

Liberación ante el poder

EL DESAFÍO DE LA REFORMA DE LA POLICÍA

▪ Guillermo Zepeda Lecuona* ▪

La policía es un actor muy poco estudiado, sin embargo, es vital para mejorar la seguridad de los ciudadanos. Es un área que tiene mucha relevancia sobre los Derechos Humanos de los ciudadanos, fundamentalmente de los más pobres. De su capacitación y profesionalismo depende la seguridad y la dignidad de las personas. La policía mexicana presenta enormes deficiencias y su actuación tiene resultados muy pobres tanto en garantizar la seguridad ciudadana, mantener el orden público con un uso adecuado y legítimo de la fuerza, así como en respetar los derechos fundamentales de los ciudadanos. La policía tiene muy baja estima y desconfianza social.

* Es profesor-investigador del ITESO y profesional asociado del Centro de Investigación para el Desarrollo, A.C. Se agradece el generoso auspicio de la Fundación MacArthur para la realización de esta investigación, así como la asistencia en el proceso de investigación y de integración de la base de datos a la licenciada Lizeth Adriana Gutiérrez.

1. Un diagnóstico desalentador

Más que un modelo policial se puede decir que en el país existe un patrón inercial de prácticas policiales desarrolladas a lo largo de décadas, en un entorno de poca participación ciudadana, un sistema político hegemónico y un sistema procesal inquisitivo y arbitrario. La policía fue relegada a la aplicación, selectiva, de ordenamientos administrativos, así como a una labor de auxilio a las autoridades en materia penal.

En general, la sociedad y las propias autoridades desconfían de la policía, por lo que su labor es marginal y está sujeta a un sistema de control político y altamente jerárquico. En vez de mejorarla, de manera paulatina se le fueron quitando atribuciones. Así, la policía no puede recibir reportes sobre ilícitos (por lo que tiene que esperar la información que le brinden las procuradurías para su labor de inteligencia policial y mapeo de la delincuencia), ni puede actuar después de realizado el delito, pues si no hay flagrancia, la investigación y la captura de los probables responsables está en manos, nuevamente, de las procuradurías de justicia.

A partir de 1994, con el ascenso tanto en la actividad del crimen organizado, como en la incidencia delictiva común, las carencias del sistema penal y de cada uno de sus subsistemas han quedado en evidencia. En años recientes, se ha acentuado el alejamiento de las funciones administrativas y de servicio a la comunidad de la policía para establecer como prioridad de su desempeño el combate a la criminalidad, sin contar, por lo general, con los recursos humanos y materiales suficientes para ello.

A pesar de que desde hace tres lustros se ha planteado la profesionalización de la policía como un área fundamental de las políticas de seguridad del país, la reacción de quienes toman decisiones en el ámbito policiaco ha sido una respuesta cuantitativa. El presupuesto se ha ido incrementando y el total de servidores públicos adscritos a la seguridad ciudadana, la procuración de justicia penal y el sistema carcelario ascen-

dió, en agosto de 2009, a 509 173 personas, a las que se suman 127 278 guardias registrados por empresas de seguridad privada.¹

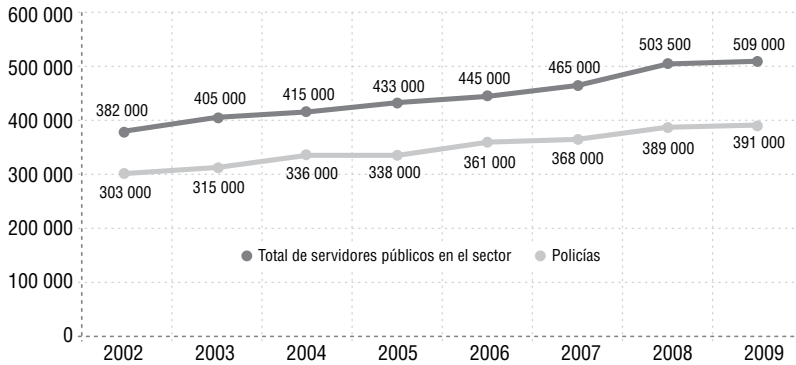
Las demandas de mayor seguridad se dirigen a todos los niveles de gobierno, pero con más intensidad a la autoridad más inmediata: los gobernantes del ámbito municipal. La policía es el actor más descentralizado, pues se encuentra a lo largo de la geografía municipal del país, respecto de una estructura de procuración e impartición de justicia penal centralizadas en el ámbito de competencia estatal y federal (de ahí también una de las condiciones estructurales que propician discrecionalidad y dificultad en el control de los actos de la policía).²

Como puede apreciarse en la gráfica 1, el número de servidores públicos dedicados a tareas de prevención, seguridad ciudadana, procuración e impartición de justicia penal, así como de readaptación social, se ha venido incrementando en los últimos años, y los elementos dedicados a labores policíacas tienen una proporción preponderante.

Como se puede constatar en la gráfica 2, de los 509 173 servidores públicos que laboraban en estos subsistemas en agosto de 2009, el 77%,⁷ esto es, 390 781 elementos corresponden a corporaciones policíacas

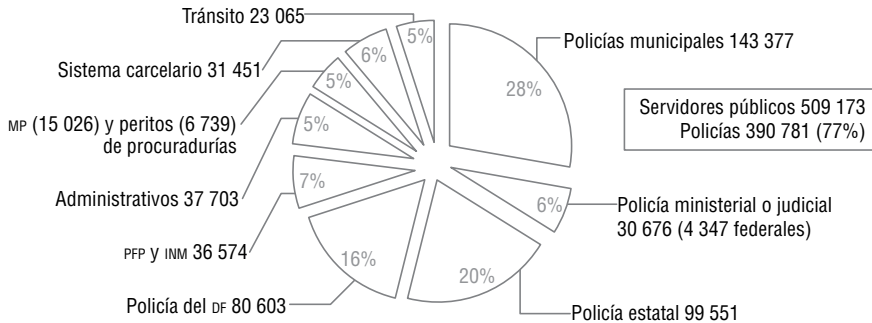
1. SSPF. Solicitud con folio 2210300015709, "Reporte de elementos activos del personal de seguridad pública y privada actualizada al 30 de agosto de 2009", México, 2009b.
2. Sobre este particular, se puede consultar Maximiliano Rusconi. "Reformulación de los sistemas de justicia penal en América Latina y policía: algunas reflexiones", en *Policía y Sociedad Democrática, Pena y Estado, Revista Latinoamericana de Política Criminal*, año 3, núm., Buenos Aires, Instituto de Estudios Comparados en Ciencias Penales y Sociales/ Editores del Puerto, 1998, pp. 189-198.
7. En junio de 2007 los policías representaban el 81% del total de los servidores públicos. El descenso en esta proporción se debe, principalmente, a que en 2008 se incorporaron los oficiales de tránsito a los indicadores de personal recabados por el Sistema Nacional de Seguridad Pública (SNSP). Estos 390 781 elementos policíacos en agosto de 2009 no consideran a los agentes de tránsito y vialidad (16 357 municipales y 6 708 estatales) ni al personal administrativo de las corporaciones (12 955 estatales y 5 123 municipales). Éstos se agregan en otras categorías (gráfica 2).

Gráfica 1 Servidores públicos de las instituciones de seguridad ciudadana y procuración de justicia y ejecución de sanciones en México, y en particular los dedicados a funciones policiales



Fuente: Con información obtenida de consultas a la Unidad de Enlace de la Secretaría de Seguridad Pública. Para 2002 y 2003;³ para 2004-junio de 2007;⁴ para 2008;⁵ para agosto de 2009.⁶

Gráfica 2 Servidores públicos de las instituciones de seguridad ciudadana y justicia penal en México (agosto de 2009)



Fuente: Con información obtenida en consulta a la Unidad de Enlace de la Secretaría de Seguridad Pública del Gobierno Federal (SSPF, 2009b, *op. cit.*).

3. SNSP. Solicitud de información número 0002200037804. Estado de Fuerza de julio de 2002 a octubre de 2004, 2004b Disponible en <http://buscador.ifai.org.mx/buscador/bienvenido.do>
4. SNSP. Solicitud de información número 2210300001307. Estado de Fuerza Nacional al 31 de enero de 2007, mayo de 2007. Disponible en <http://buscador.ifai.org.mx/buscador/bienvenido.do>
5. SSPF. "Reporte de elementos activos del personal de seguridad pública y privada actualizada al 31 de octubre de 2008", México, 2009a.
6. SSPF. Solicitud con folio 2210300015709, "Reporte de elementos activos del personal de seguridad pública y privada actualizada al 30 de agosto de 2009", México, 2009b.

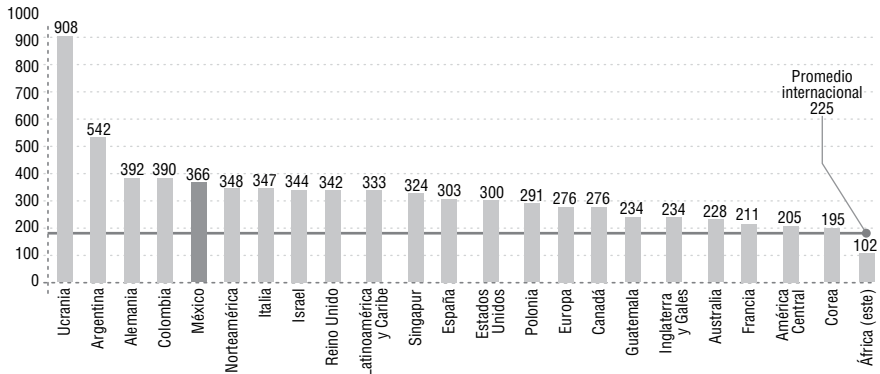
(7.8% de ellos son policías investigadores y 92.2% restante son policías preventivos uniformados).

En algunos documentos⁸ se señala que la Organización de las Naciones Unidas (ONU) considera recomendable que las sociedades dispongan de 280 policías por cada 100 mil habitantes. Un sector significativo de la literatura propone, incluso, tasas menores. Por ejemplo, para casos de inestabilidad política se considera que una fuerza policial adecuada es de 150 por cada 100 mil habitantes.⁹ En la práctica, la mayoría de los países tiende a presentar tasas de alrededor de 200 policías por cada 100 mil habitantes. Por ejemplo, en el Estudio Internacional que realiza la ONU cada cuatro años, el promedio de la tasa de elementos policiacos respecto de la población de los 82 países incluidos en el estudio fue de 225 policías por cada 100 mil habitantes. México tiene un indicador superior a este promedio, pues para agosto de 2009 había 366 policías por cada 100 mil habitantes.

Sin embargo, debe hacerse la precisión de que este indicador nacional se ve significativamente impactado por el número de policías del Distrito Federal.¹⁰ Uno de cada cinco policías del país labora en la capital de la República. Para el resto de las entidades federativas, el número por cada 100 mil habitantes desciende a 299. No obstante, la desproporción del indicador capitalino persiste en el enfoque cuantitativo de la incidencia policiaca en la seguridad ciudadana. El nuevo jefe de gobierno del

-
8. Genaro García Luna. Palabras del Secretario de Seguridad Pública, Genaro García Luna, durante la reunión nacional de municipios, seguridad pública y procuración de justicia el 13 de julio de 2007 en Culiacán, Sinaloa. Acceso de Agosto de 2007. Disponible en <http://www.ssp.gob.mx/portalWebApp/ShowBinary?nodeId=/BEA%20Repository/27023>
 9. Dobbins *et al.*, 2005, citado en Seth G. Jones, Jeremy M. Wilson, Andrew Rathmell y Jack Riley. *Establishing Law and Order after Conflict*, Santa Mónica, Cal., Rand Infrastructure, Safety and Environment, 2005, p. 19.
 10. El total es de 80 603: 36 116 policías preventivos; 29 153 policías auxiliares y 15 334 elementos de la policía bancaria y comercial.

Gráfica 3 Comparativo internacional sobre policías por cada 100 mil habitantes



Fuente: Para regiones del mundo, tomado de Mark Shaw, Jan, Van Dijk y Wolfgang Rhomberg. "Determining Trends in Global Crime and Justice: an Overview of Results", en *Forum on Crime and Society*, vol. 3, núms. 1 y 2, Estados Unidos, diciembre de 2003, p. 56; para México, cálculo realizado por CIDAC con información de la SSPF a agosto de 2009; para Colombia, tomado del discurso de Alvaro Uribe ante la ONU, 2006 (en la página de internet de la ONU); para Estados Unidos, Agencia de Justicia del Departamento de Estado; para el resto de los países, de la página de internet de la organización Seguridad Estratégica Regional (www.ser2000.org.ar).

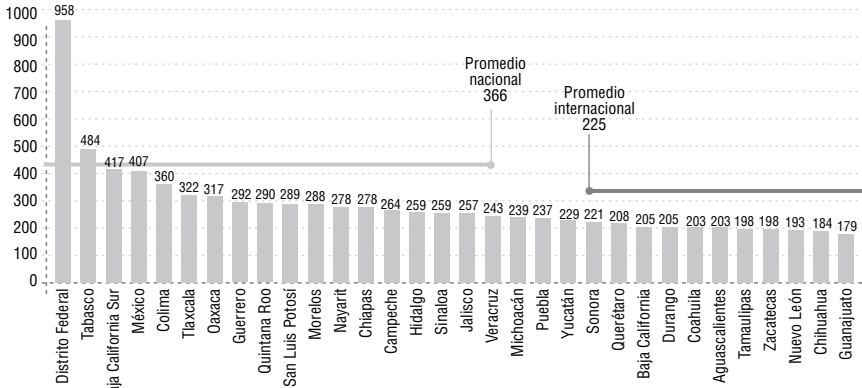
Distrito Federal, Marcelo Ebrard, desde su campaña y como gobernante capitalino electo, señaló que de su diagnóstico en materia de seguridad se desprendía que la ciudad necesitaba 20 mil policías más, por lo que incrementar el número de elementos policiacos sería una de sus acciones prioritarias.¹¹

En la gráfica 4 se puede apreciar esta notable diferencia entre el indicador capitalino y el resto de las entidades, así como la gran dispersión que va desde 10 entidades con más de 300 policías por cada 100 mil habi-

11. Véase, por ejemplo, *El Universal*, "No soy salinista: Marcelo Ebrard", Ciudad de México, jueves 22 de septiembre de 2005, p. 2, y la entrevista de Mario Vázquez Raña. "El D.F. no crece por culpa del gobierno federal: Ebrard", Organización Editorial Mexicana, 24 de junio de 2006, 3 pp. En la primera nota, al preguntársele "¿Qué se necesitaría para erradicar la inseguridad?", Ebrard contestó: "Se necesitan tres cosas: 20 mil nuevos policías con el modelo policía de barrio; fusionar las tareas de persecución de la delincuencia (procuraduría) con las de vigilancia de la ciudad, y la tercera es modificar el actual sistema de reclusorios". En la segunda entrevista, Mario Vázquez Raña le preguntó: "¿Qué hará para devolverle la seguridad a los habitantes del Distrito Federal?", y Marcelo Ebrard respondió: "Bueno, vamos a contratar 20 mil nuevos policías, con nivel de preparatoria, bien pagados, bien capacitados".

Gráfica 4

Policías por cada 100 mil habitantes en las entidades federativas (agosto de 2009)



Fuente: Elaboración propia con proyecciones poblacionales del INEGI e información obtenida en consulta a la Unidad de Enlace de la Secretaría de Seguridad Pública del Gobierno Federal (SSPF, 2009b, *op. cit.*).

tantes, hasta Guanajuato con 179 policías por cada 100 mil habitantes. Curiosamente, en aquellos estados donde hay esfuerzos significativos de reforma policial y de certificación ante organismos internacionales como la policía de Saltillo, Chihuahua o Querétaro, se presentan los indicadores de menos policías por cada 100 mil habitantes, lo que abona al argumento de que las medidas más eficaces no son de naturaleza cuantitativa.

La comparación de cifras entre la proporción del personal y los recursos destinados a la función policial es un indicio de pauperización de la policía preventiva uniformada: el 71% del personal¹² y sólo el 43.7% del presupuesto. De acuerdo con un documento de la Secretaría de Seguridad Pública Federal (SSPF), los policías estatales y municipales reciben en promedio un ingreso mensual de 6 229 pesos (desde 3 154 pesos mensuales promedio en Veracruz, hasta 11 946 pesos mensuales promedio en

12. Como aclaración se señala que el dato difiere del 77% apuntado en virtud de que se le resta el 6% de los policías investigadores, para obtener el 71% de los policías preventivos uniformados.

Tamaulipas), mientras que el 60.9% de los policías municipales recibe un ingreso máximo de cuatro mil pesos mensuales.¹³

A pesar de la cantidad de recursos y el enfoque cuantitativo adoptado por las autoridades no se ha desarrollado una auténtica carrera policial. Ser policía en México significa tener un empleo mal pagado, de alto riesgo y con un estigma social muy negativo; por eso se ha convertido en una actividad secundaria que se deja en cuanto surge una mejor opción. Existe una gran rotación en el personal de las corporaciones.

Las policías municipales siempre tienen vacantes y la necesidad de personal propicia que los requisitos de admisión se hagan cada vez más laxos.¹⁴ Pero la rotación no sólo afecta a los policías de línea, sino que también los directivos y comandantes de las policías peregrinan (cada tres o seis años, según el calendario político de la demarcación) de corporación en corporación.

En los servicios comunitarios y programas de proximidad, los vecinos tratan con oficiales que sólo están de paso en la corporación; de igual manera, se pierden oportunidades de aprendizaje organizacional al no aprovechar experiencias y retener a los buenos elementos. Finalmente, el crimen organizado se enfrenta a una policía local desarticulada, que se reinventa cada tres o seis años.

En un país donde el 60% de las personas procesadas penalmente en México está en un rango de edad entre 18 y los 28 años, la mitad de los policías municipales tienen más de 35 años de edad.¹⁵ Una encuesta realizada a más de cinco mil policías de seis municipios de la Zona Metro-

13. SSPF, 2009a, *op. cit.*, p. 18.

14. Por ejemplo, Marcos Pablo Moloeznik, investigador de la Universidad de Guadalajara, ha señalado que debido a la dificultad para conseguir elementos, la policía admite, incluso, a reclutas de más de 35 años. Conferencia sobre militarización de la policía, convocada por Universidad de San Diego, Universidad de Guadalajara y CIDAC, 11 de julio de 2007, Guadalajara, Jalisco.

15. SSPF, 2009a, *op. cit.*, p. 18.

politana de Guadalajara, a principios de 2009, por el proyecto *justicia barómetro* de la Universidad de San Diego, Universidad de Guadalajara, ITESO y el Centro de Investigación para el Desarrollo, muestra que la edad promedio de los policías de esta ciudad es de 38 años.¹⁶

Después de más de una década de esfuerzos, los policías en México tienen una escolaridad promedio de 8.8 años de educación.¹⁷ Un documento reciente de la SSPF señala que el 70% de los policías municipales tienen un nivel de escolaridad por debajo de los diez años de estudios.¹⁸

Los policías se sienten en medio de tres fuegos: el de los delincuentes (como los del crimen organizado) generalmente con mayor capacitación, información y mejor equipo; el de sus jefes en turno que desconfían de ellos y los someten a duras condiciones de trabajo, metas y criterios de desempeño irracionales, si no es que a prácticas corruptas, y el ataque más difícil de sortear, el de la sociedad que los desprecia y es indiferente a sus esfuerzos y sacrificios.

Esta poca capacidad de respuesta eficaz y el desarrollo de prácticas de corrupción han hecho que la policía sea estigmatizada por la sociedad. Las encuestas ciudadanas reportan que el 80% de los entrevistados desconfía de ella; además, está muy mal calificada, pues en una escala de 0 a 10 (donde 0 es “no confío nada” y 10 “confío mucho”) se ubica en 4.48 (sólo mejor que los diputados, en 4.46), y la mayoría la considera incapaz y corrupta.¹⁹

-
16. Marcos Pablo Moloeznik, David Shirk y Ma. Eugenia Suárez De Garay. *Reporte Global: Resultados de la encuesta a la policía municipal preventiva de la Zona Metropolitana de Guadalajara, Justiciabarómetro*, Guadalajara, Universidad de San Diego/ U.deG./ITESO, 2009, 63 pp.
 17. Ernesto López Portillo. “La reforma a la seguridad y a la justicia”, en *Nexos*, núm. 323, México, noviembre de 2004, p. 19.
 18. SSPF, 2009a, *op. cit.*, p. 18.
 19. Concha *et al.* *Cultura de la Constitución en México: una encuesta nacional de actitudes, percepciones y valores*, México, UNAM/Tribunal Electoral del Poder Judicial Federal/Comisión Federal de Mejora Regulatoria, 2004, p. 62.

2. Algunas líneas de acción

Como puede desprenderse de esta breve descripción panorámica de algunos problemas de las policías mexicanas, es apremiante un diagnóstico adecuado que brinde líneas de acción para responder a los desafíos que la sociedad mexicana plantea en esta materia. El heroísmo y el sacrificio de muchos uniformados honestos requiere repensar y rediseñar la policía.

Se pueden bosquejar las siguientes líneas de acción.

2.1 Cambio de paradigma: de la policía reactiva y punitiva al servicio público de policía

Por muchas décadas, un rasgo característico de las policías ha sido su orientación hacia el ámbito de su función como auxiliar del sistema penal, marginando funciones de proximidad con la ciudadanía, prevención e intervención en conflictos sociales incipientes.

En las sociedades democráticas, sólo alrededor del 15% de las actividades realizadas por las policías corresponde a las acciones para combatir la criminalidad;²⁰ la mayor parte de sus actividades deben dirigirse a la atención y orientación ciudadana, mapeo delictivo, diseño de patrullajes, relación y participación con la sociedad, y acciones preventivas, particularmente enfocadas a grupos vulnerables. Pasar de la represión a un servicio público orientado a la comunidad.

20. Duce y González. "Policía y estado de derecho: problemas en torno a su función y organización", en *Policía y Sociedad Democrática, Pena y Estado, Revista Latinoamericana de Política Criminal*, año 3, núm. 3, Buenos Aires, Instituto de Estudios Comparados en Ciencias Penales y Sociales/Editores del Puerto, 1998, p. 57. Estos autores citan varios estudios empíricos; sobre el particular véase *Introduction to Criminal Justice* de Donald Newman y Patrick Anderson.

2.2 Política social y prevención de conflictos sociales

Una parte muy significativa de los conflictos sociales (los que pueden derivar en ilícitos son una minoría) tiene que ver con las condiciones socioeconómicas de una comunidad. Ya ha señalado el doctor Sergio García Ramírez que no se puede pedir a la justicia penal que haga lo que no puede hacer la justicia social.²¹

Un adecuado mapeo de los conflictos sociales permite una labor preventiva mucho más eficaz y menos costosa que las medidas reactivas y punitivas posteriores a la escalada de violencia del conflicto. Por ejemplo, en las encuestas de opinión ciudadana en zonas urbanas, uno de los fenómenos que más inquieta es la proliferación de grupos juveniles que se apoderan de espacios públicos y llegan a derivar en pandillas, así como en luchas violentas por territorios. Muchas de estas formas de relacionarse entre los segmentos jóvenes de la sociedad tienen que ver con la falta de oportunidades escolares y laborales, así como la inexistencia de espacios de convivencia encauzadas a través del deporte o de las actividades culturales. En este sentido, los programas sociales han tenido mucho éxito en recuperar espacios públicos y mejorar la calidad de vida en zonas marginadas de las ciudades.

La labor de las autoridades locales en estas acciones preventivas es invaluable en la mejora de la seguridad como componente de la calidad de vida de las comunidades. La policía, como el rostro más cercano del Estado, puede realizar considerables aportaciones en esta materia, pues si cuenta con mayor aceptación y legitimidad entre la población, y por su misma presencia descentralizada en todas las demarcaciones geográficas

21. Sergio García Ramírez. "El sistema penal", en *Estudios jurídicos*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM, 2000, p. 479.

del país, puede recibir reportes y detectar insuficiencias y anomalías en la infraestructura, servicios y, en general, en el entorno espacial de las comunidades.

2.3 Actividad policial acorde a cada tipo de conflicto social

La reacción de la sociedad frente al conflicto debe guardar proporción con los bienes sociales tutelados y la relación entre las personas en conflicto. La función debe enfrentar los conflictos sociales respetando este principio de proporcionalidad, de acuerdo con el nivel de violencia de las conductas, así como la afectación y los riesgos para las personas y la sociedad. El uso legítimo de la fuerza debe ser la última opción de la policía.

Tanto las actividades ordinarias del servicio de policía, como su intervención en conflictos sociales incipientes, así como en el manejo de asuntos relacionados con el sistema penal (en el que se aplica el principio de proporcionalidad y el de mínima intervención penal), deben ser presididas y orientadas por este principio, indicador que funda y califica el servicio policial en una sociedad democrática. Un nuevo paradigma implicaría un modelo de organización policial que privilegia “mayor nivel de contacto entre la policía y la comunidad, de forma de lograr un acercamiento más individualizado a las distintas categorías de conflictos que requieren solución y encontrar de esa manera una respuesta racional y adecuada para los distintos tipos de casos”.²²

A continuación se presenta, en forma desagregada, la manera como podría orientarse la labor policial en diversos segmentos que presenten conflictos sociales, desde el problema incipiente entre vecinos o familiares hasta manifestaciones del crimen organizado. Estas directrices generales están bosquejadas en el cuadro 1.

22. Duce y González, 1998, *op. cit.*, p. 57.

Cuadro 1 Directrices que deben orientar la labor policial en diversos segmentos de los conflictos sociales abordados por el sistema penal

Delitos menores o conflictos sociales incipientes	Delitos no intencionales de alta incidencia	Crimen organizado	Delitos violentos
Policía capacitada en acciones de proximidad	Inteligencia policial, mapeo delictivo	Inteligencia policial y anticipación	Resguardo profesional de la escena del crimen
Seguimiento de acuerdos	Patrullaje, rondines, operativos, prevención y difusión con base en investigación	Capacidad de reacción inmediata	Pesquisas preliminares para la investigación
Apoyo a la ciudadanía	Participación ciudadana	Grupos de elite	Capacidad de reacción inmediata
Participación ciudadana		Especialización	Intervención en crisis

Muchos de los conflictos sociales menores se dan entre vecinos, familiares o compañeros de trabajo. La mayoría de estos diferendos pueden ser canalizados a través de mecanismos de conciliación y de justicia restaurativa, en los que se privilegia el restablecimiento de la armonía.

Instancias municipales como la justicia cívica, procuradurías sociales y los programas de policía de proximidad pueden ser una medida más adecuada. Para ello se debería capacitar a especialistas en la mediación, conciliación y facilitadores de la justicia restaurativa. Para la policía implica el desafío de capacitar a una parte significativa de su personal en el contacto con la ciudadanía y para participar en programas de proximidad, así como el desarrollo de actividades que la legitimen ante la comunidad como un interlocutor en el planteamiento y la canalización institucionalizada de los conflictos incipientes.

También los policías deberían estar capacitados, como primera instancia, en el contacto y la comunicación con los ciudadanos para derivar

los conflictos a las áreas especializadas en su atención y cerciorarse de que los casos derivados fueron atendidos.²³

Los delitos no intencionales y de baja peligrosidad, como los accidentes de tránsito, fraudes y robos no violentos, representan poco más de la mitad del total de reportes que se reciben en nuestro país. En estos casos, es deseable simplificar los procedimientos, desarrollar salidas alternas, así como facilitar los mecanismos de protección y asistencia a víctimas y la reparación de los daños que les sean ocasionados.

En este tipo de conflictos o ilícitos, las policías tienen una amplia gama de deberes. En primer lugar, deben reunir y procesar información sobre el mapa de incidencia de estos hechos. Es posible que se detecten problemas de infraestructura o de señalización que producen un gran número de accidentes de tránsito, por lo que se podrían tomar medidas oportunas de prevención para disminuirlos.

Asimismo, los patrones de incidencia de robos no violentos pueden brindar información sobre grupos poblacionales o demarcaciones territoriales más vulnerables o de alta incidencia, para realizar actividades de difusión y prevención, dirigidas de manera particular a estos segmentos y zonas de mayor riesgo.

En lo que respecta a los delitos violentos y crimen organizado, si se descriminalizan figuras de delincuencia menor y se simplifican los procedimientos que se aplican a la delincuencia de menor impacto social, se liberarían muchos recursos que se podrían dedicar a desarrollar labores de inteligencia policial que se anticipen a las acciones del crimen organizado; a fortalecer grupos de elite para el combate a delitos específicos, a fin de tener capacidad instalada de reacción inmediata e intervenir en

23. Herman Goldstein. "La nueva orientación policial: confrontando la complejidad", en *Policía y Sociedad Democrática, Pena y Estado, Revista Latinoamericana de Política Criminal*, año 3, núm. 3. Buenos Aires, Instituto de Estudios Comparados en Ciencias Penales y Sociales/ Editores del Puerto, 1998, p. 122.

situaciones de crisis (como casos con rehenes); así como a dar atención profesional y esmerada a la investigación y la comprobación de los delitos que más ofenden y preocupan a la sociedad, evitando que queden impunes por omisiones o deficiencias de las autoridades.

También los policías deben contar con conocimientos esenciales de criminología y habilidades de investigación. Estas capacidades permitirían que preserven la escena del crimen y realicen pesquisas preliminares (por ejemplo, reunir datos de testigos que estén en tránsito para que puedan ser contactados posteriormente, así como reunir información preliminar que pueda dar elementos en el planteamiento de la investigación), que serán fundamentales para facilitar la labor de peritos y policías investigadores a fin de esclarecer los hechos y, en su caso, deslindar responsabilidades.²⁴

Sólo los grupos de elite de las corporaciones policiacas con adecuada capacitación, especialización y equipamiento pueden hacer frente a los sofisticados métodos de operación que ha alcanzado el hampa organizado; sólo con labor de inteligencia policial se puede detectar la operación de los grupos delictivos, anticiparse a sus acciones ilícitas y capturar y desmembrar sus bandas. También la adecuada regulación, acciones de monitoreo y especialización de las instancias fiscalizadoras podrán detectar las operaciones financieras que corren paralelas a las organizaciones criminales.

Además de los delitos relacionados y derivados del crimen organizado, existe un conjunto de delitos violentos muy significativos y de alto impacto en la percepción social, como por ejemplo la violencia rural que en estados del sureste alcanza cifras inquietantes en ilícitos como homici-

24. Sobre este particular, véase el trabajo muy interesante de Edgar Gómez Morán. "La formación de las habilidades de macro investigación en los oficiales preventivos del municipio de Guadalajara", Tesis para obtener el grado de maestro en Gestión Pública, Guadalajara, Centro Universitario de Ciencias Económico Administrativas-U.deG., agosto 2007, 147 pp.

dio y lesiones intencionales.²⁵ En las ciudades se están incrementando los casos de violencia entre grupos juveniles de los que quedan constancias en lesiones intencionales y, en menor medida, en homicidios intencionales. Asimismo, la incidencia de actos de violencia contra las mujeres y el delito de violación presentan una tendencia creciente (a pesar de ser poco denunciados). Sobre estos delitos violentos también la policía debe actuar con labor de inteligencia policial, anticipar y prevenir, tener capacidad de reacción inmediata, así como de acción preliminar de investigación criminal solvente.

2.4 Desarrollo institucional: entre la discrecionalidad y el control

Por la naturaleza de sus funciones, aunado a factores como su descentralización territorial y su “monopolio del contacto con la sociedad”, la policía siempre tendrá un amplio margen de discrecionalidad. Esta característica de la función policial debe ser reconocida; asimismo, es necesario estudiar cada una de sus modalidades y desarrollar, a través de las leyes, reglamentos y manuales de procedimientos para regularla, dando directrices que guíen a los policías en su actuación cotidiana ante los casos concretos.

De vital importancia es el perfil y los criterios de ingreso a las corporaciones, así como los programas particulares de capacitación y actualización. De esta forma, los protocolos de operación deberán ceñirse a la normatividad y se desarrollarán las habilidades para la aplicación de los criterios que guíen la acción policial en todo momento, particularmente en situaciones de apremio y crisis, que suelen presentarse en el ejercicio

25. Oaxaca presenta una tasa de 40 homicidios por cada 100 mil habitantes, mientras que la tasa nacional es de 11, y hay estados como Yucatán o Aguascalientes con 1.5 homicidios por cada 100 mil habitantes. En Oaxaca, Tlaxcala, Guerrero y Chiapas se registra uno de cada cuatro homicidios intencionales en el país; la mayoría relacionada con violencia rural.

de la función policial. La regulación no debe paralizar la actuación de los elementos de las corporaciones, sino establecer claramente los requisitos legales de la actuación, así como los criterios y las ponderaciones que deben prevalecer en los casos no reglados, en los cuales los miembros de las corporaciones tengan que actuar dentro del ámbito de sus facultades discrecionales.

Delimitados normativamente las condiciones y los criterios de la acción, el ámbito de discrecionalidad se acota y es susceptible de ser controlado tanto por mecanismos internos como externos.

La sociedad organizada y, en general, la opinión pública tienen un papel crucial en el control social sobre las corporaciones policíacas. Una opinión pública conservadora y adversa al discurso promotor de los Derechos Humanos (como la que nos presenta un entorno de miedo e inseguridad) transmite incentivos de dureza, tolerancia ciudadana a la arbitrariedad de las corporaciones y al servicio policial volcado al ámbito penal.

2.5 Transformación organizacional

Toda esta agenda de cambios debe reflejarse en una profunda transformación de las organizaciones policiales y de sus procedimientos. El cambio de paradigma debe manifestarse en una policía abierta a la sociedad, menos militarizada y orientada al sistema penal y más hacia el servicio público en la amplia gama de servicios comunitarios y de apoyo a la ciudadanía de naturaleza no penal.²⁶

Este cambio radical debe impactar el perfil de admisión, los programas de formación y capacitación de las academias, así como los manuales

26. En algunas organizaciones policiales, dentro de las corporaciones se ubican otros servicios comunitarios como bomberos, paramédicos y apoyo mecánico a conductores, que subrayan una vocación de servicio público por encima de la orientación a la represión penal. Albergar estos servicios también incrementan la aceptación y la legitimidad ante la ciudadanía.

de procedimientos y otros entrenamientos y actualizaciones que reciban los elementos de las corporaciones. También debe haber una revolución en lo que se refiere a los criterios de desempeño y evaluación de las actividades policiales, ponderando mucho más los servicios a la comunidad y prescindiendo de variables cuantitativas o de “producto” como referente del desempeño, para dar paso a variables cualitativas.

Fundamental en la reforma de la policía es el tema de la profesionalización e institucionalización y salvaguarda de la carrera policial. Este elemento es básico para dar continuidad a las transformaciones. Se debe construir un conjunto de incentivos para promover la profesionalización, la especialización y la permanencia de los policías en las corporaciones y que el servicio policial sea un destino de vida en el que se pueda hacer carrera y contar con prestaciones e ingresos suficientes para dar a sus familias un buen nivel de vida. La transformación de las organizaciones policíacas y el fortalecimiento de un servicio profesional de policía dignificarán su labor y mejorarán la percepción y la actitud de la ciudadanía. La profesionalización es una condición *sine qua non* de la reforma policial, por lo que debe convertirse en la prioridad de la agenda de transformaciones policiales.

Una policía orientada a la prevención deberá fortalecer sus vínculos e interacción con instancias encargadas de atender y mejorar el entorno de la ciudadanía, a través de obra pública, infraestructura y servicios para mejorar la calidad de vida y reducir los efectos criminógenos del medio ambiente social.

La reforma implica voluntad política y un compromiso social con los cambios, con la preparación, incluso por varios años, de las instituciones para desempeñar eficazmente sus nuevas responsabilidades frente a una sociedad que ya cambió y que no se conforma con el falaz argumento de tener una mala calidad de servicios comunitarios a cambio de una promesa de seguridad pública. Implica un paso político y un salto ético.