



Atlas **de la Seguridad** **y la Defensa** **de México** **2012**

Primera edición, diciembre de 2012

© Colectivo de Análisis de la Seguridad con Democracia A.C. (CASEDE)

Publicación a cargo del Colectivo de Análisis
de la Seguridad con Democracia, A. C.
Héroes de Padierna 166, Colonia San Jerónimo,
CP 10200, México DF

ISBN: 978-607-95380-4-0

Diseño y formación:
Adriana Méndez Raymundo y Elizabeth Díaz Aguirre

Cuidado editorial:
Atril, excelencia editorial,
por Elizabeth Díaz Aguirre y Diego Ignacio Bugada Bernal

Prohibida su reproducción parcial o total por cualquier medio
sin la autorización por escrito del editor.

Publicación disponible para su consulta en
www.seguridadcondemocracia.org

Esta publicación fue posible gracias a un donativo de Open Society Foundations.

Hecho en México
Printed in Mexico

Índice

Introducción: las violencias. Balance, efectos y prospectiva	11
<i>Sergio Aguayo Quezada y Raúl Benítez Manaut</i>	
Influencia de los cárteles mexicanos en Centroamérica	15
<i>Antonio L. Mazzitelli</i>	
El tráfico de metanfetaminas: Asia-México-Estados Unidos	25
<i>José Luis León Manríquez</i>	
El futuro del narcotráfico y los traficantes en América Latina	31
<i>Juan Carlos Garzón</i>	
El futuro de la cooperación entre México y Estados Unidos. Iniciativa Mérida	39
<i>Eric L. Olson</i>	
El desafío del tráfico de armas en México y Centroamérica	47
<i>Simone Lucatello</i>	
El tráfico de armas de Estados Unidos hacia México	55
<i>Georgina Olson Jiménez</i>	
Rastreado el dinero que da poder a las organizaciones criminales en Estados Unidos y México	63
<i>Celina Realuyo</i>	
Políticas de seguridad en México: análisis de cuatro sexenios	73
<i>Eduardo Guerrero Gutiérrez</i>	
Las comunicaciones criminales: el caso de las narcomantas	83
<i>Günther Maihold</i>	
La impunidad crónica y la violación de derechos humanos	93
<i>Mariclaire Acosta</i>	
Avances y retos de la reforma de justicia penal en México	101
<i>David A. Shirk</i>	
Las fuerzas armadas mexicanas en 2012	111
<i>Íñigo Guevara y Moyano</i>	
El rol de la corrupción en la reproducción institucional de la Policía Judicial de la ciudad de México	119
<i>Elena Azaola Garrido y Miquel Ángel Ruiz Torres</i>	
La organización y el comportamiento de la policía en el Distrito Federal	127
<i>Arturo Alvarado</i>	

La organización y el comportamiento de la policía en el Distrito Federal

*Arturo Alvarado*¹

HISTORIA Y HERENCIA DEL VIEJO RÉGIMEN

El origen de la policía capitalina puede hallarse en los albores del siglo xx y está íntimamente ligado a la construcción del régimen político. Entre los muchos desafíos que enfrentaron los nuevos gobernantes estaba crear un Estado en donde las policías y los militares estuvieran sujetos al régimen y lo respetaran; y en el que los sistemas de control estatal de la coerción estuvieran bajo el dominio de una élite electa y controlada democráticamente –al menos de un modo formal– por los ciudadanos.

Policías y militares compitieron entre sí para conquistar el poder y administrar las instituciones de seguridad y de justicia, delimitadas funcional, jurisdiccional o espacialmente; para vigilar y castigar a los opositores y a los enemigos del régimen, así como a los delinquentes. Desde los primeros años del régimen se fraguó un vínculo entre la organización policial y las de la delincuencia, el cual puede ser interpretado como una formación industrial de la policía cuyo objetivo es obtener el control sobre el mercado de la criminalidad.

En el siglo xx los militares pugnaron de manera continua por controlar a la policía capitalina; se forjaron como parte de esa organización, bajo su dirección y en medio de sus luchas contra los grupos policiales civiles. Durante buena parte de la centuria pasada la policía y los militares estuvieron vinculados con e involucrados en las divisiones políticas y de clases. El cambio político en el Distrito Federal en 1997, que representó la elección del primer jefe de gobierno y la creación de un nuevo poder local, impactó en la organización de las policías de la ciudad.

La policía responde a dos problemas de organización: primero, como corporación pública debe responder a la ley, a sus autoridades y a sus órdenes; no obstante, en virtud de su amplia autonomía y discreción, puede a su vez interpretar, “flexibilizar”, quebrantar u omitir las leyes en sus actos, en algunas ocasiones de manera intencional, en otras como resultado no deseado.

Para conseguir sus metas, la policía utiliza los recursos públicos y también recolecta ingresos ilícitos, producto de la corrupción, la extorsión, el comercio de bienes ilegales o hasta del abuso a la población, al proteger ilegalmente o proporcionar seguridad a miembros de la sociedad fuera de sus responsabilidades.

La intervención del gobierno en este mercado de delitos tiende a producir ineficiencias; una de ellas es la búsqueda de renta. El “poder de mercado” del gobierno es rentable para las burocracias, por lo que tienden a emplear sus recursos monetarios y otros para mantener su posición en él. De la misma forma, desarrollan o promueven todas aquellas organizaciones que les permiten “sacar” a otros jugadores del mercado de servicios policiales (por ejemplo, los militares), tales como compañías privadas paralelas o mixtas –como la policía auxiliar– y para ello emplean todos los recursos legales e ilegales a su alcance. Una consecuencia de todo esto es el incremento de los costos para mantener el servicio público al inducir al gobierno a desperdiciar recursos con el fin de adquirir y mantener el poder monopólico (Cabral, 2000). Si bien la burocracia y sus corporaciones se benefician de esta situación, la sociedad no recibe ni los beneficios, ni la utilidad o el bienestar colectivo esperados.

¹ Investigador de El Colegio de México.

Las policías públicas del Distrito Federal realizan una enorme variedad de acciones. Formalmente sus tareas se dividen en dos: las pocas que se orientan a la prevención y aquellas dedicadas al combate a la delincuencia; sin embargo, también efectúan una cierta cantidad de servicios a la comunidad, de tal forma que sus tareas se pueden agrupar en “formales”, “reales” y “funcionales”, con las que intentan poner orden entre la población.

En la Constitución de 1917, y hasta hoy, se separan y descentralizan las funciones de investigación y de prevención policial. Las normas constitucionales permiten que la organización de las policías estatales y la de las municipales sean muy diversas. Igualmente sus funciones están combinadas. El resultado es un enorme conjunto de fuerzas federales, estatales y municipales autónomas, y una mezcla de policías públicas y privadas. Las policías capitalinas fusionan labores centrales y locales, y son públicas y privadas; se trata de un híbrido producto de la historia del Estado y las luchas históricas del país. Estas formas constitucionales no facultan la cooperación; por el contrario, las policías compiten entre sí por los espacios, las funciones y el control de los mercados ilegales.

La policía capitalina incluye varios tipos, además de los establecidos en la Constitución de 1917. Su tamaño difiere mucho del de cualquier policía nacional; sólo es comparable a la de la ciudad de Nueva York y, en cierta medida, a la combinación de instituciones policiales de la ciudad de Sao Paulo, en Brasil.

Generalmente, la literatura considera que el tamaño de las policías está en función de la población. La urbe muestra que no es así, sino que se halla relacionada con la estructura de los gobiernos, la dinámica organizacional y política, y el uso que la administración determina.

ORGANIZACIÓN PARA LA COBERTURA TERRITORIAL Y EL TRABAJO

El tamaño de una organización es una economía de escala que consolida algunos costos y externaliza otros. Entre más grande sea, más ineficiente será la localización de los servicios. Algunos grupos concentrarán beneficios adicionales del trabajo policial, mientras que otros serán privados del servicio. Esto ha ocurrido, por ejemplo, en Iztapalapa y en algunos municipios mexiquenses. El tamaño impacta el comportamiento y la capacidad de control de los integrantes y condiciona las distintas posibilidades de interfaces locales. También produce duplicidad y contraposición de funciones, costos ocultos y tareas contradictorias.

La dimensión de la policía del D. F. resuelve los problemas de los pequeños gobiernos en el sentido de lograr establecer una serie de tareas específicas, trabajo interno, un sistema de reclutamiento, remuneraciones y promoción sometido a un control jerárquico cuyos incentivos y oportunidades para negociar como un monopolio le otorgan poder. La estructura policial constriñe a todos aquellos que trabajan como policías; sus principales rasgos organizacionales son:

1. la organización espacial del comando, incluyendo el número de fuerzas autónomas y la dispersión o concentración de sus responsabilidades;
2. la organización funcional de las policías, es decir, la manera en que son coordinadas, sus diferentes formas de trabajo y sus jurisdicciones;
3. la distribución territorial y funcional y de comandos entre ellas; y
4. la especialización entre las fuerzas.

Para cubrir el territorio del Distrito Federal la Secretaría de Seguridad Pública capitalina (SSPDF) se divide en cinco zonas, 15 regiones, 74 sectores y 865 cuadrantes, que cuentan con aproximadamente 1,050 módulos de policía en distintos barrios, colonias, unidades habitacionales y centros comunitarios. Es una infraestructura espacialmente desplegada,

pero el mando, el equipamiento y la distribución de la fuerza policial están centralizados en un comando llamado Estado Mayor Policial y prácticamente en una sola secretaría. Hay muchas maneras de analizar la distribución y la cobertura, pero es preciso tomar en cuenta que este no es un sistema descentralizado, sino jerárquico, espacial, parecido a una rejilla, una matriz. La fuerza policial se divide en agrupamientos y trabajos específicos, como el manejo del tránsito, el resguardo de edificios o el patrullaje en las calles de la ciudad.

Cuadro 1
FUERZAS POLICIALES PÚBLICAS UBICADAS EN EL DISTRITO FEDERAL, 2012

1. Policía Federal	<i>aprox.</i>	4,876
2. Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal (PGJDF)	<i>aprox.</i>	3,400
3. Procuraduría General de la República	<i>aprox.</i>	1,139
4. Policía Preventiva del Distrito Federal		22,617
5. Policía Privada del Distrito Federal		27,189
6. Policía Bancaria e Industrial del Distrito Federal		25,847
Total		85,068

FUENTE: Elaboración del autor con base en los datos de registros policiales. No toma en cuenta a las fuerzas militares ni a las privadas. Considera a las fuerzas federales asentadas en la ciudad, a pesar de que no forman parte de la policía del gobierno del Distrito Federal.

El trabajo policial enfrenta una particular incertidumbre frente a los principios y objetivos de la organización. El principal cuerpo de policía es la Policía Preventiva, que creció en complejidad y tamaño durante el siglo xx. Esta institución incluye varios agrupamientos: la Policía Preventiva, la Auxiliar, la Bancaria e Industrial y diversos cuerpos especiales, como los veladores, las policías secretas, las brigadas, tránsito y otros. Sus funciones son preservar el orden social, vigilar y reprimir.

El trabajo policial puede describirse en siete conjuntos o grupos:

- Patrullaje cotidiano
- Operativos
- Revisiones
- Tránsito
- Programas preventivos
- Control del ambulante en la vía pública
- Intervención en conflictos vecinales
- Protección de edificios públicos y privados.

Otro conjunto de actividades cotidianas de las policías está vinculado con su organización y mandato, así como con su relación laboral. El policía obedece a sus mandos superiores, acata como sea tareas, mandatos, órdenes; recibe premios, condecoraciones con medalla y estímulos en moneda por sus actos *heroicos*, como también sanciones y castigos cuando su labor es criticada por los ciudadanos o –más importante– por sus jefes, y está sujeto a las decisiones de éstos y de la administración.²

El policía desobedece, amenaza, bloquea calles, agrede a sus jefes, efectúa actos de protesta. También ha llegado a rebelarse contra la autoridad y a amotinarse; se defiende personal y colectivamente, y a veces defiende su identidad de policía, agredida, denostada por sus superiores, por los militares y por la ciudadanía; ha intentado crear sindicatos infructuosamente.

² Los castigos son otorgados de acuerdo con el *prudente arbitrio* del jefe. Véase Ley de Seguridad Pública, 2003.

Existe un conjunto de policías que está asociado con la delincuencia o utiliza su pertenencia a la corporación para obtener un beneficio ilegal. En ocasiones los miembros de este grupo sirven de *soplones* (informantes) y son empleados por las bandas criminales; también ejercen presión a delincuentes o presuntos delincuentes; a veces fabrican los delitos y los entregan a las autoridades; amenazan al ciudadano, lo extorsionan, y violan la ley y los derechos humanos.

La policía es el primer agente del orden público, de la autoridad y del Estado. Tiene un amplio rango de vínculos con la sociedad; a su vez ésta también tiene una gama compleja de vínculos con la policía. Las relaciones entre una y otra se establecen en un *continuo* que abarca desde los actos de protección legítima, hasta las formas extremas de abuso.

LAS DELEGACIONES Y LA POLICÍA

Cabe mencionar que algunas delegaciones de la capital han organizado sus propias policías, como por ejemplo la Policía Cívica de la Delegación Cuauhtémoc, que tiene más de nueve años operando con recursos propios. Igualmente, la Delegación Iztapalapa ha contratado elementos de la Policía del D. F. para un grupo especial. La Benito Juárez también promovió su propia corporación. Hay una gran variedad de fuerzas especiales; por ejemplo, los grupos de respuesta rápida –Zorros, Jaguares–, los antisequestrados y los *granaderos* –grupos antimotines o antichoque que en la capital son utilizados en operativos, manifestaciones, protestas, procesiones o para cuidar marchas y reuniones públicas.

Las organizaciones policiales suelen tener muchos jefes, con la consecuencia lógica de la reducción del control político. La policía del D. F. está subordinada a la Presidencia de la República (vía el nombramiento de su jefe, que es una facultad compartida del Ejecutivo federal y el jefe de gobierno) y al Sistema Nacional de Seguridad Pública en labores de coordinación y apoyo. El dirigente inmediato de la policía capitalina es el jefe de gobierno, quien nombra a su vez a un secretario de Seguridad en acuerdo con el presidente de la República. El resultado de todo esto es una mayor dificultad de los políticos para controlar a la policía.

La autonomía es, al mismo tiempo, una protección para los policías de bajo nivel y los mandos medios respecto de las decisiones conflictivas o arbitrarias de sus jefes: dificulta que las altas jerarquías logren que las policías en la cadena burocrática cumplan con las metas. El resultado es la necesidad de crear varias oficinas para supervisar o monitorear a los agentes.

EL COMANDO

Durante la administración del secretario Manuel Mondragón y Kalb se recreó el Estado Mayor Policial, que es parcialmente la *cabeza de mando*, estructurada en las cinco zonas. Luego siguen los jefes de región y luego los encargados de cada sector. Esta cadena descendente de mandos se extiende a cada uno de los niveles del buró.

La SSPDF tiene al menos tres agencias-oficinas para monitorear: una Oficina de Control Interno, una Auditoría y una Oficina de Derechos. Por otra parte, la Sala de Control del Sistema de Georreferenciación Delictiva –conocida como Comstat–, que monitorea las acciones de mandos medios (sectores) hacia abajo, pretende tener una visión *total* de cada una de las unidades y de los policías que las forman, además de ser un centro de información. En este modelo, además de los políticos o mandos principales, encontramos cinco jefes de las policías con grado equivalente a segundo superintendente; 18 jefes de región con grado de primer o segundo superintendente; y 74 jefes de sector de diverso grado y con mando de tropa.

El Estado Mayor Policial establece los mandos por zona, región y sector. Bajo este esquema también hallamos, como un sexto mando principal de la policía, al subsecretario de Inteligencia, que tiene poder real sobre ésta.

Ya no existen los programas de policía de proximidad ni las Unidades de Protección Ciudadana, que tenían la pretensión de mejorar la relación de los policías con los habitantes de barrios, colonias y comunidades.

Los mandos sectoriales tienen un poder enorme sobre la tropa y de ellos dependen las funciones cotidianas de la policía; la tropa les debe una lealtad incontestable. Podemos concluir que las oportunidades de control están restringidas y concentradas en ciertos “nodos” de la organización y no entre los “muchos principales”. Los controles centrales son decisivos en el curso del trabajo cotidiano en las calles. El control de la disciplina y de la corrupción en este tipo de organización es bastante difícil. La división entre cuerpos de policías, espacios, funciones y jurisdicciones los conduce a competir entre ellos, lo cual genera feudos y un comportamiento estratégico de cada cuerpo y de cada individuo.

El mando central en el Distrito Federal resuelve parcialmente los problemas de control y de coordinación, pero incurre en grandes ineficiencias. La centralización o dispersión del comando, así como la dispersión de las unidades, han estado asociadas con la corrupción y con las desviaciones del trabajo. En México, la descentralización es producto de la historia constitucional y política, pero no de la búsqueda de mayores controles policiales.

Los espacios que monitorean las policías son sumamente amplios. El hecho de que tengan varias agrupaciones contribuye a la heterogeneidad de las funciones de especialización. De allí que sea medular el control de las unidades territoriales.

REFLEXIÓN FINAL

El desarrollo de las organizaciones policiales también está vinculado con las diferentes demandas de la sociedad. No podemos separarlas de la relación entre la sociedad civil y el Estado. Las organizaciones se adaptan –cambian– a esta dinámica; en los últimos quince años los cambios han sido múltiples y han implicado a las policías.

La construcción de un gobierno electo por sus ciudadanos, que responde a ellos formalmente, llevó a las nuevas autoridades a promover una reorganización de mandos y de estrategias de *policiamiento*, la cual llevó a la creación de una política de seguridad apegada a los intereses de esa coalición política. Fue un proceso de cambios complejos que implicó la definición de nuevas normas y de instituciones alrededor del nuevo poder local autónomo. Estos retos han tenido consecuencias en el control de las policías y responden parcialmente a la evolución del crimen global y a las demandas de la población.

Las policías se dividen entre sí en sus ámbitos de acción –jurisdicciones– y límites espaciales. Así, tenemos una detallada distribución del espacio público de la calle, de las zonas de tránsito y algunas superpuestas, como las de las policías judiciales y las federales, que cubren varias zonas y diversos tipos de delito. También hay especialización en la persecución de delitos y en las rentas.

Otra responsabilidad que comparte la parte superior de la jerarquía con los mandos medios es coordinar los recursos materiales. Tradicionalmente aquélla tenía un control estricto sobre el equipo; sin embargo, los mandos medios tienen mucho qué decir acerca de éste: son ellos quienes escuchan las demandas y necesidades de los policías de base. Tal control permite que muchos policías adquieran *su propio* equipo. Es una tarea política y administrativa de equilibrios y productos múltiples. A pesar de la centralización, la naturaleza territorial-espacial del trabajo obliga a toda la estructura a mantener una suerte de interdependencia.

Los mandos medios deben influenciar las modalidades de trabajo, el monto, la cantidad y el tipo de acciones de las policías en la calle; tienen la tarea central de recopilar la información de cada miembro de la agrupación y proporcionarla a sus superiores. Además, parte importante de sus tareas es establecer comunicación con otros cuerpos policiales y generar relaciones sistemáticas con los demás sectores y con los mandos regionales-espaciales de sus policías.

Mientras que los subsecretarios y los jefes de zona pueden definir los sectores, asignar personal y hasta determinar tareas específicas, los jefes de sector deben cumplir tales metas. Determinan las funciones, los objetivos y la forma de entregar el producto esperado; por ejemplo, reducir el robo a taxis en una región, entregar una cuota de presuntos delincuentes, rescatar a una persona secuestrada, etcétera.

En un lugar intermedio de esta red existen algunas oficinas de control, supervisión y monitoreo, formales e informales. Entre ellas están la de Asuntos Internos y la de Personal; en esas organizaciones a menudo existen oficinas paralelas que reportan directamente a los altos mandos.

Todo esto dificulta la transparencia y también lograr una efectiva rendición de cuentas. No obstante los cambios y la importante función de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, que funge como un supervisor externo, existen límites y fallas estructurales para investigar, castigar y eliminar las conductas erróneas, violatorias de la ley y de los derechos humanos.