libre del poder corrompedor del crimen organizado. Y de la misma manera que acontece en los municipios, la implementación de las reformas se topa con el poder de los gobernadores y sus intereses particulares.

Al igual que en muchas policías municipales del país, las policías estatales muestran grandes diferencias. Hay policías estatales con fuerza institucional y recursos, mientras hay otras que carecen de todo: recursos, personal, armas, patrullas, equipo, capacitaciones, programas propios y departamentos especializados para llevarlos a cabo, muchas sin edificios ni infraestructura adecuadas para operar.

Los subsidios federales al fortalecimiento de la seguridad pública en los estados y municipios han intentado subsanar estas deficiencias pero la desigualdad sigue imperando.

La propuesta presidencial no cambia la estructura de mandos basada en las lealtades, no hay un aislamiento de las corporaciones policiales de los partidos y el poder político que eviten los compromisos corporativos, como tampoco hay fortalecimiento de las instancias de control para que amplíen, por ejemplo, sus funciones a la investigación de los nexos entre autoridades policiales y nexos con el crimen organizado o para que sus recomendaciones sean vinculatorias. Las reglas informales no son tocadas con el mando único.

Los efectos de la alternancia política en la organización policial.

La alternancia política es un hecho en el país: desde al menos dos décadas tres grandes partidos, junto con algunos pequeños, se reparten los poderes políticos sin que ninguno de ellos tenga garantizado su dominio en ningún nivel de gobierno.

La alternancia política ha generado, entre otras cosas, una competencia férrea entre partidos por las preferencias electorales en todo el país. Esto también ha llevado, en términos generales, a un discurso político que denosta a los adversarios, mientras ensalza las acciones y virtudes propias. Desde inicios de la alternancia el tema de la seguridad pública ha estado inserta en este campo de lucha política, en un entorno donde una de las preocupaciones sociales más apremiantes es la inseguridad que se vive en el país desde los años noventa. Los altos índices de inseguridad ha sido uno de los principales motivos para que los gobiernos en turno pierden elecciones.

Contrario a lo que pudiera pensarse la alternancia no ha hecho que los abusos policiales sean controlados de manera efectiva (Sabet, 2012 y Bailey, 2014). Las medidas de corto plazo que buscan resultados inmediatos y espectaculares han privilegiado el ejercicio de mano dura y la utilización del ejército en labores de seguridad pública, lo que ha generado una mayor violación a los derechos humanos en todo el país.

Los abusos policiales derivados del ejercicio policial de mano dura, no han sido frenados por ningún tipo de control externo o interno. En particular las comisiones de derechos humanos y las Instancias de Asuntos Internos que reciben las quejas ciudadanas por este tipo de abusos no han logrado detener ni siquiera las revisiones de rutina, práctica que se ha hecho en todo el país en las últimas dos décadas. Además, los OPDH se encuentran en medio de la politización que autoridades y adversarios han hecho del tema de la seguridad pública, lo que ha llevado a que los gobiernos estatales sean proclives a cooptar sus dirigencias. Así, como se pudo constatar en el capítulo segundo de este estudio, la negación, el ocultamiento y la tergiversación de los hechos, en materia de derechos humanos y de abusos policiales es una práctica común por parte de autoridades de gobierno como una forma de hacer frente a las críticas a su desempeño.

Por otra parte, la alta incidencia criminal ha provocado que el servicio policial sea deseado por muchos. Este estudio ha demostrado que ciudadanos con influencias políticas y dirigentes vecinales exigen a las autoridades policiales un trato distintivo en el servicio y en la canalización de recursos para su personas o para la colectividad que representan; lo que ha alentado a que las autoridades otorguen el servicio de seguridad pública de manera diferenciada en la ciudad, fortaleciendo de esta manera prácticas de exclusión y discriminación en el servicio policial.

Con esto se fortalece no sólo la exclusión y marginalidad de los sectores sociales menos favorecidos del poder económico, sino que también las vinculaciones de cooperación y de acercamiento policial con los ciudadanos no se generan en gran parte de la ciudad. Afectando de esta manera las posibilidades de que las relaciones entre policías y ciudadanos mejoren y con ello la posibilidad de que la sociedad influya en la mejora de la conducta policial.

¿Negociación entre gobierno y policías?

La mayoría de estudiosos sobre la policía mexicana coinciden en señalar que desde su nacimiento la policía mexicana estuvo al servicio del poder político y que durante el tiempo que gobernó en el país el PRI, como partido único, los distintos gobiernos negociaron con los policías lealtad al poder político a cambio de amplia discrecionalidad y uso de la autoridad para beneficio personal.

Esto generó poderes informales consolidados en las corporaciones policiales que existen hasta nuestros días y que los gobiernos y sus reformas no pueden dismantelar. Estos poderes son usados para defender las ganancias que deja la corrupción bajo un sistema de complicidad con la participación de muchos policías, sin que las máximas autoridades nada puedan hacer o, peor aún, participen del mismo.

Este estudio ha puesto en duda que tales poderes tengan una existencia duradera para el periodo más reciente de la vida política en el país, al señalar que existen dos factores que limitan la conformación de redes de complicidad cuya existencia pueda perdurar varias administraciones de gobierno: la transición política y el constante cambio de autoridades de gobierno.

La sociedad con sus votos (control externo informal) ha logrado cambiar gobiernos. Este hecho debería bastar para que las autoridades de gobierno se esfuerzen por tener un buen desempeño y, en el caso de las corporaciones policiales, por fortalecer los controles internos. A un jefe policial no le conviene que por malos subordinados se le trunque su carrera política. Por ello, los controles externos informales llevan de manera indirecta a fortalecer los controles internos formales.

En el contexto de la transición política que vive el país con cada cambio de administración, sobre todo si los gobernantes entrantes son de un partido distinto al gobierno saliente, se generan cambios colectivos de mandos y de personal. Y aunque pudiera suceder que un grupo de policías mantenga el control durante más de una administración, lo más común es que con los cambios de mandos, los grupos, camarillas y “hermandades” sólo duren poco tiempo. Se puede suponer la existencia de resistencias de estos grupos, no sólo para mantener ganancias legales o ilegales, sino para desde la institución dar golpes políticos a sus adversarios o para evitar ser aniquilados, pero en el contexto político actual la eventual existencia de estos grupos, por lo común, sería efímera.

Como hemos observado, la existencia de grupos de policías controlando efectivamente la institución no se ha podido comprobar en los pocos casos en que se ha denunciado su existencia. Esto no quiere decir que no hayan existido o que no haya grupos de policías manteniendo cierto control sobre los cuerpos policiales. En un contexto donde el crimen organizado tiene un poder corrompedor para coaccionar a gobernantes, financiar campañas e imponer candidatos y personas afines en la dirección de dependencias gubernamentales se ha podido observar que cuerpos policiales enteros han sido cooptados por el crimen organizado. Pero aquí no se trata de grupos de policías que tienen el control de los cuerpos policiales, sino de criminales que han tomado posesión de estas instituciones.

En principio, los vínculos con el crimen organizado se debe tanto a la fuerza de estos como a la debilidad del Estado. Si bien la alternancia y los procesos democráticos que la acompañan no han logrado blindar los procesos electorales ni las instituciones para que el crimen organizado no incida en ellos de alguna manera, los municipios con una presencia fuerte del Estado, y donde el crimen organizado no tiene fuerte dominio, las vinculaciones con el crimen organizado son inexistentes o débiles, en tanto no permean a todo el cuerpo policial, sobre todo por los riesgos que representan las fugas de información, por la inconveniencia de repartir a un mayor número de personas las ganancias y porque la mayoría de policías no son necesarios para los objetivos criminales.

Sin embargo, ha sido muy común en los gobiernos de la alternancia que los jefes policiales entrantes señalen que se encontraron con cotos de poder y grupos de policías que controlan la institución y defienden intereses particulares ilegítimos, aunque nunca han comprobado su real existencia.

Este estudio no ha considerado que las fallas de los controles internos se encuentren en la resistencia que hacen grupos de policías al trabajo de las autoridades de gobierno. Empero, ha dado cuenta que los problemas para supervisar a los subordinados se ubican en los efectos que tienen, por un lado, el constante cambio de autoridades policiales en un contexto de alternancia política y, por otro, la prerrogativa de los gobernantes a imponer de manera discrecional al jefe policial y la cadena de mando.

Incertidumbre en la permanencia del mando que genera una laxa supervisión.

La alternancia política modificó el acceso a cargos de elección popular y el cambio constante de mandos, puestos y cargos en la administración pública, pero no cambió las normas en que se maneja la elección discrecional de dichos puestos y recursos.

Lo más común en las corporaciones policiales es que cada vez que hay cambio de gobierno salgan de la institución los jefes policiales y sus equipos más

próximos de altos funcionarios. También es común que éstos tarde o temprano se acomoden en puestos de la administración pública local, estatal o federal, ya que sus carreras están orientadas a la vida política y ligadas a los partidos políticos.

Los mandos operativos de la corporación también por lo común son movidos de sus puestos y funciones –más aún cuando las nuevas autoridades pertenecen a un partido político distinto al saliente-, bajo el argumento de que la nueva administración requiere gente leal y de toda su confianza. Así, pues, las máximas autoridades policiales están orientadas a la vida política y los mandos operativos a la institución.

Como lo han señalado algunos estudiosos, a sabiendas que sus cargos son temporales la cadena de mando no se vera deseosa de ejercer supervisión y castigos ejemplares sobre sus subordinados. Pero, como hemos visto en este estudio, los motivos para no ejercer supervisión son distintos para las autoridades orientadas a la política que para los mandos operativos orientados a la corporación.

Se puede considerar que para el jefe policial y los funcionarios de alto nivel que están orientados a la política el paso por la corporación policial sólo es un escalón más en sus carreras políticas. Ellos, al realizar un trabajo más político-administrativo que operativo no querrán ejercer una supervisión estricta sobre el personal de la institución ni aplicar reformas y cambios drásticos con el fin de evitar conflictos de consecuencias inesperadas que pudieran llegar a afectar sus carreras. Aquí se trata de autoridades conservadoras que evitan los conflictos.

Sin embargo, es frecuente observar también lo opuesto. Las autoridades orientadas a la política tenderán a ejercer controles estrictos sobre el personal porque en el contexto actual electoral y de vigilancia social y política les conviene dar buenos resultados que impulsen sus carreras políticas. Aquí se trata de autoridades resueltas al cambio y dispuestas a tomar riesgos.

Ambos tipos de autoridades dependen de los mandos operativos para que sus órdenes se hagan obedecer, ya sea mantener todo en calma y evitar conflictos, ya sea impulsar cambios. El contexto electoral actual no tiende al conservadurismo, sino al cambio. Por ello, es más previsible encontrar autoridades estrictas y de mano dura, que exigen a sus mandos control sobre la tropa.

El control de la tropa la tienen los mandos medios, orientados a la institución policial quienes en su gran mayoría con cada cambio de autoridades se ven en la incertidumbre de conservar sus cargos y puestos dentro de la institución. Aunque se puede observar que algunos mandos, sobre todo comandantes, se mueven con las autoridades políticas, la mayoría se queda en la corporación

Un mando operativo buscará no ejercer una supervisión estricta sobre sus subordinados, sabedor de la alta incertidumbre para conservar el cargo y regresar a las filas de la tropa, cuyos integrantes en caso de haberse visto sancionados o poco beneficiados de sus decisiones de autoridad, se mostrarán dispuestos a mostrar su antipatía hacia su persona. En sentido opuesto, pero que tiene el mismo sentido en

términos de supervisión, el nuevo mando que llega a ocupar un cargo como tal es muy posible que se encuentre que algunos de sus subordinados han, en el pasado, fungido como jefes de su anterior puesto o cargo y que muy probablemente les deba favores legales o ilegales a los cuales se sienta comprometido a corresponder con diversos beneficios y con una laxa supervisión.

Así también, bajo un contexto de cambios constantes y de lucha por los recursos, así como de búsqueda de influencias y relaciones con políticos y delinquentes, el mando puede pensar dos veces antes de acusar o sancionar a un subordinado que tiene una mala conducta por razones muy objetivas. El mando debe tomar en cuenta si su subordinado tiene relaciones, influencias, amigos o familiares en la institución o en la delincuencia organizada que puedan tomar represalias contra él.

La cadena de mando es larga y aunque existan autoridades policiales deseosas de acabar con la corrupción y la mala conducta de los policías, se topará con los eslabones de mando que no tendrán disposición de castigar a sus subordinados por las razones expresadas más arriba.

Esto genera la impresión de complicidades y tolerancia entre mandos y subordinados para la realización de actos ilegales, pero no necesariamente. Los mandos se hacen las más de las veces de la vista gorda, como forma de pagar favores o de evitar conflictos inmediatos o futuros con subordinados que pueden llegar a tener posiciones de poder sobre ellos. En este sentido, los constantes cambios de autoridades y mandos no alientan la supervisión por la incertidumbre que genera el no saber si se conservará o no el cargo.

Limitaciones a la discrecionalidad en la elección de los mandos.

Como lo han observado varios estudiosos del tema, la discrecionalidad en la asignación de puestos genera que en las corporaciones policiales del país la lealtad y no la eficacia o la honestidad sea recompensada.

El manejo de la lealtad es un principio básico -formal e informal- que lleva a que ningún policía haga nada sin que se entere la cadena jerárquica o sin orden expresa de la jerarquía. En este sentido, posibilita el control y supervisión de los subordinados.

Sin embargo, la prerrogativa institucional para elegir a las personas que detentan cargos y puestos basada en la lealtad posibilita también el deslizamiento de la permisividad y tolerancia a la corrupción y a los abusos de los subordinados, así como da la pauta a la conformación de grupos policiales que se organizan y protegen para realizar diversos actos ilegales. Es este el sentido que le dan al uso de la lealtad la mayor parte de estudiosos del tema, aludiendo a un intercambio, pacto o acuerdo que conlleva actos ilegales a cambio de fidelidad y obediencia a la autoridad. Es común que las nuevas autoridades que llegan a una institución poli-

cial se encuentren con una ausencia de supervisión y muestras de que los subordinados habrían tenido una buena relación con los jefes salientes que no dudan en concebir que es debido a acuerdos o pactos. Pero la mayoría de las veces no es así.

La permisividad y tolerancia de los jefes a los abusos y corrupción de sus subordinados sólo es concebible si a su vez se considera que la lealtad y la obediencia a malos mandos tiene una mayor fuerza que la honestidad y otros valores y normas de rectitud, así como si se concibe que la corrupción está tan extendida en la institución que todos los policías en mayor o menor medida se ven beneficiados –y están conformes- con este estado de cosas.

En el mismo sentido, como ya se ha señalado, en una institución que se encuentra bajo observación social y política, los mandos policiales tienen mucho riesgo de perder su trabajo y su carrera política al permitir que sus subordinados obtengan ganancias por ejercer la corrupción o por cometer abusos y atropellos. A un jefe policial le conviene evitar comprar la lealtad de sus subordinados, mantener la disciplina interna y poner a buenos mandos basado en información sobre su honradez, capacidad, experiencia y conocimientos.

Así también, en principio el mando no tiene necesidad de dar recompensas ilegítimas y mucho menos negociar la obediencia cuando sus órdenes son legales y legítimas. La lealtad y la obediencia se pueden recompensar con beneficios institucionales legítimos, como un cargo, un puesto o la asignación de un horario o zona laboral, dar vacaciones anticipadas e incluso bonos o compensaciones económicas, todo esto sin transgredir ninguna regla, sino haciendo uso de las prerrogativas que la institución formalmente otorga al mando.

Este estudio considera que el intercambio de lealtad por permisividad y tolerancia a la mala conducta es posible que se genere cuando, o bien, el mando policial tiene necesidad de dictar órdenes que requieran el silencio y la obediencia de los subordinados o, bien, cuando el poder de las autoridades policiales para elegir a los mandos se ve mediado por los intereses de una diversidad de actores.

La institución policial está expuesta al deseo de una gran cantidad de personas para hacer uso de ella, no sólo de los criminales; sino también de funcionarios de gobierno y de los poderes políticos, militantes de partidos, gente con influencia política, presidentes de colonos, miembros de grupos sociales, comerciantes y empresarios organizados y hasta el tendero de la esquina, de ser posible.

Este contexto posibilita que las máximas autoridades policiales se vean impelidos a ubicar en posiciones de mando a gente recomendada o impuesta por gente con poder, con los cuales la supervisión sobre ellos será laxa.

Es en este sentido que la autoridad policial puede llegar a tener un poder limitado cuando entre las filas de sus subordinados se encuentran recomendados que llegan con la consigna de ocupar un puesto, función o actividad determinada en un lugar determinado sin que pueda oponerse a ello. Hay muchos aspirantes y policías en activo que son “recomendados” por algún funcionario o autoridad polí-

tica (incluso criminales) para recibir algún beneficio u ocupar algún puesto o cargo. En un contexto donde no existe carrera policial ni mecanismos de promoción basado en el concurso de habilidades, experiencias y conocimientos, la recomendación es dominante como estrategia para acceder a beneficios.

En el mismo sentido, muchos de los servicios que los influyentes solicitan a los jefes policiales caen en los márgenes de la formalidad, sino es que llegan a ser abiertamente ilegales; como serían, entre otros, operativos contra ciertas personas, grupos o enemigos políticos, labores de espionaje, vigilancia especial de casas, personas y comercios, servicios de guardaespaldas o acompañamiento, realización de torturas, detenciones ilegales, y hasta labores de limpieza o de mantenimiento en casas particulares. Y estos servicios requieren del concurso de sus subordinados y de su discrecionalidad y merecen una recompensa.

Así, este estudio ha dado cuenta de que no es necesaria la coacción de criminales ni la existencia de malos jefes policiales o grupos de policías con poder para que se genere una supervisión laxa.

El contexto de las influencias y recomendaciones provoca la persistencia de la percepción de que existen grupos de policías con poder que tienen control sobre la institución, en tanto no son pocos los policías que afirman tener amigos y compadres en tal grupo de poder o partido político. Sin duda, la imagen de un policía con influencias políticas favorece la disposición de los mandos inmediatos para otorgar ciertos beneficios, otorga prestigio de persona con poder y puede llegar a servir como escudo para no ser sancionado en caso de tener problemas laborales. Pero, por otro lado, en el momento en que se genera un cambio de administración municipal, nadie quiere señalar que obtuvo algún beneficio a través de influencias en la administración municipal saliente, en el partido político que ha perdido las elecciones o a través de algún funcionario o político caído en desgracia, ante la posibilidad de ser etiquetado ante los nuevos funcionarios de persona perteneciente y leal al partido o grupo opositor y con ello estar en riesgo de perder los beneficios alcanzados o incluso de ser destituido por el menor motivo. Por esto también es común que muchos policías escondan su filiación o simpatía partidista, a pesar de que a lo largo de su vida laboral han pertenecido a más de un partido político.

Cálculos racionales en un contexto de vigilancia social y política.

Sabet (2012) afirma que puesto que los policías con mando saben que sus cargos son efímeros y, por lo tanto, que las ganancias que pueden obtener de ellos se podrán ver reducidas con los cambios futuros, estarán motivados a obtener las máximas ganancias mientras duren en sus cargos. Y las máximas ganancias económicas las da la corrupción. Aquí se apela a los intereses privados de los mandos bajo

cálculos racionales que nacen a partir del conocimiento que tienen de la temporalidad en sus cargos.

Esta percepción del policía que busca el máximo de ganancias ilegales parte del supuesto de que se asigna el mando, el cargo o el puesto a un policía ya corrompido y se encuentra acorde con aquella otra percepción más popular que aduce que los policías como individuos o como colectivo son, ya desde antes de ingresar a la institución, personas propensas a ser corruptas, prepotentes y malvadas.

En este estudio se ha analizado el apoyo que estas percepciones sobre los policías hacen a la formación de una ideología que concibe los abusos policiales como un defecto individual o grupal que radica exclusivamente en los policías operativos, lo cual ha impedido observar aquellos factores de tipo estructural que están detrás de las acciones, como el contexto político y organizacional que posibilita la existencia de abusos y corrupción policial. Estas percepciones tampoco toman en cuenta el contexto actual de presión y vigilancia social y política sobre la institución y los policías, ni concibe la existencia de jefes, mandos y policías honestos y apegados a los principios, valores y normas más loables de la institución.

Esto es muy conveniente para limitar la responsabilidad de los alcaldes y jefes policiales, quienes es común que argumenten al iniciar su gestión que a su llegada se encontraron con una corporación infestada de policías corruptos, lo que les brinda la justificación para hacer un amplio uso de su discrecionalidad e imponer nuevos mandos, mientras limitan la discrecionalidad de los policías bajo la consideración de que a menor uso de ella menores posibilidades de cometer abusos.

En el capítulo cinco analizamos cómo esta ideología que responsabiliza de manera individual a los policías tiene efectos en el trabajo cotidiano. En los últimos años ha sido común que la institución implemente medidas como el cambio de zona laboral de los policías bajo el argumento de que si duran mucho tiempo en un lugar el conocimiento ahí adquirido será usado para obtener ganancias por corrupción. También ha sido común observar la restricción de información y la reducción de la autoridad de los policías de tropa, quienes deben reportar constantemente su ubicación y no realizar acción alguna sin la autorización del mando.

La desconfianza institucional en los policías no se reduce solamente a la limitación en el uso de la discrecionalidad, sino que se extiende a un maltrato laboral sobre ellos. La mayoría de policías en el país reciben bajos sueldos, se les exige largos turnos laborales, se les aplican arrestos, amonestaciones y hasta despidos sin posibilidad de defensa y además se les hostiga para que cumplan un número mínimo de servicios. Por si fuera poco no tienen garantías ni para hacer carrera laboral en la institución ni para vivir dignamente, a pesar de estar tan expuestos, como ningún otro trabajador del Estado, a perder el trabajo, la libertad y la vida.

Por su parte, las reformas constitucionales del 2008 le han otorgado más poder a las autoridades para que puedan despedir a cualquier policía que haya reprobado una batería de exámenes, sin que los despedidos lleguen a tener conocimiento sobre qué examen en particular no aprobaron.

Bajo estas condiciones de desconfianza y hostigamiento institucional hacia los policías es posible observar policías que no otorgan su lealtad y compromiso a la institución como cabría esperar, sino a las personas que los pueden ayudar a mejorar sus condiciones laborales y evitar castigos. Por ello, en este estudio se ha enfatizado que una explicación alterna a la mala conducta policial y a su falta de supervisión interna –que no sigue la ideología arriba mencionada– parte de entender los alcances de la prerrogativa de los mandos para ubicar en puestos y cargos, y otorgar recursos y beneficios de manera discrecional (como vimos en los capítulos cuatro y cinco).

Mando tradicional vs mando profesional.

Así como las autoridades de gobierno y hasta jefes policiales desconfían de los policías, así también éstos con frecuencia externan dudas y cuestionamientos en torno a las capacidades de los jefes policiales y mandos para ocupar el cargo.

Como se ha dicho, el mando es impuesto, no gracias necesariamente a sus dotes, habilidades, experiencias y conocimientos, sino al poder discrecional que tiene la autoridad, lo cual es causa de frustración y desaliento para muchos policías que han trabajado toda su vida de manera honesta y, más aún, para aquellos que se consideran con conocimientos, experiencias y habilidades para ejercer un cargo o puesto.

La asignación discrecional de los cargos es en muchas ocasiones causa de acusaciones sobre la falta de legitimidad de la autoridad, lo cual no permite tampoco un entorno favorable para la supervisión de la conducta policial y sí, en cambio, la utilización de los controles internos por parte de los acusados como arma para defenderse de los inconformes y enemigos.

Por la discrecionalidad en que se asignan los puestos y recursos en la institución policial, la desconfianza, los chismes y las difamaciones son el pan de todos los días. Y así como los policías de tropa hablan mal de los mandos, éstos es común que señalen traiciones, abandono, deslealtad, y recuerden a subordinados a los que ayudaron y no supieron ser agradecidos.

En el mismo sentido, a todo mando le gusta afirmar que llegó al cargo por un reconocimiento de las autoridades a sus conocimientos y experiencia en la labor policial, como una manera de legitimar su posición ante colegas y subordinados.

Pero más allá de las desavenencias entre mandos y subordinados lo que está en disputa son dos perspectivas diferentes de ser policía con mando: el tradicional, basado en influencias políticas, y el que denomino profesional, basado en

valores y normas que detentan los policías sobre lo que significa ser un buen mando, un buen subordinado y un buen policía.

Como observamos en el capítulo seis, en la corporación policial existen valores, principios, habilidades, conocimientos y experiencias que sustentan la legitimidad del mando ante sus subordinados. Existe una deontología laboral, tanto formal como informal, que apoya la posición del mando y el ejercicio legítimo de su autoridad, a la cual la mayoría de policías se adscriben.

Esto tiene una relación directa con los *controles internos informales*, aquellos que como ha señalado Loubet de Bayle (1992) tienen que ver con el auto-control que el individuo y el grupo hacen sobre su propia conducta. El peso que tienen para moderar la propia conducta es mayúsculo en tanto el supervisor se encuentra en las propias conciencias.

En el caso de la policía mexicana yo considero en este estudio que los controles internos informales no han podido expresarse a plenitud precisamente por la distribución discrecional e inequitativa de la autoridad, los puestos y los recursos que provoca que entre los mismos policías existan fricciones, desconfianza, desánimo y desunión.

Y, sin embargo, es posible observar una deontología laboral en el aprecio, orgullo y estima que tienen muchos policías por una labor que se ajusta a aquellas metas, normas y objetivos institucionales que se vinculan con un servicio eficiente, responsable y honesto hacia la sociedad.

Pero a pesar de que cotidianamente encontramos muestras de policías que realizan su labor con sacrificio, eficiencia y honestidad, los analistas y críticos de la labor policial en México no han prestado mayor atención en el potencial que tienen los controles internos informales para mejorar el servicio policial en todos sus aspectos.

De hecho, los análisis de la cultura dudan de la existencia de una cultura de servicio entre los policías mexicanos. Por el contrario, los pocos análisis de la cultura policial en México que han realizado varios estudiosos del tema ubican la persistencia de la mala conducta policial en normas y valores informales, los cuales en vez de fortalecer una labor de servicio público en un marco de respeto a las garantías individuales sostienen actitudes que permiten la obtención de ganancias personales.

Suárez (2006) y Azaola (2006 y 2009) han señalado que las resistencias a los mandatos institucionales son posibles porque se comparte una cultura informal, una “subcultura policial” -contraria a una cultura formal institucionalizada y burocrática- que permite la desviación a las normas oficiales, el entendimiento y las complicidades para llevar adelante los deseos e intereses particulares, así como impide el ajuste de los individuos a los roles institucionales.

Esto ha llevado a considerar la existencia de dos sistemas de valores –el formal y el informal- como absolutamente opuestos y la necesaria adscripción de

los policías a uno u a otro, pero no a ambos a la vez, lo cual conlleva la imagen de la existencia de policías buenos –aquellos que siguen la deontología laboral basada en principios y normas formales- y de policías malos –aquellos que siguen las pautas que dictan los valores y las reglas informales.

Sin embargo, valores, normas y prácticas cotidianas, identificadas como parte de la cultura policial, como serían, por ejemplo, el apoyo mutuo ante el peligro, el ejercicio de la discrecionalidad, los códigos de silencio y la desconfianza, son importantes para realizar un buen trabajo policial. Y de hecho muchos de estos valores forman parte de los manuales oficiales de conducta al interior de las instituciones policiales en México donde no son vistos de manera negativa.

Este estudio ha dado cuenta de que la incapacidad de la supervisión interna no tiene que ver con una tolerancia basada en la solidaridad entre compañeros, sino con la forma discrecional en que se asignan los mandos, los puestos, las funciones y los recursos. Por esto, no es la cultura informal la que primordialmente alimenta una conducta policial corrupta, sino las estructuras políticas las que definen prácticas informales contrarias a una cultura de la legalidad.

Así, una de las conclusiones más importantes que destaca este estudio es que las oposiciones entre mandos y subordinados no nacen de la adscripción y seguimiento a normas y valores distintos a los formales, sino que tienen su origen en la discrecionalidad y desigual distribución de recursos, poder y autoridad.

Esta conclusión nos lleva a la reflexión de que el mejoramiento al control policial no pasa por la voluntad política de un gobierno para intentar ubicar en puestos de mando a los más capaces y honestos, como podría pensarse, sino de acabar con los criterios políticos en la asignación de puestos y recursos y de establecer mecanismos de promoción, transparentes y accesibles para todos los policías. Esto facilitaría el camino de una verdadera profesionalización basada en experiencias, méritos, habilidades, reconocimiento social y expediente limpio que garantice que los mejores llegarán a ocupar los puestos de mando y que posibilite a todos los policías oportunidades de hacer una carrera policial.

Sin embargo, si la responsabilidad de quién aprueba y quién puede llegar a ser promocionado recae en última instancia en las mismas autoridades políticas lo que se puede esperar es mucho engaño, trampas y procesos amañados para que a las promociones accedan quienes las autoridades desean que lleguen.

Una reforma exitosa acompañada de una disminución de los abusos policiales ha tenido lugar en países como USA, Chile y Colombia. Los analistas de estas experiencias coinciden en señalar que tal éxito se debió sobre todo a través del otorgamiento de autonomía a las corporaciones policiales de los procesos políticos. Por supuesto, dicha autonomía estuvo acompañada de otras acciones importantes, tales como el establecimiento de un servicio civil de carrera, supervisión y control de los policías, aumento de salarios y recursos, pero el desterrar la influen-

cia del poder político en el manejo de la corporación fue la parte esencial del cambio.

Lograr que la institución policial en México esté fuera de los tiempos electorales y de las influencias del poder político sin duda abriría el camino para que los procesos de promoción y de desempeño estuvieran apegados a una deontología laboral basada en conocimientos, habilidades y experiencias en el trabajo policial.

SIGLAS Y ACRÓNIMOS

AC	Asociaciones civiles.
AFI	Agencia Federal de Investigación
AI	Amnistía Internacional
AMDH	Academia Mexicana de Derechos Humanos
ASF	Auditoría Superior de la Federación
CALEA	Commission on Law Enforcement Accreditation
CASEDE	Colectivo de Análisis de la Seguridad con Democracia A.C.
CEDHJ	Comisión Estatal de Derechos Humanos de Jalisco
CEPAD	Centro de Justicia para la Paz y el Desarrollo
CHJG	Comisión de Honor y Justicia del Ayuntamiento de Guadalajara
CIDAC	Centro de Investigaciones para el Desarrollo, A.C.
CIDE	Centro de Investigación y Docencia Económicas A.C.
CIDH	Comisión Interamericana de Derechos Humanos
CNDH	Comisión Nacional de Derechos Humanos
CNSP	Consejo Nacional de Seguridad Pública
DAIG	Dirección de Asuntos Internos de Guadalajara
DARE	Drug Abuse Resistance Education
DGPS	Dirección General de Promoción Social
DIF	Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia
ENVIPE	Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública
FUNDAR	Centro de Análisis e Investigación, A.C.
HRW	Human Rights Watch
IAI	Instancias de Asuntos Internos
IFAI	Instituto Nacional Federal de Acceso a la Información
INE	Instituto Nacional Electoral
INEGI	Instituto Nacional de Geografía y Estadística
ITESO	Instituto Tecnológico de Estudios Superiores de Occidente
OPDH	Organismos Públicos de Derechos Humanos
PAN	Partido Acción Nacional
PFP	Policía Federal Preventiva
PGR	Procuraduría General de la República
PMG	Policía Municipal de Guadalajara (oficialmente denominada Secretaría de Seguridad Ciudadana de Guadalajara).
PNSP	Programa Nacional de Seguridad Pública

PRD	Partido de la Revolución Democrática
PRI	Partido Revolucionario Institucional
PVEM	Partido Verde Ecologista Mexicano
RNPED	Registro Nacional de Datos de Personas Extraviadas o Desaparecidas
SIRENPED	Sistema de Registro Nacional de Personas Extraviadas o Desaparecidas
SNSP	Sistema Nacional de Seguridad Pública
ZMG	Zona Metropolitana de Guadalajara

BIBLIOGRAFÍA

- ACOSTA Urquidí, Mariclaire (2012). “La impunidad crónica y la violación de derechos humanos”, en Aguayo Quezada Sergio y Benítez Manaut Raúl (editores), *Atlas de la Seguridad y la Defensa de México 2012*, Colectivo de Análisis de la Seguridad con Democracia A.C. (CASEDE), México, pp. 93-100.
- ALBA Vega, Carlos y KRUIJT, Dirk (2007). “Viejos y nuevos actores violentos en América Latina: temas y problemas”, en *Foro Internacional*, Núm. 189, XLVII, pp. 485-516.
- ALVARADO Mendoza, Arturo y DAVIS Diane (2001) “Cambio político, inseguridad pública y deterioro del estado de derecho en México”, *Estudios Sociológicos*, Vol. XIX, núm. 55, enero-abril, México, pp. 239-245.
- ALVARADO Mendoza, Arturo (2012). *El tamaño del infierno. Un estudio sobre la criminalidad en la Zona Metropolitana de la Ciudad de México*, El Colegio de México, México.
- AMDH (Academia Mexicana de Derechos Humanos, A.C.) (2007). *Ombudsman y Sociedad Civil: Retos y Propuestas*, Coordinación de Gloria Ramírez, México.
- AMNISTIA INTERNACIONAL (2013) *Enfrentarse a una pesadilla. La desaparición de personas en México*. Disponible en: http://amnistia.org.mx/nuevo/wp-content/uploads/2015/04/Enfrentarse_a_una_pesadilla_La-desaparici%C3%B3n_de-personas_en_M%C3%A9xico.pdf
- ARELLANO Ríos, Alberto (2008). “Estado e inseguridad pública en México: los supuestos de la acción estatal”, en *Revista de Estudios Sociales*, Nueva Época, núm. 4, Universidad de Guadalajara, México, pp. 149- 172.
- ARELLANO Ríos, Alberto (2008a). "Gobiernos panistas e inseguridad pública en Jalisco", en *Desacatos*, núm. 26, Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social, México, pp. 119-134.
- ARELLANO Trejo, Efrén (2008). *Instituciones policiales: situación y perspectivas de reforma*, Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública de la Cá-

mara de Diputados, LX Legislatura, documento de trabajo número 58, México, octubre de 2008.

- ARIAS Patricia y ZÚÑIGA Liza (2008). *Control, disciplina y responsabilidad policial: desafíos doctrinarios e institucionales en América Latina*, FLACSO-Chile, Santiago de Chile.
- ARIZAGA Rodarte, José Julio (2016). *Así es como éramos. 140 años de historia de la Policía Municipal de Guadalajara 1874-2014*, editorial Página 6, Guadalajara, México.
- ARROYO, Mario (2003). “Evaluando la ‘Estrategia Giuliani’: la Política de Cero Tolerancia en el Distrito Federal”, Centro Internacional de Estudios sobre Seguridad (CIES), USMEX 2003-04 Working Paper Series. Paper originally prepared at the conference on “Reforming the Administration of Justice in Mexico” at the Center for U.S.-Mexican Studies, May 15-17, 2003. Web:
www.insumisos.com/.../La%20politica%20de%20Cero%20Tolerancia.pdf
- ARTEAGA Botello, Nelson y LÓPEZ Rivera Adrián (1998). *Policía y corrupción. El caso de un municipio en México*, Plaza y Valdés Editores, México.
- ARTEAGA Botello, Nelson (2002). “Administrar la violencia: racionalidad, populismo y desincorporación de la punición en México”, en *Espiral, Estudios sobre Estado y Sociedad*, vol. VIII, núm. 24, Universidad de Guadalajara, México, pp. 37-62.
- ASTORGA, Luis (2005). *El siglo de las drogas. El narcotráfico, del Porfiriato al nuevo milenio*, Plaza & Janés editores, México.
- ASTORGA, Luis (2007). *Seguridad, traficantes y militares. El poder y la sombra*, Tusquets editores, México.
- ASTORGA, Luis (2012). “Traficantes y política: perspectivas y algunos escenarios”, en Luis Jorge Garay Salamanca y Eduardo Salcedo-Albarán, *Narcotráfico, corrupción y Estados. Cómo las redes ilícitas han reconfigurado las instituciones en Colombia, Guatemala y México*, Random House Mondadori, México, pp. 215-219.
- AZAOLA, Elena (2006). *Imagen y autoimagen de la policía de la ciudad de México*, Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social, Ediciones Coyoacán, México.
- AZAOLA, Elena (2008). “El sistema penitenciario mexicano”, en Elena Azaola, *Crimen, castigo y violencias en México*, FLACSO, CIESAS, México, pp. 109-127.

- AZAOLA Garrido, Elena y RUIZ Torres, Miquel Ángel (2009). *Investigadores de papel. Poder y derechos humanos entre la policía judicial de la ciudad de México*, editorial Fontamara, México.
- AZAOLA Garrido, Elena y RUIZ Torres, Miquel Ángel (2010). “‘De este delito por el que vengo’. Historia de vida de policías sentenciados por secuestro en la penitenciaría de Santa Martha Acatitla”, en *Sistema Penal, Revista de Ciencias Penales*, núm. 7, enero-marzo de 2010, editorial Ubijus, México, pp. 13-47.
- AZAOLA Garrido, Elena y RUIZ Torres, Miquel Ángel (2012). “El rol de la corrupción en la reproducción institucional de la Policía Judicial de la ciudad de México”, en Aguayo Quezada Sergio y Benítez Manaut Raúl (editores), *Atlas de la Seguridad y la Defensa de México 2012*, Colectivo de Análisis de la Seguridad con Democracia A.C. (CASEDE), México, pp. 119-126.
- AZIZ Nassif, Alberto (2003). “Problemas de primera y segunda generación en la democracia regional en México”, en *Espiral, Estudios sobre Estado y Sociedad*, Vol. IX, núm. 27, Universidad de Guadalajara, México, pp. 99-121.
- BAILEY, John (2014). *Crimen e impunidad. Las trampas de la seguridad en México*, Penguin Random House Grupo editorial, México.
- BAYLEY, David H. (2003) “Eficacia policial y el respeto a los derechos de otros: ¿Es de suma cero?”, ponencia presentada en la Conferencia internacional sobre rendición de cuentas ("accountability") policial, octubre, INSYDE, México, disponible en: <http://www.insyde.org.mx/publicaciones.php?pag=2>
- BAYLEY, David H. and BITTNER, Egon (1984). “Learning the Skills of Policing”, in *Law and Contemporary Problems*, Vol. 47, No. 4, pp. 35-59.
- BENÍTEZ Manaut, Raúl Guillermo (1999). “Dilemas del ejército mexicano a fin de siglo”, en *Revista Fuerzas armadas y sociedad (FASOC)*, vol. 14, núm. 1, FLACSO-Chile, y Centro Latinoamericano de Defensa y Desarme (CLADDE), pp. 10-21.
- BENÍTEZ Manaut, Raúl Guillermo (2004). “México: seguridad ciudadana, conflictos y orden público”, en *Nueva Sociedad*, núm. 191, Caracas, pp. 103-116.
- BERGMAN, Marcelo (2007). *Seguridad Pública y Estado de México. Análisis de algunas iniciativas*, editorial Fontamara, México.

- BONNER, Michelle D. (2009). "State Discourses, Police Violence and Democratisation in Argentina", in *Bulletin of Latin American Research*, Vol. 28, No. 2, pp. 227-245.
- BRICEÑO-LEÓN, Roberto (2002). "La nueva violencia urbana de América Latina", en *Sociologías*, Porto Alegre, Año 4, núm. 8, julio-diciembre, pp. 34-51.
- BRICEÑO-LEÓN, Roberto (2007). "Violencia, ciudadanía y miedo en Caracas", en *Foro Internacional*, vol. XLVII, núm. 3, El Colegio de México, México, pp. 551-576.
- BRICEÑO-LEÓN, Roberto (2015). "Caracas: From Heaven's Branch to Urban Hell", en R. Briceño-León (ed.), *Violencia, sociedad y justicia en América Latina*, CLACSO, in *Violence, and Resilience in Five Latin American*, Zed Books Ltd, London, pp. 53-72.
- BRISCOE, Ivan (2014). "Evolución histórica de los nexos entre política, delito y economía en América Latina", en BRISCOE, Ivan; PERDOMO, Catalina, y URIBE Burcher, Catalina, *Redes Ilícitas y Política en América Latina*, Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral y Netherlands Institute for Multiparty Democracy, Suecia, pp. 33-58.
- CAIN, Maureen Elizabeth (1972). "Police Professionalism: Its Meaning and Consequences", en *Anglo-American Law Review*, vol. 1, no. 2, pp. 217-231.
- CAMUS Manuela (2015). *Vivir en el coto. Fraccionamientos cerrados, mujeres y colonialidad*, Universidad de Guadalajara, México.
- CANO, Ignacio. (2004) "La policía y su Evaluación. Propuestas para la Construcción de Indicadores de Evaluación en el Trabajo Policial", en *Policía Municipal. Revista Técnico Legislativa*, Núm. 547, abril-mayo, Madrid.
- CANSINO, César (2007). "Democracia y capital social. El papel de las Organizaciones de la Sociedad Civil en el fomento de la participación ciudadana en México", en Secretaría de Gobernación, *Cultura política y participación ciudadana en México antes y después del 2006*, México, pp. 283-310.
- CANSINO, César (2013). "Calidad democrática en América Latina: ¿proyecto o utopía?", en *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, vol. LVIII, núm. 217, UNAM, México, pp. 79-97.
- CARRILLO Armenta, Juan (2005) "El policía reflejo del abuso del poder", reportaje periodístico publicado el 10 de enero de 2005 en la *Gaceta Universitaria* de la Universidad de Guadalajara, p. 11.

- CARRILLO Prieto, Ignacio (2005). "La profesionalización de las corporaciones policíacas", en PEÑALOZA, Pedro José, coord., *Seguridad pública. Voces diversas en un enfoque multidisciplinario*, editorial Porrúa, México, pp. 77-89.
- CARRIÓN M., Fernando (2003). "La inseguridad ciudadana en la Comunidad Andina", en BODEMER, Klaus y EFFNER, Henning; coord. *Violencia e (in)seguridad pública a nivel local en América Latina y Europa*, Instituto de Estudios Iberoamericanos, Hamburgo, pp. 31-42.
- CASTILLO Tapia, Fernando (2005). "La seguridad pública en México: un testimonio de historia y buena fe", en PEÑALOZA, Pedro José, coord., *Seguridad pública. Voces diversas en un enfoque multidisciplinario*, editorial Porrúa, México, pp. 127-141.
- CIDAC, Centro de Investigación para el Desarrollo, A.C. (2013). *8 Delitos Primero. Índice Delictivo CIDAC*, México. El Informe se puede consultar en la página web: www.cidac.org.mx.
- CORONADO, David (2010). *La delincuencia desde las percepciones de habitantes de Analco y Providencia*, Universidad de Guadalajara, México.
- CORZO Fernández, Susana (2002). *El clientelismo político como intercambio*, WP núm. 206, Institut de Ciències Polítiques i Socials, Barcelona.
- CRUZ, José Miguel (2000). "Violencia, democracia y cultura política", en *Nueva Sociedad*, Núm. 167, Caracas, pp. 132-146.
- CRUZ, José Miguel (2010). "Mala conducta policial y democracia en América Latina" *Perspectivas desde el Barómetro de las Américas*, 33. Disponible en: <http://www.vanderbilt.edu/lapop/insights/I0833es.pdf>
- CHAN, Janet (2004). "Using Pierre Bourdieu's Framework for Understanding Police Culture", *Droit et société* N° 56-57, Paris, pp. 327-346.
- CHINCHILLA Mejía, Mario Roberto (2014). "Impacto de las políticas de seguridad en el sistema penitenciario hondureño", en Joaquín A. Mejía Rivera, Gerardo Ballesteros y Josué Murillo (coordinadores), *Violencia, Derechos Humanos y Seguridad Ciudadana*, Editorial Casa San Ignacio/Editorial Guaymurás, Tegucigalpa, pp. 143-170
- DAMMERT, Lucía (2004). "Participación comunitaria en prevención del delito en América Latina. ¿De qué participación hablamos?", en DAMMERT, Lucía (editora), *Seguridad ciudadana: experiencias y desafíos*, Ilustre Municipalidad de Valparaíso-Red 14 "Seguridad Ciudadana en la Ciudad"-Programa URB-AL, Valparaíso, Chile, pp. 157-170.

- DAMMERT Lucía (2005). "Reforma policial en América Latina", en *Quórum. Revista de pensamiento Iberoamericano*, Universidad de Alcalá, Madrid, núm. 12, pp. 53-64.
- DAMMERT, Lucía (2006). "¿Es necesario reformar las policías mexicanas? Lecciones y desafíos de la experiencia latinoamericana", en *Bien Común*, año 12, N° 139, Fundación Rafael Preciado Hernández A.C., México, pp. 18-24.
- DAMMERT Lucía y DÍAZ Javiera (2006) "¿Politización de la seguridad o securitización de la política?", en *Boletín del Programa de Seguridad y Ciudadanía*, Núm. 2, Flasco, Chile.
- DAROQUI, Alcira (2003). "Las seguridades perdidas", en *Argumentos*, núm. 2, Revista Electrónica de Crítica Social, Instituto de Investigaciones Gino Germani, Facultad de Ciencias Sociales, UBA, Universidad de Buenos Aires, Argentina. Página web: http://www.argumentos.fsoc.uba.ar/n02/articulos/inseguridad_daroqui.pdf
- DAVIS, Diane E. (2007). "El factor Giuliani: delincuencia, la 'cero tolerancia' en el trabajo policiaco y la transformación de la esfera pública en el centro de la ciudad de México", en *Estudios Sociológicos XXV: 75*, El Colegio de México, México, pp. 639-681.
- DE LA PEÑA, Guillermo (1990). "La cultura política entre los sectores populares de Guadalajara", en *Nueva Antropología*, Vol. XI, Núm. 38, México, pp. 83-107.
- DE LA TORRE, Renée (2003). "La Iglesia católica y los derechos humanos en Guadalajara: de la confluencia al conflicto social", en *Espiral, estudios sobre Estado y Sociedad*; volumen IX, Universidad de Guadalajara, enero/abril de 2003, pp. 135-147.
- DEL OLMO, Rosa (2000). "Ciudades duras y violencia urbana", en *Revista Nueva Sociedad*, núm. 167 Mayo-Junio, Venezuela, pp. 74-86.
- ELIZONDO, Carlos y MAGALONI, Ana Laura (2008). "La depuración de las corporaciones policíacas y el juicio de amparo", documento de trabajo 32, División de Estudios Jurídicos del Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE), México. 30 páginas.
- EMMERICH, Gustavo Ernesto –coordinador– (2009). *Situación de la democracia en México*, Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Iztapalapa, México.

- ESCALANTE Gonzalbo, Fernando (1992). *Ciudadanos imaginarios. Memorial de los afanes y desventuras de la virtud y apología del vicio triunfante en la república mexicana. Tratado de moral pública*, El colegio de México, México.
- ESCOBAR, Santiago; *et al.* (2004). *La seguridad ciudadana como política de Estado*, Fundación Friedrich Ebert, Santiago.
- FASSIN, Didier (2013). *Enforcing order. An Ethnography of Urban Policing*, Cambridge: Polity Press, USA.
- FONDEVILA, Gustavo (2009). “Nuestra policía ideal”, en *El Cotidiano*, vol. 24, núm. 153, Universidad Autónoma Metropolitana-Azcapotzalco, México, pp. 51-56.
- FRANK, James; SMITH, Brad W, and NOVAK, Kenneth J. (2005). “Exploring the Basis of Citizens' Attitudes Toward the Police”, in *Police Quarterly*, Vol. 8, No. 2, pp. 206–228.
- FRÜHLING, Hugo y TULCHIN, Joseph S. (2005). *Crimen y violencia en América Latina*, Fondo de Cultura Económica, México.
- FUENTES Díaz, Antonio y PALETA Pérez Guillermo (2015). “Violencia y auto-defensas comunitarias en Michoacán, México”, en *Íconos. Revista de Ciencias Sociales*, Núm. 53, FLACSO, Quito, pp. 171-186.
- FUENTES, Mario Luis (2005). “Seguridad pública, ciudadanía y desarrollo”, en PEÑALOZA, Pedro José, coord., *Seguridad pública. Voces diversas en un enfoque multidisciplinario*, editorial Porrúa, México, pp. 207-229.
- GABALDÓN, Luis Gerardo (2002). “Tendencias y respuestas hacia la violencia delictiva en Latinoamérica”, en Briceño-León, Roberto (comp.), *Violencia, sociedad y justicia en América Latina*, CLACSO, Argentina, pp. 245-258.
- GAMALLO, Leandro A. (2014). *Violencias colectivas. Linchamientos en México*, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Sede México.
- GARDNER, John W (1991). *El liderazgo*, Grupo Editor Latinoamericano, Buenos Aires, título original: *On Leadership*, Sterling Lord Literistic, Inc., 1989, traducción de Jorge Torres Zavaleta.
- GARFIAS García, Beatriz E. (2012) “¿Por qué perdió el PRI en Tabasco?”, en *El Cotidiano*, número 175, Septiembre-octubre de 2012, Revista de la División de Ciencias Sociales y Humanidad de la UAM – Azcapotzalco, México.

- GLEBBEEK, Marie-Louise (2003). *In the Crossfire of Democracy. Police Reform and Police Practice in Post-Civil War Guatemala*, Thela Latin America Series, Tesis de doctorado, Universidad de Utrecht, Holanda.
- GLEDHILL, John (2013). “La mala administración de la seguridad pública”, en *Revista de Antropología Social*, vol. 22, Universidad Complutense de Madrid, pp. 25-57.
- GOLDSTEIN, Daniel M. (2010). “Toward a Critical Anthropology of Security”, in *Current Anthropology*, Vol. 51, No. 4, The University of Chicago Press, pp. 487-517.
- GONZÁLEZ Placencia, Luis Armando (2000). "La concepción sistémica de la seguridad pública en México (o la secreta adscripción del discurso preventivo a la razón de Estado), en *Nueva Sociedad*, núm. 167, Venezuela, pp. 87-98.
- HERNÁNDEZ Rodríguez, Rogelio (2008). Rogelio Hernández. *El centro dividido. La nueva autonomía de los gobernadores*, El Colegio de México, México.
- HERNÁNDEZ Rodríguez, Rogelio (2015). “El refugio del PRI durante la alternancia panista”, en *Foro Internacional*, vol. LV, núm. 1, enero-marzo, 2015, El Colegio de México, pp. 45-82.
- HERNÁNDEZ Rodríguez, Rogelio y PANSTERS, Wil G. (2012). “La democracia en México y el retorno del PRI”, en *Revista Foro Internacional*, 210, vol. LII, Núm. 4, El Colegio de México, México, pp. 755-795.
- JIMÉNEZ Ornelas, René Alejandro (2005). “La percepción, componente indispensable contra la inseguridad”, en PEÑALOZA, Pedro José, coord., *Seguridad pública. Voces diversas en un enfoque multidisciplinario*, editorial Porrúa, México, pp. 329-343.
- KLIKSBERG, Bernardo (2008). “¿Cómo enfrentar la inseguridad en América Latina? La falacia de la mano dura”, en *Revista Nueva Sociedad*, núm. 215 Venezuela, pp. 4-16.
- KOONINGS, Kees and KRUIJT, Dirk (2015). *Violence and Resilience in Latin American Cities*, Zed Books Ltd, London.
- KRUIJT, Dirk (2001). “Low Intensity Democracies: Latin America in the Post-dictatorial Era”, in *Bulletin of Latin American Research. Journal of the Society for Latin American Studies*, 20 (4), pp. 409-430.
- KRUIJT, Dirk (2011). *Drogas, Democracia y Seguridad. El impacto del crimen organizado en el sistema político en América Latina*, Netherlands Institute for Multiparty Democracy, Netherlands.

- KRUIJT, Dirk and KOONINGS, Kees (2015). "Megacities: A comparison of Buenos Aires, Lima, Mexico City, Rio de Janeiro, and São Paulo", in *Violence, and Resilience in Five Latin American*, Zed Books Ltd, London, pp. 30-52
- LACHENAL, Cécile ET AL (2009). *Los organismos públicos de derechos humanos en México. Nuevas instituciones, viejas prácticas*, Fundar, Centro de Análisis e Investigación, A.C., México.
- LARROSA Fuentes, Juan y otros (2009). *El Ombudsman e Informe Alternativo sobre la Situación en el Estado de Jalisco*, UNAM, segunda edición, México.
- LATINOBARÓMETRO (2013). *Informe 2013*, Santiago de Chile, Banco de datos en Línea, en www.latinobarómetro.org
- LÓPEZ Alvarado, Mauricio (2000). *Policía y poder en Guadalajara. Un estudio de las relaciones de poder entre mandos y subordinados que laboran en la policía tapatía*, tesis de maestría, Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social (CIESAS), Guadalajara, México.
- LÓPEZ PORTILLO Vargas, Ernesto (2000). "La policía en México: función política y reforma", *Inseguridad Pública y Gobernabilidad Democrática: Retos para México y Estados Unidos*, Smith Richardson Foundation, México, 43 páginas.
- LÓPEZ PORTILLO Vargas, Ernesto (2003). "La policía en el Estado de Derecho Latinoamericano: el caso México", en: Kai Ambos, Juan Luis Gómez Colomer y Richard Vogler, *La policía en los Estados de Derecho Latinoamericanos*, Instituto Max Planck, Fundación Friedrich Ebert y Ediciones Jurídicas Gustavo Ibáñez, Bogotá, 2003, págs. 387-419.
- LÓPEZ PORTILLO Vargas, Ernesto (2005), "Accountability: modelos distintos, lecciones comunes" in Robert O Varenik, *Accountability: sistema policial de rendición de cuentas*, Instituto para la Seguridad y la Democracia, México, pp. 19-48
- LÓPEZ PORTILLO Vargas, Ernesto y MARTÍNEZ-SOLARES (2010), "Controles internos policiales o de cómo la policía vigila a la policía" en ANTI-LLANO Andrés (compilador) *Qué es, cómo se hace y para qué sirve el trabajo policial*, Ediciones Consejo General de Policía, Caracas, Venezuela, pp. 75-86.
- LOUBET DE BAYLE, Jean-Louis (1992). *La policía. Aproximación sociopolítica*, traducción de Gonzalo Jar Coucelo, Acento Editorial, Madrid, 1998. Título original: *La Police: Approche socio-politique*, Montchrestein, 1992.

- LOZANO García, Lucrecia (2011). “Corrupción Policial”, en *El Norte*, periódico de Monterrey, Nuevo León; México, 2 de marzo de 2011. Consultado el 12 de febrero de 2014 en la siguiente página web: [http://www.itesm.mx/wps/wcm/connect/snc/portal+informativo/opinion+y+analisis/firmas/dra.+lucrecia+lozano+garcia/op\(3mar11-3\)lucrecialozano](http://www.itesm.mx/wps/wcm/connect/snc/portal+informativo/opinion+y+analisis/firmas/dra.+lucrecia+lozano+garcia/op(3mar11-3)lucrecialozano)
- LUSTIG, Nora (2011). “América Latina: ¿Menos desigual?”, en *Nexos*, México, pp. 17-20.
- MACEDO de la Concha, Rafael (2005). “El futuro de la seguridad pública en México”, en PEÑALOZA, Pedro José, coord., *Seguridad pública. Voces diversas en un enfoque multidisciplinario*, editorial Porrúa, México, pp. 377-389.
- MACÍAS Medina, Francisco y PERALTA Varela, Carlos (2010). “La Actuación de la Comisión Estatal de Derechos Humanos en Jalisco 2009-2010. Entre la ortodoxia legal y la ilegitimidad.” En Centro de Justicia para la Paz y el Desarrollo A.C., *Informe sobre la Situación de los Derechos Humanos en Jalisco 2010*, México, pp. 79-91.
- MARKS, Monique (2010). “Investigando la transformación de la policía. El imperativo etnográfico”, en SIRIMARCO, Mariana –compiladora- (2010). *Estudiar la policía. La mirada de las ciencias sociales sobre la institución policial*, editorial Teseo, Buenos Aires, pp. 193-241.
- MAWBY, Robert I. and WRIGHT, Alan (2005). “Accountability policial: ¿es bueno para el resto del mundo lo que es bueno para Occidente?”, en *Estudios Sociológicos*, Vol. 23, No. 69, El Colegio de México, pp. 901-912.
- MERINO, Mauricio (2006). *La profesionalización municipal en México*, Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE), México.
- MERINO, Mauricio (2013). “La captura de los puestos públicos”, en *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, UNAM, Nueva Época, Año LVIII, núm. 219, pp. 135-156.
- MOLOEZNİK, Marcos Pablo (2002). “La seguridad pública en transición. Jalisco antes y después del proceso de alternancia política”, en Regalado Santillán, Jorge y Juan Manuel Ramírez Saíz (coordinadores) *Jalisco antes y después de 1995. Transformaciones sociales y políticas*, Universidad de Guadalajara, México.
- MOLOEZNİK, Marcos Pablo (2008). “Seguridad Pública, policía y transición política”, en GÓMEZ Aguiar, José Carlos y SUÁREZ, María Eugenia – editores- (2008). *Policía, seguridad y transición política. Acercamientos al estado del México contemporáneo*, Cuadernos del Cedla, número 23,

- Centro de Estudios y Documentación Latinoamericanos (CEDLA), Amsterdam, pp. 15-39.
- MOLOEZNIK, Marcos Pablo (2009). “El contexto institucional de justicia penal y seguridad pública en Jalisco y la ZMG”, en RODRÍGUEZ Gómez, Guadalupe -coord.- (2009). *Diagnóstico sobre la realidad social, económica y cultural de los entornos locales para el diseño de intervenciones en materia de prevención y erradicación de la violencia en la región centro: el caso de la Zona Metropolitana de Guadalajara, Jalisco*, Comisión Nacional para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres, Gobierno Federal, México, capítulo XI, pp. 379-413.
- MOLOEZNIK, Marcos Pablo y SUÁREZ de Garay, Ma. Eugenia (2012). “El proceso de militarización de la seguridad pública en México (2006-2010)”, en *Frontera Norte*, vol. 24, núm. 48, México, pp. 121-144.
- MONSIVÁIS Carrillo, Alejandro y BRENA Ríos, Lena Alejandra (2011). “Los ombudsmen en las entidades federativas en México: ¿cómo explicar su desempeño?”, en *Estudios Sociológicos*, vol. XXIX, núm. 86, El Colegio de México, México, pp. 463-496.
- MORALES Oyarvide, César (2011). “La guerra contra el narcotráfico en México. Debilidad del Estado, orden local y fracaso de una estrategia”, en *Aposta Revista de Ciencias Sociales*, revista digital, núm. 50, <http://www.apostadigital.com/revistav3/hemeroteca/oyarvide.pdf>
- MORICONI Bezerra, Marcelo (2011). “Desmitificar la violencia: crítica al discurso (técnico) de la seguridad ciudadana”, en *Revista Mexicana de Sociología*, vol. 73, núm. 4, UNAM, México, pp. 617-643.
- MOYA García, Gerardo (2009). “Análisis del perfil de los candidatos a ombudsmen en Jalisco 2007”, en LARROSA Fuentes, Juan y otros, *El Ombudsmen e Informe Alternativo sobre la Situación en el Estado de Jalisco*, UNAM, segunda edición, México, pp. 42-53.
- MÜLLER, Markus-Michael (2010). “Community Policing in Latina America: Lessons from Mexico City” en *European Review of Latin American and Caribbean Studies* 88, April 2010, Centre for Latin American Research and Documentation (CEDLA), Amsterdam, pp. 21-37.
- MÜLLER, Markus-Michael (2012). “Transformaciones del clientelismo: democratización (in)seguridad y políticas urbanas en el Distrito Federal”, en *Revista Foro Internacional*, 210, vol. LII, Núm. 4, El Colegio de México, México, pp. 836-863.

- MÜLLER, Markus-Michael (2016). *The Punitive City. Privatized Policing and Protection in Neoliberal Mexico*, Zed Books, London.
- NAVEAU, Pascale y PLEYERS, Geoffrey (2012). “Frente a la violencia: movilizaciones ciudadanas en México”, en *URVIO, Revista Latinoamericana de Seguridad Ciudadana*, No. 12, FLACSO, Quito, pp. 113-124.
- NIETO, Nubia (2013). “La corrupción política en México: del pasado a la transición democrática”, en *OBETS. Revista de Ciencias Sociales*, vol. 8, núm. 1, Universidad de Alicante, España, pp. 127-145.
- NÚÑEZ Miranda, Beatriz (1999). *Guadalajara, una visión del siglo XX*, El Colegio de Jalisco, México.
- OLIVOS Campos, José René (2007). “El servicio civil de carrera municipal en México. Condiciones, desafíos y perspectivas”, en Damsky, Isaac Augusto et. al., *Estudios sobre la responsabilidad del Estado en Argentina, Colombia y México*, UNAM, México, pp. 683-700.
- OLVERA, Alberto J. -coord.- (2003). *Sociedad civil, esfera pública y democratización en América Latina: México*, Fondo de Cultura Económica y Universidad Veracruzana, México.
- OLVERA, Alberto (2007). “Hacia una nueva conjunción entre política y sociedad: los contornos de una reforma política participativa en México”, en FLORESCANO, Enrique (coord.), *La Política en México*, Taurus, pp. 265-290.
- PALMA, Esperanza (2010). “México: entre la violencia y la consolidación del sistema de partidos”, en *Revista de Ciencia Política*, Pontificia Universidad Católica de Chile, volumen 30, número 2, Chile, pp. 379-396.
- PANSTERS, Wil G. (1998). “La transición a fuego cruzado: nuevo análisis de la política mexicana contemporánea” en *Estudios Sociológicos*, vol. 16, núm. 48, Colegio de México, México, pp. 623-659.
- PANSTERS, Wil G. y CASTILLO Berthier, Héctor (2007). “Violencia e inseguridad en la ciudad de México: entre la fragmentación y la politización”, *Foro Internacional*, Vol. XLVII-3, número 189, El Colegio de México, México, pp. 577-615.
- PANSTERS, Wil G. (2015). “‘We Had to Pay to Live!’ Competing Sovereignties in Violent Mexico”, en *Conflict and Society: Advances in Research*, Vol. 1, Berghahn Books, pp. 144-164.
- PAVEL Díaz Román, Mario (2013). *Del mito de la obediencia ciega al mito de la profesionalización total. La policía mexicana en retrospectiva, el caso de*

- la *Policía Federal Preventiva*, en <http://www.pacarinadelsur.com/home/abordajes-y-contiendas/279-del-mito-de-la-obediencia-ciega-al-mito-de-la-profesionalizacion-total-la-policia-mexicana-en-retrospectiva-el-caso-de-la-policia-federal-preventiva>, consultado el 28 de noviembre de 2013.
- PÉREZ García, Gabriela C. (2004). "Diagnóstico sobre la seguridad pública en México", en *Fundar*, Centro de Análisis e Investigación, A.C. 45 páginas.
- RAMÍREZ Sáiz, Juan Manuel (1999). "Gobernabilidad y ciudadanía política en las áreas metropolitanas", en *Espiral*, Estudios sobre Estado y Sociedad, vol. V, núm. 16, Universidad de Guadalajara, México, pp. 187-225.
- RAMÍREZ Sáiz, Juan Manuel y CHÁVEZ Sevilla Alberto (1998). "La seguridad pública, talón de Aquiles de los ayuntamientos panistas del AMG", en Ramírez Sáiz, Juan Manuel (coord.). *¿Cómo gobiernan Guadalajara? Demandas ciudadanas y respuesta de los ayuntamientos*, Grupo editorial Miguel Ángel Porrúa, Universidad de Guadalajara, UNAM, México, pp. 193-245.
- RAMÍREZ Sáiz, Juan Manuel y DE LA TORRE, Renée (2005). "Conservadurismo y grupos cívicos en Guadalajara", en Renée de la Torre (et al) *Los rostros del conservadurismo mexicano*, CIESAS, Publicaciones de la Casa Chata, México, pp. 335-365.
- RAMÍREZ Sáiz, Juan Manuel y SAFA Barraza, Patricia (2011). "Deterioro urbano y organización vecinal: el caso de la Asociación Vecinal Jardines del Sol", en *Espiral, Estudios sobre Estado y Sociedad*, vol. XVIII, núm. 50, Universidad de Guadalajara, México, pp. 255-290.
- REGALADO Santillán, Jorge (1995). *Lucha por la vivienda en Guadalajara*, Centro Universitario de Ciencias Sociales y Humanidades, Universidad de Guadalajara.
- REGALADO Santillán, Jorge (2001) *Sociedad civil y gobierno. La seguridad pública en Guadalajara*. Tesis doctoral. Doctorado en Ciencias Sociales, Centro Universitario de Ciencias Sociales y Humanidades. Universidad de Guadalajara.
- REGALADO Santillán, Jorge (2009). "Los 'Derechos Humanos' en Jalisco" en LARROSA Fuentes, Juan y otros, *El Ombudsman e Informe Alternativo sobre la Situación en el Estado de Jalisco*, UNAM, segunda edición, México, pp. 13-22.
- REGALADO Santillán, Jorge (2010). "Tiempos de regresión. Crisis de los derechos humanos y alternancia política en México", Centro de Justicia para la

Paz y el Desarrollo, A.C. (CEPAD), México, página web: <http://www.cepad.org.mx/panel/publicaciones/pdf/Regalado.pdf>, consultada el 28 de noviembre de 2010.

- REGALADO Santillán, Jorge y MOLOEZNIK, Marcos Pablo (2007). *Derechos Humanos y Alternancia Política (1993-2006): El caso de la Comisión Estatal de Derechos Humanos Jalisco*, CIESAS-Universidad Veracruzana, México.
- RESA Nestares, Carlos (2009). “Sistema político y delincuencia organizada en México: el caso de los traficantes de drogas”, *Working Paper 02/99*, Instituto Universitario Gutiérrez Mellado, Madrid, disponible en: http://www.uam.es/personal_pdi/economicas/cresa/igm-wp-02-99.pdf
- REYES, Heróles Federico (2003). *Corrupción: de los Ángeles a los índices*, Cuadernos de Transparencia, Núm. 1, Instituto Federal de Acceso a la Información Pública, México. Página Web: <http://www.ifai.org.mx/publicaciones/frh.pdf>.
- RICO, José María (1998) “La policía en América Latina: del modelo militarizado al comunitario”, en *Pena y Estado, Revista Latinoamericana de Política Criminal*, N° 3, Instituto de Estudios Comparados en Ciencias Penales y Sociales, Buenos Aires, pp. 173-187.
- RICO, José María y SALAS, Luis (1988) *Inseguridad ciudadana y policía*, Tecnos, Madrid.
- RICO, José María y CHINCHILLA, Laura (2002). *Seguridad ciudadana en América Latina*, editorial Siglo XXI, México.
- RODRÍGUEZ Banda, Alfredo (2008). *El sistema de clasificación: caja negra de la corrupción policial*, FLACSO, México.
- RODRÍGUEZ Echeverría, Miguel Ángel (2011). “Democracia en América Latina. Apertura económica, populismo y crisis”, en *Revista de Ciencias Económicas*, vol. 29, núm. 2, Universidad de Costa Rica, pp. 27-50.
- ROMERO, Laura Patricia (2004). “Autoritarismo con nuevo rostro o fragilidad democrática en Jalisco”, en *Espiral*, Estudios sobre Estado y Sociedad, Vol. X, núm. 30, mayo-agosto, Universidad de Guadalajara, México.
- ROWLAND, Allison M. (2004) “El Ayuntamiento como interlocutor entre la policía municipal y la comunidad: una propuesta”, documento presentado en Diálogo Internacional para la reforma policial en México el 22 y 23 de julio de 2004 en el Colegio de México, México, 11 páginas. Página Web:

http://www.ddhs.org.mx/doc/Forosyseminarios/Foro_Dialogo_internacional/ARowland_ForoDialogoInt.pdf

- ROWLAND, Allison M. (2006). "Neighborhood Organizations, Local Accountability and the Rule of Law in Two Mexican Municipalities," *Working Paper Series*, Issue Number 8. Justice in Mexico Project. San Diego: UCSD Center for U.S.-Mexican Studies and USD Trans-Border Institute.
- RUIZ Harrell, Rafael (1998). *Criminalidad y mal gobierno*, Sansores y Aljure editores, México.
- RUIZ Torres, Miquel Ángel y AZAOLA Garrido, Elena (2014). "Cuadrar el delito. Corrupción institucional y participación de policías en el secuestro en México", en *Perfiles Latinoamericanos*, vol. 22, núm. 44, FLACSO, México, pp. 91-112.
- SABET, Daniel M. (2012). *Police Reform in Mexico. Informal Politics and the Challenge of Institutional Change*, Stanford University Press, USA.
- SAIN, Marcelo Fabián (2010). *La reforma policial en América Latina. Una mirada crítica desde el progresismo*, Prometeo Libros, Buenos Aires.
- SALAZAR Slack, Ana María (2005). "Campañas políticas ante la inseguridad", en PEÑALOZA, Pedro José, coord., *Seguridad pública. Voces diversas en un enfoque multidisciplinario*, editorial Porrúa, México, pp. 683-690.
- SCHNEIDER, Cecilia y WELP, Yanina (2011). "¿Transformación democrática o control político? Análisis comparado de la participación ciudadana", en *Íconos. Revista de Ciencias Sociales*, Núm. 40, FLACSO, Quito, pp. 21-39.
- SILVA Forné, Carlos (2011). *Policía, encuentros con la ciudadanía y aplicación de la ley en ciudad Nezahualcóyotl*, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, serie Estudios Jurídicos, núm. 178, México.
- SIRIMARCO, Mariana –compiladora- (2010). *Estudiar la policía. La mirada de las ciencias sociales sobre la institución policial*, editorial Teseo, Buenos Aires.
- SKLANSKY, David Alan (2005). "Police and Democracy", *Michigan Law Review*, Vol. 103, pp. 1699-1830, June 2005.
- SKOLNICK, Jerome H. (1975) *Justice without Trial: Law Enforcement in Democratic Society*, second edition, John Wiley & Sons, Inc., New York.
- SORIANO, Ramón (2011). "La corrupción política: tipos, causas y remedios", en *Anales de la Cátedra Francisco Suárez*, Vol. 45, España, pp. 382-402.

- SUÁREZ de Garay, María Eugenia (2006) *Los policías: una averiguación antropológica*, Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Occidente (ITESO) y editorial CUCSH-UdeG, México.
- SUÁREZ de Garay, María Eugenia (2007) “Notas para un diagnóstico policial. El caso de las policías preventivas de la Zona Metropolitana de Guadalajara” ponencia presentada en la Conferencia de la RED de Especialistas en Seguridad Pública el 21 y 22 de mayo en la Casa de la Universidad de California, Programa de Estudios para la Seguridad Pública y Estado de Derecho (CIDE). Página Web: http://www.seguridadpublica.cide.org.mx/CIDE/Portal/Docs/pdfs/Articulos_RED/Ponencia_MaEugenia_Suarez.pdf
- SUÁREZ de Garay, María Eugenia; SHIRK, David y MOLOEZNIK, Marcos Pablo (2009). *Justiciabarómetro. Reporte Global. Resultados de la encuesta a la policía municipal preventiva de la Zona Metropolitana de Guadalajara*, Instituto Transfronterizo de la Universidad de San Diego/Universidad de Guadalajara/ITESO, San Diego.
- TORRENTE Robles, Diego (1997) *La sociedad policial. Poder, trabajo y cultura en una organización local de policía*, Centro de Investigaciones Sociológicas, Universidad de Barcelona, Madrid.
- TORRENTE Robles, Diego (1999). “Prevención del delito y futuro de la policía”, en *Revista Española de Investigaciones Sociológicas (REIS)*, número 85, Madrid, pp. 85-94.
- TUDELA, Patricio (2006). *Conceptos y orientaciones para políticas de seguridad ciudadana*, Centro de Investigación y Desarrollo Policial, Policía de Investigaciones de Chile, página electrónica: www.policia.cl/cidepol, consultada el día 22 de noviembre de 2006.
- TULCHIN, Joseph y FAGAN, Graig (2003). "Introducción. Perfil actual de la seguridad ciudadana e impacto en la gobernabilidad democrática. Aportes desde Latinoamérica", en Lilian Bobea (editora): *Entre el crimen y el castigo. Seguridad ciudadana y control democrático en América Latina y el Caribe*, Nueva Sociedad, Caracas, pp. 13-29.
- UILDRIKS, Niels (2010). *Mexico's Unrule of Law. Implementing Human Rights in Police and Judicial Reform under Democratization*, Lexington Books, USA.
- UNGAR, Mark (2003). “La policía venezolana: el camino peligroso de la politización”, en *Revista Venezolana de Economía y Ciencias Sociales*, vol. 9, núm. 3, Universidad Central de Venezuela, Caracas, pp. 205-229.

- URIBE Burcher, Catalina (2014), "Introducción", en BRISCOE, Ivan; PERDOMO, Catalina, y URIBE Burcher, Catalina, *Redes Ilícitas y Política en América Latina*, Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral y Netherlands Institute for Multiparty Democracy, Suecia, pp. 21-26.
- VANDERWOOD, Paul (1984). "El bandidaje en el siglo XIX: una forma de subsistir", en *Historia Mexicana*, Vol. 34, Núm. 1 (jul-sep, 1984), El Colegio de México, pp. 41-75.
- VEGA Núñez, Jorge (2005). "Hipertrofia represiva: la cuestión carcelaria en América Latina", en *La seguridad ciudadana un reto de las democracias*, *Quórum Revista de pensamiento Iberoamericano*, núm. 12, Universidad de Alcalá, España, pp. 140-155.
- VELASCO, José Luis (2005). "Drogas, seguridad y cambio político en México", en *Nueva Sociedad*, núm. 198, Caracas, pp. 89-101.
- VELAZCO, Alejandro (2014). "Revisiones de rutina y hostigamiento policiaco", en Centro de Justicia para la Paz y el Desarrollo, A.C. (CEPAD), *Informe sobre la situación de los derechos humanos en Jalisco 2013*, México, pp. 116-127.
- VILLALOBOS García, Luis (2008). *Enfoque institucional para la reforma policial y la rendición de cuentas*, Instituto para la Seguridad y la Democracia A.C (Insyde), Serie Insyde en la Sociedad Civil, México. Página web: www.insyde.org.mx/.../Reforma%20policial%20democratica.pdf
- VILLARREAL, Andrés (2002). "Political Competition and Violence in Mexico: Hierarchical Social Control in Local Patronage Structures", in *American Sociological Review*, Vol. 67, No. 4, pp. 477-498.
- WALTON, John (1978). "Guadalajara: Creating the Divided City", en Wayne Cornelius y Robert van Kemper (comps.), *Metropolitan Latin America. The Challenge and the Response*, Beverly Hills, Sage, Latin American Urban Research, vol. VI, 1978, pp. 25-50.
- YÁÑEZ Romero, José Arturo (1999). *Policía mexicana: cultura política, (in)seguridad y orden público en el gobierno del Distrito Federal, 1821-1876*, Universidad Autónoma Metropolitana, Plaza y Valdés Editores, México.
- YÁÑEZ Romero, José Arturo (2007). *Fuerza pública y uso policial de la fuerza en México*, Instituto Latinoamericano de Seguridad y Democracia (ILSED), página web:

http://www.ilsed.org/index.php?option=com_docman&task=doc_view&gid=232

- ZEPEDA Lecuona, Guillermo (2004). *Crimen sin castigo. Procuración de justicia penal y ministerio público en México*, Centro de Investigación para el Desarrollo, A.C., Fondo de Cultura Económica, México.
- ZEPEDA Lecuona, Guillermo (2007). "El uso excesivo e irracional de la prisión preventiva en México", en *Panorama internacional sobre justicia penal: proceso penal y justicia penal internacional*, Sergio García Ramírez, Olga Islas de González Mariscal y Leticia Vargas Casillas (coordinadores), Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Autónoma de México, México, 2007, pp. 229-246.
- ZEPEDA Lecuona, Guillermo (2008). *Índice de incidencia delictiva y violencia CIDAC*, Centro de Investigación para el Desarrollo A.C., México, www.cidac.org.
- ZEPEDA Lecuona, Guillermo (2009). *Índice de Incidencia Delictiva y Violencia 2009*. Centro de Investigación para el Desarrollo, A.C. (CIDAC), México, 16 páginas. Consultado el 13 de diciembre de 2012 en la página web: <http://www.insyde.org.mx/images/incidenciadelictivaviolencia2009.pdf>
- ZEPEDA Lecuona, Guillermo (2010). *La policía mexicana dentro del proceso de reforma del sistema penal*, Centro de Investigación para el Desarrollo A.C. (CIDAC), México, documento consultado en la página web del CIDAC: http://www.cidac.org/esp/cont/reportes/la_policia_mexicana_dentro_del_proceso_de_reforma_del_sistema_penal.php
- ZIEGLER, Melissa y NEILD, Rachel (2002). "De la paz a la gobernabilidad. Reforma policial y la comunidad internacional", Un informe de los relatores de la Conferencia de noviembre del 2001, auspiciada por el Washington Office on Latin America y el Johns Hopkins Nitze School of Advanced International Studies, Washington Office on Latin America (WOLA).

RESUMEN

En México los procesos democráticos de las últimas décadas han generado transformaciones institucionales en varios ámbitos, entre los que destacan el electoral, cierta descentralización administrativa, económica y política, que ha conllevado una mayor incidencia de los gobiernos locales en las comunidades, así como una mayor participación ciudadana en los asuntos públicos. Empero, los cambios democráticos también vinieron acompañados de crisis económicas y de una mayor incidencia delictiva vinculada al crecimiento de la delincuencia organizada, sobre todo de aquella dedicada al narcotráfico.

En este contexto y desde los años noventa, los cuerpos policiales en el país evidenciaron más que nunca una falta de competencia para atender la seguridad pública, así como niveles de corrupción y de delitos policiales como nunca antes se habían visto.

Para hacer frente a la incompetencia y a la mala conducta policial desde mediados de los años noventa se han diseñado e implementado reformas al sistema de procuración de justicia. Parte de estas reformas han tenido como objetivo que las corporaciones policiales se encuentren libres de malos policías, respeten los derechos humanos y tengan un mayor acercamiento con los ciudadanos. Para esto se han puesto en marcha políticas y programas de depuración y profesionalización policial, así como buscado el fortalecimiento de los controles internos y externos de la conducta policial.

A veinte años de iniciadas las reformas para transformar a las corporaciones policiales se siguen observando altos niveles de mala conducta policial. En la actualidad son comunes las noticias en el país donde policías de cualquier nivel de gobierno y hasta corporaciones enteras se ven involucradas en todo tipo de delitos, desde la extorsión hasta el secuestro y el asesinato, pasando por la violación cotidiana de derechos humanos y el vinculamiento con criminales.

El presente estudio ofrece una respuesta al por qué las reformas policiales no han logrado acabar con la mala conducta policial. Para ello analiza, la implementación en la corporación policial de Guadalajara de las políticas y programas de depuración y profesionalización policial, así como de los diversos controles internos y externos de la conducta policial que formalmente se han establecido desde los años noventa para esa institución.

A lo largo del estudio se analiza el funcionamiento de los diversos controles y se debaten algunos supuestos que diversos estudios sobre el tema han vertido

en torno a las fuentes que originan tanto la mala conducta policial como las deficiencias de su control.

Así, este estudio pone en entredicho aquellos supuestos que conciben que bajo un entorno político de apertura democrática, la participación y crítica social es suficiente para obligar a las autoridades a atender la mala conducta e incompetencia policial con el fin de no perder votos. Mientras efectivamente el apoyo social es importante para la carrera política de los gobernantes, éstos en México han buscado prioritariamente no tanto generar acciones que lleven a un mayor control de los abusos policiales, sino la implementación de un trabajo operativo policial de mano dura que justifica dichos abusos ante la sociedad, así como la conformación de clientelas políticas entre los ciudadanos organizados que buscan la seguridad de sus colonias, personas y negocios. A la par se han generado campañas por actores sociales y estatales de desprestigio hacia el trabajo de los organismos de derechos humanos y cooptado sus dirigencias, de tal manera que el trabajo de estos controles externos impacta poco sobre la conducta policial.

Para las autoridades de gobierno y jefes policiales ha sido más fácil señalar que a pesar de que ellos buscan el éxito de las reformas, los policías a título individual o como grupo son reacios al cambio porque están acostumbrados a obtener jugosas ganancias ilegales de su puesto y mantienen diversas estrategias y protección de otros malos policías y mandos para evitar ser alcanzados por los diversos controles. De esto han hecho eco algunos analistas de la policía mexicana quienes aducen que la falta de responsabilidad y de ética profesional del individuo que ingresa a las corporaciones policiales es el factor que explica la mala conducta.

Para otros estudiosos de la conducta policial la fuente que alimenta la mala conducta policial se encuentra en la persistencia de prácticas informales entre mandos y subordinados que buscan a través del contubernio ganancias ilegales para ambas partes. El principal argumento desde esta visión es que tales prácticas han sido impermeables a los cambios institucionales y han resistido las reformas y a las bienintencionadas autoridades de gobierno que buscan el cambio.

Para este estudio no son principalmente los factores de responsabilidad individual ni las prácticas informales derivadas de la búsqueda de ganancias ilícitas lo que explica la persistencia de la mala conducta policial, sino algunos elementos del entorno político, como serían la politización en que se encuentra el tema de la seguridad pública, que lleva a la necesidad de evitar los escándalos políticos; la protección a las lealtades políticas, que limita la supervisión de autoridades y mandos policiales, y el constante cambio de autoridades de gobierno y de mandos policiales, que impiden la continuidad de políticas y programas de cambio y de control.

Una variante del enfoque que ve en las prácticas informales de los subordinados la causa de la persistencia de los abusos policiales lo representan aquellos análisis que observan la subcultura policial en su vertiente negativa. Desde esta posición se considera que los policías han conformado a partir de las características

propias del trabajo policial -como serían el encontrarse en permanente riesgo y el contacto cotidiano con hechos violentos, con víctimas y victimarios y con lo legal e ilegal- ciertos valores y principios que los llevan a ver la vida de distinta manera a como lo ve el resto de la sociedad a la que sirve. Estos valores fungen como una protección no sólo para defenderse de los riesgos laborales a los que están expuestos los policías, sino también para establecer relaciones convenientes de protección y cuidado con colegas y delincuentes que les dejan ganancias extraposicionales. Así, desde esta postura teórica, la línea de mando no supervisa a los subordinados por la existencia de valores de protección y cuidado, así como por relaciones de complicidad basadas en el compañerismo y en el silencio.

Empero, este estudio no encuentra que la subcultura policial tenga la suficiente fuerza para efectivamente eludir la supervisión interna o cualquier tipo de control, ni observa que los policías califiquen los valores y las normas propios de la subcultura policial como negativos para el control de su conducta. Por el contrario, analiza cómo la subcultura policial tiene el potencial para fungir como un control (interno e informal) efectivo de la conducta policial, a partir de cómo muchos policías oponen a las prácticas tradicionales de ejercer la autoridad y la supervisión, valores y normas informales que consideran significativos para el buen ejercicio de la labor policial.

Mientras en las últimas dos décadas en toda instancia de gobierno – municipal, estatal y federal- se han generado controles formales internos de la conducta policial (conocidos como Departamentos de Asuntos Internos) y controles formales externos (a través sobre todo de los Organismos Públicos de Derechos Humanos), los controles internos conformados por la línea jerárquica de autoridad y mando que tiene la obligación de supervisar el comportamiento de los subordinados no ha sufrido modificaciones a lo largo de las últimas décadas.

Este control interno de la cadena jerárquica ha sido muy poco analizado en los estudios que existen sobre policías en México. Generalmente cuando se le menciona es para hacer énfasis en relaciones de complicidad entre mandos y subordinados, derivados de prácticas informales o de la subcultura policial o, en última instancia, de repartición de las ganancias que deja la corrupción. Sin embargo, en este estudio las deficiencias de la supervisión de los mandos sobre los subordinados no se derivan de estos factores, sino que tales deficiencias tienen lugar porque ninguna autoridad tiene certeza sobre su puesto y grado jerárquico en un contexto donde los cambios de mandos y autoridades institucionales se generan por motivos políticos; de tal manera que ningún mando nunca puede llegar a saber de bien a bien si a quien se supervisa y sanciona no será en el futuro su mando a quien deberá rendir obediencia y quien posiblemente llegue a tomar revancha o trunque planes y proyectos personales. Desde esta perspectiva, para los policías con mando, y obligados a la supervisión de sus subordinados, la mejor estrategia

para conservarse en el cargo es establecer una relación cordial y de laxa supervisión con sus subordinados.

En este sentido, este estudio da cuenta de que no son pocos los policías que se afilian al partido político gobernante o que mantienen relaciones estrechas con personas con influencia política, como una manera de obtener beneficios legales e ilegales o como una forma de protección ante la supervisión estricta de un mando.

Así, este estudio llega a concluir que la línea de autoridad tiene un endeble control sobre la corporación policial, derivado de motivos políticos y demostración de lealtades particulares, no por lealtades institucionales o competencias laborales.

ABSTRACT

In Mexico, the democratic processes of the last decades have led to institutional transformations within several areas: elections; a certain degree of decentralization in terms of the administration, economy, and politics, which has led to a high incidence of local governments in communities; as well as an increase in citizens' participation when it comes to public matters. However, these democratic changes were also accompanied by financial crises and a higher criminal incidence associated with the growth of organized crime, especially drug-trafficking.

Within this context, since the 1990s, Mexican police organizations made it evident that they were incapable of handling public security and had unprecedented levels of corruption and police-related crimes.

To face these cases of police incompetence and misconduct, reforms to the law enforcement system were designed and implemented. These reforms were partially aimed at helping police corporations remove "bad" police officers, respect human rights, and grow closer to citizens. To achieve this, police cleansing and professionalization policies and programs have been implemented. Strengthening internal and external police behaviour benchmarks has also been a goal.

However, twenty years have passed since these reforms were implemented and high levels of police misconduct are still noticeable. It is not uncommon to find news where Mexican police officers of every government level, and even entire corporations, appear to be involved in crimes of all sorts: from extortion, kidnapping and murder, to an everyday violation of human rights and ties to criminals.

This study answers the question "why have police reforms failed to end police misconduct?" To do so, we analyse the implementation of cleansing and professionalization policies and programs in the police corporation of Guadalajara. We also analyse internal and external controls for police behaviour that were formally established since the 1990s for said organization.

Throughout the study we analyse the efficiency of these control methods, and we discuss current assumptions arising from several studies regarding the roots of police misconduct and control deficiencies thereof.

Thus, this study questions assumptions that state that under an open democratic environment, social participation and criticism is enough to force authorities to handle police misconduct and incompetence in an effort to gain votes. While social support is in fact important for the political career of government officers, in Mexico, their priority has not been on generating actions that lead to a better con-

trol of police abuse. Instead, they have implemented a firm-hand policy to justify said abuse before society and developed political clienteles amongst organized citizens who need protection for their neighbourhoods, homes, and businesses. In parallel, social and state actors have generated smear campaigns towards human rights organizations, and have co-opted their leaders, thus rendering the work of such controls with little impact over police behaviour.

Government authorities and police chiefs have found it easier to attribute the lack of success of such reforms to police officers acting alone, or as a group, who are reluctant to change. This is because they are used to receiving lucrative illegal profits from their position and developing several strategies and protection methods from other “bad” police officers and leaders to avoid being detected. Some analyses of the Mexican police force have also supported this idea and attribute misconduct to a lack of responsibility and work ethic in the individuals who enter police corporations.

Other studies regarding police behaviour explain police misconduct with the persistence of informal practices among chiefs and police officers who look for illegal profits for both parties. The main argument is that such practices have survived institutional change, reforms, and well-meaning government authorities who want things to change.

In this study, we consider that it is not individual responsibility or informal practices arising from wanting illegal profit what explains persistent police misconduct. What makes it difficult to show some continuity in terms of policies, reforms, and control programs are some elements of the political environment, such as public security being so closely linked to politics, where political scandals are to be avoided; the protection of political loyalties, which limits authorities and police chiefs’ supervision; and a constant change of government authorities and police chiefs.

Another approach to the idea that informal practices of subordinates explain persistent police abuse comes from analyses that point at the negative side of the police subculture. These approaches consider that police officers have certain values and principles that make them see life through a different lens than that of the citizens. This is due to the nature of police work, such as constant danger, daily contact with violent events, victims and perpetrators, as well as with legal and illegal factors. These values serve as protection, not only to defend themselves from work-related risks, but also to form convenient protection and care connections with peers and criminals, which offer additional profits. Thus, from this theoretical position, the authority line does not supervise subordinates due to these protection and care values, as well as complicity relations arising from team spirit and silence.

However, this study did not find that the police subculture has enough strength to actually avoid internal supervision or any other kind of control. It did

not find either that police officers consider their own values and rules in opposition to behaviour control. On the contrary, this study discusses how police subculture may act as an effective (internal and informal) control of police behaviour. This is evidenced by how police officers privilege informal values and rules they deem significant to exercise police work properly over traditional ways of exercising authority and supervision.

While in the past two decades every government agency (municipal, state, and federal) has created formal internal controls for police behaviour (known as Internal Affairs Departments) and formal external controls (specially through Human Rights Public Organizations), internal control procedures consisting of a hierarchical authority line which are in charge of supervising subordinate behaviour have not changed during the past decades.

This internal control of the hierarchical chain has been rarely analysed in studies about the police in Mexico. When they are mentioned, it is usually to emphasize complicity relations among chiefs and subordinates, derived from informal practices or police subculture or, ultimately, due to corruption profit sharing purposes. However, in this study supervision deficiencies from chiefs over subordinates do not derive from these factors but from the fact that such deficiencies take place because no authority is certain about their position and hierarchy, in a context where authority changes happen for political reasons. This means that no one can be certain if the person under them will become their chief in the future, to whom they will owe obedience and who will possibly take revenge or oppose to personal plans and projects. From this point of view, for head police officers who must supervise subordinates, the best strategy to preserve their position is to carry out a friendly and loose supervision of subordinates.

In this regard, this study considers that there are plenty of police officers who join the ruling political party or keep close connections to people with political influence as a way of receiving legal and illegal benefits, or as means of protection from a superior who is closely monitoring behaviour.

Thus, this study concludes that the line of authority has a weak control over police corporations due to political reasons and particular loyalties, not due to institutional loyalties or work competences.

SAMENVATTING

In Mexico heeft het democratiseringsproces sinds het einde van de vorige eeuw geleid tot institutionele veranderingen op verschillende terreinen: verkiezingen en een zekere mate van administratieve, economische en politieke decentralisatie, die tot meer betrokkenheid van lokaal bestuur en meer participatie van burgers in publieke aangelegenheden heeft geleid. Maar deze democratische veranderingen vonden plaats in een periode van economische crisis en een toenemende delinquentie, teweeg gebracht door de groei van de georganiseerde misdaad, met name de drugshandel.

In deze context werd het vanaf de jaren negentig duidelijk dat de Mexicaanse politiecorpsen niet in staat bleken de publieke veiligheid te garanderen en dat binnen de politie zowel corruptie als delinquent gedrag meer dan ooit schering en inslag waren.

Om deze verschijnselen van corruptie en wangedrag tegen te gaan is sindsdien een beleid van hervormingen in de wetshandhaving ontworpen en doorgevoerd. Deze hervormingen waren mede gericht op het voorkomen van politieel wangedrag, op het naleven van de mensenrechten en om de politie dichter bij de burgers te brengen. Met dat doel voor ogen zijn er programma's van ontslag bij gebleken wangedrag en van verbetering van de professionaliteit uitgevoerd, terwijl een systeem van interne en externe controle op politiegedrag werd aangescherpt.

Maar na twintig jaar is er nog altijd sprake van aanzienlijk wangedrag bij de politie. Niet zelden komt het voor dat Mexicaanse politiefunctionarissen op alle niveaus betrokken blijken bij allerlei delicten: afpersing, ontvoering en moord tot dagelijkse schending van mensenrechten en banden met criminelen.

Deze studie verschaft een antwoord op de vraag waarom politiehervormingen hebben gefaald en waarom wangedrag nog altijd voorkomt. Om die reden wordt het programma van ontslag bij wangedrag en het professionaliseringsbeleid van het politiecorps in Guadalajara (Mexico 's tweede stad) geanalyseerd, waarbij ook aan de orde komt het heersende systeem van interne en externe controle dat sinds de jaren negentig is ingesteld.

In deze studie wordt de efficiëntie van deze controlemethoden beoordeeld en wordt ook een aantal ideeën uit studies over de oorzaken van wangedrag en niet functionerende controle bediscussieerd.

Deze studie betwijfelt de veronderstelling dat sociale participatie en kritiek in een open democratische omgeving voldoende is om het wettig gezag in

staat te stellen een einde te maken aan incompetentie en wangedrag, op straffe van electoraal verlies. Hoewel sociale ondersteuning van beleid ook in Mexico belangrijk is voor de politieke carrière van overheidsfunctionarissen, is hun eerste prioriteit niet het ondernemen van acties die controle op misbruik door de politie vergroten. In tegendeel, zij doen juist hun best om wanbeleid te rechtvaardigen en clientèle-systemen te vestigen onder burgers die bescherming behoeven van hun woonomgeving, familie en onderneming. Tegelijkertijd zijn er lastercampagnes jegens mensenrechtenorganisaties door overheids- en civiele actoren op touw gezet. Ook worden leiders van maatschappelijke organisaties gecoöpteerd, zodat controle-activiteiten nauwelijks effect hebben.

Hogere overheidsfunctionarissen en politiechefs vinden het makkelijker het gebrek aan succes te wijten aan individuele politieagenten of hele groeperingen binnen de politie die verandering zouden tegenhouden. De oorzaak hiervan zou de lucratieve manier zijn van illegale verdiensten op basis van hun positie. Daarmee zou tevens een arsenaal van beschermingsmechanismen van corrupte agenten en hun leidinggevenden in stand worden gehouden. Verschillende studies over de Mexicaanse politie ondersteunen de stellingname dat politie-wangedrag te wijten is aan gebrek aan verantwoordelijkheid en arbeidsethiek van individuen die worden toegelaten tot de politie. Andere studies schrijven wangedrag binnen de politie toe aan het voortduren van informele praktijken en netwerken tussen leidinggevenden en ondergeschikten, die samen delen in de opbrengsten van illegale activiteiten. Het argument is dan dat zulke praktijken blijven voortbestaan ondanks institutionele hervormingen die goedwillende bestuurders hebben doorgevoerd.

In deze studie blijkt dat niet het gebrek aan individuele verantwoordelijkheid of het voortduren van illegale winstgevende praktijken het wangedrag binnen de politie verklaren. In tegendeel, het gaat om elementen uit de politieke omgeving die het ten uitvoer brengen van hervormingen en vernieuwend beleid belemmeren: de politisering van het thema van de publieke veiligheid; de noodzaak om het aan het licht komen van politieke schandalen te verhinderen; de bescherming van politieke loyaliteiten, hetgeen echte supervisie door politiechefs belemmert; en de praktijk van de continue roulatie van politiechefs en leidinggevende functionarissen.

Een andere conceptuele benadering is die van een bestaande politie-subcultuur die zou verklaren waarom wangedrag binnen de politie blijft voortbestaan. Die zou stoelen op het feit dat politiebeambten vanwege hun specifieke taken bepaalde waarden en normen hebben die hen het leven door een andere bril doet zien dan gewone burgers. Het politiewerk zou voortdurend gevaar en geweld met zich meebrengen in het dagelijks contact met misdadigers en slachtoffers in een netwerk van legale en illegale factoren. Zo ontstaat er een beschermings- en zwijgcultuur, ontstaan uit de noodzaak tot bescherming tegen beroepsrisico's, hetgeen een conveniërende attitude genereert die zich ook uitstrekt

tot het beschermen van collega's en het aangaan van welwillende betrekkingen met criminelen. Volgens deze opvatting superviseren leidinggevendenden hun ondergeschikten niet vanwege het bestaan van normen van onderlinge bescherming en vanwege medeplichtigheid op basis van teamgeest en geheimhouding.

Maar in deze studie blijkt niet dat de politie-subcultuur sterk genoeg is om goede interne supervisie of andere mechanismen van controle teniet te doen. De studie constateert evenmin dat politieagenten de waarden en normen van de politie-subcultuur als zijnde negatief voor gedragscontrole beoordelen. Integendeel, de studie laat zien dat de politie-subcultuur ook elementen heeft die een effectieve (interne en informele) controle op het politiegedrag ondersteunen. Dit blijkt uit het feit dat politiebeambten van informele waarden en normen die van belang zijn voor het correct uitoefenen van politietaken prefereren boven de traditionele manieren van gezag en supervisie.

Terwijl in de laatste twintig jaar op alle niveaus (gemeentelijke, deelstatelijke en federale) in alle overheidsorganen formele interne (de zogeheten Departementen van Interne Inspectie) controlestructuren zijn geschapen ten aanzien van politiegedrag naast externe structuren (met name de Publieke Organisaties ter Bescherming van Mensenrechten), zijn de interne hiërarchische controlestructuren via de bevelslijn onveranderd gebleven.

Maar de interne hiërarchische controleketen binnen de politie is in Mexico nauwelijks bestudeerd. Wanneer er al melding van wordt gemaakt ligt de nadruk vooral op medeplichtigheidsrelaties tussen leiding en ondergeschikten die zou bestaan in de politie-subcultuur of vanwege gedeelde inkomsten uit corruptie. In deze studie komt juist naar voren dat onzorgvuldige supervisie van chefs niet om deze reden plaatsvindt maar vanwege het feit dat geen enkele leidinggevende zeker is van diens positie in de hiërarchieketen. Dit in een context waar continue wisseling van de wacht en overplaatsingen zich afspelen omwille van politieke redenen. Dat betekent dat niemand zeker is of een ondergeschikte straks je chef wordt aan wie je gehoorzaamheid verschuldigd bent en die wraak kan nemen of een carrière negatief kan beïnvloeden. Gezien vanuit dat perspectief is de beste supervisiestrategie voor leidinggevendenden en commandanten een welwillend en laks toezicht op ondergeschikten.

In deze zin beziet deze studie dat er niet weinig politiebeambten lid worden van de regerende politieke partij of nauwe relaties onderhouden met politiek invloedrijken, als een manier om legale en illegale voordelen te behalen of om zich te beschermen tegen superieuren die je dicht op de huid zitten.

De conclusie van deze studie is dat leidinggevendenden een zwakke mate van controle hebben over politiecorpsen vanwege politieke redenen en specifieke loyaliteiten andere dan institutionele verbondenheid of competenties op het werk.

CURRÍCULUM VITAE

Mauricio López Alvarado nació el 13 de agosto de 1967 en Monterrey, Nuevo León; México. Estudió la Licenciatura en Letras en la Universidad de Guadalajara y la Maestría en Antropología Social en el Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social (CIESAS), sede Occidente.

Ha investigado y publicado sobre seguridad pública, relaciones de poder y corrupción policial en México.

En la actualidad es profesor Investigador en el Departamento de Estudios Sociourbanos del Centro Universitario de Ciencias Sociales y Humanidades de la Universidad de Guadalajara.

Policía, conducta y control.

El caso de la Policía de Guadalajara, México

se terminó de imprimir en diciembre de 2016
en los talleres de Pandora Impresores, SA de CV,
Caña 3657, Guadalajara, Jalisco, México, CP 44470.