

Mando Único Policial
Algunas aportaciones para la redefinición de una asignatura
pendiente: la Reforma Policial

Dra. María Eugenia Suárez de Garay¹
Instituto Para la Seguridad y la Democracia, A.C.
maeugenia_suarez@insyde.org.mx

Hoy México está frente a escenarios caóticos, marcados por los altos niveles de las manifestaciones de las diversas violencias, la criminalidad y la inseguridad, pero simultáneamente por los altos niveles de ilegalidad que se expanden por prácticamente todos los espacios sociales. Sin duda, en un contexto así, las policías adquieren un rol preponderante para la gobernabilidad de nuestro país. Ciertamente, aunque ha habido una expansión del Ejército en la seguridad pública que ha cristalizado en un creciente desplazamiento de mandos policiales de manera directa por militares, también es verdad que pese a ello hay una mayor dependencia gubernamental hacia las policías, principal institución encargada de la prevención, el orden y la estabilidad pública.

Sin embargo, este rol protagónico de las policías no se corresponde en lo absoluto con su transformación radical, reflejada en mayores niveles de profesionalización, eficacia y responsabilidad en el ejercicio de la función policial. Por el contrario, observamos instituciones policiales, las más de las veces sumidas en una crisis institucional masiva, sistémica y crónica, compuesta por ejércitos de hombres y mujeres quebrados por dentro que hace imposible sostener el argumento de que la moralidad policial sea un sistema. Más bien se trata de una moralidad práctica construida de formas muy diferentes a las que define el “deber

¹Directora de la Oficina de Investigación y Reforma Policial de INSYDE. Doctora y Maestra en Antropología Social y Cultural por la Universidad Autónoma de Barcelona. Comunicóloga por el Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Occidente (ITESO). Es miembro del Sistema Nacional de Investigadores. Se ha especializado en temas de culturas policiales y seguridad ciudadana.

ser” policial capaz de garantizar los derechos y las libertades individuales. Lo que observamos en el mundo policial son formas variadas de interacción, ancladas a cierta racionalidad policial que coloca a estos sujetos permanentemente en ese espacio de amenaza y peligro; que, por un lado, les exige ser sujetos siempre en enfrentamiento con “otros”, propiciadores de violencia y victimarios de un poder muchas veces destructivo, que los condena a vivir en permanente conflicto o alerta. Pero, por otro, vemos a sujetos que a fuerza de golpe se curten en las complejidades de habitar las interfases del mundo policial y el delictivo, teñido de descontrol y desorden institucional, y que hace emerger con toda su crudeza su decadencia, mostrando la propia vulnerabilidad y fragilidad de los sujetos mismos. Mundo propicio para la impunidad, delito y corrupción que no es una cara distinta de la crisis de seguridad pública, sino expresión, causa y consecuencia del mismo extravío y debilidad institucional que ha caracterizado a todo el sistema de seguridad pública en México durante década. Mundo de traiciones, complicidades, indolencias, desviaciones e ineficacias que han aumentado la tradicional desconfianza y la histórica distancia en la relación ciudadano-gobierno, así como la crisis de confianza en las instituciones de procuración y administración de justicia.

En un contexto así, todos estaremos de acuerdo, que cualquier iniciativa de reforma policial deberá buscar impactar y transformar no sólo los sistemas y patrones de gestión y decisión, sino fundamentalmente, generar una nueva estructura doctrinaria y buscar el camino para la reconfiguración de la cultura institucional y organizacional. Es decir, la “refundación institucional”, pasa necesariamente por trazar un conjunto de conocimientos ordenados sistemática y metodológicamente que vayan dándole cuerpo a la historia y a una la cultura policial que integra principios, valores y normas sobre el rol constitucional de la institución policial, vinculada a la defensa de los derechos humanos, la ley, el orden y la seguridad. Así como por promover toda una mística y vocación de servicio en la que descansa una cultura organizacional que emerge en la interacción social, en el diálogo, la convivencia ciudadana y paz social representada por símbolos distintos de mando, autoridad, costumbres y

tradiciones que deben ir constituyendo una sólida estructura de integración e identidad policial.

Hace tiempo que muchos académicos y diversos organismos de la sociedad civil experta en estos temas venimos insistiendo que los problemas de la policía nos cuestionan como sociedad y sobre todo, cuestionan a la calidad del Estado Democrático de Derecho en su conjunto. En ese sentido, no se puede analizar a las policías más que como parte del aparato gubernamental que le da origen y desde ahí reconocer los retos y desafíos que se tiene hacia delante para emprender su reforma como una política de Estado. (Dammert, 2009). Y corresponde al Estado impulsar su reforma con un absoluto y total énfasis en el Estado Democrático de Derecho e incentivando transformaciones profundas doctrina, gestión y cultura organizacional, estableciendo los necesarios mecanismos de balances y controles para limitar el uso de la fuerza, la violación de los derechos humanos, la ineficiencia y la ineficacia policial (Dammert, 2009).

De ahí que la pregunta central sea: ¿la iniciativa del *Mando Único Policial* está respondiendo a estos necesarios cambios? Que, si bien son urgentes, no pueden surgir sólo de una disposición o del acuerdo entre partidos, sino que deben buscar convertirse en una política de Estado sostenible en el tiempo, cuya meta sea fortalecer la institucionalidad y promover entre los mexicanos los beneficios de vivir en un Estado Democrático de Derecho

En ese sentido, la propuesta de unificación policial, circulada y promovida por el Gobierno Federal, todavía debe explicar de manera más clara y contundente los criterios institucionales, doctrinarios, organizacionales, técnicos y operacionales que sostienen las acciones que deberán instrumentarse para hacer viable el *Nuevo Modelo Policial de Mando Único Estatal* a partir de la reforma de los artículos 21 y 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y las nuevas fundaciones y atribuciones que tendrán los municipios una vez suprimidos su carácter autónomo y su rol en la prevención, protección, asistencia y seguridad de sus habitantes.

Así pues encontramos varias cosas que pueden ser puntos para la discusión. En primer lugar, de que en la iniciativa presentada prevalece la idea de que la solución para la seguridad está en la policía. Apuesta que no reconoce que la violencia criminal está sobrepasando la efectividad policial, no sólo por la clara debilidad institucional, sino por las causas hondas y profundas que detonan las violencias y la criminalidad, reflejo de las pobrezas, la marginalidad, la discriminación, la exclusión y las inseguridades. De ahí que no habrá medidas coercitivas y fuerza suficiente que controlen las violencias y la delincuencia.

En ese contexto, la policía, como la institución por excelencia de protección social y el principal modo de expresión de autoridad, debe jugar un rol central en la prevención de las violencias y la delincuencia. Por ello, hoy más que nunca la policía debe aliarse con la ciudadanía y confiar en ella. Ciertamente, para que ser aliados en la generación de contextos libres de violencia, hace falta un importante proceso de reconciliación entre la policía y la ciudadanía, como ya lo ha manifestado Insyde en otras ocasiones (Insyde, 2010). Y ese camino se podrá pavimentar sólo haciendo posible la construcción de políticas públicas participativas. Esto es, en la medida que ambos actores definan juntos la agenda de seguridad, policía y convivencia y llamando a otros actores a intervenir en la reconstrucción del tejido y la cohesión social.

Aunado a lo anterior, la iniciativa de *Mando Único Policial* al restarle competencia al municipio en materia de seguridad pública apuesta por una clara tendencia contraria a la internacional dominante. Esta última busca fortalecer las capacidades y liderazgos de los gobiernos locales para propiciar intervenciones multisectoriales a favor de la seguridad y la convivencia, junto con las comunidades y donde las policías municipales/locales se convierten en actores clave de esos procesos. Es decir, mientras que en México se pretende desaparecer a las policías municipales, en otras partes de la región y el mundo, cada vez se hacen más esfuerzos por empoderar a los policías municipales o locales, porque son a ellos a quienes se les reconoce la capacidad de conocer de mejor forma lo que ocurre en el territorio y tienen además, la facultad de participar

en la articulación de las políticas urbanas y sociales en respuesta a las causas o factores que explican por ejemplo las causas de delincuencia. En ese sentido, juegan un papel preponderante en la prevención porque actúan interviniendo y contribuyendo a transformar los territorios. Esto es, los delitos no ocurren en el espacio o “en cualquier lado”, ocurren en un lugar determinado, en una zona determinada y bajo circunstancias que lo facilitan. De ahí que el rol de la policía sea determinante porque participan en un trabajo multidisciplinario que busca hacerse cargo de aquellas causas o factores que llevan a que los delitos o hechos de violencia ocurran. Es desde ahí que se construyen las agendas participativas en seguridad ciudadana y que se trabaja justo en los factores precursores, de riesgo y detonadores de las violencias, la delincuencia y la inseguridad.

En segundo lugar, la propuesta de unificación policial debe hacerse sobre la base de un modelo policial. Es decir, sobre “el conjunto ordenado de normas, órganos, recursos humanos, materiales y de otro tipo, así como los procedimientos de relación entre todos ellos que se articulan y actúan de forma coordinada, con la finalidad de contribuir a garantizar la seguridad de los ciudadanos (Jar Couselo, 2000:14). Sin embargo, el *Nuevo Modelo Policial de Mando Único* hace su gran apuesta en que podrá “prevenir y combatir el delito a partir de la inteligencia policial”, fundamentándose y basándose en el ciclo básico de la inteligencia y la tecnología proporcionada por Plataforma México (SSPF, 2010: 26).

Hay que decir que la inteligencia policial es un componente o factor cualitativo no material muy importante de la estructura de la fuerza policial, que debe estar presente en las actuaciones policiales para tener un conocimiento real sobre la arquitectura y el funcionamiento de la delincuencia en sus diferentes modalidades, así como para dotar de racionalidad al proceso de toma de decisiones. El *Nuevo modelo de policía de Mando Único* también hace mucho énfasis en la plataforma tecnológica y no es que a las policías no les haga falta modernizarse en ese rubro, pero no podemos apostarle a que a partir de ella resolveremos la seguridad ciudadana o a darle una jerarquía más alta al factor

tecnológico que a la masa crítica, cuando aquella constituye sólo una herramienta o medio que no define por sí solo al modelo policial (Suárez de Garay, Shirk y Moloeznik, 2010: 264).

Es decir, nos encontramos ante una propuesta de transformación del “sistema policial”, pero del modelo policial vigente. La iniciativa es una opción contra décadas de dominio de un sistema policial descentralizado; y que hoy, de la mano del gobierno central, busca imponer el tránsito hacia una policía centralizada. Sin embargo, la iniciativa de *Mando Único Policial* en gran medida es una apuesta que se concentra en el escalamiento de las capacidades técnicas. En ese sentido, es necesario valorar si no se está perdiendo una oportunidad de activar un verdadero esfuerzo “refundacional” que dé respuestas integrales a cuestiones policiales sistémicas, estructurales y de interacción y colaboración con otras instancias de seguridad, desarrollo social y participación ciudadana.

En tercer lugar, es importante seguir discutiendo el grado de autonomía y poder con el que se dotará a las policías estatales, que muchas de las veces ni siquiera cuentan con el desarrollo y las capacidades con los que sí cuenta algunas de las policías municipales preventivas del país. Y que pese a que en la iniciativa abre un espacio para que prevalezca el principio de subsidiaridad de manera que los municipios puedan fortalecer sus capacidades de liderazgo, habrá que ver cómo éste será respetado en los convenios que signarán con las entidades federativas. Ello supondrá, entre otras cosas, que los efectivos municipales serán integrados a las filas de sus pares estatales, siempre y cuando cumplan con los estándares establecidos por el Sistema Nacional de Seguridad Pública (Suárez de Garay, Shirk, Moloeznik, 2010: 266). Sin embargo, aquí parece que tenemos un gigante problema tanto a nivel estatal como municipal, porque según la última actualización del Secretario Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, del 2008 al 31 de diciembre de 2010, de los 280,220 policías adscritos a las instituciones estatales de seguridad pública y del Distrito Federal, se habían aplicado un total de 31, 839 evaluaciones integrales de control de confianza, lo que representa un avance del 11.36% sobre el universo total a evaluar, sin incluir

personal administrativo. Asimismo, del 2008 al 31 de diciembre del 2010, de los 167,702 policías adscritos a las instituciones municipales de seguridad pública, se habían aplicado un total de 20,766 evaluaciones integrales de control de confianza, lo que representa un avance del 12.38% del universo total a evaluar. (SESNP, 2011). ¿Que evidencian estos datos?, ¿qué permiten comprender de fondo? Es decir, ni siquiera estamos ciertos hoy si estos miles de policías son “aptos” para pertenecer a la institución policial que pertenecen y pretendemos “hacer otras fórmulas”. A todas luces, en la iniciativa de *Mando Único Policial* no prevalece una propuesta de refundación institucional o diseño e impulso de un nuevo modelo policial, y menos aún una visión relacional que contemple el proceso sociocultural que supone el que los policías hagan suyas las reformas. Paradojas de la hiperrealidad mexicana: una iniciativa que ni siquiera termina de discutirse ni aprobarse por el Congreso de la Unión, y en simultáneo entidades federativas y municipios que avanzan en la celebración de sus convenios de mando único y policías (50%) que manifiestan que no se toma en cuenta su opinión para hacer la leyes que les afectan (Suárez de Garay, Shirk, Moloeznik, 2009). Es decir, podremos hablar de la efectividad de la reforma cuando éstas hayan logrado trastocar el orden hasta hoy instituido de las culturas policiales, y cuando hayan impulsado la generación de una nueva cultura organizacional que privilegie la defensa de la dignidad humana y el servicio a la ciudadanía. De ahí que se vuelva tan relevante reflexionar seriamente sobre las culturas organizacionales policiales y colocarlas como piedra angular del cambio.

Constantemente desde el centro se hace énfasis en la debilidad institucional de las policías estatales y municipales y los asuntos críticos a los que se referencia en ese sentido suelen ser:

- Un pobre diseño institucional que solo atiende incivildades y deja de lado el combate a la delincuencia en el ámbito local, lo que propicia la evolución de la criminalidad y su escalada hacia cuadros delictivos más violentos.
- La dispersión y pésima distribución y cobertura por que más de la mitad de las 2,022 policías municipales concentran el 25 % del estado de fuerza y

eso hace imposible unificar criterios, métodos, sistemas, procedimientos, para concertar acciones de reducción de la delincuencia.

- Un déficit de profesionalización y un bajo nivel de escolaridad promedio, al acreditar menos de 10 años de formación académica.
- Un avejentamiento policial frente a una población joven, edad promedio 35 años.
- Una policía municipal corrupta e infiltrada por el narcotráfico y el crimen organizado y además mal pagada, de ahí su perversión. (SSPF, 2010: 26).

Esas afirmaciones aunque tengan su dosis de verdad, son generalizaciones que no reconocen la diversidad de cuerpos policiales municipales preventivos que existen en el país, ni su composición y características, ni sus avances, logros y debilidades. Desde Tapachula y sus maneras de vivir y trabajar con la migración; pasando por policías municipales de la Región Montaña de Guerrero preocupadas por la pobreza, el hambre y la marginación estructural que las aqueja de antaño; y transitando por la Zona Metropolitana de Guadalajara donde la sociedad civil legítimamente demanda avanzar en el camino de la metropolización de la función de la seguridad ciudadana; y subiendo hacia el norte para llegar a Ciudad Juárez donde los policías municipales, esos sobrevivientes de la triple irrupción, -es decir del proceso de *depuración masiva* emprendido en la administración 2008- 2010, del proceso de llegada y retiro de los militares y del proceso de llegada y retiro de los federales- , que nomás no terminan de encontrar su lugar. ¿Acaso nos hemos propuesto hacer frente a esos desequilibrios o desbalances policiales desde el Sistema Nacional de Seguridad Pública para poder garantizar el necesario proceso de homologación o estandarización que impondría un sistema policial descentralizado como el nuestro reconociendo además nuestra absoluta diversidad y pluralidad cultural? O ¿Acaso ante nuestro fracaso en la administración de esta complejidad desde una lógica descentralizada y para comenzar a subsanarla, hemos ya calculado, diseñado y programado cómo

disminuir las brechas, distancias y desequilibrios policial en el tránsito a otro sistema policial?

Asimismo, como lo ha dicho Insyde, el caso de la policía federal muestra lo mismo que la experiencia internacional, que una institución policial altamente equipada puede ir acompañada de problemas mayores en el control del perfil y el desempeño de sus policías (Insyde, 2010). Recordemos los sucesos del 30 de agosto del año pasado cuando fueron dados de baja policías federales para ser investigados. De ahí que dar por sentada la superioridad de la misma en detrimento de sus pares estatales o municipales no abona en nada en el camino de la integridad institucional. Además de que habla también de las propias debilidades institucionales para conducir el sistema de seguridad y para dictar las directrices generales en la reestructuración organizacional.

A lo que voy es que la reflexión más importante a la que debe llevarnos estos signos de la desorganización y el desorden de nuestras policías, es a reconocer que la policía en México, a lo largo de su devenir institucional no ha respondido a modelo policial alguno. Sabemos que no existen modelos policiales puros, adaptables a cualquier circunstancia y lugar. Ello depende de muchos factores: la historia, evolución de la propia institución policial; la concepción de seguridad; cómo los riesgos y amenazas del tejido social, determinan y moldean un determinado patrón policial; la situación política que gobierna, etc.

En esta coyuntura signada por las violencias, la delincuencia y la inseguridad por la que está pasando México, las autoridades con responsabilidad constitucionales y legales en materia de seguridad, junto con las demás autoridades de justicia y la ciudadanía, debemos abreviar en un horizonte temporal de mediano y largo plazo, un debate serio de la reforma policial y la generación de modelos policiales viables para el país. Es una asignatura pendiente.

En este proceso es central reconocer en la policía municipal preventiva a los operadores del sistema de justicia por su saber-hacer como personas, ciudadanos y funcionarios públicos formadores de ciudadanos, así como por su capacidad

para contribuir a crear y desarrollar una cultura de paz y respeto a las normas y a los derechos de los demás. No podemos olvidar que el policía es importantísimo en el Estado Democrático de Derecho, y que justo ahí, en el municipio, al representar a las autoridades locales con jurisdicción sobre el territorio, tiene mayores posibilidades de intervenir sobre los problemas de seguridad y convivencia con más elementos de juicio y a tiempo, evidentemente siempre en diálogo y cooperación con todos los actores comunitarios y de gobierno. En ese sentido, se convierte en un agente central en la resolución de conflictos y en un mediador privilegiado para procurar contextos libres de violencia. De ahí que decimos que un buen policía municipal se define fundamentalmente por sus habilidades y competencias para la resolución de conflictos sin recurrir a la agresión y la violencia.

Como lo hemos mencionado, México encara dos grandes desafíos simultáneos e interdependientes: por un lado la reforma de la policía y la construcción de políticas de seguridad ciudadana. La propuesta de *Mando Único Policial* busca centralizar el mando policial para terminar con la dispersión de recursos y esfuerzos hasta cierto punto, que tiene su parte comprensible. Pero por otro, las experiencias exitosas de reforma policial identificadas principalmente en el ámbito local, hablan de la importancia que hoy juegan las policías municipales como agentes de intervención social de las violencias y la delincuencia. Es decir se trata de una apuesta por el paradigma de la seguridad ciudadana y que se caracteriza por impulsar modelos policiales centrados en el servicio a la ciudadanía, el respeto a la legalidad y a los derechos humanos, la transparencia y la rendición de cuentas.

A pesar de la complejidad de la problemática, diversos son los pasos que hemos dado y los que hacia delante nos toca dar. Reconocer la necesidad de un cambio en las instituciones policiales es un gran paso que hemos dado. Que los propios policías tengan sed de cambio es oro. Que los ciudadanos reconozcamos que queremos otra policía es también un signo irrefutable de que debemos caminar hacia otro sitio conjuntamente. La urgencia de disminuir el uso ilegal de la

fuerza que provocan las diversas manifestaciones de abuso policial es una de nuestras más grandes tareas. Desmilitarizar a la policía y devolverle su misión civilista y su vocación ciudadana es nuestra más grande deuda con la propia policía. Al igual que la obligación de las policías de reconocer su compromiso de contribuir en el largo y necesario camino de reconciliación con la ciudadanía para aumentar su legitimidad a partir de una visión moderna, eficiente y profesional. Dice Amalia Valcárcel, que la democracia, no fabrica mecánicamente demócratas (2005). Para ello se requiere habilitar el dialogo, inventar otros lenguajes, desmontar los supuestos fundamentos que han generado cierto desinterés por lo público. En el camino de la reforma policial, todo ello está a prueba.

Referencias Bibliográficas

1. Dammert, Lucia (2009): "La reforma policial en América Latina", en *La seguridad ciudadana: un reto de las democracias*, CIES/World Press, New York.
2. Instituto para la Seguridad y la Democracia (2010): "Unificación policial, ¿para qué? El modelo policial sigue a la política de seguridad, y no al revés", *El Universal*, México.
3. Jar Couselo, Gonzalo (2000): *Modelos comparados de policía*, Ministerio de Interior/Dykinson, Madrid.
4. Secretaría Ejecutiva del Sistema Nacional de Seguridad Pública (2011): "Informe de Avances Centro Nacional de Certificación y Acreditación: Centros de Evaluación y Control de Confianza- Evaluación de Control de Confianza", SESNSP, México. De consulta, http://www.secretariadoejecutivosnp.gob.mx/es/SecretariadoEjecutivo/Informe_de_Avances_Centro_Nacional_de_Certificacion_y_Acreditacion_Centros_de_Evaluacion_y_Control_de_Confianza_Evaluaciones_de_Control_de_Confianza
5. Secretaría de Seguridad Pública Federal (2010): "Nuevo modelo de policía", SSPF, México.
6. Suárez de Garay, María Eugenia; Shirk David y Marcos Pablo Moloeznik, (2010): *Justiciabárometro. Estudio de la policía municipal preventiva de la Zona Metropolitana de Guadalajara*, Universidad de Guadalajara/Editorial Universitaria/Instituto de Investigaciones en Innovación y Gobernanza, Guadalajara.
7. Suárez de Garay, María Eugenia; Shirk, David y Marcos Pablo Moloeznik, (2009): *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.

8. Valcárcel, Amalia (2005): “Ciudadanía política y virtudes cívicas”, en *Conciencias de la mirada urbana. Ciudad, Ciudadanía y virtudes cívicas*, Límite, Santander.