

ARTIGO

LA SUPERVISIÓN DEL SUPERIOR JERÁRQUICO EN LA POLICÍA MEXICANA

MAURICIO LÓPEZ ALVARADO

Mauricio López Alvarado, PhD em Ciências Sociais pela Universidade de Utrecht (Holanda), é Professor Pesquisador Sênior vinculado ao Departamento de Estudos Sócio-Urbanos do Centro Universitário de Ciências Sociais e Humanas da Universidade de Guadalajara.

País: México **Cidade:** Guadalajara, Jalisco

Email: mauricio.lalvarado@academicos.udg.mx **ORCID:** <https://orcid.org/0000-0001-6559-969X>

JOSÉ JULIO ARIZAGA RODARTE

Nací el 30 de marzo de 1971 en Baja California México. Desde 1990 ingresé a la fuerza pública y actualmente soy policía primero de Guadalajara y licenciado en historia. Mi tesis trata sobre los orígenes de la Policía de Guadalajara y actualmente imparto la materia de ética policial en la Academia de Formación y profesionalización policial, asignado al área de Doctrina Policial. Realizo una investigación sobre la seguridad pública en el siglo XIX y soy el cronista oficial de la Comisaria de Seguridad de Guadalajara.

País: México **Cidade:** San Pedro Tlaquepaque

Email: julio.78rodarte@hotmail.com **ORCID:** <https://orcid.org/0000-0003-4820-9260>

Contribuições dos autores:

A contribuição de Maurício López Alvarado se resume na análise dos dados qualitativos e quantitativos utilizados no artigo, bem como na participação de sua redação. José Julio contribuiu com o desenvolvimento da metodologia; na análise dos dados e na redação do artigo.

RESUMEN

Este artículo analiza las posibilidades que tiene el superior jerárquico policial de supervisar y sancionar la mala conducta de sus subordinados a cargo. Se argumenta que la existencia de un entorno de constante cambios de titulares de la cadena de mando favorece tanto la toma de la institución policial por actores legales e ilegales, como la emergencia de un estado de incertidumbre sobre cómo quedará conformada la cadena de mando en cada cambio de jefe policial, lo que favorece en los superiores jerárquicos actitudes y disposiciones de tolerancia hacia la mala conducta de sus subordinados.

Palabras clave: Supervisión. Superior jerárquico. Mando. Mala conducta. Cargo. Incertidumbre.

ABSTRACT

THE SUPERVISION OF THE HIERARCHICAL SUPERIOR IN THE MEXICAN POLICE

This article analyzes the possibilities that the police hierarchical superior has to supervise and punish the misconduct of his subordinates in charge. It is argued that the existence of an environment of constant changes of chain of command holders favors both the taking of the police institution by legal and illegal actors, and the emergence of a state of uncertainty about how the chain of command will be shaped in each change of police chief, which favors in the hierarchical superiors attitudes and dispositions of tolerance towards the bad conduct of their subordinates.

Key Words: Supervision. Superior. Command. Misconduct. Position. Uncertainty.

Data de recebimento: 17/05/2020 – **Data de Aceite:** 22/09/2020

DOI: 10.31060/rbsp.2022.v.16.n2.1314

INTRODUCCIÓN

Al grito de “¡no me cuidan, me violan!”, el 16 de agosto de 2019, cientos de personas marcharon en varias ciudades mexicanas para exigir que se investigaran las denuncias contra policías que habían agredido a mujeres en las últimas semanas y, en particular, para pedir la destitución de cuatro policías acusados de haber cometido el delito de violación en contra de una menor de edad en la ciudad de México. La indignación social era mayúscula no sólo porque el gobierno no daba muestras claras de investigar y castigar a los señalados, sino también porque desde la Procuraduría General de Justicia se filtró la información personal de la menor de edad violada, lo que provocó que sus familiares desistieran de continuar con el caso al haber perdido su confianza en las autoridades.¹ En este contexto y ante las acusaciones contra varios agentes de la institución, Jesús Orta Martínez, entonces Secretario de Seguridad Ciudadana de la ciudad de México, aludía responsabilidad por parte de los superiores jerárquicos, ya que “hay una cadena jerárquica de mando que tiene que estar supervisando a los elementos que tiene a su mando de manera inmediata”.²

Quizá no haya un consenso social y político más amplio en torno a que el principal problema que enfrentan las corporaciones policiales en el país sea la calidad de sus recursos humanos.³ Los contubernios entre mandos y subordinados, realizando diversos crímenes, y vinculados con organizaciones delictivas, han sido denunciados constantemente en las últimas dos décadas por autoridades de gobierno y periodistas. La guerra contra el narcotráfico, declarada en el año de 2006 por el entonces presidente Felipe Calderón (2006-2012), impulsó la infiltración de muchos criminales en las instituciones policiales y evidenció más que nunca su debilidad para evitar la toma de puestos de mando.

Sin embargo, hay pocos análisis sobre los mecanismos de supervisión de la conducta policial y aun menos sobre la forma en que se ejerce la supervisión por los superiores jerárquicos. Esto a pesar de que son los propios mandos los que pueden corregir, a través de sanciones, la mala conducta de sus subordinados y son los que tienen un contacto próximo y cotidiano con ellos. Por ello, algunos especialistas consideran la supervisión de los superiores jerárquicos como el control interno de la conducta policial más sólido que puede llegar a tener una institución policial (Loubet del Bayle, 1998), pero también, de ser inefectivo, como el área de más difícil tratamiento para disminuir la corrupción policial (Alvarado, 2012).

El presente documento busca dar una explicación al porqué la supervisión del superior jerárquico presenta debilidades. Para ello, nos centramos en los procesos institucionales a través de los cuales se asignan los puestos de mando y en las diferencias de autoridad entre niveles de mando que dan entrada, según observamos, a una supervisión laxa.

1 Un resumen de los hechos puede verse en la nota que publicó el 17 de agosto de 2019, el diario El País, titulado: Cientos de mujeres gritan su hartazgo ante una serie de denuncias por violación en México, https://elpais.com/internacional/2019/08/17/actualidad/1565995704_860522.html

2 La Jornada, 12 de agosto de 2019, <https://www.jornada.com.mx/ultimas/capital/2019/08/12/policias-vinculados-a-violacion-concentrados-pero-no-imputados-ssc-8299.html>

3 Véase entre otros a: Suárez, 2006; Bergman, 2007; Zepeda, 2010; Silva, 2011 y Sabet, 2012.

En parte de la literatura policial, las deficiencias de la supervisión interna han buscado ser explicadas a partir de los intereses personales de los policías en servicio bajo un entorno de oportunidades derivado de las características propias del trabajo policial y de la debilidad institucional (Sabet, 2012). También, desde los rasgos propios de una subcultura laboral, donde se comparten significados y prácticas informales basados en la necesidad de cuidarse mutuamente ante los riesgos propios de la profesión, se explica que los superiores jerárquicos tiendan a hacerse de la vista gorda ante ciertas faltas y conductas ilegales de sus subordinados y colegas (Azaola, 2006 y Suárez, 2006).

Por otra parte, en las últimas décadas, y en un contexto de reformas policiales que buscan mejorar las organizaciones policiales, ha imperado la versión de que la mala supervisión tiene sus raíces al exterior de la institución, sobre todo por el poder de fuego y económico del crimen organizado que obliga a la cadena de mando a no ejercer supervisión sobre ciertas actividades ilícitas y sobre policías cómplices (Bailey, 2014).

A estas explicaciones, el presente artículo agrega una más: el efecto que sobre la supervisión interna tiene la prerrogativa de las autoridades de gobierno para poner y quitar a los titulares de los puestos de la cadena de mando. En particular, observamos el contexto de alta incertidumbre por parte de los superiores jerárquicos sobre la duración de sus cargos y sobre cómo quedará conformada la estructura de mando cuando ellos dejen sus puestos.

Como intentaremos demostrar, en las corporaciones policiales del país existen policías con grados superiores que no tienen puestos de mando y policías con los grados más bajos de la jerarquía de autoridad que se encuentran habilitados en puestos superiores por un corto periodo de tiempo. Aquí argumentamos que la supervisión es difícil de generarse en un contexto donde existe la incertidumbre sobre cuánto tiempo los superiores jerárquicos con mando se mantendrán en sus puestos y sobre quiénes ocuparán en el futuro cargos con poder de mando.

Nuestros argumentos están basados en el estudio de caso de la Policía Municipal de Guadalajara (PMG) la que con más de 2,500 policías es la más grande institución policial del Estado de Jalisco y una de las más grandes de las poco más de 1,800 policías municipales existentes en el país.⁴ La investigación empírica, realizada en diferentes periodos que van de los años 2010 al 2018, consistió en más de cincuenta entrevistas en profundidad con oficiales de policía de diferentes rangos, numerosas conversaciones informales, observación participante y reuniones oficiales. Cabe destacar también que parte de los datos que se utilizan en el presente artículo fueron extraídos de dos "órdenes del día", uno correspondiente a la última semana de la administración municipal priista saliente, septiembre de 2015, y otro de la primera semana de febrero del 2016, correspondiente a la administración municipal entrante del partido Movimiento Ciudadano.⁵

El "orden del día" informa sobre los policías (con sus grados y nombres) que en el día en que se emite tal documento estarán a cargo de los puestos de mando. Su análisis nos permite, entre otras cosas, dar cuenta de la cantidad de policías que son habilitados para cumplir una función mayor a la que su grado determina, lo cual a su vez nos permite dimensionar las posibilidades que tienen los superiores jerárquicos para supervisar la conducta de los subordinados.

4 Según datos del Secretariado Ejecutivo del Sistema de Seguridad Pública. Véase: <https://politica.expansion.mx/mexico/2019/10/21/carecen-de-policia-650-municipios-otros-cuentan-con-menos-de-15-elementos>

5 Agradecemos a la "Oficina de Investigación y Difusión" de la PMG, por proporcionarnos copias de los órdenes del día que aquí se analizan.

LA NATURALEZA POLÍTICA DEL PUESTO DE JEFE POLICIAL

Algunos estudiosos de la alternancia política en México,⁶ afirman que antes de que esta empezara a tener lugar había cierta estabilidad en la asignación de los puestos de gobierno, ya que éstos eran entregados a miembros del PRI, de manera centralizada por el ejecutivo, quien daba unidad y estabilidad a las instituciones y a los cargos gubernamentales:

A partir de la década de los ochenta México ha vivido un creciente proceso de apertura política. Hasta antes de este periodo, el control político emanado del presidencialismo en México había sido mucho más fuerte; ello se demostraba, por ejemplo, en el ámbito de los aparatos de control como la recién mencionada Dirección Federal de Seguridad. Dicho control era promovido también por las organizaciones corporativas del Partido Revolucionario Institucional; se ejercía fundamentalmente gracias a que la mayor parte de los funcionarios públicos, de todos los niveles, pertenecían a este partido político. De esta manera, la gran mayoría de los funcionarios de seguridad pública estaban de una u otra manera supeditados a este partido político (González et al, 1994:88).

La unidad partidista funcionaba como un blindaje que evitaba la toma de los puestos públicos por individuos externos al partido. En el caso de la institución que nos ocupa (la Policía), la alternancia política, iniciada en los años noventa, rompió tal blindaje al posibilitar el ingreso de mandos provenientes de otras fuerzas políticas y al desplazar a aquellos que por largo tiempo habían dirigido las instituciones policiales:

The local defeat of the PRI also destroyed old social networks and institutional practices, some of which contributed to the growing social disorder. Without the PRI at the municipal helm and with the party weakened by electoral defeat, neither police nor citizens counted on the same informal patronage and patron-client relations that in past decades had kept crime out of the public eye and the whole system of social and political order functioning, albeit imperfectly (Davis, 2006:65)

A partir de la alternancia la función política del jefe policial empezó a destacarse -sobre todo en un contexto de incremento de los delitos y de observación crítica por parte de opositores gubernamentales- y el puesto a ser codiciado por diversos actores políticos. La institución policial tenía ahora mayores recursos y la atención social y política que favorecía su uso como trampolín político.

En la actualidad es raro observar que un jefe policial de cualquier nivel de gobierno se conserve en el mismo puesto por más de una administración municipal.⁷ Lo contrario es más común: administraciones de gobierno que llegan a tener dos, tres o más jefes policiales. Ello se explica porque los funcionarios de gobierno de alto nivel se desplazan a otros cargos gubernamentales, son despedidos por escándalos de corrupción o renuncian para participar en procesos electorales, socavando así la continuidad institucional y aumentando la inestabilidad organizacional.⁸ Como ejemplo, sin ser excepcional, la Policía Municipal de Guadalajara (PMG) ha contado con siete diferentes jefes policiales en los últimos 8 años (véase el cuadro 1).

⁶ Entre otros, González et al, 1994; Casar, 1996, Villarreal, 2002 y Hernández, 2008.

⁷ En México ningún gobernante tiene la obligación de mantener en el puesto a los jefes policiales de un anterior gobierno ni las asignaciones de puestos que realiza generan derechos laborales de permanencia más allá de su mandato de gobierno. Por mantener este estado de cosas se cuenta con los nombramientos laborales denominados "de confianza". Todo jefe policial, y en general todo policía en el país, tiene un nombramiento laboral de este tipo, lo que entre otras cosas los priva de derechos laborales que los "nombramientos de base" sí tienen. Los empleados de confianza se dividen a su vez en empleados de alto nivel y empleados de medio nivel. Los primeros, al final de la administración o cuando su jefe deja el puesto, generalmente se mueven de la institución o dependencia donde laboran, lo que genera un constante movimiento de personal de gobierno de alto nivel que se queda sin trabajo, pues, como lo consigna Merino (2006), cada tres años el 95% de los funcionarios de confianza de mayor jerarquía en el país son rotados.

⁸ Por ello es que Zepeda (2010), afirma que en México muchos directores policiales pasan hasta una cuarta parte de su gestión buscando oportunidades de trabajo en otras instituciones públicas para cuando tengan que dejar el puesto.

CUADRO 1

Jefes Policiales en la Policía Municipal de Guadalajara

Octubre de 2012 – mayo de 2019

NOMBRE	PERIODO
Carlos Mercado Casillas (académico universitario)	1 octubre de 2012, 27 de marzo de 2014
José Ángel Campa Molina (exbombero)	28 de marzo de 2014 a 30 de septiembre de 2015
Camilo González Lara (comandante de la institución)	1 de octubre de 2015 a 21 de octubre de 2015
Salvador Caro Cabrera (exdiputado local y federal)	22 de octubre de 2015 al 20 de diciembre de 2017
Juan Bosco Agustín Pacheco Medrano (comandante de la institución)	21 de diciembre de 2017 al 30 de septiembre de 2018
Isaías Domínguez Ortiz (exjefe de secuestro de la Fiscalía General de Jalisco)	1 de octubre de 2018-30 de abril de 2020
General Luis Arias González (exmilitar y exdirector del sistema penitenciario en el Estado de México)	1 de mayo de 2019 a la fecha

Fuente: Elaboración propia con base en información oficial y fuentes hemerográficas locales.

Ahora bien, todo nuevo jefe policial, sobre todo si proviene de un partido político distinto al de la administración saliente, establece cambio de mandos, de manera discrecional, casi siempre bajo la justificación de que requiere personas de su confianza para mejor dirigir la institución.

La nueva autoridad puede ratificar en el cargo a los titulares de los mismos, pero no es común que se vea ratificada toda la cadena de mando, máxime si ella es opositora política de las autoridades salientes.⁹ Como ejemplo, tómesese en cuenta que la jefatura policial que llegó con la administración municipal de Guadalajara (2015-2018) con distinto color partidista a la saliente, cambió al 77% de los policías que tenían un puesto de mando.¹⁰

Bergman (2007) y Sabet (2012) han destacado que la constante rotación de personal no recompensa la conducta profesional, pero sí, en cambio, promueve que los titulares de los puestos de mandos estén motivados a obtener las máximas ganancias del cargo, en tanto saben que estos son efímeros y que las ganancias que puedan obtener de ellos se verán reducidas con los cambios futuros. Así también, debido a la amplia discrecionalidad en la asignación de puestos de mando, no hay garantía de que los mejores calificados cubrirán los puestos vacantes, y sí, en cambio, que la lealtad y no la eficacia o la honestidad sea lo que se recompense.

El poder de los gobernantes para asignar a los jefes policiales -y de éstos para imponer a la cadena de mando- permite que los puestos de mando sean usados como recursos canjeables o moneda de pago,

⁹ Se puede observar que cuando la salida de un jefe policial obedece a un ascenso a promoción de su carrera política -como hacerse cargo de otra institución pública o buscar una candidatura de elección popular-, las líneas de influencia y protección política no sufren fuertes alteraciones y, por lo tanto, no hay muchos cambios de mando. En estos casos lo que se observa es que los cambios en los puestos de mando son mínimos. Por lo común todas las posiciones continúan estando protegidas y amparadas por las autoridades gubernamentales en turno. Por el contrario, cuando hay cambio de administración -y más aún si el nuevo gobierno proviene de un diferente partido al saliente-, o cuando el jefe policial es destituido o expulsado de la institución por un escándalo público, es común que un mayor número de titulares en puestos de mandos sea cambiado.

¹⁰ Este porcentaje se observa al comparar los titulares de puestos de mando que se registraron en el "orden del día" del 30 de septiembre de 2015 -cuando el jefe policial era José Ángel Campa Molina, bajo una administración municipal del PRI-, con los titulares de los puestos de mando del "orden del día" de la primera semana de febrero del 2016, correspondiente a la administración municipal entrante del partido Movimiento Ciudadano, cuyo jefe de policía era Salvador Caro Cabrera.

de tal manera que en ocasiones se ha visto que el gobernante afirme haber otorgado el puesto de jefe policial a alguien recomendado por alguna otra autoridad o por compromisos de campaña.¹¹ Así también es de esperar que los gobernantes busquen cierto perfil en los candidatos al puesto de jefe policial y que a su vez estos se preocupen porque los puestos de mandos medios y bajos sean ocupados por los policías más capaces. Sin embargo, entre los estudiosos del tema policial en México se ha generado una concepción poco honrosa del perfil del mando policial, como alguien que para ocupar el puesto llega a acuerdos con el gobernante en turno para rendirle lealtad y obediencia fiel a cambio de lo cual se le permite manejar la institución para beneficio particular. Así lo observan Azaola y Ruiz (2010:20) cuando afirman que los policías de la ciudad de México obedecen a sus superiores jerárquicos no sólo por una interiorización de reglas en torno a la disciplina, sino también por “acuerdos implícitos” entre los mandos y los subordinados para la obtención de beneficios ilegales que deben ser vistos como “regalos” o “dones” a cambio de lealtad.

Nos parece que las motivaciones para asignar a un jefe policial basado en la búsqueda de ganancias particulares se colocan en el extremo de las posibilidades que otorga el que el puesto de jefe policial se asigne de manera discrecional sin más requisito que la voluntad del gobernante en turno. En el otro extremo tendríamos motivaciones más loables y honestas, como por ejemplo la búsqueda de mejora institucional. Y en medio podríamos ubicar la necesidad de los gobernantes para tener un jefe policial que en tiempos de alternancia pueda manejar la institución de una manera que políticamente favorezca al gobierno en turno; o sea, que pueda hacer frente a un escenario de competencia electoral efectiva donde los ataques de los opositores y la atención mediática sobre las instituciones de gobierno son constantes. Esta última posibilidad es la percepción que varios estudios sobre la institución han asumido en los últimos años.¹²

Cualesquiera sean las razones por las que un gobernante elija a una determinada persona para ocupar el cargo, una vez que el jefe policial es asignado, por lo común impone a gente de su confianza en los puestos altos de la corporación policial, pero en la asignación de los demás puestos de la cadena de mando, sobre todo si se trata de una institución policial de una ciudad grande, muy seguramente tendrá dificultades para hacer una elección basada en su conocimiento personal de los perfiles de los policías, ya que, por lo común -como se puede observar en el cuadro 1- procede de otra institución y su pasado laboral no está ligado a las actividades policiales de la institución. Si bien pueden servirle de guía los expedientes e información administrativa de los policías con los que cuenta la institución (antigüedad, grados, cargos, premios, capacitaciones, registro de sanciones, etc.) es muy posible que se le acerque gente interna y externa a la institución que le pidan, recomienden o exijan asignar a tales o cuales policías. Así, por ejemplo, lo hace constar Tamez (2016), exjefe de la policía tapatía, al señalar las presiones que diversos actores de la política local le hicieron para colocar a gente recomendada en puestos de mando (así como para evitar sanciones a policías, asignar escoltas y dejar libres a detenidos).

Para muchos policías la necesidad de contar con influencias es importante porque los superiores jerárquicos -o a través de su conducto- son los que otorgan diversos recursos, beneficios y castigos laborales. Por

11 Como casos que apoyan lo que aquí se afirma podemos mencionar al presidente municipal de Ciudad del Carmen (Campeche), quien en octubre del 2015 afirmó que había designado a Guillermo Zayas González (involucrado en un proceso penal) como director de la policía por recomendación del comisionado nacional de seguridad, Renato Sales Heredia (La Jornada, 6 de octubre de 2015, p. 25). Este caso es parecido al del alcalde de Iguala en funciones en el año 2015, quien ante cuestionamientos por designar a Crisóforo Tinoco Bahena como jefe policial del municipio -quien había sido cesado en 2013 por atacar a policías de otro municipio y se le relacionó con el cártel Guerreros Unidos-, señaló que “muchos de los nombramientos son por compromisos de campaña, por lo que dijo que no son nombramientos definitivos por tres años” (Excélsior, 30 de septiembre de 2015)

12 Véase, por ejemplo, a Alvarado, 2012; Sabet, 2012, y Bailey, 2014.

variados y diferentes motivos un policía puede buscar tener un determinado horario de trabajo (diurno, nocturno, de 8 horas, de 12 o 24 horas), una determinada zona de adscripción (en vecindarios tranquilos o conflictivos, en zonas comerciales, turísticas, de esparcimiento, en oficinas gubernamentales o en módulos de vigilancia, con alta incidencia delictiva o no, cerca de su hogar o lejos de él, etc.), un determinado cargo o puesto (técnico, administrativo u operativo), la pertenencia a un grupo especializado de reacción o de prevención, patrullar con un determinado compañero, tener vacaciones en una determinada época del año, etc.; todo lo cual puede ser asignado por un superior jerárquico o por alguien que tenga influencia sobre los superiores jerárquicos. Pero como no todos pueden ver satisfechos sus deseos e intereses, en tanto los bienes siempre son limitados, algunos policías los consiguen a través de redes de influencia en la misma corporación, en el Ayuntamiento o en un partido político. Por ello, hay policías que se adhieren al partido político dominante y participan en la campaña de los candidatos que tiene más posibilidades de llegar al poder gubernamental. Hace algunos años Haro Reyes, estudioso de la seguridad pública, denunciaba el clientelismo político que se vive en los cuerpos policiales que tienen su sede en la ZMG:

En muchas de las corporaciones los policías que ingresan son personas que ayudaron a las campañas electorales o que guardan afinidad con algún directivo, lo que genera que sean admitidos sin revisar su trayectoria [La Jornada, 4 de junio de 2011].

Para los policías en servicio, incluso del más bajo rango, las relaciones con autoridades de gobierno, personalidades políticas o miembros del partido en el poder les permite tanto la obtención de beneficios como les facilita tener “un escudo” que detenga la supervisión o sanciones ante mala conducta:

Cuando trabajaba como policía yo era miembro activo del comité municipal de Acción Nacional [PAN]. El regidor tenía su padrón y te buscaba para que votaras por él en una asamblea interna para elegir a un diputado por ese distrito. Él se iba a lanzar para diputado federal por el distrito 9, en aquel entonces le tocó el hueso de Asuntos Internos, entonces como andábamos en las campañas, él me hizo varios paros. Conocí a mucha gente en el partido que me hicieron varios paros. Yo me escudaba con ellos. Si me arrestaban o me castigaban por andar de cabrón, me ayudaban, me servían de escudo. Todo esto lo hice para tener un cojincito, para que me echaran la mano ante las broncas {Miguel, expolicía, 2014}.

En un contexto donde diversa gente externa e interna a la institución policial incide en la asignación de cargos, puestos y diversos beneficios laborales, los superiores jerárquicos no pueden tener la seguridad de que no les acarrearán problemas el supervisar y ejercer sanciones a los que identifican como recomendados. Más aún con normas informales de conducta que dictan que a los aliados y amigos no se les supervisa ni sanciona.

Es muy raro que los superiores jerárquicos de alta jerarquía sean investigados por la propia corporación policial,¹³ pero sí, por el contrario, que muchas destituciones, e incluso procesos judiciales contra policías de nivel bajo y medio, se generen en la propia institución como un mecanismo de venganza o para deshacerse de los indeseables políticamente, como lo han señalado diversos estudios (por ejemplo, Azaola y Ruiz, 2009) y lo denuncian constantemente los policías:

Cada cambio de administración, traen su gente, traen sus criterios; entonces dicen, ‘hay que deshacernos de toda la gente de fulanito’. Y a todos los que habían tomado mando en la anterior administración los quitan, y

¹³ Lo cual no quiere decir que no lleguen a ser detenidos y acusados de cometer crímenes por otras instancias de justicia. Recientemente, el titular de la Secretaría de Seguridad Pública durante el gobierno del presidente Felipe Calderón (2006-2012) fue detenido en USA acusado de haber colaborado con el Cártel de Sinaloa, y el expresidente afirma reiteradamente que su gobierno nunca tuvo información sobre tales actos. Véase: <https://www.eluniversal.com.mx/nacion/mi-gobierno-no-conocia-los-nexos-de-garcia-luna-con-el-narcotrafico-calderon>

a muchos los *congelan* [ubicar en tareas por debajo de su grado y capacidades] como castigo por haber sido protegidos de los anteriores jefes {Ramón, comandante segundo, 2010}.

Las lealtades están supeditadas a los intereses políticos de los que están en el poder. Todos los priistas voltearon la bandera a los panistas, vuelve a llegar una nueva administración y vuelven a voltear bandera {José, policía de línea, 2010}.

Entonces, en resumen, desde la forma dominante por la cual se asignan los puestos de mando, éstos pueden observarse como recursos asignados de manera temporal a aquellos que tienen alguna influencia y que pueden ser usados a favor de protegidos y en contra de indeseables. Esta forma de asignar los puestos de mandos limita el alcance de la autonomía del superior jerárquico y el uso responsable de su autoridad para ejercer supervisión sobre los subordinados. Pero además hay otros aspectos derivados de la asignación discrecional de los puestos de mando que pueden llevar a los titulares de los puestos de mando a negarse a realizar una supervisión estricta. En particular nos referimos a la incertidumbre que existe tanto sobre la duración de los puestos de mando como sobre la identidad de quiénes en el futuro cercano los ocuparán. Esto es lo que abordaremos a continuación.

USO POLÍTICO DE LA SUPERVISIÓN POLICIAL

Como ya hemos aludido, los altos mandos por lo común salen de la institución cuando cambia una administración, pero no ocurre lo mismo con el resto de la cadena de mando. Es posible observar que la cantidad de salidas institucionales va disminuyendo según los cargos de mando se encuentran más alejados de la cúspide y más cercanos a la base; o sea, mientras es común encontrar que, con el cambio de una administración, el jefe policial y algunos altos mandos abandonan la institución, es difícil encontrar mandos de nivel bajo que salgan de la institución al salir un jefe policial. Esto significa que los mandos medios están orientados a la institución y que ambos grupos se encuentran en gran medida con diferentes funciones e intereses (Alvarado, 2012).

Sin embargo, hay otras razones que también distancian al jefe de la institución de los policías que se ubican sobre todo en los más bajos rangos jerárquicos. Todas las instituciones policiales tienen una lógica de ejercicio de autoridad jerarquizada que posibilita la distribución de responsabilidades sobre un grupo limitado de policías. Todo policía siempre tiene identificado un solo mando y le está prohibido dirigirse a otra autoridad (esto es, no puede “brincar conductos”), así como toda autoridad procura respetar al mando inmediato superior no ejerciendo mando ni autoridad de los subordinados de este si no es con su consentimiento o a través de su conducto. Bajo esta lógica de mando y ejercicio de autoridad, la tropa recibe órdenes y supervisión cotidiana de un mando ubicado en los niveles inferiores de autoridad, no en los superiores. Entre más grande sea la organización policial en términos de número de elementos es más probable que el contacto de un policía de tropa con el director general sea prácticamente inexistente. Este por lo común sólo tiene contacto con los altos mandos, quienes a su vez mantienen una supervisión sobre los comandantes, pero prácticamente ningún contacto con los mandos bajos, quienes, en última instancia, son los que mejor conocen la ciudad y poseen conocimientos, experiencias y control sobre los policías de tropa.

Con esto lo que queremos señalar es que los puestos de mandos medios y mandos bajos son, comúnmente, entregados a personal de la misma institución, no a personal externo a ella como sucede con los puestos

altos (véase la procedencia de los jefes policiales que se registran en el Cuadro 1), cuyos titulares, comúnmente, sobre todo en organizaciones policiales de dimensiones mayores, no conocen a los policías de la institución, especialmente a los que se encuentran en los niveles bajos de la jerarquía de mando.

Así, se tiene por lo común una cadena de mando con eslabones orientados a distintos fines. Por ello, la supervisión asociada a la cadena de mando debe analizarse a distintos niveles pues las responsabilidades y consecuencias de una falta de supervisión son diferentes, para cada nivel de mando. Esto es algo que ya han observado otros estudiosos, como Alvarado (2012:258) cuando afirma que “las oportunidades de control están restringidas y concentradas en ciertos ‘nodos’ intermedios de la organización y no entre los muchos ‘principales’”.

La existencia de diferencias de autoridad, poder e influencia en la cadena de mando ha generado, entre autoridades de gobierno y estudiosos de la organización policial en México una imagen de los policías como organizados en grupos de poder que tienen el control de la institución para sus intereses particulares y que han hecho que las reformas policiales fracasen.

Así, de vez en cuando, autoridades de algunos estados o municipios del país denuncian la existencia de grupos al interior de las corporaciones policiales que buscan imponer sus condiciones a los gobernantes para tener control sobre la institución y sus recursos.¹⁴ De la misma manera, ha sido muy común durante los años de la alternancia que al tomar posesión de una institución policial un nuevo gobierno, sobre todo si es de distinto color partidista que el saliente, denuncie que la institución policial se encuentra muy corrompida y vinculada con el crimen organizado por lo que se ve obligado a hacer cambios en la cadena de mando e incluso a destituir o encarcelar a funcionarios policiales.¹⁵ Por ello,

“uno de los parámetros que con mayor frecuencia ha utilizado desde hace algunos años la Secretaría de Seguridad Pública para rendir cuentas, es el número de policías que han sido consignados por haber cometido diversos ilícitos. No sólo eso, sino que parecería que uno de los indicadores que mejor hablaría de una determinada administración, sería el número de policías que hubiera logrado consignar”. [Azaola, 2006:62]

Desde que en los años noventa iniciaron en el país las políticas de depuración de las instituciones policiales, miles de policías han sido destituidos y muchos de ellos han tenido que ser reinstalados por órdenes de tribunales que han observado una violación a los derechos laborales o a los procedimientos legales. Y, sin embargo, no ha habido evidencias sólidas que demuestren la existencia de grupos de policías que tengan el control de alguna de los cientos de instituciones policiales del país, pero sí, en cambio, ha sido evidente que las autoridades se han resistido a destituir, como lo marca la Constitución, a policías que han

¹⁴ El grupo más conocido entre los analistas de los estudios policiales en México es el denominado La Hermandad, con presencia desde los años setenta en la capital del país (véase Pansters y Castillo, 2007); sin embargo, ha habido denuncias de otros conformados fuera de la capital del país. Por ejemplo, en la ciudad de Guadalajara en el año 2000 aparecieron varias notas periodísticas donde el director de la policía tapatía denunciaba la existencia de grupos de poder que controlaban a los policías, “fuerzas oscuras que ambicionan el poder dentro de la corporación”, señalaba en aquella ocasión. Aunque nunca demostró la existencia de tales grupos sí justificó con ello el cambio de mandos en la corporación, incluyendo al director y al subdirector operativo (véase el periódico El Mural, 24 de noviembre de 2000). Más recientemente, el secretario de gobierno de Tabasco, Raúl Ojeda Zubieta, denunció que durante administraciones pasadas se crearon mafias al interior de la Policía del Estado, quienes a través de revueltas imponían a mandos. Esto lo señala después de casi 15 días de paro de los policías estatales, quienes demandaban mejores condiciones salariales y laborales (véase La Jornada, 28 de marzo de 2014, p. 13 y El Heraldo de Tabasco, 31 de marzo de 2014).

¹⁵ Los recientes arrestos de gobernadores, jefes y mandos policiales a lo largo y ancho del país, así como la toma de muchas policías locales acusadas de estar infiltradas por criminales, las más de las veces han sido golpes mediáticos contra los opositores políticos. En la mayoría de casos no se ha logrado demostrar delito alguno o han consignado sólo a unos pocos policías. Por ejemplo, de las 14 policías municipales jaliscienses intervenidas entre el 2014 y marzo de 2018 acusadas de trabajar para criminales, sólo 54 policías han sido acusados de vínculos con la delincuencia organizada. Véase El Informador, 13 de marzo de 2018.

reprobado los exámenes de confianza que recientemente han sido implementados como medida para limpiar de malos policías a todas las instituciones policiales del país.¹⁶

Pero mientras puede observarse resistencias para despedir a muchos policías, al mismo tiempo se tiene una abierta disposición para deshacerse de los policías identificados como aliados de una corriente política opositora. Así, las conexiones partidistas a menudo tienen consecuencias potencialmente graves:

Ahora el mando está hostigando a los comandantes. Ahora la mayoría de mandos no tiene experiencia. Y ahora todos los del PAN están corridos. Ahora están mandando gente del PRI o que no tenga partido,. [Roberto, policía segundo, 2010]

Las políticas de depuración cumplen una doble función. Por un lado, es políticamente rentable mantener una imagen de autoridad que busca limpiar la institución policial. Como Sabet (2012) ha argumentado, a las autoridades policiales les conviene descargar los males de la institución en el personal operativo de la corporación, como un recurso ideológico que legitima su posición y los exime de responsabilidades para hacer cambios de mayor envergadura más allá de la supuesta limpieza de las instituciones policiales a través de políticas de depuración. Por otro lado, funcionan como una estrategia para detener una posible inconformidad generalizada de policías a través de la amenaza de acusar y encarcelar a quienes se opongan.

Sin embargo, los superiores jerárquicos que dejan de tener cargos no sólo se ven amenazados por las altas jerarquías entrantes, sino también por los colegas de su propia institución debido especialmente a que la rotación constante de titulares en puestos de mando provoca que las posiciones de autoridad entre mandos y subordinados se intercambien constantemente y, con ello, las acciones de supervisión y la aplicación de sanciones sean guiadas por la incertidumbre de quiénes y cuando ocuparán puestos de autoridad. Esto se complejiza aún más, pero se entiende mejor, si se toman en cuenta cómo operan las diferencias de rango, grado y cargo.

UNA SUPERVISIÓN DIFERENCIADA A PARTIR DE LAS DIFERENCIAS DE GRADO Y CARGO

Puesto que los superiores jerárquicos de nivel medio y bajo permanecen en la institución son ellos los que con su presencia cotidiana establecen, en última instancia, la forma y lógica de la supervisión de los subordinados, y aun cuando llegan a ser removidos de sus puestos de mando no todos pierden su autoridad. Para comprender de manera más clara este último señalamiento es necesario tener en cuenta las diferencias que existen entre superior jerárquico con grado y superior jerárquico con mando, como trataremos de explicar a continuación.

La prerrogativa de la autoridad de gobierno para imponer a los titulares en los puestos de mando perjudica la relación esperada entre la capacidad de los titulares de un grado de ejercer su autoridad y la posibilidad de estar ubicado en un cargo donde efectivamente puedan ejercer dicha autoridad. Para dimensionar esta falta de vinculación entre grado y cargo es necesario tomar en cuenta que, a través de un nombramiento

¹⁶ Así, en octubre de 2016, la organización ciudadana Causa en Común denunciaba que según datos oficiales más de 28 mil policías reprobados en el país –que equivalen al 9.2% del total- seguían laborando. Véase: <http://www.animalpolitico.com/2016/10/mas-28-mil-policias-mexico-no-aptos-cargo/>

formal, todo policía se ubica en la jerarquía de mando con un grado que determina su salario (por ello también se le conoce como “grado nominal”) y lo ubica en una función o tarea dentro de dicha jerarquía de mando, así como también le delega responsabilidad y derechos para ejercer mando y supervisión sobre los grados inferiores, con excepción, claro está, del nivel jerárquico más bajo.

Entre más alto el grado se ubique en la pirámide jerárquica más alto el sueldo,¹⁷ pero también más altas las responsabilidades y el poder de autoridad sobre personal con inferior rango. Por ejemplo, en México el poder de ejercer sanciones sobre aquellos que cometan faltas administrativas lo tienen por lo común los grados altos y medios, pero no los bajos. En sentido inverso, entre más alejado se encuentren los rangos de la cúspide, menores son sus responsabilidades y prerrogativas.

Dependiendo de las dimensiones de la institución y de sus disposiciones reglamentarias pueden existir varios eslabones de grado jerárquico, pero por lo común, atendiendo a las funciones de responsabilidad, todos caben en alguno de los siguientes tres grupos: altos, medios y bajos. En el siguiente cuadro podemos observar la cantidad de policías agrupados de manera piramidal en grados, puestos de mando y grupos jerárquicos para el caso de la PMG, institución que cuenta con 2,544 policías.

CUADRO 2

Cantidad de grados en puestos y grupos de mando Policía Municipal de Guadalajara

CANTIDAD DE POLICÍAS (Estado de fuerza)	GRADO JERÁRQUICO	CARGO O PUESTO DE MANDO	GRUPO JERÁRQUICO DE MANDO
1	Comisario	Comisario General	MANDOS ALTOS
2	Inspector Operativo	Director de las Fuerzas de Seguridad Ciudadana	
2	Sub Inspector Operativo	Supervisor General	
7	Oficial	Coordinador operativo	MANDOS MEDIOS
19	Suboficial	Primer comandante	
63	Policía primero	Segundo comandante	
191	Policía segundo	Encargado del turno	MANDOS BAJOS
580	Policía tercero	Ayudante del encargado del turno	
1679	Policía (también conocidos como “policías de línea”)	Sin mando	SIN MANDO

Fuente: Elaboración propia a partir de la información proporcionada por la “Unidad de Investigación” de la Policía Municipal de Guadalajara en diciembre de 2018.

¹⁷ La diferencia de sueldo entre un policía municipal que ocupa el primer eslabón de la jerarquía y el último puede ser de más del 400%, como ocurre en los casos de las policías de los municipios de Zapopan y Guadalajara. Véase el documento elaborado por la Agencia Metropolitana de Seguridad, titulado “Homologación salarial y condiciones laborales para las policías del AMG, 2019”, que se puede descargar en: https://www.dropbox.com/s/nxbqtdseqm4hne/00%20PH%20INTEGRADO.pdf?dl=0&fbclid=IwAR2Gq1V-AdJzc61_cFxfBoG9ghGMTIH9IMoR5hGXZ1EPMdCIHY0oK87LY

Como podemos observar, existe una relación entre grado y cargo. Para un determinado puesto de mando existe un determinado grado,¹⁸ de tal manera que lo ideal es que un policía con el grado de inspector u oficial cumpla efectivamente las funciones de inspector o de comandante. Sin embargo, la prerrogativa de los jefes policiales para imponer a los titulares de los puestos de mando requiere de la libertad suficiente para asignar cargos a cualquier policía, incluyendo a aquellos que no cuenten con el grado correspondiente a la función de mando que se busca desempeñen, con lo cual se rompe la relación entre grado y cargo.

Como una forma de garantizar que policías con bajo grado nominal sean obedecidos por policías con un mayor grado nominal se encuentra instaurada en todas las corporaciones policiales del país la figura administrativa conocida como "habilitación". A través de ella las máximas autoridades otorgan, sin nombramiento laboral de por medio, un grado de manera temporal y una compensación económica a aquellos policías que asignan de manera discrecional para ocupar un cargo superior al que su grado nominal les permite.¹⁹ La habilitación en el cargo llega a su fin cuando la administración en turno deja de gobernar o cuando la jefatura simplemente lo disponga.

La habilitación es necesaria por dos razones. La primera es que los grados exigen e imponen respeto y autoridad, normativa y deontológicamente,²⁰ y en este sentido, un policía con mando pero sin grado tendría dificultades para hacerse obedecer. La segunda es que debido a los constantes cambios de jefes policiales y, consecuentemente, del resto de puestos de mando, se hace prácticamente imposible otorgar y quitar grados formales cada vez que alguien abandone u ocupe un puesto, pues se generarían problemas administrativos, económicos y laborales de difícil solución para la institución.

Así entonces, en las corporaciones policiales mexicanas existen dos tipos de superiores jerárquicos encargados de imponer la disciplina y el control. A uno se le conoce como superior por cargo y al otro superior por grado. El primero tiene un puesto de mando independientemente de su grado nominal porque una autoridad superior lo habilitó para tal función. El segundo posee un nombramiento formal que lo ubica con autoridad sobre los rangos inferiores, aunque no necesariamente tenga un puesto de mando.

Para entender los argumentos del resto del artículo le rogamos al lector que tenga muy en cuenta que para fines de supervisión (que es el tema que aquí nos ocupa) sólo el superior por cargo tiene el poder y responsabilidad sobre un grupo de subordinados, de los cuales está a *cargo* y, entre otras cosas, está obligado a organizarlos laboralmente, darles órdenes y, en su caso, castigar las faltas administrativas o reportar a superiores jerárquicos cuando sepa de alguna falta grave o delito que ellos cometan. Por su parte, el superior por grado, si no tiene un cargo, sólo puede imponer disciplina y control sobre las personas que ocupan niveles inferiores por medio de arrestos en caso de que los observe cometiendo alguna falta administrativa.

Cabe también señalar que aun cuando el superior jerárquico con grado tenga un rango igual o más alto que aquel que ocupa el cargo de mando, su posición es de subordinación y debe, por lo tanto, rendir

18 Es común la desaparición o creación de unidades, cuerpos especializados, grupos de apoyo, o la reconfiguración de zonas o áreas de vigilancia, con lo cual las corporaciones policiales reducen o acrecientan los puestos de mando.

19 Para compensar la responsabilidad que tiene un policía de grado inferior al cargo superior al que fue habilitado se le otorgan apoyos económicos al salario, por lo común de manera discrecional y secreta, aunque en los últimos años algunos gobiernos intentan transparentar y reglamentar, como es el caso de la PMG. Véase, Gaceta Municipal del Ayuntamiento de Guadalajara, Suplemento. Tomo IV. Ejemplar 9. Año 91. 6 de agosto, 2008. <https://transparencia.guadalajara.gob.mx/sites/default/files/GacetaTomoIVejemplar9Agosto6.pdf>

20 Los reglamentos policiales tienen varios artículos que otorgan autoridad para mandar y sancionar de acuerdo al grado que se ostente. Así también existen valores y principios de reconocimiento, subordinación y respeto sobre los policías con grado y mando, como muchos observadores de las instituciones policial han podido dar cuenta; entre otros Azaola, 2006; Suárez de Garay, 2006 y Sabet, 2012.

obediencia a las órdenes que este último le emita. De esta manera, la jerarquía de mando se impone a través del cargo, no del grado.

Ahora bien, a pesar de que las promociones de ascenso no son comunes hay una gran cantidad de policías que por diversos motivos han obtenido ascensos en el transcurso de su vida laboral que los faculta para desempeñar las funciones de mando. Sin embargo, no hay suficientes puestos de mando para todos los que tienen un grado de superior jerárquico. En la PMG se tienen 285 superiores jerárquicos con grado y sólo 121 policías con cargo o puesto de mando.²¹ Esto es, la institución tiene más superiores jerárquicos sin puestos de mando que con ellos, pero no exclusivamente por carencia de puestos de mando, sino también porque los que hay son en su mayor parte asignados a policías con los más bajos rangos en la jerarquía de mando.

Como puede observarse en el cuadro 3, los puestos de mando no son entregados solamente a superiores jerárquicos con grado, sino también a policías terceros, cuyo grado no les confiere poder de sanción, y a policías de línea, que no son superiores jerárquicos por ocupar el último rango o escalón en la pirámide jerárquica. Así, de los 285 superiores jerárquicos con grado que tiene la institución policial, sólo 45 ejercían un puesto de mando; o sea, por cada policía con rango de mando que sí está ubicado efectivamente en un puesto de mando existen seis superiores jerárquicos con mando que no lo tienen y, por lo tanto, se encuentran subejerciendo conocimientos, experiencias y capacidades.

CUADRO 3

Diferencias entre puestos otorgados y grados existentes

GRADO DEL MANDO	ESTADO DE FUERZA SEGÚN GRADO NOMINAL	HABILITADOS EN PUESTOS DE MANDO SEGÚN EL ORDEN DEL DÍA	PORCENTAJE DE SUPERIORES JERÁRQUICOS SIN PUESTO DE MANDO
DIRECTIVOS	5	3	(2) 66%
OFICIALES	7	4	(3) 75%
SUBOFICIALES	19	9	(10) 111%
POLICÍAS PRIMERO	63	15	(48) 320%
POLICÍAS SEGUNDO	191	14	(177) 1,264%
SUBTOTAL DE SUPERIORES JERÁRQUICOS QUE PUEDEN EJERCER SANCIONES	285	45	(240) 533%
POLICÍAS TERCERO	580	23	(557) 2,421%
TOTAL DE SUPERIORES JERÁRQUICOS	865	68	(797) 1,172%
POLICÍAS DE LÍNEA	1,679	53	
TOTAL	2,544	121	

Fuente: Elaboración propia con base en los "órdenes del día" de la primera semana de febrero de 2016 y en el "estado de fuerza" proporcionado por la "Unidad de Investigación" de la Policía Municipal de Guadalajara.

21 No se toman en cuenta los 580 policías terceros -también conocidos como "ayudantes del jefe del polígono", "ayudantes del responsable de turno" o "ayudantes del supervisor" o "ayudantes del capitán", que representan el último escalón de la pirámide en rango de superior jerárquico. Aquí solo queremos destacar aquellos rangos superiores que tienen poder para sancionar y que se encuentran contemplados en las "órdenes del día". Los policías terceros no cuentan con poder para sancionar ni los contempla el "orden del día", ya que su designación es atribución discrecional de los mandos medios.

Se podría señalar que, en principio, esto no tendría porque ser un problema para el ejercicio de la autoridad y de la supervisión. Entre más gente con experiencia y capacidad tenga una institución, aun cuando sea cumpliendo funciones menores, mejor. Sin embargo, hay que tomar en cuenta que el grado impone autoridad y con ello consideraciones formales e informales sobre la persona que lo detenta. En este sentido, el mando a cargo puede tener ciertas reticencias para supervisar de manera estricta a aquellos subordinados que mantienen un grado igual al rango de mando que el cargo le confiere; peor todavía, si su grado nominal es el más bajo de la pirámide jerárquica.

Como podemos observar en el cuadro 4, en la PMG existe una baja correspondencia entre grado y cargo óptimo. El 81% de las habilitaciones que en la PMG se generaron en febrero de 2016 correspondieron a policías que no tenían el grado óptimo contemplado en el reglamento, sino un grado inferior; esto es, cumplen funciones de autoridad y mando mayores a los que su grado establece.

CUADRO 4

Grado y puestos de mandos habilitados en la PMG

GRADO	Porcentaje de puestos de mando que corresponden de manera óptima con el grado ostentado del titular	Porcentaje de puestos de mando con funciones de cargo por encima del grado ostentado por el titular	Porcentaje de puestos de mando con funciones de cargo por debajo del grado ostentado por el titular
Comisario (1)	0	(1) 100	0
Inspector (1)	0	(1) 100	0
Subinspector (1)	0	(1) 100	0
Oficial (4)	(3) 75%	0	(1) 25%
Suboficial (9)	(4) 44.4%	(1) 11.2%	(4) 44.4%
Policía primero (15)	(6) 40%	(9) 60%	0
Policía segundo (14)	(5) 35.7%	(9) 64.3%	0
Policía tercero (23)	0	(23) 100%	0
Policía de línea (53)	0	(53) 100%	0
121	(18) 14.9%	(98) 81%	(5) 4.1%

Fuente: Elaboración propia con base en el "orden del día" de la primera semana de febrero de 2016.

Las diferencias entre grado y cargo no implican sólo un escalón o nivel de la pirámide jerárquica, sino que los titulares de los puestos de mando habilitados tienen en su mayoría grados que los ubican en dos, tres o cuatro niveles por debajo del rango jerárquico necesario para asumir las responsabilidades del cargo

en que se encuentran asignados. En el caso que nos ocupa, el 70% de todos los titulares de puestos de mando son policías pertenecientes a los tres eslabones más bajos de la jerarquía policial. De estos, los policías con el más bajo rango (policías de línea) -que carecen de autoridad de mando- ocupan el 43% de todos los puestos de mando (véase el cuadro 5. Y más de la mitad de ellos tienen puestos de mando de comandante o mayor, lo que los habilita con mayor poder e influencia para distribuir beneficios y castigos, así como para asignar los puestos de mando inferiores.

CUADRO 5

Disposición de los puestos de mando según grado óptimo del puesto y grado nominal del titular

PUESTO DE MANDO	SUPERIOR JERÁRQUICO CON GRADO ÓPTIMO PARA EL CARGO	SUPERIOR JERÁRQUICO CON GRADO NO ÓPTIMO PARA EL CARGO							
		Sin grado	Oficial	Sub oficial	Policía primero	Policía segundo	Policía tercero	Policía de línea	
1 Comisario	Comisario General (0)	Maestro (1)							
1 Director de las Fuerzas...	Inspector Operativo (0)	Licenciado (1)							
1 Supervisor General	Subinspector Operativo (0)		1						
3 Secretarios Particulares	Sub oficial (0)	Licenciado (1)			2				
5 Coordinadores operativos	Oficial (3)			1				1	
2 Vigilantes generales de las guardias	Sub oficial (1)							1	
6 Responsables de las guardias	Policía primero (1)					3		2	
19 Primeros comandantes	Sub oficial (3)				7	2	3	4	
45 Segundos comandantes	Policía primero (5)			4		4	7	25	
38 Encargados de turno	Policía segundo (5)						13	20	
TOTALES									
121 (100%)	18 (14.9%)	3 (2.5%)	1 (0.8%)	5 (4.1%)	9 (7.4%)	9 (7.4%)	23 (18.8%)	53 (43.4%)	
		MANDOS ALTOS Y MEDIOS				MANDOS BAJOS			
		18 (14.9%)				85 (70.2%)			
		103 (85.1%)							

Fuente: Elaboración propia con base en el "orden del día" de la primera semana de febrero de 2016.

Es de esperar que la relación del personal con mando sobre subordinados que ostentan un mayor rango jerárquico se decante hacia la tolerancia, no sólo porque las diferencias de grado nominal implican manejos de autoridad, respeto y reconocimiento a la jerarquía nominal, sino también porque en un momento pasado los ahora subordinados tuvieron mando sobre él y porque es probable que en el futuro lo vuelvan a tener.

Como ya hemos señalado, cuando cambia una administración de gobierno, las altas jerarquías abandonan la institución, mientras las jerarquías medias y bajas, orientadas al trabajo policial, se quedan en la institución. Y si, durante el ejercicio de su autoridad -autoridad delegada a través de la habilitación- sus subordinados se vieron o sintieron afectados, es muy posible que lleguen a tener algunos problemas

en sus relaciones laborales cuando pierdan el cargo. Esta situación puede incluso llegar a tener graves consecuencias:

Hace algunos años, en la zona seis, hubo hasta muertos de policías porque siempre hay agresiones con compañeros que dejan de tener mando. Una de esas muertes fue de un policía primero, a él lo mató su mismo compañero de él. Lo mató por diferencias, porque a él lo mandaban y no se dejaba mandar. Entonces sacó la pistola y lo tronó ahí, adentro de la patrulla. Luego hizo la faramalla de que narcos habían llegado y los balacearon ahí al paso. Pero se supo que fue él y ahora está en la penal [Esteban, policía tercero, 2016]

En este sentido, ¿cómo esperar que los mandos habilitados ejerzan una supervisión estricta sobre sus subordinados si más temprano que tarde dejarán de tener el cargo y regresarán con el grueso de los policías, quienes, en caso de haberse visto sancionados o poco beneficiados, mostrarán su antipatía hacia su persona? Y, sobre todo, ¿cómo el mando puede ejercer una supervisión sobre muchos subordinados de quienes, en el contexto de constantes cambios, no puede llegar a saber si en el futuro llegarán a ocupar puestos de mando sobre él?

Así, no sólo es de esperarse una falta de disposición de ejercer una supervisión estricta por la conciencia de temporalidad del cargo, como lo ha señalado Sabet (2012), sino también por 1) las posibilidades de que cualquier policía, hasta el que ocupa el más bajo rango puede llegar a ser en el futuro superior jerárquico de quien ahora manda y 2) de que varios de los que sobre en un momento se tiene mando son personas con grado que mantienen autoridad y que podrían tomar represalias cuando vuelvan a ocupar posiciones de mando. Este tipo de subordinados continuarán con poder de autoridad, mientras el que ahora es mando con grado menor regresará a cumplir tareas del más bajo rango. Quizá por ello es que algunos jefes policiales como forma de proteger a quienes fueron habilitados con cargo de mando, pero dejan de serlo, los promueven de grado, los cambian de zona o los habilitan, aunque no realicen funciones de mando:

Yo tenía mando, pero no tenía cargo, no tenía nada. Yo no tenía grado, era sargento primero, pero yo tenía autoridad todavía, estaba en el área de mantenimiento de la Academia y conservaba esa jerarquía de capitán habilitado. Y esto porque el director operativo era mi amigo. [...] Pero luego ya no tuve a nadie. Ya regresé como policía de línea. Pero antes, como ya iban a correr al jefe de la policía e iba a cambiar todo, me dijo el jefe ¿A dónde te quieres ir? ¿A zona centro? Y me lo concedió. A los tres días me mandaron a zona centro. Era lo último, se acabó. [Miguel, expolicía, 2018]

De esta manera, la discrecionalidad con que se otorgan habilitaciones también fomenta un mayor crecimiento de policías con grados y, con ello, la posibilidad de que la estructura burocrática formal e informal crezca, ya sea a través de la creación de nuevos departamentos, tareas y funciones, o ya sea estableciendo nuevos cargos reales o ficticios.

CONCLUSIONES

La prerrogativa de los gobernantes de nombrar libremente a los jefes y éstos al resto de los puestos de mando representa un gran boquete por donde pueden filtrarse actores ilegales en las corporaciones policiales. Y esto no es nuevo. Ya desde hace tiempo los estudios policiales en México han hecho notar que la rotación de personal es conveniente para que la delincuencia organizada pueda tomar posiciones en las corporaciones policiales. De la misma manera, y como nos lo hace ver Schantz (2015), tampoco es

nueva la relación de protección y cuidado entre crimen organizado, gobernantes y policías. Pero lo que sí es reciente es el nivel de violencia y el poder de fuego de los criminales, a tal grado que parece no haber institución de gobierno que no pueda ser coaccionada o comprada.²² Sin embargo, la debilidad de las instituciones policiales no se encuentra solamente en sus carencias de recursos para hacer frente a los criminales, sino también en la forma en que se asignan los puestos de mando.

Como pudimos observar, la mayoría de jefes policiales no tienen una formación policial ni salen de las filas de la misma institución, ni mantienen contacto o son conocidos por el personal operativo. Si además se toma en cuenta que sus tareas y funciones son más políticas que operativas tenemos las condiciones para que sus actos, cualesquiera que estos sean, puedan mantenerse alejados del conocimiento de los policías, lo que minimiza los riesgos de verse envuelto en posibles escándalos mediáticos.

Debido a que una sola persona, sin procedencia ni compromiso institucional tiene el poder para asignar la totalidad de los puestos de mando, se puede llegar a suponer que basta con presionar al jefe de la policía o al gobernante en turno para tener el control de la institución. Empero, las corporaciones policiales se encuentran en medio de un contexto nacional de alternancia política que provoca, por un lado, que la institución tenga una mayor observancia social y política y, por otro, que haya compromisos influyentes y aliados presionando para tomar el control de la institución policial. Todo lo cual sin duda dificulta la entrega de la institución a manos de criminales, pero al mismo tiempo eleva el número de actores legales e ilegales que pueden buscar incidir a favor de tal o cual candidato -legal o ilegal- a ocupar el puesto de jefe policial.

Pero la debilidad de las corporaciones policiales no se debe solamente a que los altos mandos no tengan un arraigo institucional. El hecho de tener la prerrogativa de habilitar de manera discrecional a los titulares de todos los puestos de mando, provoca el establecimiento de diferencias de poder en el ejercicio de la autoridad y la supervisión entre los superiores jerárquicos con cargo y los superiores jerárquicos con grado.

Debido a estas diferencias, nos parece pertinente abogar por un análisis de los puestos de mando de la organización policial desde los niveles jerárquicos de autoridad, responsabilidad y control. De esta manera, por ejemplo, puede llegar a entenderse que una gran cantidad de policías, sin importar su grado nominal jerárquico, sean atractivos a los intereses de criminales en tanto han sido habilitados en puestos de mando y, por lo tanto, poseen conocimientos y experiencias que pueden poner al servicio de ellos. De la misma manera, se puede llegar a entender que un policía con grado nominal jerárquico, sin importar si tiene o no un puesto de mando, puede ser útil, no sólo porque en algún momento ha tenido cargo, sino también porque conserva poder de autoridad sobre superiores jerárquicos con menor rango que él. Siempre será bueno para un criminal tener a alguien dentro de una institución policial que no sea supervisado, cuestionado o vigilado por los mandos.

A la luz del presente análisis, cabe hacer la reflexión sobre lo cambiante y variable que llegan a ser tanto los factores que posibilitan la mala conducta policial como aquellos que dificultan su control. Hasta hace algunos años la corrupción interna en las corporaciones policiales del país era intensa y explicaba la corrupción externa. Libros como el de Arteaga y Botello (1994) denunciaban los pagos que debían hacer los policías para acceder a recursos o beneficios institucionales, entre los cuales se contaba el evitar ser supervisado o sancionado, tales pagos eran solventados y recompensados a través de la extorsión y otras conductas delictivas contra la ciudadanía. Si bien la corrupción interna no ha desaparecido del todo, sí se

²² Según datos proporcionados en el 2010 por el Senado de la República, 195 municipios -8% del total que existen en el país- estaban en ese entonces bajo la "hegemonía total" de los narcotraficantes (en Briscoe, 2014, pp. 41-42).

ha visto disminuida considerablemente sobre todo por una mayor vigilancia y exposición social y política de la institución. Sin embargo, en la actualidad la supervisión del superior jerárquico no parece tener mejores condiciones de desarrollo.

Desde hace ya algunos años estudiosos del tema (citados a lo largo de este documento) han evidenciado varias razones por las cuales la supervisión del superior jerárquico sobre sus subordinados puede no tener lugar, entre las cuales destacan a) el temor a perjudicar los intereses de un grupo criminal -cuando se sabe o sospecha de infiltración y vinculaciones con sus subordinados, b) la protección a policías compinches con los que se tiene una vinculación corrupta, c) el acatamiento a normas y valores de cuidado, secretismo y solidaridad propios de una subcultura policial, d) tolerancia a subordinados que pertenecen al mismo grupo político o de poder al interior de la corporación, e) temor al poder de subordinados que se encuentran protegidos por algún político o funcionario de gobierno.

Como hemos señalado, algunos de estos factores con razón están relacionados con la debilidad institucional de cambios constantes de mandos y de poco control sobre el perfil de los que ocuparán puestos de mando. Así, por ejemplo, lo hemos observado con las amplias oportunidades que tienen los criminales de tomar o cooptar la institución policial a través de las autoridades de gobierno en tiempos de alternancia política y con las oportunidades que cada cambio de gobierno ofrece a los policías para acceder a posiciones de poder e influencia.

Pero hay, además de todo, al menos otras dos razones -destacadas en este estudio-, que motivan a los superiores jerárquicos a no ejercer supervisión: f) la percepción de que en el futuro algunos de sus subordinados puedan tener mando sobre su persona g) el respeto y cuidado a la autoridad del personal subordinado con grados superiores al que ostenta.

En estos dos últimos casos, la falta de supervisión tiene su explicación en el conocimiento que el superior jerárquico tiene sobre la temporalidad de su cargo y en la incertidumbre sobre cómo quedará conformada la cadena de mando cuando a la institución llegue un nuevo jefe. Por ello, modificar la forma de asignar todos los puestos de mando y establecer procesos transparentes y confiables de promoción puede fortalecer, entre otras cosas, la supervisión interna basada en el superior jerárquico. Mientras tanto, nos parece que, en materia de control de la conducta policial, sigue teniendo vigencia el dicho cínico y lapidario de los policías mexicanos: *si quieres llegar a viejo hazte pendejo*.

BIBLIOGRAFÍA

ALVARADO Mendoza, Arturo. **El tamaño del infierno. Un estudio sobre la criminalidad en la Zona Metropolitana de la Ciudad de México**. México: El Colegio de México, 2012.

ARTEAGA Botello, Nelson y LÓPEZ Rivera Adrián. **Policia y corrupción. El caso de un municipio en México**. México: Plaza y Valdés Editores, 1998.

AZOLA Garrido, Elena. **Imagen y autoimagen de la policía de la ciudad de México**. México: Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social, Ediciones Coyoacán, 2006.

AZOLA Garrido, Elena y RUIZ Torres, Miquel Ángel. **Investigadores de papel. Poder y derechos humanos entre la policía judicial de la ciudad de México**. México: editorial Fontamara, 2009.

AZAOLA Garrido, Elena y RUIZ Torres, Miquel Ángel. 'De este delito por el que vengo' Historia de vida de policías sentenciados por secuestro en la penitenciaría de Santa Martha Acatitla. **Sistema Penal Revista de Ciencias Penales**, núm. 7, México: editorial Ubijus, 2010, pp. 13-47.

BAILEY, John. **Crimen e impunidad. Las trampas de la seguridad en México**. México: Penguin Random House Grupo editorial, 2014.

BERGMAN, Marcelo. **Seguridad Pública y Estado de México. Análisis de algunas iniciativas**. México: editorial Fontamara, 2007.

BRISCOE, Ivan. Evolución histórica de los nexos entre política, delito y economía en América Latina. In: BRISCOE, Ivan et al (ed.). **Redes Ilícita y Política en América Latina**. Estocolmo: IDEA Internacional, NIMD e Instituto Clingendael, 2014.

CASAR, María Amparo. Las bases político-institucionales del poder presidencial en México. **Política y Gobierno**, Vol. III, núm. 1, México: CIDE, 1996, pp. 61-92.

DAVIS, Diane E. Undermining the Rule of Law: Democratization and the Dark Side of Police Reform in Mexico. **Latin American Politics and Society**, vol. 48, núm. 1, Cambridge, 2006, pp. 56-86.

GONZÁLEZ Ruiz, Samuel ET AL. **Seguridad Pública en México. Problemas, perspectivas y propuestas**. México: UNAM, 1994.

HERNÁNDEZ Rodríguez, Rogelio. **El centro dividido. La nueva autonomía de los gobernadores**. México: El Colegio de México, 2008.

LOUBET DE BAYLE, Jean-Louis. **La policía. Aproximación sociopolítica**. Madrid: Acento Editorial, 1998.

MERINO, Mauricio. **La profesionalización municipal en México**. México: Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE), 2006.

PANSTERS, Wil y CASTILLO Berthier, Héctor. Violencia e inseguridad en la ciudad de México: entre la fragmentación y la politización. **Foro Internacional**, Vol. XLVII-3, número 189, El Colegio de México, 2007, pp. 577-615.

SABET, Daniel M. **Police Reform in Mexico. Informal Politics and the Challenge of Institutional Change**, USA: Stanford University Press, 2012.

SCHANTZ, Eric Michael. Surcando un hábito doméstico: La expansión interna del mercado de opiáceos y marihuana en México, 1936-1953. In: TRUJILLO Bretón, Jorge Alberto (coord.). **Voces y memorias del olvido. Historia, marginalidad y delito en América Latina**. Guadalajara: Universidad de Guadalajara, 2015.

SILVA, Forné, Carlos. **Policía, encuentros con la ciudadanía y aplicación de la ley en ciudad Nezahualcóyotl**. México: UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, serie Estudios Jurídicos, 2011.

SUÁREZ de Garay, María Eugenia. **Los policías: una averiguación antropológica**. Guadalajara: Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Occidente (ITESO) y editorial CUCSH-UdeG, 2006.

TAMEZ, Macedonio. **Política y corrupción. La crisis de inseguridad en México**. México: editorial Planeta, 2016.

VILLARREAL, Andrés. Political Competition and Violence in Mexico: Hierarchical Social Control in Local Patronage Structures. **American Sociological Review**, Vol. 67, No. 4, 2002, pp. 477-498.

ZEPEDA Lecuona, Guillermo. **La policía mexicana dentro del proceso de reforma del sistema penal**. México: Centro de Investigación para el Desarrollo A.C. (CIDAC), 2010. http://cidac.org/esp/uploads/1/La_polic__a_mexicana_dentro_del_proceso_de_reforma_del_sistema_penal_PDF.pdf

REVISTA
BRASILEIRA
DE **SEGURANÇA PÚBLICA**