

El rol del policía municipal en México

Trabajo social y mediación de conflictos

Gustavo Fondevila y Rodrigo Meneses Reyes*

Durante el gobierno de Felipe Calderón (2006-2012), una de las discusiones más importantes en materia de reforma policial estuvo dirigida a la eliminación de las policías municipales o su integración a las policías estatales. La idea de que la policía estatal puede asumir las tareas de las policías municipales implica considerar que la función de ambas instituciones es similar —aunque en menor medida y territorio—, o que el policiamiento municipal puede ser incluido sin inconvenientes en el formato de operación de las policías estatales. En este contexto, el objetivo de este trabajo es argumentar que al menos algunas policías municipales tienen funciones absolutamente distintas a las estatales y que no pueden ser reemplazadas por las funciones habituales de las policías estatales sin una pérdida sustantiva e irremplazable del tipo de servicio policial que ofrecen los municipios a sus habitantes.

Palabras clave: policía municipal, centralización policial, funciones policiales, trabajo social, mediación de conflictos.

The Role of the Municipal Police in Mexico: Social Work and Conflict Mediation

During the government of Felipe Calderón (2006-2012), one of the most important issues on police reform was aimed at the elimination of municipal police or its incorporation into the local police apparatus. The idea that the state police can take over the tasks of the municipal police involves considering the role of both institutions as similar, or

*Gustavo Fondevila es profesor-investigador de la División de Estudios Jurídicos del Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE). Tel: 57 27 98 00, ext. 2844. Correo-e: gustavo.fondevila@cide.edu. Rodrigo Meneses Reyes es profesor-investigador de la División de Estudios Jurídicos del Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE). Tel: 5727 98 00, ext. 2254. Correo-e: rodrigo.meneses@cide.edu. Carretera México-Toluca 3655, Lomas de Santa Fe, 01210, Ciudad de México.

Artículo recibido el 6 de junio de 2013 y aceptado para su publicación el 25 de agosto de 2015.

that the municipal policing activities could be included in the operation of the state police. In this context, the aim of this paper is to argue that at least some municipal police have quite distinct functions to state and cannot be replaced by the usual functions of the state police without substantial and irreplaceable loss of police service that municipalities offer its inhabitants.

Keywords: municipal police, police centralization, police functions, social work, conflict mediation.

INTRODUCCIÓN

Durante el gobierno de Felipe Calderón (2006-2012), una de las discusiones más importantes en materia de reforma policial estuvo centrada en las policías municipales. La propuesta general del Poder Ejecutivo (y de otras instancias federales y estatales) apuntaba a su eliminación o integración a las policías estatales. Y los motivos se basaban en la ineficiencia y corrupción de dichos organismos policiales (Cámara de Diputados-CEDIP, 2011).

Lo más interesante de este intento de reforma policial es que a pesar de que México es un Estado Federal en el que la competencia policial más importante radica constitucionalmente en las entidades federativas (Moloznik, 2005, 282) y en los municipios, se haya avanzado en una reforma “centralizadora” de la administración y operación policial que consiste en restar autonomía y capacidad de decisión a las autoridades locales en una de sus principales prestaciones: seguridad pública (Segob, 2014).

La idea de que la policía estatal puede asumir las tareas de las policías municipales implica considerar que la función de ambas instituciones es similar —aunque en menor medida y territorio—, o que el policiamiento municipal puede ser incluido sin inconvenientes en el formato de operación de las policías estatales. En este contexto, el objetivo de este trabajo es argumentar que al menos algunas policías municipales tienen funciones absolutamente distintas a las estatales y que no pueden ser reemplazadas por las funciones habituales de las policías estatales sin una pérdida sustantiva e irremplazable del tipo de servicio policial que ofrecen los municipios a sus habitantes.

LÍNEAS GENERALES DE LA DISCUSIÓN

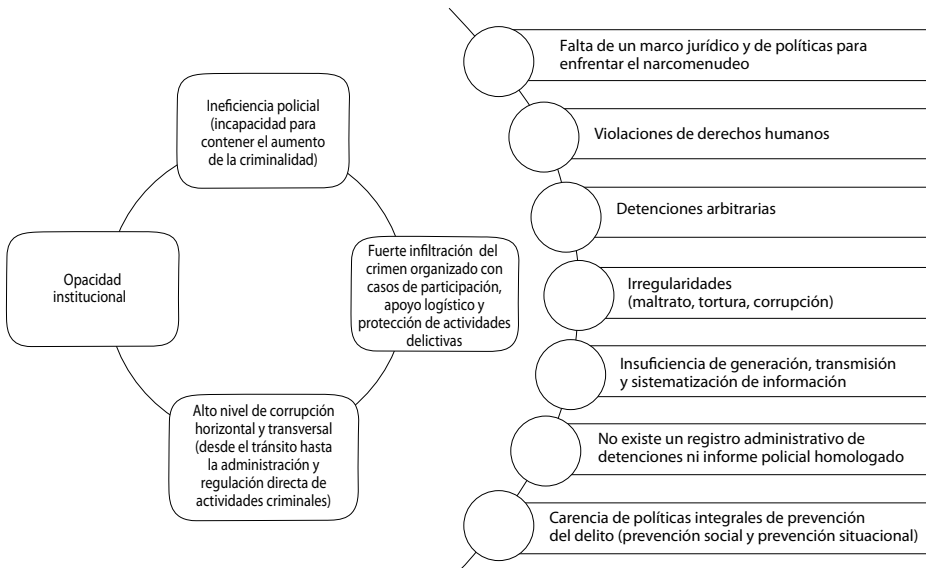
El 27 de septiembre de 2010, en su comparecencia en la Cámara de Diputados, el secretario de Seguridad Pública Federal, Genaro García Luna, propuso la creación de un mando único policial por entidad federativa que suponía la eliminación de las policías municipales (ssp, 2009). Posteriormente, los miembros de la Confederación Nacional de Gobernadores (Conago) apoyaron la creación de una policía única para todo el país y la desaparición de las 2 020 corporaciones municipales (Conago, 2010). El proyecto de la Conago establecía algunas variantes respecto del proyecto de la Secretaría de Seguridad Pública Federal, pero ambos estaban enfocados en la centralización del control de la seguridad pública de los respectivos estados y municipios en las policías estatales. Más tarde, en la inauguración del Consejo Nacional de Seguridad Pública (sesión XXVIII, 3-6-10), el propio presidente de la República señaló que la integración de 32 policías estatales con un mando único era la estrategia adecuada para depurar los cuerpos policiales de la infiltración criminal (Presidencia de la República, 2011, 2). Y el 6 de octubre de 2010, el Senado de la República recibió del presidente Felipe Calderón una iniciativa de reforma constitucional para establecer el mando único policial estatal subsidiario, como parte de la respuesta “a la crisis policial, ministerial y judicial que vive el país” (Senado de la República, 2011, 1).

Básicamente, todas las iniciativas oficiales (Poder Ejecutivo Federal, Secretaría de Seguridad Pública Federal y Consejo Nacional de Gobernadores) apuntaban a su desaparición o bien a su integración a la policía estatal.¹ El diagrama 1 enlista algunos de los aspectos criticados y problemas más recurrentes identificados en el discurso de las autoridades.

Estos problemas han servido para presentar la eliminación de las policías municipales ante los medios de comunicación como uno de los factores más necesarios de la reforma policial a escala nacional (Rodríguez García,

¹ Esta iniciativa coincide con las líneas generales de todas las reformas emprendidas en dicho sexenio (Bergman, 2006, 12): desaparición de grandes organismos policiales y creación de nuevos.

DIAGRAMA 1. Principales objeciones y problemas (iniciativas oficiales)



Fuente: Elaboración propia a partir de revisión documental (ssp, 2009; Conago, 2010; Consejo Nacional de Seguridad Pública sesión XXVIII - 3.6.10; Presidencia de la República, 2011, 2; Senado de la República, 2011, 1).

2014; OEM, 2012). Aunque en la práctica, muchas de estas observaciones y críticas son correctas, su desaparición significa la renuncia o el fracaso de un modelo policial basado en dos grandes programas de reforma y modernización de la seguridad en los municipios: *a)* el Subsidio para la Seguridad en los Municipios (Subsemun) del Sistema Nacional de Seguridad Pública (SNSP, 2010) —desde 2008— y *b)* Plataforma México de la Secretaría de Seguridad Pública Federal (ssp) (Presidencia de la República, 2011a) —desde 2007.

En este sentido, la mayoría de las iniciativas de reforma de las policías municipales parte de una presentación errónea del funcionamiento de la seguridad pública a nivel municipal. Las conciben como una especie de fuerza única con tareas similares en lugares tan distintos y con necesidades de seguridad tan diferentes como los municipios del Estado de México y los

de Yucatán. No considerar la diversidad de los municipios del país y sus particularidades es un error básico que puede llevar a reformas innecesarias o a la pérdida de una fuerza policial que cumple tareas que ninguna otra institución del Estado está en condiciones de ofrecer.

Las policías municipales son presentadas como fuerzas estatales (o policías federales) en pequeña escala, es decir, como policías preventivas tradicionales. Y esto es incorrecto en algunos casos. En la actualidad, las policías municipales tienen la flexibilidad de adaptarse a las necesidades puntuales de seguridad de sus municipios precisamente porque están diseñadas desde la autonomía de la autoridad local. A diferencia de las policías estatales, que tienen funciones más claras de prevención y reacción, las municipales responden a necesidades tan diversas como riñas entre vecinos, violencia intrafamiliar, etc. Y en realidad, en muchos estados, sus funciones principales son *a)* atender delitos menores y de orden común, no graves y de bajo impacto social, *b)* mantener el orden y la paz públicos, *c)* atender las conductas antisociales, *d)* hacer cumplir las ordenanzas y *e)* aplicar infracciones administrativas.

Esto es muy importante porque las policías municipales han sido extensamente criticadas en relación con su ineficiencia para prevenir y perseguir ciertas actividades criminales en los estados, por ejemplo, delincuencia organizada (Starmedia, 2012 y CNNMéxico, 2013) cuando, en realidad, son fuerzas policiales que —en muchos casos— no tienen capacitación, ni logística, ni armamento, ni funciones propias para tratar con ese tipo de delitos.²

EL CONTEXTO DE INVESTIGACIÓN

A partir de la década de 1990, América Latina emprendió un gran proceso de reforma de sus policías en un contexto de creciente democratización política y social de la región. Uno de los esfuerzos más importantes para construir un modelo policial democrático se ha expresado en la creación de policías comunitarias o de proximidad (Frühling, 2007). El primer caso,

² Lo que no significa que no sean ineficientes y corruptas.

aunque breve y aislado, fue en Río de Janeiro, Brasil, en 1994 (Muniz *et al.*, 1997, 203), pero probablemente el primer gran modelo general de policía comunitaria se dio en 1995 con la Policía Metropolitana de Bogotá en Colombia (Llorente y Rivas, 2004). Posteriormente, la ciudad de São Paulo en Brasil desarrolló un modelo similar a partir de 1997 (De Mesquita Neto, 2004). Más tarde, en 1998, se puede incluir el caso de Villa Nueva en Guatemala, impulsado por el Instituto Interamericano de Derechos Humanos de Costa Rica (Chinchilla, 2004, 55) y el de Belo Horizonte en Brasil en 1999 (Beato, 2004, 151). Con ciertos límites, estas experiencias muestran que una parte sustantiva de la reforma policial en América Latina estuvo definida por el establecimiento de policías comunitarias —entre otros factores— y, a su vez, dichas policías presentan un carácter abiertamente descentralizador y aspiran a ser más democráticas (en el sentido de abiertas y cercanas a la comunidad) que los modelos anteriores. Aunque la policía comunitaria implica muchos elementos (enfoque preventivo en sectores limitados, fuerte relación con la comunidad, etc.) y no se puede reducir sin más a la descentralización administrativa, también es cierto que dicha policía demanda un gran dinamismo descentralizador para poder funcionar correctamente y que ese proceso facilita la democratización de las prácticas policiales cotidianas porque comienzan a responder a la necesidades locales.

EL CASO MEXICANO

Frente a esta situación el caso mexicano se distingue del contexto descentralizador (policía comunitaria) por marcar una tendencia centralizadora y unificadora en su propio proceso de reforma policial. México ha atravesado un periodo de profundas transformaciones políticas que derivan en una transición democrática peculiar con serias dificultades para impulsar reformas de importancia en este terreno (Bergman, 2006). Se han ensayado diferentes respuestas políticas y administrativas, como el aumento de la asignación de recursos económicos, la modernización del equipamiento policial, la implementación de programas de capacitación, la creación de nuevas policías de

investigación (Agencia Federal de Investigación),³ el compromiso de instituciones militares en la lucha contra el narcotráfico (Artz, 2003), entre otros.

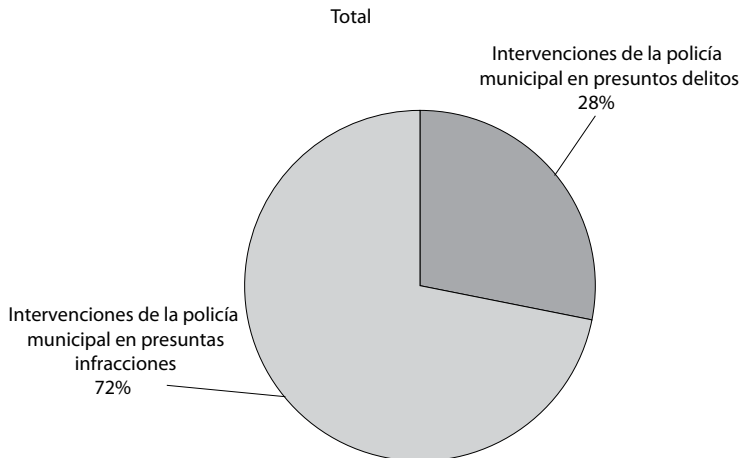
En términos generales, en los últimos años, el esquema de reforma institucional de la policía en México estuvo basado en algunos cambios estructurales que tienden a la centralización. Estas políticas públicas implican profundizar el proceso centralizador para aumentar sustantivamente la capacidad de acción del gobierno federal y los estados en detrimento de la autonomía municipal. Lo que implica, en resumidas cuentas, perder de vista la complejidad y heterogeneidad a la que responden las policías municipales en la regulación del orden público en México. A pesar de las severas críticas que puede recibir el modelo de policía municipal y federalizado, lo cierto es que un rápido vistazo sobre el tipo de actividades que desarrollan estas instituciones permite dar cuenta de la magnitud y frecuencia con que son movilizadas y el tipo de eventos para los que son movilizadas.

En México, a nivel municipal, durante el año 2010 se realizaron un total de 11 048 079 transacciones jurídicas entre la autoridad y los gobernados (INEGI, 2010). La mayoría de estas transacciones se llevó a cabo dentro de lo que tradicionalmente se conoce como el ámbito de policía y buen gobierno, un complejo regulatorio sustentado en el artículo 115 constitucional, por el que se establecen las bases de la convivencia cotidiana entre la autoridad y la población.

Aunque éste es el espacio en donde se construye la mayor parte de las relaciones entre gobernados y gobernantes, paradójicamente también es el espacio menos atendido por la discusión jurídica en el país. Pareciera que la cotidianeidad y heterogeneidad de este tipo de transacciones es, precisamente, lo que le resta prestigio y sensación de importancia para la discusión legal contemporánea. Sin embargo, de alguna manera, es el lugar que delinea los límites del papel del derecho como herramienta de regulación de la vida cotidiana.

³ Fue creada por decreto del Poder Ejecutivo (1-11-2001), *Diario Oficial de la Federación*. Posteriormente reemplazada por la Policía Federal Ministerial (PFM) de acuerdo con las reformas al Reglamento de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República (PGR) publicado el 23 de julio de 2012.

GRÁFICA 1. Distribución porcentual de las intervenciones reportadas por las policías municipales. México, 2010 (N= 1 841 080)



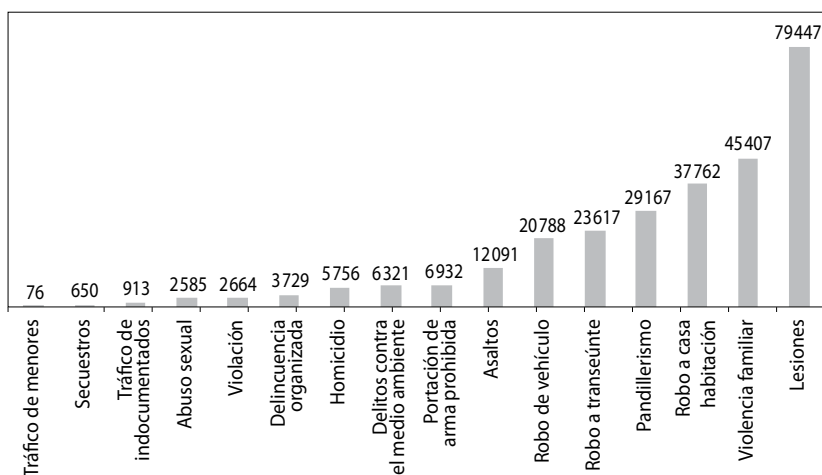
Fuente: INEGI (2012).

Esto es así, sugerimos, porque en un nivel general la policía municipal representa la expresión mínima, aunque más heterogénea y visible, de la manera en que la autoridad busca intervenir en diferentes aspectos, escalas y prácticas sociales cotidianas (Cohen y Chaiken, 1972), así como por la creciente actividad regulatoria del Estado, expresada en distintos reglamentos y bandos municipales; y las expectativas sociales que existen en su entorno, que se manifiestan en los diferentes servicios que demanda la población.

Una muestra de ello es que, del total de las intervenciones que registran anualmente las policías municipales en México, 72 por ciento tiene como fundamento el ámbito regulatorio de policía y buen gobierno (presuntas infracciones), y sólo el restante 28 por ciento se refiere a presuntos hechos delictivos, de los cuales en 94 por ciento de los casos se trata de delitos del orden local (INEGI, 2010) (gráfica 1).

Como señalan algunos comentaristas latinoamericanos, este carácter de control y servicio de las policías municipales es muy importante para com-

GRÁFICA 2. Distribución de delitos registrados por las policías municipales. México, 2010



Fuente: INEGI (2012).

prender la esencia, formación y función de la policía en la región, pues es el elemento que ha servido, desde tiempos coloniales, como un medio de estabilización social que encuentra, en la idea del *buen gobierno*, un signo eminentemente modernizador (Malagón, 2007, 15), inspirado no sólo en el control estatal sino también, y sobre todo, en la utilidad de la ley como un medio para llevar el bien común al gobierno de las ciudades (Mansilla, 1995, 476). Esto se ve reflejado en el tipo de trabajo que realizan las policías municipales, determinado por un conjunto de delitos y faltas administrativas cotidianas que requieren una intervención inmediata, tales como asaltos, robo a transeúnte, pandillerismo, robo a casa habitación, violencia familiar o lesiones (Black, 1980).

Por lo tanto, aun cuando la policía puede entenderse también como cualquier práctica del poder público enfocada en la regulación y el control de la sociedad y sus miembros (Fix Zamudio, 1984, 71), en esencia, el término policía se refiere históricamente al agente municipal encargado de la

supervisión y ejecución de las ordenanzas, cuyo contenido trata exclusivamente de la regulación de la convivencia cotidiana entre gobernados, y entre éstos y los gobernantes.

Es precisamente en la multiplicidad de normas y actos jurídicos que constituyen la vida cotidiana, donde se encuentra uno de los fundamentos más poderosos para la existencia de las policías municipales (Brown, 1981). Pues no es sino como consecuencia de una aspiración estatal cada vez más creciente por someter los actos y relaciones sociales al imperio de la ley, como se explica el proceso de formación histórica de una policía local cada vez más heterogénea y fragmentaria.⁴

De ahí que, como menciona González Oropeza (1988, 153), las policías federales y centralizadas no sean más que una innovación, una excepción en el proceso de formación histórica de la ciencia de policía en México y en América Latina, pues es sobre esta idea de policía, entendida en su dimensión local y enfocada en aspectos tan *triviales* como la regulación de las calles, del tránsito o de la convivencia vecinal, como se funda el poder de la autoridad pública (Spitzer, 2000, 497-500) en su forma de institución capaz de controlar la manera en que una multiplicidad de actos y relaciones sociales cotidianas se adecuan al espíritu de las leyes.

Contrario a la visión tradicional que observa al agente de policía municipal como un actor institucional débil, reconocer a la policía municipal como una autoridad sobre la que descansa la mayor parte de las expectativas sociales e institucionales de la manera en que en poder público debe y puede ser ejercido cotidianamente significa reconocer en esta policía a un agente poderoso, capaz de afectar, en el día a día, los derechos e intereses de la sociedad y los individuos (Riksheim y Chermak, 1993, 371), pues su función no se reduce a la labor automática de ejecutar la ley o el reglamento, sino que esta aplicación lleva implícita una discrecionalidad desbordante (Davis,

⁴ Teóricamente, desde una tradición jurídica continental, cualquier ley o reglamento administrativo puede crear “su” policía para supervisar el exacto cumplimiento de sus disposiciones. México, de acuerdo con Colín Sánchez, siguió durante el siglo xx esta tendencia, ya que para 1964, de acuerdo con este autor, el país contaba con al menos 25 tipos distintos de policía, dentro de los cuales existía una multiplicidad de instituciones municipales. Véanse González Oropeza (1988, 155) y Colín Sánchez (1983).

1969; Lipsky, 1980), que se refleja en las actividades centrales de las policías municipales que son el asistencialismo y la mediación en conflictos comunitarios e intrafamiliares (Martin, 1999, 122), y cuyo funcionamiento sólo puede ser explicado y comprendido desde el análisis empírico.

METODOLOGÍA

México tiene una larga tradición de federalismo y, al mismo tiempo, de prácticas centralistas que impiden hacer un análisis convencional de los efectos democratizadores (o en términos de eficiencia) que puede tener una reforma policial basada en una centralización administrativa y operativa que permita alinear los intereses de los actores políticos de la federación con los de los estados y municipios. En este sentido, aquí se estudian solamente las funciones específicas de las policías municipales de un estado (del sur del país) para contrastarlas con las funciones de su policía estatal. Esto permitiría saber —al menos en términos operativos— las consecuencias de la pérdida de la policía municipal.

Una forma de conocer el tipo de servicio que brinda la policía municipal y la inserción en las necesidades de su comunidad es estudiar el modo en que las policías municipales son concebidas por los habitantes de un municipio. Una forma de acercarse a esa concepción es analizar el tipo de llamados de auxilio que se realizan. Independientemente de que sean llamadas para realizar tareas que no corresponden con sus funciones originarias, dichos llamados explican el tipo de relación que la comunidad establece con sus policías y la concepción ciudadana de las mismas.

Los llamados explican mejor que el análisis de las rutinas de policiaamiento cotidiano el punto de vista de las personas respecto de las funciones de la policía comunitaria. El policiaamiento se establece desde la autoridad municipal mientras que los llamados exponen un tipo de necesidades del municipio que los habitantes —por un motivo u otro— creen que deben ser cubiertas por su policía.

Esto plantea un problema metodológico porque la mayoría de los municipios no guardan registros de los llamados de auxilio. En este sentido, el

trabajo apela a una metodología cualitativa basada en entrevistas a los policías que habitualmente tienen la tarea de responder a dichos llamados.

Otra forma de conocer la forma de operación de las policías es analizar la aplicación del uso de la fuerza (central en la definición de la policía) y el tipo de detenciones realizadas. Este análisis complementará el estudio de las llamadas de auxilio (percepción subjetiva de los habitantes) con la objetividad de las situaciones de intervención y aplicación de uso de la fuerza y también con las detenciones policiales.⁵ Por último, se incluirá el tipo de capacitación recibida por las diferentes fuerzas, porque es un medio directo y efectivo para entender la forma en que son concebidos por su propia institución y también el tipo de operación al que están destinados dentro de las diferentes rutinas y formatos de policiamiento.

El contraste entre *a*) las llamadas de auxilio, *b*) uso de la fuerza, *c*) detenciones y *d*) capacitación de los diferentes organismos (policía estatal y municipal) permitirá tener una idea aproximada del tipo de policiamiento que ambas instituciones desarrollan (y también sus diferencias y similitudes).

TRABAJO DE ENTREVISTAS (CAMPO)

Incluye el trabajo realizado con las entrevistas a policías de calle (operativos) que responden directamente a las llamadas de auxilio. Se eligió la policía estatal de Quintana Roo e instituciones municipales del mismo estado (policías de los nueve municipios). Se privilegió la presentación cruzada o espejeada de resultados para confrontar perspectivas entre estatales y municipales.

Entrevistas

Policías estatales y de los diferentes municipios del estado de Quintana Roo fueron contactados para ser entrevistados en su lugar de trabajo. Se trata de una institución estatal (policía del estado) y de nueve instituciones locales (de los municipios de Othón P. Blanco, Benito Juárez, Solidaridad, Felipe

⁵ Aunque ambas pueden estar mutuamente determinadas. Las llamadas de auxilio prefiguran el tipo de intervención que realizará la policía.

Carrillo Puerto, Lázaro Cárdenas, Cozumel, José María Morelos, Isla Mujeres, Tulum).

Se obtuvo autorización directa del secretario de Seguridad Pública del estado para realizar la investigación. Un grupo compuesto por un coordinador y dos entrevistadores se reunió con jefes o directores de área —según el caso— para entrevistar a sus subordinados. Los policías entrevistados varían en edad, género, e ingresos económicos. Todos nacieron en México, llevan en su trabajo como mínimo cinco años y sus ingresos varían según su jerarquía dentro de la organización. Fueron entrevistados 18 policías estatales y 18 policías municipales operativos (dos por cada municipio).

INSTRUMENTO DE RECOLECCIÓN DE DATOS

Se elaboró un modelo de entrevista semiestructurada que incluía tanto preguntas abiertas como cerradas sobre los siguientes tópicos: *a)* tipo de llamadas de auxilio, *b)* uso de la fuerza, *c)* detenciones y *d)* capacitación.

De estos temas surgieron preguntas, pero el protocolo final fue modificado (sumando o restando preguntas) de acuerdo con la calidad de la información suministrada por el entrevistado. Cada entrevista fue grabada y transcrita a una matriz de codificación. Las entrevistas duraron entre 25 y 90 minutos, aunque la media fue de 45 minutos. Las entrevistas fueron realizadas cuidando los derechos y la protección de los participantes (DiCicco-Bloom y Crabtree, 2006, 318). Se solicitó el consentimiento informado de los participantes.

ANÁLISIS DE LOS DATOS

El análisis de los datos fue desarrollado mediante múltiples lecturas de las entrevistas transcritas, de acuerdo con los procedimientos recomendados por Miles y Huberman (1994): *a)* las narraciones correspondientes a cada uno de los temas fueron clasificadas y transferidas a un archivo temático (Kellehear, 1993); *b)* los subtemas identificados dentro de cada tema fueron desarrollados en detalle y codificados; *c)* se usaron dos estrategias complementarias

para representar las experiencias de los policías: una visión de *consenso* mediante los entrevistados y una perspectiva de *variabilidad* mediante las respuestas dadas a las entrevistas, y *d)* finalmente, se desarrollaron matrices de casos cruzados para analizar detalladamente patrones de llamados de auxilio, uso de la fuerza, detenciones y capacitación de los distintos agentes.

HALLAZGOS

TIPO DE LLAMADA DE AUXILIO

Municipales

En las llamadas de auxilio, se percibe de inmediato el tipo de problemas que enfrenta la policía municipal.

Pues por los problemas intrafamiliares, que le pegan a su esposa, a sus hijos, o el borrachito que se queda tirado en la calle y da mal aspecto, la gente llama y nosotros vamos por él, lo recogemos pero no lo esposamos, lo revisamos por las dudas y guardamos sus cosas. Policía municipal de Lázaro Cárdenas.

Como puede observarse en esta entrevista, las llamadas están orientadas al mantenimiento del orden y no a la aplicación de la ley. Básicamente se trata de problemas de violencia intrafamiliar o de problemas con el alcohol. No se trata de llamadas graves sino más bien de llamadas para resolver problemas en los que la policía ejerce la autoridad (en términos generales y no necesariamente usa la fuerza) o bien, donde la policía parece ser el primer contacto —cercano y sencillo— para que la población apele al estado.

El problema más grave es el alcoholismo, bastantes incidencias, prácticamente todas las incidencias que se dan son por el alcohol, tanto en hechos de tránsito como en personas detenidas, son auxilios solicitados y la violencia intrafamiliar es un punto también importantísimo en ese sentido, en todo el estado. Policía municipal de Carrillo Puerto.

Este modelo de contacto es muy similar al registrado por la policía comunitaria o de proximidad (convencional) donde el policía es requerido para

resolver un problema y no para usar la fuerza o bien para resolver un crimen serio. El policía municipal es llamado para que intervenga en una serie amplia de temas relacionados con la vida cotidiana y no con eventos especiales de gran relevancia. Esta cercanía del policía municipal es fundamental para determinar la relación entre población y autoridades estatales.

Estatales

A diferencia del tipo de llamada de auxilio destinada a los policías municipales, las dirigidas a los estatales presuponen —al menos a nivel de percepción de los propios policías— un nivel de conflictividad mucho mayor.

Quando nos llaman, sabemos que hay problemas. No digo que no vayamos sin necesidad sino que hay casi seguridad que puede terminar mal. Policía estatal.

Las diferentes funciones se muestran con bastante claridad. En el caso de la policía estatal, la llamada de auxilio presupone mayor peligrosidad y gravedad del delito en cuestión.

Muchas veces, la gente se confunde pero no es lo mismo ellos que nosotros. Y ni le digo la cantidad de veces que los propios municipales nos llaman, ellos mismos, para que hagamos la detención o porque siguen a alguien enferrado (armado). Policía estatal.

En ninguna entrevista, los policías estatales afirman que son llamados para resolver casos de violencia intrafamiliar, de vandalismo o de ebriedad en la vía pública.

INTERVENCIONES (USO DE LA FUERZA)

Municipales

En los casos de uso de la fuerza, que son siempre situaciones *in extremis* de la actividad policial, las intervenciones de los policías municipales son siempre de baja intensidad (por ejemplo, en ninguna de la entrevistas se registran intervenciones con armas o heridos). Regularmente consisten en

la aprehensión de personas en estado de ebriedad, bajo el influjo de drogas o en intervenciones en casos de violencia intrafamiliar.

Bueno el señor que fuimos a buscar estaba tomado y le había pegado a su esposa, entonces salió la señora que fue la que pidió el auxilio y entramos pero no se puso así pesado ni nada, él se subió solo y le dijimos que aquí no se le va a pegar ni nada. Policía municipal de Cozumel.

Como se observa en los registros, se trata de un uso de la fuerza mínimo en el que habitualmente no intervienen armas y donde la mayoría del trabajo de la intervención consiste en la persuasión y manejo del conflicto de manera no violenta.

Los peores casos que hemos enfrentado en este lugar son por el alcohol o la drogadicción, a veces vas y detienes a un drogadicto que no sabe que anda perdido y tienes que detenerlo si ya cometió un delito o una falta se tiene que detener, además una persona que esté drogada no puede andar suelta en la calle y es cuando se aseguran y se ponen a disposición del juez o si no hay algún delito que perseguir pues ya entran a alguna parte. Policía municipal de Felipe Carrillo Puerto.

Estas intervenciones reflejan que la policía municipal interviene en situaciones importantes pero no graves de la vida comunitaria. Se trata de situaciones que demandan la intervención de la autoridad sin llegar a necesitar una fuerza armada preparada para intervenciones violentas en delitos de alto impacto. Más bien, estas situaciones requieren una fuerza de menor nivel con capacidad de negociación en casos no graves donde lo fundamental es mantener el orden de la comunidad.

Estatales

En el caso de uso de la fuerza, se muestran todavía mejor las diferentes funciones de ambas policías.

Los peores casos en los que me tocó meterme siempre fueron de balacera. No siempre es necesario pero si los municipales se retiran es porque vamos a lo que toque. Policía estatal.

En el caso de los policías estatales, siempre se registra violencia o al menos hay una amenaza cierta de violencia o de uso de las armas.

A un compañero le pegaron en el estómago. Fue terrible porque fue al hospital y casi ni lo atienden. Estábamos detrás de una barda pegando tiros cuando él se cayó. Policía estatal.

En las entrevistas de policías estatales, se registran —a diferencia de los municipales— hechos de violencia y heridos de gravedad en la propia policía.

DETENCIONES

Municipales

La referencia a las detenciones se deriva del uso de la fuerza. Nuevamente, la mayoría de las detenciones se vinculan al alcohol, las drogas y la violencia intrafamiliar.

Pues es que es un municipio pequeño, puro de borrachitos, peleas intrafamiliares, los chamacos que andan de vándalos ahorita, pintando bardas. Destruyendo teléfonos públicos, pero no de fuerza nada. Policía municipal de Isla Mujeres.

En la entrevista anterior, se refleja la escasa necesidad de operar una fuerza estatal al nivel de los conflictos que se presentan en esta instancia.

Porque los hombres son impertinentes, a petición de parte, por estar molestando a la gente, por hacer sus necesidades en la vía pública, esas cosas. Policía municipal de Solidaridad.

La policía municipal interviene en casos de poca relevancia en términos de criminalidad o de violencia. El mantenimiento del orden es la cotidianidad de la policía municipal y es un rol fundamental en la vida comunitaria.

Estatales

A nivel de percepción, se nota de inmediato que los policías estatales ven su propia intervención como mucho más riesgosa que la de los municipales.

Consideran que son llamados porque hay una situación de riesgo que supera el nivel de intervención de los policías municipales.

Si vamos nosotros es porque es una detención de riesgo. Si no, van directamente los municipales. Pero si hay sospecha que la situación se puede desmaradrar vamos nosotros con todo el equipo. Policía estatal.

Todos los casos registrados en las entrevistas refieren que los llamados —a diferencia de las operaciones de rutina— siempre presuponen una intervención violenta con uso de armas.

A mí me ha tocado gente que roba negocios y avisan. Entonces, vamos en flagrancia. También me han tocado narcos que salieron de la casa con las armas. Y una vez en un retén detuvimos una camioneta llena de fusiles. Policía estatal.

Los policías estatales perciben su propio trabajo como una operación de otro nivel que el municipal. No consideran que sus actividades están dirigidas a ayudar a la comunidad sino a intervenir en situaciones peligrosas. No se trata de mantener el orden sino de aplicar la ley.

CAPACITACIÓN

Municipales

Todas las posiciones anteriores se muestran también a nivel de capacitación, donde los policías municipales muestran que reciben escasa capacitación en uso de armas. Esto revela que la propia institución los concibe como una herramienta de mantenimiento del orden.

pero yo no sé disparar, no se que se siente disparar un arma le digo, a como están las cosas ahorita y aquí en la zona continental, ¿qué tal si un día ustedes necesitan un apoyo de algo? Policía Municipal de Benito Juárez.

La “percepción institucional” es que resulta irrelevante una capacitación mayor porque en casos de violencia o de delitos de mayor impacto, se recu-

rre a la policía estatal que precisamente está más capacitada, equipada y acostumbrada a intervenir en estos casos.

Entonces yo le pedí que por lo menos me enseñara cómo disparar y sí fuimos a un lugar donde está vacío y no pasa ni gente por ahí e hicimos como tres detonaciones. Policía municipal de Benito Juárez.

La falta de capacitación no se debe solamente al desinterés del organismo policial (que se expresa en la falta de capacitación legal, etc.) sino también a la determinación de una fuerza que está orientada a la resolución de conflictos de baja intensidad en la comunidad (Terrill y Reisig, 2003, 312).

Estatales

Estas diferentes funciones y capacidades se apoyan también en distintas capacitaciones. Según su percepción, la propia fuerza policial los concibe para operaciones policiales y funciones que no se comparan y que quizá se puedan considerar complementarias: mantenimiento del orden y aplicación de la ley.

No se compara. A nosotros nos enseñan armas y otras técnicas. Perseguir un auto y más cosas. Policía estatal.

En el caso de las policías estatales, todas las entrevistas destacan que la capacitación recibida estuvo orientada a las intervenciones operativas de alto riesgo o al menos diferenciadas por el riesgo en comparación con las policías municipales.

Muchos vienen directamente del ejército pero aparte hay capacitación, sobre todo, de armas y uso de la fuerza, por ejemplo, cómo intervenir en casas o autos. Policía estatal.

Armas, uso de la fuerza, intervención en casas y autos son la referencia permanente de la capacitación a las policías estatales.

DISCUSIÓN

En las últimas décadas, la centralización o descentralización de las fuerzas policiales ha sido un tema común en toda propuesta de reforma policial en los países occidentales. Esta dicotomía responde al balance y a la tensión entre las necesidades de centralización policial para alcanzar niveles más altos de eficiencia en el control de la criminalidad y las demandas comunitarias de descentralización para incrementar la capacidad de respuesta de la institución frente a los problemas cotidianos de los habitantes (Sherman *et al.*, 1973). En términos generales, una policía cuyo objetivo prioritario es el “mantenimiento del orden” funciona bajo la premisa de la descentralización, mientras que una fuerza policial basada en la “aplicación de la ley” tiende a desarrollar funciones centralizadas (Wilson, 1968, 412).

En todo caso, la centralización-descentralización como categoría ordenadora de la administración ha sido discutida también en el terreno de los procesos de democratización de la policía. En términos generales, las prescripciones habituales de cualquier reforma policial pueden variar en su alcance, formato y duración, pero todas suelen enfatizar la descentralización como un elemento relevante en la creación de una policía democrática (Berkley, 1970). A simple vista, una gran fuerza policial centralizada de tipo nacional no parece ser el mejor esquema de un organismo armado que responda a las particularidades de las instituciones locales. Este modelo de organización centralizada no coincide con una estructura de gobierno donde las autoridades locales (departamento, municipio, etc.) puedan jugar un rol destacado en la construcción autónoma y democrática de la seguridad.

A pesar de esto, la concepción e implementación de las distintas reformas del sector en Occidente ha tenido diferentes etapas de marchas y contramarchas entre modelos centralizados de policía (de la década 1950 a la de 1970) y descentralizados (entre 1980 y 1990) combinándose con gobiernos de diferente signo y orientación política: desde la creación de grandes fuerzas federales con aparatos burocráticos muy desarrollados con diferentes niveles jerárquicos y unidades especiales —énfasis en el rol interno— hasta

el diseño de pequeñas fuerzas dependientes de gobiernos locales limitadas por policías centrales, división de tareas por delitos, modelos de colaboración integral, restringidas, etc. —énfasis en el rol externo— (Gaines y Cordner, 1999). En muchas situaciones, la discusión entre los distintos modelos se define en la relación —a veces contrapuesta— que existe entre eficiencia y democratización⁶ de la seguridad, y en donde interviene una multiplicidad de factores (autonomía presupuestaria, cogobierno, dispersión operativa, desarrollo local, administración pública, municipalización del gobierno, participación ciudadana, eficiencia, prevención social, etc.).

En este contexto, México ha realizado en los últimos años, un enorme esfuerzo para reformar las policías concentrando en la federación y en los estados el poder de policía para disminuir la capacidad de autonomía y gestión de la seguridad pública de las autoridades locales de los municipios. Este impulso implica desaparecer no solamente el modelo más cercano a la policía “comunitaria” que tiene el país sino también una autonomía garantizada por la Constitución Nacional y, en consecuencia, un servicio policial irremplazable. Las policías estatales no pueden ocupar el lugar de las municipales en las tareas de trabajo social y mediación de conflictos que parece ser una de sus funciones sociales más aceptadas y reconocidas en comunidades donde son la única autoridad y representación de la ley y el Estado. El trabajo policial no consiste estrictamente en la prevención y persecución de delitos. En las comunidades, la policía municipal cumple un rol fundamental de mantenimiento del orden para dejar en manos de la policía estatal la aplicación de la ley. Y esa división de tareas es importante para mantener el equilibrio de actividades policiales. Las fuerzas estatales no deben intervenir en conflictos familiares y las municipales tampoco en el caso de delitos de alto impacto social. La unificación de mandos y fuerzas policiales es un avance centralizador de la federación que tendrá consecuencias directas negativas en el manejo de la seguridad en los municipios del país. ☒

⁶ Donde democracia significa participación de las autoridades locales en la concepción, diseño e implementación de la seguridad a escala local.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Artz, S. (2003), *La militarización de la Procuraduría General de la República: Riesgos para la democracia mexicana*, La Jolla, Center for US-Mexican Studies.
- Beato, C. (2004), “Reinventar la policía: La experiencia de Belo Horizonte”, en H. Frühling (ed.), *Calles más seguras: Estudios de policía comunitaria en América Latina*, Washington, D.C., BID, pp. 139-175.
- Bergman, M. (2006), *Seguridad pública y Estado en México*, México, Fontamara.
- Berkley, G. (1970), “Centralization, Democracy and the Police”, *Journal of Criminal Law and Criminology*, 61(2), pp. 309-312.
- Black, D. (1980), *Manners and Customs of the Police*, Nueva York, Academic Press.
- Brown, M. (1981), *Working the Street: Police Discretion and the Dilemmas of Reform*, Nueva York, Russell Sage Foundation.
- Chinchilla, L. (2004) “El caso del Municipio de Villa Nueva, Guatemala”, en H. Frühling (ed.), *Calles más seguras: Estudios de policía comunitaria en América Latina*, Washington, D.C., BID, pp. 39-64.
- Cohen, B. y J. Chaiken (1972), *Police Background Characteristics and Performance: Summary*, Nueva York, Rand Institution.
- Colín Sánchez, G. (1983), *Derecho mexicano de procedimientos penales*, México, Porrúa.
- Davis, K.C. (1969), *Discretionary Justice: A Preliminary Inquiry*, Baton Rouge, Louisiana State University Press.
- De Mesquita Neto, P. (2004), “La policía comunitaria en São Paulo: Problemas de implementación y consolidación”, en H. Frühling (ed.), *Calles más seguras: Estudios de policía comunitaria en América Latina*, Washington, D.C., BID, pp. 109-137.
- DiCicco-Bloom, B. y B. Crabtree (2006), “The Qualitative Research: Interview”, *Medical Education*, 40(4), pp. 314-321.
- Fix Zamudio, H. (1984), *Las responsabilidades de los servidores públicos*, México, UNAM.

- Frühling, H. (ed.) (2004), *Calles más seguras: Estudios de policía comunitaria en América Latina*, Washington, D.C., BID.
- _____ (2007) “Dos décadas de reforma policial en América Latina: Factores para su éxito o fracaso”, en E. Alda y G. Béliz (eds.), *¿Cuál es la salida?*, Washington, D.C., BID, pp. 281-310.
- Gaines, L. y G. Cordner (eds.) (1999), *Policing Perspectives*, Los Ángeles, Roxbury.
- García Luna, G. (2006), “Contra el crimen: ¿Por qué 1,661 corporaciones de policía no bastan? Pasado, Presente y Futuro de la Policía en México”, México.
- González Oropeza, M. (1988), “Policía y constitución”, *Anuario Jurídico*, XV, pp. 141-168.
- INEGI (Instituto Nacional de Estadística y Geografía) (2010), disponible en: <http://sc.inegi.org.mx/cobdem/> [fecha de consulta: 23 de agosto de 2016].
- _____ (2012), Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública 2012 (Envipe), disponible en: <http://www.inegi.org.mx/est/contenidos/Proyectos/Encuestas/Hogares/regulares/envipe/envipe2012/default.aspx> [fecha de consulta: 3 de abril de 2013].
- Kellehear, A. (1993), *The Unobtrusive Researcher: A Guide to Methods*, St. Leonards, Allen & Unwin.
- Lipsky, M. (1980), *Street-level Bureaucracy*, Nueva York, Russell Sage Foundation.
- Llorente, M. y A. Rivas (2004), *La caída del crimen en Bogotá: Una década de políticas de seguridad ciudadana*, Washington, D.C., BID.
- Martin, S. (1999), “Police Force or Police Service? Gender and Emotional Labor”, *The Annals of the American Academy of Political and Social Science*, 1(561), pp. 111-126.
- Miles, M. y M. Huberman (1994), *Qualitative Data Analysis: An Expanded Sourcebook*, Newbury Park, Sage.
- Moloeznik, M.P. (2005), “Seguridad pública y reforma policial en México: ¿Cambio o continuidad?”, en L. Dammert y J. Bailey (eds.), *Seguridad y reforma policial en las Américas*, México, Siglo XXI, pp. 273-295.

- Muniz, J., S.P. Larvie, L. Musumeci y B. Freire (1997), “Resistências e dificuldades de um programa de policiamiento comunitário”, *Tempo Social*, 9(1), pp. 197-214.
- Riksheim, E. y S. Chermak S. (1993), “Causes of Police Behavior Revisited”, *Journal of Criminal Justice*, 21(4), pp. 353-382.
- Sherman, L., C. Milton y T. Kelly (1973), *Team Policing: Seven Case Studies*, Washington, D.C., Police Foundation.
- SNSP (Sistema Nacional de Seguridad Pública) (2010), disponible en: <http://www.secretariadoejecutivo.gob.mx/work/models/SecretariadoEjecutivo/Resource/55/1/images/Informacion-Subsemun-2010-pagados-y-transito-2-julio.pdf> [fecha de consulta: 23 de agosto de 2016].
- Spitzer, H.D. (2000), “Municipal Police Power in Washington State”, *Washington Law Review*, 75(2), pp. 497-513.
- Terrill, W. y M. Reisig (2003), “Neighborhood Context and Police Use of Force”, *Journal of Research in Crime and Delinquency*, 40(3), pp. 291-321.
- Wilson, J. (1968), “Dilemmas of Police Administration”, *Public Administration Review*, 28(5), pp. 407-417.
- Zepeda, G. (2004), *Crimen sin castigo: Procuración de justicia penal y Ministerio Público en México*, México, CIDAC/FCE.

Documentos

- Cámara de Diputados (2012), Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, disponible en: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LOPGR.pdf> [fecha de consulta: 12 de noviembre de 2012].
- Cámara de Diputados-Centro de Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias (CEDIP) (2011), *Memoria de la mesa redonda: Mando único policial* http://www3.diputados.gob.mx/camara/content/download/251946/741258/file/memoria_mando_unico.pdf [fecha de consulta: 12 de noviembre de 2012].
- CNNMéxico (2013), “El 69% de los mexicanos desaprueba a la policía pese a las depuraciones”, *Expansión*, disponible en: <http://expansion.mx/nacio->

- nal/2014/01/08/el-696-de-los-mexicanos-esta-insatisfecho-con-la-policia [fecha de consulta: 21 de agosto de 2016].
- Conago (2010), XXXVIII Reunión Ordinaria de la Conferencia Nacional de Gobernadores, disponible en: <http://www.conago.org.mx/reuniones/FB-2010-03-23.aspx> [fecha de consulta: 22 de diciembre de 2010].
- DOF (*Diario Oficial de la Federación*) (2001), 1 de noviembre, disponible en: <http://www.dof.gob.mx/index.php?year=2001&month=11&day=01> [fecha de consulta: 12 de noviembre de 2012].
- Malagón Pinzón, M. (2007), *Vivir en policía: Una contralectura a los orígenes del derecho administrativo colombiano*, Bogotá, Universidad Externado de Colombia.
- Mansilla, R.E. (1995), “El Bando de Buen Gobierno, instrumento de la Ilustración”, *Memoria del X Congreso del Instituto Internacional de Historia del Derecho Indiano*, pp. 473-496.
- OEM (Organización Editorial Mexicana) (2010), “Policía municipal, la más vulnerable: García Luna”, disponible en: <http://www.oem.com.mx/la-prensa/notas/n1736713.htm> [fecha de consulta: 5 de noviembre de 2012].
- _____ (2012), disponible en: <http://oem.com.mx/oem> [fecha de consulta: 20 de agosto de 2016].
- Presidencia de la República (2011), Discurso, disponible en: <http://www.presidencia.gob.mx/?DNA=85&Contenido=57327> [fecha de consulta: 6 de enero de 2011].
- _____ (2011a), Programa de Gobierno, disponible en: <http://www.presidencia.gob.mx/programas/?contenido=35018> [fecha de consulta: 12 de enero de 2011].
- Rodríguez García, A. (2014), “Peña propone desaparición de las policías municipales”, *Proceso*, 1(2079), disponible en: <http://www.proceso.com.mx/389122/pena-propone-desaparicion-de-las-policias-municipales> [fecha de consulta: 22 de agosto de 2016].
- Segob (Secretaría de Gobernación) (2014), *La seguridad pública municipal*, disponible en: http://www.e-local.gob.mx/wb/ELOCAL/ELOC_La_seguridad_publica_municipal [fecha de consulta: 3 de junio de 2013].

- Senado de la República (2011), disponible en: http://comunicacion.senado.gob.mx/index.php?option=com_content&task=view&id=17054&Itemid=80 [fecha de consulta: 10 de enero de 2011].
- SNSP (Sistema Nacional de Seguridad Pública) (2010), disponible en: <http://www.secretariadoejecutivo.gob.mx/work/models/SecretariadoEjecutivo/Resource/55/1/images/Informacion-Subsemun-2010-pagados-y-transito-2-julio.pdf> [fecha de consulta: 23 de agosto de 2016].
- _____ (2011), disponible en: http://secretariadoejecutivosnsp.gob.mx/en/SecretariadoEjecutivo/Subsidio_para_la_Seguridad_Publica_en_los_Municipios [fecha de consulta: 14 de enero de 2011].
- SSP (Secretaría de Seguridad Pública Federal) (2009), Glosa del Cuarto Informe de Gobierno, disponible en: http://www3.diputados.gob.mx/camara/005_comunicacion/b_agencia_de_noticias/006_2010/09_septiembre/13_13/3413 [fecha de consulta: 22 de diciembre de 2010].
- Starmedia (2012), “Caen 23 policías ligados al crimen organizado”, disponible en: <http://noticias.starmedia.com/narcotrafico/caen-23-policias-ligados-al-crimen-organizado.html> [fecha de consulta: 5 de noviembre de 2012].

Gustavo Fondevila es profesor-investigador del Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE). Investigador nacional nivel II del Sistema Nacional de Investigadores (SNI) del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (Conacyt). Autor de *Modelos políticos de integración social* (Munich, Utz, 2002), *Instituciones, legalidad y estado de derecho* (México, Fontamara, 2005), *Perfiles criminales* (México, CIDE, 2013) en colaboración con Carlos Vilalta, y de numerosos artículos en publicaciones académicas especializadas nacionales y extranjeras.

Rodrigo Meneses Reyes es profesor-investigador titular y director de la División de Estudios Jurídicos del Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE). Obtuvo el grado de doctor en Derecho por el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM) y cuenta con una maestría en Sociología del Derecho por el Instituto Internacional de Sociología Jurídica (Oñati). Investigador nacional nivel I del Sistema Nacional de Inves-

tigadores (SNI); ha sido reconocido con el Premio Marcos Kaplan a la mejor investigación en derecho y ciencias sociales (UNAM). Sus líneas de investigación son teoría sociológica urbana, derecho y sociedad, y estudios empíricos sobre instituciones de justicia.