



FLACSO
M É X I C O

MAESTRÍA EN DERECHOS HUMANOS Y DEMOCRACIA

Primera Promoción

Título:

**LOS RETOS DE LA REFORMA POLICIAL Y LA CAPACITACIÓN EN EL MARCO DEL ESTADO DE
DERECHO Y LA DEMOCRACIA EN MÉXICO**

Presenta:

Carla Miranda Chigüindo

Director de Tesis:

Dr. Gustavo Fondevila

México, D.F., mayo de 2009

LOS RETOS DE LA REFORMA POLICIAL Y LA CAPACITACIÓN EN EL MARCO DEL ESTADO DE DERECHO Y LA DEMOCRACIA EN MÉXICO

CONTENIDO

INTRODUCCIÓN

Capítulo 1. **MARCO CONCEPTUAL DEL ESTADO DE DERECHO Y LA REFORMA POLICIAL PARA LA DEMOCRACIA**

- a) El Estado de Derecho Democrático y sus elementos
- b) Policía Democrática
- c) Elementos teóricos de la reforma policial
- d) Profesionalización y policía profesional

Capítulo 2. **LA REFORMA DE LA POLICÍA EN MÉXICO Y LA CAPACITACIÓN POLICIAL**

- a) Antecedentes de la organización policial
- b) Marco Legal
- c) Organización de la Policía en México
- d) El Estado de la Policía en México
- e) Organización de la capacitación policial en México
- f) Política pública de Seguridad Pública en México y Reforma Policial
 - a. Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012
 - b. Estrategia Integral de Prevención del Delito y Combate a la Delincuencia
 - c. Programa Sectorial de Seguridad Pública
 - d. Acuerdo Nacional por la Seguridad, la Justicia y la Legalidad
 - e. Nuevo Modelo Institucional de Seguridad Pública
 - f. Nuevo Modelo Policial

Capítulo 3. **LA CAPACITACIÓN POLICIAL**

- a) Las experiencias de reforma policial en América Latina
- b) Importancia de la capacitación y la profesionalización en la reforma policial
- c) Los actores de la reforma policial
- d) La reforma policial mexicana en el 2008

CONCLUSIONES

BIBLIOGRAFÍA Y FUENTES CONSULTADAS

ANEXOS

INTRODUCCIÓN

El periodo presidencial que dio inicio con la elección más controvertida en la historia de México, en el año 2006, se ha caracterizado no sólo por ser altamente cuestionado en sus niveles de legitimidad, sino también porque los niveles de delincuencia y criminalidad se perciben como particularmente altos. La alta criminalidad y los altos índices de inseguridad pública han puesto bajo el reflector a las instituciones policiales como parte del problema, y por tanto, las políticas públicas encaminadas a generar procesos de reformas en este importante ámbito de la vida pública, son materia de discusión y análisis.

A lo largo del tiempo, la Policía¹ ha sido identificada como un órgano represor, brazo ejecutor de la ley del Estado represor, y organismo encargado de velar por los intereses de quienes ostentan poder social, económico o político, antes que por la seguridad de los ciudadanos y de la sociedad en general.

En México, hasta finales del siglo XX, la principal preocupación se centró en la construcción de bases democráticas mínimas para un Estado cuyo régimen de gobierno, autoritario y hegemónico, presentaba ya síntomas innegables de agotamiento y debilidad. “Durante los años noventa, en México se llevó a cabo una larga discusión en torno a la llamada reforma política, cuyo contenido fue exclusivamente electoral. En retrospectiva, lo que hubiera permitido una transición política más tersa y con mayor probabilidad de éxito en el caso mexicano, hubiera sido una reforma más amplia que incluyera una transformación institucional que pudiera darle forma a la nueva democracia, así como capacidad para procesar los conflictos y ajustes que inevitablemente vienen asociados a esos procesos” (Rubio, 2007: 125-126). La aspiración fundamental fue lograr instituciones que garantizaran comicios libres y legítimos y la construcción de un sistema electoral

¹ Para este trabajo, se usarán los criterios de referencia a *la Policía*, como la institución genérica que forma parte del Estado y cuya función se definirá en el transcurso del trabajo. Al hacer referencia al individuo que desempeña una función policial se usará el término *el policía*, solo con intenciones de generalizar. Y se usarán como sinónimos los términos *instituciones policiales*, *corporaciones policiales* y *cuerpos policiales*. Cuando estos términos se usen en singular, tienen una connotación semejante a la de *la Policía*.

fuerte, lo que fue un proceso que duró décadas. El logro de estas aspiraciones fue una prueba tangible del paso hacia un sistema democrático que sin embargo aún no termina de consolidarse en muchas de las estructuras que de antaño fueron las bases del régimen que terminaba.

La Policía como institución, fue una de las bases más importantes y fuertes del régimen autoritario que caracterizó a nuestro país durante la mayor parte del siglo XX. Las transformaciones que México ha vivido hacia un sistema político con mayor representatividad y participación ciudadanas y respeto las garantías individuales, sin embargo, olvidaron por mucho tiempo la trascendencia de esta institución, y hoy en día nos encontramos con instituciones policiales anquilosadas, con estructuras que siguen trabajando como en el viejo régimen y que no responden a las necesidades sociales e incluso políticas del país.

Uno de los ejes fundamentales en la conducción de las políticas al día de hoy, se refiere a la concreción de un Estado de Derecho en el que sea posible garantizar el ejercicio de los derechos fundamentales de los ciudadanos, y para este punto la Policía, como aquel órgano que permitirá la recuperación de la seguridad pública, es objeto de una reforma que tiene antecedentes desde la creación del Sistema Nacional de Seguridad Pública en 1995 y la reforma propuesta en 2005, cuyos puntos se retomaron en la gestión del Presidente Felipe Calderón y forman parte de la reforma actual. El contexto de una reforma policial debe ser el del Estado de Derecho y la Democracia, y las características de los modelos que se propongan deben ser acordes a este contexto. Para la administración federal actual la reforma policial es un proyecto de la mayor importancia, pues el incremento de la inseguridad se vincula, entre otras cosas, con la ineficiencia de las instituciones policiales. Esta preocupación está reflejada en los documentos que guían la actuación del gobierno federal, a partir del Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012, al dedicar un eje del mismo a desarrollar los planteamientos que permitirían restaurar el Estado de Derecho.

El punto de partida es el argumento de que la reforma de la Policía y la creación de un Modelo policial que sea congruente con un Estado de Derecho democrático y sus principios es una necesidad innegable. Sin embargo, la política que en este sentido ha propuesto el Gobierno Federal actual adolece de incongruencias que han hecho que al día de hoy considere la posibilidad de replantear la dirección de esta política, a riesgo de comprometer el éxito de una de las reformas esenciales del Estado mexicano, de no hacerlo.

El objeto de estudio son las propuestas que pueden denominarse como Reforma Policial a partir de su planteamiento en el Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012, hasta su concreción en lo que se denomina Nuevo Modelo Policial (NMP). Para acotar la investigación, de la gama de aspectos que refieren ambos se tomará siempre el de Capacitación Policial.

Al analizar la reforma policial que promueve el gobierno federal y su propuesta de nuevo modelo policial, se busca construir un marco conceptual que sirve como referente para identificar las características de la reforma que en materia de seguridad pública y policía se lleva hoy a cabo en nuestro país encaminada a la transformación de cuerpos policiales que respondan dentro de una sociedad democrática, en lo general, y en particular, haciendo énfasis en los aspectos de capacitación policial². Se identificarán los aspectos más débiles de la propuesta, pues se contrasta con los modelos teóricos de reforma policial y con la experiencia internacional y por tanto, se podrá perfilar una propuesta de redirección de la política. Los resultados del ejercicio empírico contribuirán a la construcción de tal perfil. Durante la investigación, se delinean los elementos del nuevo modelo policial que se desprende de los instrumentos de planeación que el gobierno federal ha publicado; se identifican factores de riesgo para la implementación de la

² Para el desarrollo de este trabajo, se usará el término Capacitación Policial, para denominar genéricamente a todas las fases que impliquen para el policía o aspirante algún o algunos procesos de aprendizaje y desarrollo de habilidades propias de la actividad policial. Esta definición es la que denota un rango más amplio, e incluye: formación inicial, adiestramiento, actualización, especialización y homólogos; diferenciándolo además, del proceso que implica la Profesionalización. Se reconoce la importancia y necesidad de diferenciar cada una de estas etapas para el desarrollo de las políticas y programas de la reforma policial y el trabajo demostrará que los documentos que tratan este tema utilizan los términos indistintamente.

reforma; y se desarrollan propuestas para disminuir los efectos adversos de dichos factores de riesgo. Así, se responderá a la pregunta de si la actual reforma policial y el nuevo modelo policial que se deriva de ella se encaminan a la construcción de una nueva institución policial que pueda ser llamada democrática y profesional, e inscribirse en el marco de un Estado de Derecho democrático.

La delimitación temporal responde a la actual propuesta de reforma en seguridad pública del gobierno federal hasta diciembre de 2008, límite temporal que se ha establecido para analizar la información y documentación necesarias relativas al nuevo modelo institucional de seguridad pública (en materia policial) que se desprende del Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012, por parte del gobierno federal, y cuyo objetivo es reformar en primera instancia las policías federales.

Para esta investigación se llevaron a cabo varias técnicas de trabajo. En primer lugar, se reunió la bibliografía pertinente para la elaboración de un marco conceptual consistente, que contara también con referentes de comparación con experiencias internacionales, así como se reunió la información referente a la política de reforma y al nuevo modelo policial, a fin de configurar este apartado del trabajo. Este punto revistió de gran dificultad, ya que se trabajó con una constante actualización y emisión de nuevos documentos oficiales que eran relevantes para la investigación. El documento más reciente “Nuevo Modelo Policial”, de la Secretaría de Seguridad Pública federal, fue publicado con fecha de diciembre de 2008, fecha que se consideró de corte para la investigación. Durante el proceso de investigación se recopiló también información de periódicos y fuentes electrónicas, a fin de contar con elementos empíricos que ayudaran a comprobar o disentir en la hipótesis de trabajo. Finalmente, se realizó una aproximación a un ejercicio de investigación empírica, a través de la realización de un número limitado de entrevistas a actores relevantes de la reforma policial, para contar con una aproximación más real sobre la implementación de la reforma. El anexo metodológico del trabajo describe a detalle metodología, instrumentos, límites y alcances del ejercicio.

El primer capítulo de la investigación se refiere a la conceptualización de la Policía dentro del Estado político democrático, y busca poner en el contexto más general la discusión sobre la función policial, cómo debe funcionar dentro del estado ideal de respeto y apego a derechos humanos y los diferentes aspectos que permiten que este modelo sea factible. Con estos elementos, se busca establecer el marco de trabajo teórico que permitirá entender a la Policía como un elemento del Estado con una función determinada y necesaria. Asimismo, delinear el ideal de lo que en un estado democrático debe ser el rol policial y la importancia de éste dentro del Estado. La reforma policial se aborda teóricamente en este primer apartado, se describen las características y componentes de una reforma policial conforme a autores y a la experiencia internacional. Y de esta forma, se identifica dónde se ubica la capacitación policial en este contexto general.

En el segundo capítulo, se desarrolla el contexto de la reforma policial en marcha, buscando describir la complejidad de la organización de la Policía en México. Para ello, se describe las características generales de la política pública que configura la reforma y el Nuevo Modelo Policial de la presente administración federal, desde 2006 a 2008, haciendo énfasis en los apartados que sobre capacitación policial se indican en los mismos, con base en los documentos oficiales. Esta revisión permitirá establecer cómo se concibe la reforma policial en México y permitirá configurar el modelo desde la perspectiva oficial.

En el tercer capítulo, se parte de la revisión de las experiencias internacionales sobre reforma policial documentadas en América Latina, extrayendo los puntos relevantes sobre capacitación policial. Se establece la importancia de la capacitación dentro de todo el sistema, y conforme a esto, se realiza una investigación de tipo cualitativa que permite recoger y analizar información de los actores involucrados en la reforma de la Policía. La integración del ejercicio de investigación empírica incluye la recopilación de datos a través de entrevistas sobre los planteamientos del NMP a una muestra actores involucrados con los

procesos de capacitación de la Policía en el país, de los espacios académico y administrativo-policial. Las conclusiones de esta investigación son contrastadas con las propuestas teóricas y con el modelo oficial propuesto. Con la revisión de notas periodísticas se complementa el panorama de la reforma policial en marcha en México, a diciembre de 2008 que se ha querido establecer en este trabajo.

Con estos datos, se propone hacer un contraste de las propuestas teóricas, la política pública y la realidad policial. Se identificarán alcances del modelo actual y se determinará si es posible proyectar la fundación de una policía con características democráticas.

Capítulo 1

MARCO CONCEPTUAL DEL ESTADO DE DERECHO Y LA REFORMA POLICIAL PARA LA DEMOCRACIA

a) El Estado de Derecho Democrático y sus elementos

El concepto de Estado de Derecho tiene una connotación positiva, en cuanto se le atribuye el adjetivo de “bueno” o de “bondad” en el lenguaje común. Considero que siendo así, es pertinente partir de la concepción de libertad positiva, que para Rousseau consistía en que: “siempre se es más libre cuando uno está sometido a las leyes, pero no cuando se debe obedecer a un hombre, porque en este segundo caso yo debo obedecer a la voluntad ajena, mientras que cuando obedezco a las leyes no acato más que la voluntad pública, que es tan mía como la de cualquier otro” (Bobbio, 2005: 175).

Francisco Laporta describe en forma clara el conflicto que existe entre la autonomía individual y la sujeción a un ente superior: “El ideal de la persona humana como ser autónomo parece entrar inevitablemente en colisión con la existencia de la sociedad política y de las normas jurídicas que le son inherentes. Si la autonomía personal significa que soy yo quien me gobierno a mí mismo, que las razones que tengo para la acción surgen de mí o son aceptadas por mí, la presencia del gobierno y de sus normas coactivas sobre mí tiene que ser, al menos parcialmente, incompatible con mi autonomía. Cuando estoy sujeto a normas que se me imponen si es necesario mediante una apelación a la fuerza, es decir, cuando soy el sujeto obligado por normas jurídicas, entonces, y en la medida en que lo soy, no soy un agente moral autónomo, porque ser un agente con esas características parece excluir por definición la acción del poder político sobre mi conducta”. (2002: 100-101).

A este dilema se responde desde los elementos de lo que llamamos Estado de Derecho: un universo ético, un sistema de valores que fundamenta el Estado de Derecho, debe diluir (que no necesariamente desaparecer) la “resistencia” a

obedecer leyes que me “son impuestas”. Si este universo ético es aceptado por común acuerdo, por decisión de la mayoría, y se identifica con características democráticas, se empieza a perfilar el Estado de Derecho democrático. Por “prudencia”, como menciona Laporta, seguimos las leyes que nos permiten vivir en un orden social. Y cuando el orden social se ve alterado (las alteraciones sociales son inevitables e inherentes a la propia sociedad), por alguna circunstancia, el Estado (de derecho y democrático, o no) generalmente pone en acción un conjunto de recursos para restaurar dicho orden. Uno de ellos, concebido como el brazo ejecutor de la ley, es el objeto de estudio de este trabajo.

Con Guillermo O'Donnell se identifica que “la democracia implica, primero, elecciones periódicas, libres y limpias de representantes a través del sufragio universal e igualitario; segundo, la responsabilidad del aparato estatal con respecto al parlamento electo (...) y tercero, las libertades de expresión y de asociación, así como la protección de los derechos individuales contra la acción arbitraria del estado” (2000: 526). Para que los principios democráticos se cumplan debe garantizarse la protección de las libertades del individuo. En palabras de O'Donnell, “un régimen democrático presupone a) un estado que delimita dentro de su territorio quiénes son considerados ciudadanos políticos, y b) un sistema legal de ese mismo estado que asigna la ciudadanía política sobre una base universalista e incluyente” (2000: 540). Los ciudadanos entonces son aquellos depositarios de derechos y obligaciones, que pueden ejercer en el marco de la legalidad y gozando de un conglomerado de libertades mínimas, que les permitirán un ejercicio auténtico de elección. “Con el objeto de que se realice esta condición es necesario que a quienes deciden les sean garantizados los llamados derechos de libertad de opinión, de expresión de la propia opinión, de reunión, de asociación, etc., los derechos con base en los cuales nació el Estado liberal y se construyó la doctrina del Estado de derecho en sentido fuerte, es decir, del Estado que no sólo ejerce el poder sub lege, sino que lo ejerce dentro de los límites derivados del reconocimiento constitucional de los llamados derechos inviolables del individuo” (Bobbio, 2005-2: 26).

Para Rodolfo Vázquez, el estado de derecho es “aquel cuyo poder y actividad vienen regulados y controlados por la ley: un gobierno de las leyes que hace posibles la seguridad y la certeza jurídicas... Va mas allá de la mera existencia de las normas jurídicas, requiere del llamado principio de imperatividad o de imperio de la ley”. (2002: 112). Así, este autor toma la noción de gobierno de leyes, pero no sólo existentes, sino aplicables y efectivas” (2002: 112).

El Estado de Derecho de acuerdo con Elías Díaz es: “la institucionalización jurídico-política de la democracia. Con él se trata de convertir en legalidad (normas, Constitución) el sistema de valores que caracteriza a la legitimidad democrática” (2002: 61). Existen sin duda elaciones fundamentales entre conceptos como estado de derecho, democracia, derechos humanos y derechos fundamentales. Los derechos humanos fundamentales son el eje en común en el que convergen tanto el Estado de Derecho como la Democracia. Para esta última, la garantía de estos derechos, libertades básicas del hombre, son la forma de garantizar su ejercicio. El Estado de Derecho, por su parte, es el responsable de ofrecer dicha garantía y la tutela de esos derechos.

Para Díaz los caracteres que en lo general debe cumplir un Estado de derecho, son:

- Imperio de la ley.
- División de poderes, legislativo, ejecutivo y judicial, aunque diferenciación más que separación.
- Fiscalización de la administración, actuación según ley en todos los órdenes y niveles de ella, así como consecuente y eficaz control por los competentes órganos constitucionales y jurisdiccionales: control jurídico y control político.
- Protección de derechos y libertades fundamentales. (2002: 68-69)

Sobre el primer elemento, en Díaz se destaca que el imperio de la ley sólo es posible cuando es producto de la libre expresión de la soberanía popular, explicando así el elemento democrático de la misma. También menciona en este rubro que el imperio de la ley debe servir para lograr una eficaz protección de libertades y derechos fundamentales.

Sobre la división de poderes, cabe resaltar la predilección de Díaz de hacer prevalecer el predominio, en última y obligada instancia, del Poder Legislativo. Esto quizá atiende al ideal de que “no es la buena ley la que hace al buen gobernante, sino que el legislador sabio es el que realiza el buen gobierno, introduciendo buenas leyes” (Bobbio, 2005: 181).

Díaz propone entonces que el concepto más adecuado es el de Estado Constitucional de Derecho, al considerar que están elementos tendrán su concreción en una Constitución. Vázquez, por su parte, propone la denominación de Estado liberal igualitario de Derecho, al considerar que el Estado de Derecho está fundamentado en la promoción de la autonomía individual y en la distribución igualitaria de la libertad. Sin lugar a dudas, un Estado de derecho que haga valer el principio de autonomía personal es un Estado liberal de derecho. (2002: 126)

Relacionado con el sistema de valores aceptados que debe fundamentar el sistema legal de cualquier Estado de derecho, Díaz concibe el “...imperio de la ley como expresión de la voluntad popular; es decir, creada (con variantes históricas, pero no bajo unos mínimos) desde la libre participación y representación hoy de todos los ciudadanos. Si la ley, el ordenamiento jurídico, no posee ese origen democrático, podrá hacer después imperio de la ley (de esa ley no democrática) pero nunca Estado de derecho”. (2002: 72). Es decir que, acorde con el mismo autor: “El Estado de derecho es aquel en que esas regulaciones normativas se producen hoy (deben producirse cada vez más) desde la libre participación democrática, incorporando eficazmente los derechos fundamentales” (2002: 70-71).

La protección de los derechos fundamentales del hombre es indispensable en todo Estado de Derecho. Rodolfo Vázquez nos dice que “de nada sirve sostener la supremacía de la ley justificada por el principio de imperatividad sin la debida defensa de los derechos humanos”. (2002: 127). Y Elías Díaz, por su parte, considera que “los derechos humanos constituyen pues, la razón de ser del Estado de Derecho” (2002: 63).

Lo que resulta relevante es la relación intrínseca y obligada entre elementos como la necesidad de un fundamento ético que permeará y se verá concretado en una Constitución, ley o norma fundamental. Dicha norma contendrá los elementos normativos necesarios para el sistema democrático, que a su vez, sólo puede existir en aquellos estados donde los principios fundamentales, o derechos básicos del hombre, están garantizados desde el universo ético y la norma.

Desde la idea más extendida, la de Max Weber, para quien “el Estado ostenta el monopolio legítimo de la violencia”, Díaz justifica plenamente tal posibilidad: “El derecho en cuanto sistema jurídico es y lleva consigo precisamente la posibilidad de coacción -sanción institucionalizada, es decir, la capacidad de exigir el cumplimiento de sus normas o de imponer efectos y consecuencias derivados de su cumplimiento o incumplimiento, con el empleo de uno u otro tipo de fuerza, incluso –claro está- con la fuerza material que para nada es, por lo demás, incompatible con la “fuerza moral” (legitimidad) ni con un mayor o menor grado de necesaria legitimación social . El derecho implica, uso de la fuerza y, a su vez, regulación del uso de la fuerza”. (2002: 70). No habría posibilidad de hacer cumplir algo, sin el correspondiente mecanismo para obligar a tal cumplimiento.

Cuando esto no sucede, el Estado (en derecho), y ostentando el título de legítimo, usa la fuerza, la coacción o la violencia, pero este uso está también regulado dentro del Estado de derecho. Bajo ninguna circunstancia podrá salirse de tales regulaciones (esta premisa le da la característica de legitimidad, es decir, de

aceptación general). Pero, queda claro: “el Estado no puede, no debe de ningún modo, responder al delito con el delito, a la violación de la ley por el delincuente con la violación de la ley por el gobernante o sus representantes; alegando una supuesta eficacia, se coartaría así en un Estado delincuente”. (Díaz, 2002: 71).

Para Laporta, existe un mecanismo, a través de una “agencia”, para controlar y administrar este uso legítimo de la fuerza en el Estado de Derecho. Una “agencia centralizada de coacción con el monopolio del uso de la fuerza. La existencia de esa agencia y sus actos de administración de la fuerza, determina que las eventuales conductas agresivas, al sentirse amenazadas con sanciones coactivas y, en su caso, castigadas, queden prevenidas y limitadas” (2002: 101). Y como él mismo declara, su actuación debe regirse, indiscutiblemente, por tres ideales: “1) el imperio de la ley, 2) los derechos del hombre y 3) el principio democrático”.

La agencia se denomina Policía, y la podemos definir como “un órgano civil y profesional del Estado, responsable de hacer cumplir la ley de manera imparcial y en estricto respeto de los derechos humanos, sujeta a control, obligada a rendir cuentas y capaz de fomentar una convivencia democrática”. (Varenik, 2005: 11). Otra definición es que la Policía “es un organismo civil armado, que tiene a su cargo velar porque se cumpla la Constitución, las leyes y los reglamentos que de ella emanan, protegiendo la vida humana y la propiedad, para hacer más segura, agradable y cómoda la convivencia social” (Sotelo, 2000: 17).

Un planteamiento interesante de Paul Chevigny, es la relación entre gobiernos civiles débiles, no democráticos y/o autoritarios, y fuerzas policiales abusivas, violentas, que actúan sin legalidad y gozan de impunidad. El argumento de que primero se debe garantizar la erradicación de la delincuencia, y luego preocuparse por la actuación de la Policía, no puede sostenerse. “La sociedad no puede obtener seguridad por medio de la ilegalidad policial, precisamente porque es ilegal”. (2002: 70). Es decir, no se puede combatir la ilegalidad con ilegalidad en

un Estado de Derecho. Y la presunción es que hoy vivimos en un Estado de Derecho, perfectible pero ya perfilado y en marcha.

“La Policía es parte del sistema de control del Estado y, específicamente, del control formal. Más aún, es pieza esencial de la intervención del Estado sobre los ciudadanos en relación con un efectivo control: la Policía constituye el órgano inmediato de aplicación del control penal y uno de los más importantes del control en general. Ello implica, necesariamente, poner a la Policía en relación con los derechos humanos, en general, y con los derechos fundamentales, en especial”. (Bustos, 1986). Queda claro entonces, con el apoyo de este autor, que la función de la Policía tiene dos vertientes dependiendo del tipo de Estado en el que se ejerza: en un Estado absoluto o autoritario, la Policía es un órgano del sistema penal, en el que se devuelve mal por mal a los malos ciudadanos. Incluso cuando tal función sea justa, no es posible castigar mal con mal. En contraparte, “en un Estado Democrático es necesario que la función policial esté legitimada y para ello se requiere que de alguna manera todos los ciudadanos estén de acuerdo con ella y acorde con sus propios fines” (Bustos, 1986).

Si bien, existe la justificación e incluso la necesidad probada de la existencia de la Policía incluso en los estados democráticos, también debe reconocerse que no existe policía perfecta en el mundo, ya que incluso las policías más preparadas y reconocidas a nivel internacional son susceptibles de verse involucradas en problemas de violación de garantías individuales. La diferencia estriba en la existencia de marcos de referencia legítimos para comparar y juzgar si la actuación de la Policía es acorde o no a la legalidad vigente del Estado democrático.

El Estado de derecho incluye necesariamente el respeto, la búsqueda, la promoción y la defensa de los derechos fundamentales del hombre. La democracia, con todos sus valores, sólo puede estar garantizada en un Estado de Derecho pleno y consistente. Por su parte, el Estado de Derecho sólo puede ser

tal cuando esté fundamentado en una aceptación que la da el estar construido sobre la conformidad y legitimación del pueblo que lo sustenta, ello a través de procedimientos básicos denominados elecciones.

Los derechos humanos fundamentales son el eje en común en el que convergen tanto el Estado de Derecho como la democracia. Para esta última, la garantía de estos derechos, libertades básicas del hombre, son la forma de garantizar su ejercicio. El Estado de Derecho, por su parte, es el responsable de ofrecer dicha garantía y la tutela de esos derechos.

Parece que nuestro tiempo y nuestro lugar geográfico están caracterizados por un Estado cuya efectividad y fuerza para garantizar la seguridad ciudadana son seriamente cuestionadas, lo cual resulta de máxima gravedad para la defensa de la legalidad y la protección de los derechos fundamentales de los habitantes bajo su tutela. O'Donnell nos dice que “Un Estado fuerte, independientemente del tamaño de sus burocracias, es un Estado que establece con eficacia esa legalidad y que no es percibido por la mayoría de la población sólo como un ámbito para la persecución de intereses particulares” (1993: 241). La interpretación y análisis de medios impresos y electrónicos donde se divulguen encuestas de opinión y en general, aquellos medios que puedan reflejar de algún modo la percepción de la ciudadanía, muestra que ésta tiene tendencia a considerar al Estado Mexicano como un Estado débil, siendo la actuación de los cuerpos policiales uno de sus problemas tangibles.

b) Policía Democrática

La seguridad es un requisito necesario para el desarrollo de la democracia, y garantizarla es atribución del Estado. El ejercicio de esta atribución, a su vez, se realiza en el marco del Estado de Derecho democrático, en el marco de la legalidad y de la legitimidad. Ambas permiten sostener que el Estado ostente el monopolio de la fuerza. Este monopolio es ejercido por un órgano ejecutor cuya

estructura debe responder a las características de un modelo democrático. Dicho órgano es la Policía, que cuenta con un marco referencial que establece las características de esta institución dentro de un sistema de valores e instituciones democráticas.

Charles Edwards da inicio a su ensayo *Democratic control of police: how 19th century political systems determine modern policing structures*, con la siguiente afirmación: “Todos los Estados, democráticos o no, tienen una forma de *policing*, y una de las formas en las que un estado democrático puede distinguirse de un estado policial, es el grado con que la Policía es controlada o es independiente del gobierno, así como el nivel de rendición de cuentas al público, construidos dentro de las estructuras organizaciones de la Policía”³ (1999: 1). Es decir, la institución de policía es parte de todo Estado, pero si el diseño de éste se caracteriza por una tendencia hacia el sistema democrático la institución policial debe ser acorde a ello, con un control del gobierno y sobre todo, un nivel de responsabilidad ante los ciudadanos que forme parte de la propia estructura organizacional de la Policía.

Con esto se comienzan a introducir un conjunto de elementos que serán constantes en el análisis de la institución policial que un estado de derecho democrático requiere y con el cual los principios de la Policía deben ser congruentes. John Bayley dice que el gobierno de los Estados Unidos ha aprendido la lección: “la seguridad es importante para el desarrollo de la democracia y que la Policía es importante para la condición de esa seguridad”⁴ (2001: 5). Esta idea permite entonces establecer que hay relación entre el desarrollo de la democracia, la seguridad, y por tanto, los órganos del estado encargados de garantizar la seguridad. También se establece esta relación como

³ Traducción libre del texto original: “All states, democratic or not, have a form of policing, and one of the ways in which a democratic state can be distinguished from a police state, is the extent to which the police are controlled by (or are independent of) government and the level of accountability to the public built into police organizational structures”

⁴ Traducción libre del texto original: “During the 1990’s, the U.S. Government gradually learned a major policy lesson: that security is important to the development of democracy and police are important to the character of that security”.

una necesidad: garantizar la seguridad dentro de los sistemas democráticos y el papel de la Policía para que esta seguridad sea efectiva.

Hablaremos entonces de un marco normativo llamado *Democrating Policing*, o lo que consideramos Policía Democrática, cuyos elementos permiten analizar las políticas públicas en materia de seguridad pública y verificar si los esfuerzos que hoy realiza el gobierno federal, van dirigidos en este sentido.

David Bruce y Rachel Neild (2005) afirman que el término *democrating policing* busca precisar un marco normativo que puede ser tomado por las agencias de policía en un estado democrático, aunque las estructuras para ello pueden variar. Dicho marco normativo también puede abarcar la relación de la Policía con el gobierno y otras instituciones, así como su relación con el público en general, los ciudadanos. Se ocupa del control de la Policía así como la conducta de la Policía. *Democrating policing* es el marco de referencia común para los grupos de responsables políticos nacionales, de los donantes internacionales, de la sociedad civil y de grupos de defensa de derechos humanos que abogan reformas, incluso para la propia policía⁵. (2005: 15).

Este marco de referencia que establece el término Policía Democrática sirve para realizar el análisis que atañe a esta investigación. La Policía democrática debe contar con elementos muy concretos que permitan caracterizarla como tal. David Bayley (2001: 13), en concordancia con la idea de que aunque la Policía por sí sola no es un elemento que genera una reforma democrática, sí contribuye al desarrollo de la misma (“Police reform is necessary; but not a sufficient condition for democratic government”), propone cuatro normas para realizar *democratic policing*:

⁵ “The term ‘democrating policing’ sets out a normative framework for police agencies in a democracy to adhere to, even though they may adopt quite different structures, systems and operational strategies. The term is also useful because, beyond the question of internal police transformation, it addresses the place of policing in a democratic state – the relation of the police to government and other institutions, as well as their relation to the general public. It deals with the governance of policing as well as the conduct of policing. Democratic policing provides a common frame of reference for national policymakers, international donors, civil society and human rights groups advocating reforms, and for the police themselves”

1. “La Policía debe dar la mayor prioridad operativa a los servicios que cubran las necesidades de los ciudadanos o de grupos privados.
2. La Policía debe rendir cuentas, al gobierno y a la ley.
3. La Policía debe proteger los derechos humanos, especialmente aquellos que necesarios para la realización de las actividades políticas propias de la democracia.
4. La Policía debe ser transparente en todas sus acciones”⁶.

Desde el punto de vista del rediseño de una institución policial, Luis Villalobos retoma estos cuatro elementos, y establece que si se concibe en términos democráticos, esto implica a orientar la actuación de la Policía hacia los cuatro elementos propuestos por Bayley. (2007: 1). En estos términos se puede definir la actuación de la Policía democrática.

El mismo autor propone que dentro del rediseño de las instituciones policiales, bajo la visión de la reforma policial democrática, busca conferirle a la Policía las capacidades institucionales de manejo, que fortalezcan sus procesos de:

- Diseño y elaboración de su agenda de trabajo (funciones de planeación, diseño organizacional, asignación y manejo de recursos, así como mecanismos de vigilancia, control y evaluación: gerencia policial).
- Reducción de la discrecionalidad en la toma de decisiones.
- Gobernanza y gobernabilidad en el contexto policial y en materia de seguridad pública.

⁶ Traducción libre del texto: “1. Police must give top operational priority to servicing the needs of individual citizens and private groups.

2. Police must be accountable to the law rather than to the government.

3. Police must protect human rights, especially those that are required for the sort of unfettered political activity that is the hallmark of democracy.

4. Police should be transparent in their activities”.

- Acceso a la información de todos los actores interesados y que participan en este procesos y la comunidad (transparencia).
- Eficiencia y eficacia de los procedimientos y funciones, así como la capacidad de medirlos y controlarlos.
- Legitimidad y legalidad de la actuación de la Policía.
- Promoción de la participación de la comunidad en el diseño de las políticas y las estrategias orientadas a la resolución de los conflictos y la prevención del delito. (Villalobos, 2007: 4-5)

Adicionalmente, y desde la perspectiva de la seguridad ciudadana, las acciones de la Policía deben considerar las siguientes políticas de actuación, que se constituyen como referentes en la definición de los procedimientos de la Policía:

- Estado democrático de derecho
- La seguridad es una condición de libertad expresada en un derecho ciudadano
- Garantizar las libertades ciudadanas
- La libertad como un medio para asegurar / alcanzar la democracia
- Su responsabilidad es corresponsabilidad Estado–gobernado
- El individuo (el ciudadano) participa activamente
- Las instituciones funcionan efectivamente si reflejan las necesidades de los ciudadanos
- Control y confianza como fundamento

(Villalobos, 2007: 5-6)

Una institución policial que pueda encontrar en estos puntos una referencia a su actuación ordinaria es una policía que puede coexistir en un estado de derecho democrático y que protege los derechos humanos y las garantías individuales de los ciudadanos. Si estas condiciones se cumplen se cuenta entonces con una institución legítima que desempeña las funciones para las que fue creada y con posibilidades de actuar con una legitimidad fundamentada en valores democráticos. Lograr un nivel de legitimidad implica que la actuación de la Policía

sea redefinida por un nuevo arreglo institucional, que considere que no sólo debe de enfrentar la inseguridad en términos de reducción de las tasas de delincuencia, aumentar el número de presentados ante el ministerio público de presuntos infractores o el cumplimiento de un mayor número de averiguaciones. Significa la restauración de la relación policía-sociedad; que la sociedad se vea reflejada en la Policía que tiene. (Villalobos, 2007: 3). La adopción de un marco normativo como el de policía democrática, puede contribuir significativamente en este sentido, puesto que otorgaría claridad a las reglas del juego de una institución caracterizada por la opacidad y la actuación discrecional, en un contexto como el que prevalece hoy en día.

Como explica Luis Rubio, explica un dilema que es urgente resolver por parte de la Policía en México: “En la actualidad, el gobierno mexicano vive temeroso de recurrir a la fuerza pública, las policías, por la experiencia acumulada a lo largo de los años de su falta de profesionalismo y los costos asociados a su mal desempeño. Claramente, la solución a este problema específico tiene que consistir en la formación de fuerzas policiacas modernas y profesionales que no incurran en esos errores y costos... la existencia de fuerzas policiacas modernas, a todos niveles de gobierno, es una condición necesaria para el desarrollo político e institucional del país, pero no suficiente. Policías modernas, profesionales y responsables, permitirían eliminar la identificación que hoy se hace entre el uso de la fuerza (una condición necesaria en cualquier sociedad) y la represión (un acto de autoridad en el contexto de un gobierno autoritario)”. (2007: 184-185).

La necesidad de recuperación de la legitimidad de la actuación de las fuerzas públicas y de la institución policial es innegable, y en el marco del fortalecimiento del estado de Derecho democrático y del reconocimiento de los derechos humanos y fundamentales de los individuos, es un requisito indispensable para el Estado Mexicano en este momento histórico.

c) Elementos teóricos de la reforma policial

La institución denominada Policía responde a los diferentes modelos de Estado, que en los contextos latinoamericanos han transitado por amplios trechos de autoritarismo y sistemas políticos represores, desde las dictaduras militares hasta los sistemas totalitarios. La falta de representatividad de las minorías y el descontento que se gesta de forma natural dentro de estos fenómenos históricos, deriva lógicamente en reclamos y conflictos sociales. En esos momentos el aparato policial debía responder y aplacar estos reclamos y/o contener los conflictos suscitados, con apoyo de un cuerpo legal lejanamente vinculado con los derechos fundamentales pero sobre todo, en la aplicación de una gran discrecionalidad de los regímenes en turno, lejos por tanto, de su verdadera misión de proteger a los habitantes, apoyando en la solución de conflictos y centrándose en mantener la seguridad de la comunidad.

Es posible hacer un recuento amplio de la historia de las instituciones policiales y de una larga tradición policial vinculada con la represión, los abusos y el autoritarismo, que son algunas características que obligan a plantear la necesidad de realizar una reforma profunda de la institución, si se quiere lograr una institución policial acorde a un Estado de Derecho democrático.

Desde esta perspectiva, entonces la reforma policial debe estar orientada y dirigida a los principios en los que se funda la Policía democrática y sentar sus bases en esos principios que la hagan compatible con un Estado de Derecho que privilegie el respeto a los derechos humanos y las libertades individuales. Para ello, David Bruce y Rachel Neild consideran que: “Si demandamos una policía efectiva y respetuosa, debemos proporcionar a la Policía las habilidades y las condiciones de servicio que le permitan realizar su trabajo de esa manera”⁷ (2005:

⁷ Traducción propia del texto: “If we demand effective and respectful policing, we must give the police the professional skills and conditions of service than allow them to deliver services of this kind to the public”.

16). Y en concordancia con la propuesta de estos autores, las cinco áreas que debe considerar la reforma policial democrática son:

1. Protección de la vida política democrática
2. Gobierno, rendición de cuentas y transparencia
3. Servicio para la protección, la seguridad y la justicia
4. Conducta policial apropiada
5. Policías como ciudadanos⁸

En el desarrollo de estos puntos, destaca el del punto cinco, que refiere entre otras cosas, la obligación de proporcionar al policía todos los elementos necesarios para garantizar su propia seguridad en el ejercicio de su trabajo. Ello implica: equipamiento, entrenamiento y procedimientos operativos. (Bruce, 2005: 43). Para el caso que estos autores documentan, se hace un especial énfasis en la importancia de los indicadores que permitan medir los avances y rumbos de las reformas implementadas: “Apoya los principios de integridad, respeto por la dignidad y los derechos humanos, no discriminación, imparcialidad y profesionalismo en las políticas y las operaciones; articula claramente estos principios para sus miembros; y promueve la adherencia a estos principios con gran variedad de medidas”⁹ (Bruce, 2005: 44). La generación, análisis y publicación de indicadores confiables que permitan medir la actuación policial en sus diferentes dimensiones sigue siendo uno de los grandes problemas para los estudiosos de los temas de seguridad pública en México pero también para los administradores policiales, que no cuentan con datos confiables de sus propias instituciones en los cuales fundamentar las proyecciones ni contrastar los resultados de las políticas públicas.

⁸ Traducción libre del texto: “1. Protecting democratic political life; 2. Governance, accountability and transparency; 3. Service delivery for safety, justice and security; 4. Proper police conduct; Police as citizens.

⁹ Traducción libre del texto “Support principles of integrity, respect for human dignity and rights, non-discrimination, fairness and professionalism in its policies and operations; clearly articulates these principles to its members; and promotes adherence to these principles through a variety of measures”.

Se dice que cuando más se necesita una reforma policial es cuando menos puede hacerse. Las razones para tomar la decisión de realizar una reforma de esta magnitud pueden ser muchas, aunque la generalidad es que son promovidas en momentos de aumento generalizado de la criminalidad o por coyunturas sociales, o el caso de crisis y escándalos que alcanzan los altos niveles administrativos, resultando generalmente en políticas de carácter reactivo y en muchas ocasiones superficiales. Como dice Lucía Dammert, en el Reporte del Sector Seguridad para América Latina y el Caribe (2007b: 97): “Pueden darse a lo menos dos lecturas de este proceder o reformas de carácter reactivo de parte del poder político: una es pensar que está bien que los gobiernos reaccionen ante un hecho que causa conmoción y cuestiona gravemente a las policías en su proceder; la otra es pensar que este estilo de mejorar las cosas no es el más apropiado en los Estados democráticos modernos y que las reacciones en este sentido responden simplemente a la necesidad de la autoridad política de mantener cierto nivel de control y gobernabilidad. De cualquier forma, al no estar motivadas por razones ligadas directamente a la necesidad de proteger a la ciudadanía y mejorar los servicios policiales, terminan por constituir reformas de corto alcance y plazo, no sustentables en el tiempo o poco coherentes con otras acciones o decisiones adoptadas en el ámbito de la seguridad pública”. Los casos de secuestro de Fernando Martí y Silvia Vargas, como ejemplo de encubrimiento y complicidad policial; mientras que los casos de la discoteca *New's Divine* en 2008 y San Salvador Atenco en 2006, como muestra de ineficiencia y abuso policial; son claros ejemplos de la crisis de las instituciones policiales.

David Bayley (2001) propone en sus “*Generic Lessons for changing police organizations*”, lo que en la experiencia internacional son los aspectos que debe considerar toda reforma policial que busque una orientación democrática. Se retoman a continuación los puntos más importantes de que establece este autor como referentes a considerar en procesos de reforma de instituciones policiales, y se hace énfasis en los puntos más relevantes para la investigación.

1. Programas de reforma con objetivos y acciones claramente articulados.
2. Liderazgo sostenido y comprometido de los altos mandos.
3. Dirección.
4. Reestructuración desde las bases de la Policía.
5. Los recursos materiales nunca son suficientes ni esenciales para el cambio.
6. Aceptación extendida en la corporación.
7. Liderazgo comprometido
8. Considerar el interés personal de los individuos para alentar la participación en la reforma.
9. Cuidar las motivaciones, conocimientos o habilidades del personal cuyo comportamiento busca cambiarse.
10. Los programas de evaluación deben evaluar resultados como indicadores de éxito
11. Supervisión de los nuevos programas.
12. Buscar nuevos recursos y no la redistribución.
13. El abastecimiento de nuevos recursos reduce la resistencia al cambio.
14. Establecer vínculos entre la policía y el público para desarrollar la orientación hacia el servicio.
15. Declaraciones claras y públicas de la política de organización.
16. Coordinación de los funcionarios de la Policía con homólogos regionales e internacionales.
17. La organización del trabajo dentro de la Policía debe ser incluida en la reforma.

De estos puntos concretos, se resaltan los que resultan de especial relevancia para este trabajo y que Bayley explica ampliamente en su propuesta. La construcción y diseño de la reforma es vital para garantizar que los objetivos y las estrategias de acción sean congruentes y esto es el punto de partida. También se debe considerar que la reforma policial debe ser un proceso permanentemente evaluado y supervisado.

El punto tres refiere la importancia de la dirección, es decir, la forma en que los integrantes de la corporación policial son convocados a realizar las funciones para las que están llamados¹⁰. En este punto destaca la responsabilidad de los directores o administradores de la reforma (a nivel directivo), para impulsar y exigir al personal ser parte de la reforma, trabajar por ella y no en contra de ella; y sobre todo, ser conscientes que para lograr una reforma no basta con remover o cambiar al personal, sin que se requiere un cambio profundo en la cultura organizacional de la institución. Esta reforma es fundamental y no puede ser únicamente formal o estructural, ya que esto no “toca” la cultura, es decir, lo que los integrantes de la institución piensan. Los administradores deben también asegurarse que el diseño del entrenamiento forme parte de esta reforma, sea congruente con ella, y que el personal que sea evaluado con los nuevos criterios pueda ver reflejados su actuación en promociones, asignaciones e incrementos salariales. En este sentido, la importancia de la capacitación del policía refiere que los programas en esta materia deben ser congruentes y responder a los objetivos planteados por la reforma en lo general, y por otra parte, deben formar parte de las estrategias para que, desde los procesos de formación inicial hasta los de la más alta especialización, dichos objetivos sean alcanzables.

Bayley reconoce que en situaciones en que los niveles de crimen y desorden son muy altos, la reforma policial corre el riesgo de no ser viable, e incluso de ser descalificada por el público y por la propia corporación, como una distracción en un momento en que se requiere el aumento de las capacidades de la Policía; situaciones que sin duda dificultan la implementación de la reforma (Bayley, 2001: 25). Sin embargo, se debe tener presente que la reforma policial es fundamental para lograr una institución policial que responda eficientemente a las necesidades sociales; y por otra parte, que una reforma es una política pública con resultados a mediano y largo plazo. Para responder a la demanda inmediata, las estrategias operativas de corto plazo son la respuesta. La experiencia internacional ha

¹⁰ Traducción libre del texto: “The key to changing any aspects of policing is management, that is, the way in which the members of a police organization are brought to do what policies call for”.

permitido observar que “cuando los gobiernos se ven amenazados por guerras o grupos violentos, las funciones de la Policía y el ejército se entrecruzan. Los militares comienzan a operar en ámbitos domésticos y la Policía usa técnicas del ejército, como el patrullaje en grupos y el empleo de armas pesadas La Policía se vuelve más centralizada, más desconfiada del público, menos cuidadosa de los derechos humanos y menos propensa a disolver unidades desacreditadas”¹¹. (Bayley, 2001: 39)

De acuerdo también con estos aspectos, y desde la experiencia de la reforma policial en los Estados Unidos, tanto el esquema centralizado como el descentralizado de organización policial son compatibles con el sistema democrático. Las estrategias serán las que marcarán las diferencias.

Además de las observaciones de Bayley sobre cómo llevar a cabo una reforma, el Reporte del Sector Seguridad en América Latina y el Caribe 2007 emite recomendaciones concretas basadas en las experiencias de observación en América Latina. De estas, se mencionan las siguientes:

- Mayor coordinación nacional y regional. Se sugiere que en el diseño de las reformas se contemplen estrategias para asegurar la coordinación entre todas las instancias involucradas en seguridad pública.
-
- Especificar misiones y funciones. Se requiere una profunda revisión de las misiones y funciones que cumplen las instituciones policiales. Además, focalizar las problemáticas locales de las instituciones policiales y de esta forma también contribuir a la coordinación interna del sistema completo.

¹¹ Traducción libre del texto: “... when governments are threatened by insurrection or prolonged group violence, the functions of the police and military degrade toward one another. The military begin to operate domestically , and the police take on the characteristics of armies, such as patrolling in groups and employing heavy weapons. The police become more centralized, more suspicious of the public, less protective of human rights, and less willing to disband discredited units.”

La elaboración de un diagnóstico de partida contribuye a la definición de este punto, donde no sólo se especifique en términos numéricos qué y cómo hace la Policía, sino que incluya un análisis estructural y funcional de la institución.

- Mejorar la capacidad de liderazgo civil democrático. Esto, para que la conducción de las políticas de seguridad tengan responsables civiles cuyas decisiones sean evaluadas. Y, añade el reporte, consolidar y promover aquellos espacios que puedan dar seguimiento a las acciones de las políticas de seguridad que sirven como límite a la autoridad civil. Un sistema de vigilancia permanente.

Este apartado alude, al igual que Bayley, a la importancia del liderazgo civil y a la dirección de quienes lideran la reforma, pero en este caso para garantizar que dicha dirección será vigilada y evaluada por el público.

- Mejorar los sistemas de ingreso y capacitación del personal policial. Uno de los problemas centrales evidenciados en el Reporte es la limitada preparación y deficiente capacitación de sus miembros. Por ende, se propone revisar los sistemas de ingreso aumentando los requisitos así como potenciando los sistemas de capacitación. Todo lo anterior debería vincularse a una mejora en la escala de ingreso salarial y sistemas de protección social (coberturas de salud, educación y jubilación) para sus miembros (Dammert, 2007b: 142).

Justamente esta recomendación pone en contexto la importancia de la reforma de la capacitación dentro de la reforma policial, y más aún la vinculación que hace Lucía Dammert entre revisión de sistemas de ingreso, potenciación de los sistemas de capacitación y mejoras en las condiciones laborales de los miembros de la institución policial.

d) Profesionalización y policía profesional

Junto con la capacitación, el término Profesionalización de la Policía es uno de los invocados cuando se habla de reforma policial. Para los efectos de este trabajo es importante establecer la definición de este término, vinculado con la función policial. De acuerdo con Ernesto Mendieta (n/d: 11) se habla de policía profesional cuando se encuentran los siguientes elementos directos:

- a. Servicio permanente y que responda a las necesidades y perfil de personas, organizaciones y sociedad.
- b. Requisitos de ingreso en función de necesidades operativas y expectativas.
- c. Procedimientos de selección técnicos, transparentes y rigurosos.
- d. Formación en sus diferentes niveles.
- e. Estabilidad laboral.
- f. Dignificación (remuneraciones coherentes calidad/riesgo)
- g. Tareas definidas
- h. Mecanismos de supervisión, control y evaluación.
- i. Estructura organizacional.
- j. Fuertes líneas de conducta ética.
- k. Estrecha vinculación con la sociedad.
- l. Registros.
- m. Certificación.

Adicionalmente, son elementos indirectos de la profesionalización:

- a. Políticas, planes, programas, reglamentos, procedimientos y manuales.
- b. Acopio de información, resguardo, análisis y emisión de estrategia.
- c. Integración de tecnología moderna.
- d. Asimilación de experiencias nacionales y extranjeras.
- e. Vinculación con otras personas, organizaciones e instituciones.

La definición de este término es necesaria para el desarrollo del trabajo, puesto que desde el punto de vista del autor mencionado, la profesionalización abarca elementos que por sí mismos representan procesos complejos dentro de una organización policial, y la interrelación entre ellos. Es decir, la profesionalización se trata de un complejo sistema que permite otorgar un servicio, la seguridad pública, con calidad y en congruencia al marco de principios y valores de una sociedad democrática que convive en un Estado de Derecho.

Capítulo 2.

LA REFORMA DE LA POLICÍA EN MÉXICO Y LA CAPACITACIÓN POLICIAL

La seguridad pública es una función a cargo del Estado que tiene como fines salvaguardar la integridad y derechos de las personas, así como preservar las libertades, el orden y la paz pública, de acuerdo con la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Constitucionalmente, se establece que el Estado, a través de las autoridades competentes alcanzarán los fines de la seguridad pública mediante la prevención, persecución y sanción de las infracciones y delitos, así como la reinserción social del delincuente y del menor infractor. Para ello se necesita, entre otros aspectos:

- La actuación legal e imparcial de la autoridad y de los cuerpos policiacos.
- El respeto a las instituciones.
- La confianza de la población en la autoridad y el respeto a la corporación policial.
- La cooperación de la comunidad en el mantenimiento de la seguridad pública.
- Capacitación adecuada de los cuerpos policiacos.

Se considera que “la Policía, tradicionalmente encargada de la aplicación de las leyes y del mantenimiento del orden público, es la parte de la administración de la justicia penal que se encuentra constantemente en contacto directo no solamente con el crimen y el criminal sino también con el público en general”. (Rico, 1998: 246). En México, la actuación de la Policía está lejos de ser ligada con las características anteriores, por lo que durante los últimos años el sistema policial ha sufrido reformas más o menos significativas, hasta la del año 2006.

El presente capítulo describe las características y componentes de una reforma policial. Refiere el contexto en el que se enmarca la reforma policial que el gobierno federal está promoviendo desde el inicio de la administración federal, en

2006; y alude a la complejidad de la organización de la Policía en México. Se describen las características generales de la política pública que configura el Nuevo Modelo Policial de la presente administración federal, desde 2006 a 2008, haciendo énfasis en los apartados que sobre capacitación policial se perfilan en los mismos, todo ello con base en los documentos oficiales. Esto permitirá establecer cómo se concibe la reforma policial en México y permitirá configurar el modelo desde la perspectiva oficial.

Para Ernesto López Portillo, existen dos tipos de policía: “una que ve al ciudadano como un igual, al que le da un servicio; y otra que lo ve como una amenaza al orden establecido y como fuente de oportunidades para el beneficio propio” (2005: 97). En este contexto es que se propone un marco teórico también de la reforma policial, y en las siguientes líneas, el contexto en el que se considera necesario una reforma y las características de ella.

a) Antecedentes de la organización policial

La organización policial y la seguridad pública como función estatal están distribuidas en México en los tres ámbitos de gobierno de una república federal: a nivel municipal, estatal y federal, cada uno con atribuciones y responsabilidades.

La actual conformación del sistema de seguridad pública en México es producto de diversas reformas históricas en nuestro país. La que se impulsó en el año 1994 ha sido una de las más importantes, ya que configuró el sistema de seguridad pública mexicano como lo conocemos, y entre sus aspectos más notables destacan la incorporación al Artículo 21 Constitucional del actual concepto de seguridad pública, que puntualiza la actuación de los cuerpos policíacos; la creación del Sistema Nacional de Seguridad Pública (SNSP) y de la Coordinación de Seguridad Pública de la Nación (CSPN) así como las reformas a la Constitución para establecer como una responsabilidad explícita del Estado la seguridad pública, compartida entre los tres órdenes de gobierno.

La seguridad pública comienza entonces a ser considerada un asunto de alta prioridad, lo que queda plasmado cuando se integra como uno de los temas centrales en el Plan Nacional de Desarrollo (PND) 1995-2000 y se expide la Ley que Establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública. El PND 1995-2000 estableció como objetivo rector que el salvaguardar la seguridad pública es la responsabilidad primaria y esencial del estado. Proteger y garantizar la libertad, la integridad física y el patrimonio de la población son las bases para un desarrollo sólido en lo económico, político y social para tener certidumbre, confianza, orden y estabilidad (Carrillo, 2004). Un mérito importante de este documento de planeación es que parte de un diagnóstico según el cual se reconoce que la inseguridad pública que prevalece en el país se debe, entre otros factores, a un número de policías por debajo del estándar internacional y a la escasa capacitación de los mismos. A partir de este momento, se empieza a manejar que los aspectos de capacitación de las fuerzas policiales son un factor para el adecuado funcionamiento de las mismas.

Con los planteamientos del documento rector de planeación nacional, se busca dirigir la reforma integral del sistema de seguridad pública, a través de acciones entre las que destacan la puesta en marcha del servicio civil de carrera; la capacitación y profesionalización de los elementos policiales; la mejora de los salarios y las prestaciones, entre otras; además, combatir la corrupción, depurar y dignificar a los cuerpos policiales, a través de establecer mecanismos de selección y control más riguroso en el reclutamiento y contratación del personal operativo, diseñar y operar programas de supervisión, evaluación y seguimiento del desempeño policial, así como mejorar las condiciones salariales y las prestaciones sociales de dicho personal (Carrillo, 2004).

Específicamente, el Objetivo Rector número ocho incluye como estrategia la profesionalización del personal sustantivo (de las policías), a efecto de obtener unidad de doctrina y criterios de actuación, consistente en planear, determinar y

supervisar adecuadamente los proyectos y programas de profesionalización que contengan en su currículo materias relativas a la unidad de doctrina que se requiere, independientemente de las necesidades inmediatas de las áreas, así como la definición de un criterio de actuación homologado, disminuyendo con ello la impunidad por deficiente persecución de los delitos. También buscó promover la consolidación del servicio civil de carrera con calidad y transparencia, para que el personal cuente con la oportunidad de desarrollar una carrera institucional y pueda aspirar a un proyecto de vida que trascienda su futuro digno y estable. Además, propuso establecer mecanismos permanentes de promoción, fortalecimiento y defensa de los derechos humanos, así como de capacitación del personal de la institución en este ámbito. En este Plan, se propone crear las condiciones que permitan al Estado combatir de manera frontal y más eficiente la delincuencia organizada, con una mayor y mejor profesionalización de los cuerpos de seguridad pública, una mayor cooperación entre los tres niveles de gobierno y con otros países, así como una amplia revisión del marco legal y a las disposiciones penales aplicables a este tipo de delincuencia.

Se creó en el año de 1995 el Sistema Nacional de Seguridad Pública (SNSP), cuyos objetivos son:

- Establecer una política nacional de seguridad pública.
- Integrar y coordinar a todas las instituciones de seguridad pública de la federación, estados y municipios con respeto a su ámbito de competencia.
- Establecer un nuevo concepto de seguridad pública que comprenda la prevención del delito, la procuración e impartición de justicia y la readaptación social.
- Suministrar, intercambiar y sistematizar la información sobre seguridad pública y sus tecnologías asociadas.
- Establecer los elementos que propicien la participación de la comunidad para la planeación de políticas y medidas concretas encaminadas a mejorar los servicios de seguridad pública.

De acuerdo con la ley, el SNSP no es un órgano de autoridad porque la coordinación queda circunscrita a la voluntad de las autoridades municipales, estatales y federales. “Lo anterior permite que, en algunos casos, en los tres niveles de gobierno imperen criterios de carácter político partidista en la coordinación policial.” (García Luna, 2006: 117).

Otra reforma importante aunque no fue integral, fue la de 1998, año en que se crea la Policía Federal Preventiva, en concordancia con lo establecido en el artículo 21 Constitucional de “salvaguardar la integridad y derechos de las personas, prevenir la comisión de delitos y preservar las libertades, el orden y la paz públicos” y con la fusión de la Policía Federal de Caminos, la Policía Fiscal e incluso personal proveniente de la Armada de México. Se crea como brazo operativo en la lucha contra la delincuencia organizada y actualmente depende de la Secretaría de Seguridad Pública federal. Esta reforma buscó hacer un cambio significativo en lo relativo a seguridad pública con el propósito que la federación mexicana cumpliera con su responsabilidad constitucional en lo referente a la prevención del delito y mejorar funcionalmente los servicios de seguridad pública a su cargo. Sin embargo, hoy puede apreciarse un alto nivel de deterioro en el cuerpo de policía federal, producto de reorganizaciones administrativas, alta movilidad de mandos superiores, infiltración de la delincuencia entre sus filas, entre muchos otros factores.

En 2005, el tema de integrar un nuevo modelo policial es retomado por el entonces Presidente de la República, Vicente Fox, mismo que de acuerdo a lo publicado en esas fechas, iniciaría con la creación de Agencias Estatales de Investigación, e incluso se ofrecieron recursos para iniciar tal proyecto (El Universal, 19 de febrero de 2005). Su propuesta de reforma incluyó cuatro puntos básicos: la creación de la Policía Federal; otorgar facultades de investigación a las policías federal, estatales y municipales; integrar un Sistema Policial Nacional, que

incluya un currículo policiaco nacional y un sistema de carrera policial; y la integración de un sistema de inteligencia policiaca. (González, 2005: 589)

b) Marco Legal

La base legal de la seguridad pública en México es el artículo 21 Constitucional, que define la seguridad pública y la competencia de los tres ámbitos de gobierno para este tema. Este texto fue modificado y publicado en el Diario Oficial de la Federación el 18 de junio de 2008. En esta fecha se aprueba y publica una reforma constitucional del sistema mexicano de seguridad y justicia, que busca vincular “al Sistema Nacional de Seguridad Pública con la protección de los derechos humanos y obligarán a las autoridades federales, estatales y municipales a coordinarse de manera más estrecha y verdaderamente compartir bases de información sobre la criminalidad y el personal de las instituciones policiales; profesionalizar a fiscales, policías y peritos; regular la selección, ingreso, formación y permanencia del personal, certificar competencias y abrir espacios a la participación social en la evaluación”. (Gobierno Federal, 2008: 1). Esta reforma constitucional ha sido la base y fundamento para transformar el sistema policial en México. El texto actual es el siguiente:

Artículo 21. “La investigación de los delitos corresponde al Ministerio Público y a las policías, las cuales actuarán bajo la conducción y mando de aquel en el ejercicio de esta función”.

...

La seguridad pública es una función a cargo de la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios, que comprende la prevención de los delitos; la investigación y persecución para hacerla efectiva, así como la sanción de las infracciones administrativas, en los términos de la ley, en las respectivas competencias que esta Constitución señala. La actuación de las instituciones de seguridad pública se regirá por los principios de legalidad, objetividad, eficiencia, profesionalismo, honradez y respeto a los derechos humanos reconocidos en esta Constitución.

Las instituciones de seguridad pública serán de carácter civil, disciplinado y profesional. El Ministerio Público y las instituciones policiales de los tres órdenes de gobierno deberán coordinarse entre sí para cumplir los objetivos de la seguridad pública y conformarán el Sistema Nacional de Seguridad Pública, que estará sujeto a las siguientes bases mínimas:

- a)** La regulación de la selección, ingreso, formación, permanencia, evaluación, reconocimiento y certificación de los integrantes de las instituciones de seguridad pública. La operación y desarrollo de estas acciones será competencia de la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los municipios en el ámbito de sus respectivas atribuciones.
- b)** El establecimiento de las bases de datos criminalísticos y de personal para las instituciones de seguridad pública. Ninguna persona podrá ingresar a las instituciones de seguridad pública si no ha sido debidamente certificado y registrado en el sistema.
- c)** La formulación de políticas públicas tendientes a prevenir la comisión de delitos.
- d)** Se determinará la participación de la comunidad que coadyuvará, entre otros, en los procesos de evaluación de las políticas de prevención del delito así como de las instituciones de seguridad pública.
- e)** Los fondos de ayuda federal para la seguridad pública, a nivel nacional serán aportados a las entidades federativas y municipios para ser destinados exclusivamente a estos fines.
(Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 2007)

La reforma que dio lugar a este texto tal como se lee hoy abarcó cuatro aspectos: justicia, seguridad, régimen para la delincuencia organizada, y sistema penitenciario. Se reformaron diez artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos: siete artículos en materia penal (16 al 22), uno sobre las facultades del Congreso de la Unión (73), uno sobre desarrollo municipal (115), uno en materia laboral (123).

En materia de seguridad, se dice que a través de la reforma:

- Se fortalece el Sistema Nacional de Seguridad Pública con la obligación de los municipios, los estados y la Federación de coordinarse mejor para perseguir a la delincuencia.

- Se promulga una Ley del Sistema Nacional de Seguridad Pública y cada estado y el Distrito Federal deberán tener su propia Ley de Seguridad Pública con elementos comunes con la Ley federal, para compartir responsabilidades.
- Se establecerán reglas compartidas por los tres órdenes de gobierno para la selección, ingreso, formación, permanencia, evaluación, reconocimiento y certificación del personal de todas las instituciones, policías, Ministerio Público y peritos. La unificación coordinada de las policías será más eficaz con un tratamiento similar de su personal.
- La certificación obligatoria permitirá establecer requisitos mínimos de capacitación y calidad para ser policía, representante del Ministerio Público o perito. La profesionalización se reflejará en un servicio civil de carrera, que además de aumentar la eficacia de los servicios, abrirá mejores condiciones laborales.

De acuerdo con el texto publicado por el Gobierno Federal como Guía de consulta “será más probable tener una policía profesional, con facultades suficientes para combatir a la delincuencia”. (Guía, 2008: 23).

La versión final de las modificaciones constitucionales, que se describieron aquí, no fueron sin embargo la totalidad de lo que se buscaba lograr en la iniciativa original. El documento que se discutió fue duramente criticado por las organizaciones defensoras de los derechos humanos y en general por la sociedad, debido a que su contenido se consideró altamente lesivo a las garantías individuales. (La Jornada, 27 de febrero de 2008).

Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública

Hasta diciembre de 2008, estuvo vigente la Ley que establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública que determinó durante más de una década las relaciones de coordinación entre los diferentes niveles de gobierno en materia de seguridad pública. El 2 de enero de 2009, la publicación de

la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública (aprobada en la Cámara de Diputados en diciembre de 2008) representó el siguiente paso de la reforma policial, una vez logradas las reformas constitucionales mínimas necesarias. La publicación de esta ley representaba un reto para los impulsores de la política pública en tanto constituía el fundamento legal de las acciones a desarrollar. Sin embargo, durante la discusión legislativa, el proyecto de ley fue modificado por los congresistas, por lo que su amplitud y alcance quedó acotado.

El Consejo Nacional de Seguridad Pública tendrá entre sus atribuciones determinar los criterios para la distribución de recursos de los fondos de aportaciones federales para la seguridad pública de los estados y del Distrito Federal.

El documento estipula que las corporaciones de los tres órdenes de gobierno - municipios, estados y Federación- cuenten al menos con las áreas de investigación, prevención y reacción, a efecto de atender de manera coordinada, eficaz y eficiente las demandas de la población en esta materia.

La creación de esta ley tuvo como objetivo fijar las bases e instancias de coordinación entre la federación, los estados y los municipios para que todos se integren a este sistema. Para ello, se aprobó que el Sistema Nacional esté integrado por un Consejo Nacional de Seguridad Pública, el cual será la instancia superior de coordinación y definición de políticas públicas. Se reconoce al Consejo Nacional como la instancia superior encargada de establecer los lineamientos para la formulación de políticas generales en materia de seguridad pública. Se aprobó la propuesta de que el titular del Ejecutivo federal presida el Consejo Nacional de Seguridad Pública y que pueda ser sustituido por el Secretario de Gobernación, con lo cual se quitan facultades a la Secretaría de Seguridad Pública. Se crea un Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional, cuyo titular será propuesto y removido libremente por el Ejecutivo federal, órgano operativo del Sistema Nacional y gozará de autonomía técnica, de gestión y presupuestal.

Busca asegurar la coordinación eficaz entre el Ministerio Público de la Federación, los Ministerios Públicos de los estados y, a su vez, los policías de todo el país. Prevé fortalecer la capacidad de la Policía para investigar los delitos, a fin de obtener investigación preventiva para la seguridad y responder la demanda de los ciudadanos de terminar con la impunidad. Adopta un sistema integral de desarrollo policial, ministerial y pericial, a fin de desarrollar las competencias y capacidades de los servidores públicos de las instituciones de seguridad pública; se establecerán procedimientos policiales para regular el uso de la fuerza pública; contempla sancionar a los estados y municipios que no apliquen correctamente los recursos federales destinados a la seguridad pública y que será causal para suspender los recursos a los estados, entre otras, el que los gobernadores establezcan un modelo policial distinto al acordado por el Consejo. La ley quita facultades a la Secretaría de Seguridad Pública (SSP) y establece entonces las nuevas reglas de coordinación y distribución de competencias entre el Ejecutivo federal, el Distrito Federal, los estados y los municipios en la lucha contra la delincuencia.

c) Organización de la Policía en México

Para describir la actual organización de la Policía en México, partimos de la clasificación de los modelos más comunes en América Latina. De acuerdo con Rico existen "...según la organización general de cada estado, dos grandes tipos de policía: una policía centralizada, estructurada de forma perfecta y definida en relación con los demás organismos gubernamentales, que cubre el conjunto del territorio nacional...y una policía descentralizada con una jurisdicción limitada y a menudo compleja a causa de la multiplicación de los servicios policíacos, que posee criterios diferentes en lo referente a su organización, a las normas de reclutamiento y formación de su personal y a la utilización de los medios de que dispone..." (1998: 247-248). Para el caso mexicano, el modelo es el que se describe como Policía Descentralizada, ya que responde a la organización federal

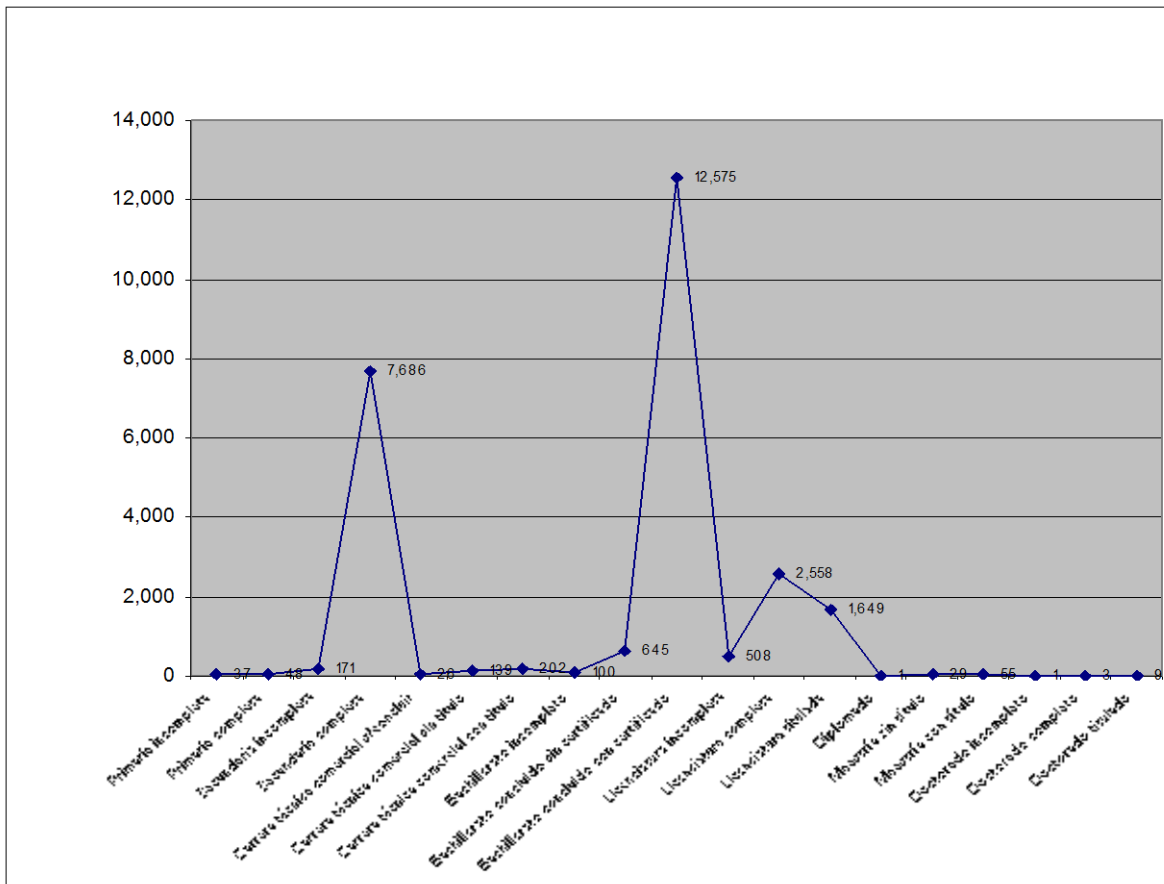
de la república que el artículo 40 constitucional establece: “Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, democrática, federal, compuesta de Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior; pero unidos en una federación establecida según los principios de esta ley fundamental”. Por otra parte, “existen en general dos tipos de policía. La gendarmería, está encargada teóricamente de la prevención y comprende los agentes de la circulación y todos aquellos que deben estar en contacto directo con el público. La Policía judicial, cuya principal misión es la de investigar los crímenes, suele intervenir a petición de un juez o del ministerio público”. (Rico, 1998: 249). En México, la Policía generalmente se divide por funciones en Policía Preventiva y Policía Judicial.

José M. Rico describe: “En los países políticamente organizados según un régimen federal (Argentina, Brasil, México), existen, además de la Policía federal, servicios provinciales de policía, con una organización casi idéntica y con misiones y funciones análogas.” (1998: 249). En la actualidad, los niveles de gobierno federal, estatal y municipal tienen responsabilidad en materia de seguridad pública, por lo que existen: Policía Federal, policías Estatales y policías Municipales. Para los dos primeros niveles, se prevé la existencia de policías preventivas (en general) y policía Judicial. Para el nivel municipal, solamente la Policía preventiva. Finalmente, la Policía Preventiva se subdivide en una amplio espectro de agrupamientos o divisiones más o menos especializados, con funciones diferenciadas en mayor o menor medida y que responden a las decisiones y políticas que en los respectivos ámbitos de gobierno se tomen para su funcionamiento. Este breve esbozo de la organización policial basta para vislumbrar un sistema de gran complejidad.

Genaro García Luna (2005) describió: “En el país existen 32 entidades federativas con su respectivo marco jurídico. Hay 2 mil 438 municipios, los cuales, por la autonomía que les otorga la CPEUM, en su Art. 115, tiene a su cargo las funciones de seguridad pública, policía preventiva municipal, así como también la

facultad de expedir los bandos de policía y buen gobierno de acuerdo con las leyes en materia municipal que expiden las legislaturas de los estados”. Bajo la antigua redacción del artículo 21 y del 115 constitucionales, dice el actual Secretario de Seguridad Pública, “en el país operan 1,661 corporaciones de policía encargadas de la prevención y la persecución de los delitos en los tres niveles de gobierno. Cada una de ellas trabaja con marcos normativos, metodología, procedimientos e incluso con protocolos de policía diferente...”. Este argumento es uno de los más importantes para fundamentar la necesaria reforma policial, uno de cuyos ejes es la homologación de procedimientos, como veremos más adelante. Además, “... como se aborda el combate a la inseguridad pública de manera atomizada, desarticulada y con una coordinación circunscrita a las pocas herramientas de interconexión con que se cuenta... El resultado es que la formación, el perfil y la especialización de nuestras policías están, en lo general, por debajo del estándar internacional” (2005: 109-111). Estas afirmaciones han constituido la base de la actual reforma policial. De acuerdo con el trabajo del actual Secretario de Seguridad Pública, además del rezago de las corporaciones, la corrupción imperante, el avance de la delincuencia hacia formas más organizadas, eficientes y sofisticadas de trabajo, se agrega el problema de la preparación de los integrantes de las policías: “Con una imagen deteriorada, sueldos bajos, nulas prestaciones y socialmente repudiadas, las policías se convirtieron en bolsas de trabajo para aquellas personas que no encontraban empleo. Estos agentes, en algunos casos con poco compromiso, bajo perfil, escasa preparación y en ocasiones dispuestos o predispuestos a cambiarse de bando, no constituyeron un freno real para la delincuencia, la cual fue ganando terreno.” (2005: 24). Aún a mediados de 2008, los indicadores de baja escolaridad de los elementos de policía del país mostraban en efecto, niveles de escolaridad, como demuestra la siguiente gráfica, correspondiente a la Policía Federal:

Estado de Fuerza de la Policía Federal por Nivel Académico



Fuente: Elaboración propia con datos de la SSP federal, Julio 2008.

A partir de las reflexiones sobre la situación de la Policía en México, García Luna elaboró una propuesta de reforma policial y la construcción de un modelo integral de policía, con las siguientes características:

- Pensar en una policía a la altura de las mejores del mundo.
- Considerar funciones de policía completas, sin separar la prevención de la investigación.
- Capacidades del Estado mexicano alineadas e integradas.
- Diseño, desarrollo, implementación y operación del modelo sano y congruente.
- Policía formada por los mejores cuadros de la sociedad.
- Modelo ajeno a políticas partidistas y periodos de gobierno.

- Corporaciones que cuenten con áreas de asuntos internos
 - Formación y especialización de la Policía homologada en todo el país con estándares internacionales.
 - Estrategia de formación debe partir de la selección y preparación de los mandos medios y superiores como premisa para implementar el nuevo modelo.
 - Modelo que considere proyecto de vida para cada policía
 - Modelo que reconozca la importancia de la interlocución con la sociedad.
- (2005: 119-120).

Muchos de estos elementos fueron retomados para plantear la reforma policial que hoy el mismo García Luna dirige desde la Secretaría de Seguridad Pública (ver Anexo 1). El problema de esta propuesta es que no se especifica de qué forma estas características pueden ser puestas en práctica de forma que se configure un modelo sólido.

d) El Estado de la Policía en México

De acuerdo con Carrillo (2004), el Estado Mexicano debe prevenir la deformación ética y profesional de los servidores públicos que integran las instituciones de seguridad pública, mediante la profesionalización de todos sus miembros. Para reformar el perfil de los agentes policiales es imperativo otorgar mayor atención al trabajo de formación en todos sus niveles de los servidores públicos encargados de la seguridad pública. Cualquier análisis histórico que realicemos habrá de confirmarnos que en nuestro país no había existido como una política premeditada de Estado un esquema y un compromiso de capacitación permanente a este sector del servicio público.

Las instituciones policiales en México se caracterizan por no publicar sus estadísticas de estado de fuerza, ni prácticamente ningún dato sobre sus integrantes. Aunado al hermetismo institucional, la falta de sistematicidad de los pocos datos que se pueden obtener, dificulta cualquier esfuerzo de análisis que

involucre estadísticas o datos duros. Por ello, esta investigación omite citar los datos que se pudieron recabar sobre el Estado de fuerza de las policías en México, al evaluarlos como inconsistentes y de validez dudosa, además de evaluar que la omisión de dichos datos no afecta en los planteamientos básicos del trabajo.

En abril de 2008, en el marco de un foro público de discusión, el Secretario Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública expuso cifras sobre la situación de la Policía en México: “el problema no es de poner más policías en las calles, es sin duda, de lograr mejores agentes”. Conforme a sus estadísticas, “tenemos una policía de secundaria, 42.58 secundaria completa; sin escolaridad poco menos de uno por ciento; secundaria incompleta 3.99; primaria incompleta 3.24; primaria completa 10.71; en los niveles altos, licenciatura completa 7.82; carrera técnica completa 5.42; bachillerato incompleto 5.43; bachillerato completo 13.73. Tenemos una policía con nivel educativo básico.... Casi 50 por ciento de los mandos que hemos evaluado a nivel municipal y estatal requiere algún apoyo psicológico para desarrollar adecuadamente su función, porque el trabajo que realizan es muy delicado, requiere manejo de estrés, control de impulsos... Solamente 26 por ciento de los mandos tiene coeficiente intelectual medio o superior al medio. El 43.71 de los mandos de las corporaciones tiene afinidad al puesto que desempeña... El 71 por ciento de los elementos evaluados tiene algún padecimiento que afecta su salud: la mayoría se refiere a obesidad, diabetes, hipertensión o padecimientos visuales” (La Jornada, 9 de abril de 2008).

De acuerdo con una publicación, los policías del Distrito Federal (El Financiero, 25 de febrero de 2008) “actúan en su trabajo y recurren al uso de la fuerza, de acuerdo con su propio juicio... o su estado de ánimo. Agentes entrevistados reconocen que, en la práctica, poca oportunidad tienen de aplicar los conocimientos adquiridos en las aulas de sus respectivas academias. Son llamativas las expresiones que este artículo recoge: “Yo saco el arma si quiero, y también si quiero no la saco”, “A un individuo le ponemos las esposas, lo

amarramos, lo subimos a la patrulla y nos le echamos encima, pero no existe ningún método que diga cómo debo hacer las cosas", explica un policía de la Secretaría de Seguridad Pública capitalina (SSP-DF). "En ese momento de adrenalina, cuando estás en la detención, en una balacera donde está de por medio tu vida, el 90 por ciento lo haces por instinto", relata un judicial. Se refieren casos de uso de arma de fuego en situaciones de revisiones de rutina que no ameritaban tal uso de fuerza. El 17 de enero de 2008, dos policías fueron detenidos acusados de asesinar a un joven por la espalda, tras resistirse a una revisión de rutina en Iztapalapa. Aunque se previó la preparación de una ley de uso de la fuerza para la corporación mencionada, queda de manifiesto que un grave problema son las deficiencias en las academias que permita garantizar a los elementos un adecuado entrenamiento en el uso de la fuerza y en el manejo de emociones, reacciones y aplicación de la discrecionalidad.

La Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal (CDHDF) en este aspecto, retoma el problema de la capacitación deficiente: "La Policía de pronto se inmoviliza o prefiere no utilizar los recursos que tiene a la mano por miedo a que lo denuncien ante Derechos Humanos... eso habla de una mala capacitación, ellos tienen que utilizar sus herramientas en el momento adecuado y que es un deber utilizarlas, pero hay que hacerse responsable de las consecuencias".

A propósito del caso *New's Divine*, Gustavo Fondevila escribe "...el uso de la fuerza debe estar sistematizado y controlado para prevenir este tipo de desastres. La aplicación de la ley y el mantenimiento del orden público son posibles porque la Policía puede apelar como último recurso a la fuerza física. Pero debe haber límites y controles. Y este es precisamente el gran problema de nuestro país. En México no hay protocolos de uso de la fuerza, no hay manuales, ni reglamentos y casi no hay ninguna ley que reglamente el uso de la fuerza por parte de policías". (Reforma, 29 de junio de 2008). En efecto, si no existen protocolos para este punto crucial en la actuación del policía, es lógico pensar que no hay tampoco

contenidos relevantes en este sentido en las Academias de capacitación policial e institutos homólogos.

El diagnóstico de la CDHDF incluyó las deficiencias en tres puntos fundamentales, en el caso *New's Divine*: La falta de especialización del personal a cargo de las averiguaciones previas; la falta de coordinación y uniformidad entre el personal ministerial que ha intervenido en la investigación; la existencia de parcialidad y falta de exhaustividad de la investigación (Reforma, 8 de julio de 2008). Ratifica la violación de derechos como el derecho a la procuración de justicia, a la libertad e integridad personales, a la seguridad jurídica y a las garantía del debido proceso y derecho a la verdad, además de la exhibición de un trato denigrante, inhumano y de tortura de la Policía contra los jóvenes, y como aspecto relevante, refirió que el operativo policial constituye una falta de los servidores públicos al no concebir a las policías como parte de la democracia, bajo el mandato del ejercicio del monopolio de la fuerza pública.

Nora Patricia Jara, en la columna publicada en el diario La Jornada del lunes 18 de agosto de 2008, menciona que tanto en el caso *New's Divine* y en el caso del secuestro de Fernando Martí “resalta la falta de respeto a los derechos humanos, práctica carente en nuestras policías y funcionarios, los que se deben a los ciudadanos y que han fracasado en tareas básicas como la de dignificar y hacer eficientes los cuerpos de uniformados, un sector de la sociedad que no acepta, sino a “regañadientes”, la profesionalización”. Y señala, mas adelante, un punto crucial: “Una policía con vocación de servicio pero sin visión humanista, egresada del Instituto Técnico de Formación Policial, donde reciben un curso de capacitación básica de seis meses, con formación de secundaria o bachillerato. Ya existe una tercia de elementos con estas características, adiestrados supuestamente para beneficiar a la colectividad, y quieran o no, en el respeto a los derechos humanos, los que se imparten como una tendencia global que ya no se discute, pero se excluye de esta a los mandos medios y altos”. Esta opinión remarca otro de los puntos sensibles para el mejoramiento de la capacitación

policial: aun cuando se logre elevar el nivel de los cursos en las diferentes academias e instituciones de capacitación policiales, ni el mejor nivel de estudios servirá de mucho si las estructuras policiales y las prácticas fuera o al margen de la ley que son impuestas por la propia organización, no son erradicadas también. En julio de 2008, se suscitó una protesta de policías hacia el Zócalo de la ciudad de México, que entre otras demandas, protestaron por la detención de policías rasos en el caso News Divine, "quienes sólo siguieron órdenes de mandos que mostraron un gran desconocimiento en la operatividad y respecto a las garantías individuales" (El Universal, 4 de julio de 2008).

e) Organización de la capacitación policial en México

La complejidad de la organización policial en México se traslada también a la responsabilidad de la capacitación policial, que se divide y se configura en un esquema que reproduce la organización policial.

A nivel nacional el Sistema Nacional de Seguridad Pública es la entidad responsable de coordinar esta función. Cuenta con mecanismos para estas acciones, a través de la Academia Nacional de Seguridad Pública y sus cinco Academias Regionales. A nivel federal, los organismos responsables de la capacitación policial son el Instituto de Formación de la Policía Federal. Las atribuciones de coordinación de los órganos federales conviven con las actividades que en uso de sus facultades tanto Estados como municipios ejercen para crear o impulsar instituciones de capacitación policial, en tanto sus recursos presupuestales lo permitan, a fin de cubrir estas necesidades para las corporaciones locales.

La Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública, en su artículo 7, establece que conforme a las bases que establece el artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, las Instituciones de Seguridad Pública de la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios, en el ámbito de

su competencia y en los términos de esta Ley, deberán coordinarse para “Regular los procedimientos de selección, ingreso, formación, actualización, capacitación, permanencia, evaluación, reconocimiento, certificación y registro de los servidores públicos de las Instituciones de Seguridad Pública”.

El Artículo 29, por otra parte, establece como funciones de la Conferencia Nacional de Secretarios de Seguridad Pública: “II. Promover la capacitación, actualización y especialización de los miembros de las Instituciones Policiales, conforme al Programa Rector de Profesionalización;...”

El capítulo IX de la nueva ley distribuye las competencias, estableciendo que los ámbitos de concurrencia entre Federación estados y municipios son:

A. Corresponde a la Federación, por conducto de las autoridades competentes:

...

II. Respecto del Desarrollo Policial:

a) En materia de Carrera Policial, proponer al Consejo Nacional:

1.- Las políticas relativas a la selección, ingreso, permanencia, estímulos, promoción, reconocimiento y terminación del servicio de los Integrantes de las Instituciones Policiales, de acuerdo al Modelo Policial, conforme a la normatividad aplicable;

2.- Los lineamientos para los procedimientos de Carrera Policial que aplicarán las autoridades competentes;

b) En materia de Profesionalización, proponer al Consejo Nacional:

1.- El Programa Rector que contendrá los aspectos de formación, capacitación, adiestramiento, actualización e investigación académica, así como integrar las que formulen las instancias del Sistema;

2.- Los procedimientos aplicables a la Profesionalización;

3.- Los criterios para el establecimiento de las Academias e Institutos, y

4.- El desarrollo de programas de investigación y formación académica.

...

B. Corresponde a la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios, en el ámbito de sus respectivas competencias:

...

III. Aplicar y supervisar los procedimientos relativos a la Carrera Policial, Profesionalización y Régimen Disciplinario;

IV. Constituir y operar las Comisiones y las Academias a que se refiere esta Ley;

Este mismo artículo incluye el siguiente párrafo: “Las Leyes Estatales de Seguridad Pública podrán establecer la posibilidad de coordinación, y en su caso, los medios para la más eficaz prestación del servicio de seguridad pública entre un Estado y sus Municipios”. La ambigüedad de la redacción abre la puerta a un problema con la coordinación no obligatoria y a la necesidad de un trabajo de convencimiento y labor política mucho más amplia y efectiva.

Los artículos 47 y 48, describen las funciones de las academias e institutos de capacitación policial, y las facultades de la federación en materia de profesionalización:

Artículo 47.- La Federación y las entidades federativas establecerán y operarán Academias e Institutos que serán responsables de aplicar los Programas Rectores de Profesionalización que tendrán, entre otras, las siguientes funciones:

- I. Aplicar los procedimientos homologados del Sistema;
- II. Capacitar en materia de investigación científica y técnica a los servidores públicos;
- III. Proponer y desarrollar los programas de investigación académica en materia ministerial, pericial y policial, de conformidad con lo dispuesto en esta Ley y demás disposiciones aplicables;
- IV. Proponer las etapas, niveles de escolaridad y grados académicos de la Profesionalización;
- V. Promover y prestar servicios educativos a sus respectivas Instituciones;
- VI. Aplicar las estrategias para la profesionalización de los aspirantes y servidores públicos;
- VII. Proponer y aplicar los contenidos de los planes y programas para la formación de los servidores públicos a que se refiere el Programa Rector;
- VIII. Garantizar la equivalencia de los contenidos mínimos de planes y programas de Profesionalización;
- IX. Revalidar equivalencias de estudios de la Profesionalización;
- X. Colaborar en el diseño y actualización de políticas y normas para el reclutamiento y selección de aspirantes y vigilar su aplicación;
- XI. Realizar los estudios para detectar las necesidades de capacitación de los Servidores Públicos y proponer los cursos correspondientes;

- XII.** Proponer y, en su caso, publicar las convocatorias para el ingreso a las Academias e Institutos;
- XIII.** Tramitar los registros, autorizaciones y reconocimiento de los planes y programas de estudio ante las autoridades competentes;
- XIV.** Expedir constancias de las actividades para la profesionalización que impartan;
- XV.** Proponer la celebración de convenios con Instituciones educativas nacionales y extranjeras, públicas y privadas, con objeto de brindar formación académica de excelencia a los servidores públicos;
- XVI.** Supervisar que los aspirantes e integrantes de las Instituciones Policiales se sujeten a los manuales de las Academias e Institutos.

Artículo 48.- En materia de planes y programas de Profesionalización para las Instituciones Policiales, la Secretaría tendrá la facultad de proponer a las Instancias de Coordinación de esta ley lo siguiente:

- I.** Los contenidos básicos de los programas para la formación, capacitación y profesionalización de los mandos de las Instituciones policiales;
- II.** Los aspectos que contendrá el Programa Rector;
- III.** Que los integrantes de las Instituciones Policiales se sujeten a los programas correspondientes a las Academias y de estudios superiores policiales;
- IV.** El diseño y actualización de políticas y normas para el reclutamiento y selección de candidatos a las Instituciones Policiales y vigilar su aplicación;
- V.** Estrategias y políticas de desarrollo de formación de los integrantes de las Instituciones Policiales;
- VI.** Los programas de investigación académica en materia policial;
- VII.** El diseño y actualización de políticas y normas para el reclutamiento y selección de candidatos a las Instituciones Policiales;
- VIII.** La revalidación de equivalencias de estudios de la Profesionalización en el ámbito de su competencia.

El esquema de organización federal que caracteriza a nuestro país representa, en términos de seguridad pública, uno de los elementos más difíciles de conciliar. De acuerdo con los documentos estudiados, se infiere que la reforma policial busca concretar un modelo policial centralizado con predominancia de la autoridad federal para dirigir y coordinar los esfuerzos en esta materia. Sin embargo, los

estados y municipios del país, en apego al orden federal y a las atribuciones y responsabilidades que sus leyes internas establecen y sin detrimento de los mandatos constitucionales, realizan acciones propias en esta materia, complicando de esta forma la consecución de objetivos nacionales. El caso del Estado de México ejemplifica esta afirmación, al informarse en diferentes medios los planes de capacitación para la corporación policial estatal, la creación de un centro de control de confianza estatal, y la presentación de un modelo de seguridad pública para el Estado de México.

Desde el pasado 19 de agosto, el diario Reforma dio cuenta del anuncio de “creación de un centro estatal de estudios sobre seguridad pública y desarrollo policial”. En la nota de Enrique I. Gómez se dice que “Durante la sesión extraordinaria del gabinete especializado en Seguridad Pública realizada la tarde de este martes, Peña refirió que entre las medidas está formular una iniciativa de ley para crear un Centro Estatal de Control de Confianza, órgano que evaluará el desempeño de los mandos e integrantes de todas las policías del Estado, incluidos las municipales. También se fortalecerán las unidades anti-secuestro de la Procuraduría y de la ASE, incorporado a los 200 mejores egresados de la Academia de Policía. Además, el Gobernador planteó la creación de un centro estatal de estudios sobre seguridad pública y desarrollo policial”.

El Informador.com.mx publicó el 20 de octubre de 2008, que en una visita a Colombia, el gobernador del Estado de México y el presidente de ese país “... platicaron sobre la posibilidad de que Bogotá capacite a policías mexicanos en el combate al narcotráfico, la extorsión y el secuestro. (...) En la visita se buscaba “conocer justamente de esa experiencia y buscar, en alguna forma, tener la colaboración de este gobierno para preparar a mandos de la Policía de nuestro estado, a integrantes de la corporaciones policíacas, para que conozcan de instrumentos, de herramientas que han sido eficaces en el combate de la inseguridad”, agregó Peña, citado en una nota divulgada por la presidencia colombiana. En el diario *La Crónica* se dio a conocer, el 28 de octubre de este

año, la presentación del nuevo modelo de seguridad pública “que se impulsará en la entidad, donde se prevé incrementar gradualmente el presupuesto a las áreas de seguridad, a fin de dar más capacitación a los policías”. Es decir, un nuevo modelo local.

En contraste, en otras regiones del país, las medidas de seguridad pública tienden a la disminución de atribuciones de unidades administrativas, ejemplo de lo cual es el Municipio de Tijuana, en Baja California, donde el pasado 8 de septiembre se anunció el cierre del Centro de Capacitación a Policías, ya que “Busca el gobierno local que gente del crimen organizado se infiltre en las corporaciones policíacas a través de nuevos elementos” (El Universal).

f) Política pública de Seguridad Pública en México y Reforma Policial

La seguridad pública es una preocupación del actual gobierno federal y representa un reclamo social la necesidad de abatir los índices delictivos. Dicha preocupación se ha plasmado en los instrumentos de planeación y a partir de estos documentos, configuramos esta política pública, hasta su concreción en el denominado Nuevo Modelo Policial.

a. Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012

El Plan Nacional de Desarrollo, publicado en mayo de 2007, contiene los objetivos nacionales, estrategias y prioridades que regirán la actuación del Gobierno Federal durante la administración 2006-2012. El primer pilar, denominado Estado de Derecho presenta un diagnóstico basado en la Encuesta Nacional sobre Cultura Política y Prácticas Ciudadanas 2005 y el Latinbarómetro¹². La predisposición negativa sobre el comportamiento de los demás inhibe la formación

¹² La observación se hace en cuanto a que el diagnóstico tomado como referencia para la planeación nacional es un diagnóstico externo aceptable, siempre que se tuviera como referencia un diagnóstico propio elaborado con las categorías, índices e indicadores institucionales, con datos duros del estado real de las policías en México y no sobre percepciones ciudadanas.

de redes ciudadanas y de capital social indispensables para articular e implementar soluciones a los problemas de la esfera pública (PND, 2007). Asimismo, con fundamento en Transparencia Internacional y el Índice de Percepción de la Corrupción 2006, se sabe que la percepción de la sociedad sobre la falta de transparencia del gobierno no ha mejorado durante los últimos diez años. Con estos datos como diagnóstico, a lo largo del documento se destaca la necesidad de unificar la actuación de las policías de los tres órdenes de gobierno, sumando de esta manera esfuerzos en el marco del Sistema Nacional de Seguridad Pública, así como la necesidad de profesionalizar a los cuerpos de seguridad pública, promoviendo la identidad y el valor del servicio público, mejorando su plataforma tecnológica y el diseño curricular de la función policial, con sistemas efectivos de capacitación y entrenamiento, promoviendo de este modo la revalorización social del trabajo de los cuerpos de seguridad pública.

Capacitación policial en el Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012

Partiendo de que un sistema jurídico con principios y planteamientos ambiguos o anacrónicos, que derivan en situaciones como la discrecionalidad de funcionarios en la toma de decisiones o en procedimientos largos y complejos, impacta negativamente en los niveles de certeza jurídica, es decir, en la certidumbre de los ciudadanos de que las leyes se cumplen, se plantea el objetivo de garantizar el acceso de todos los ciudadanos a un sistema de justicia eficaz, a través de la Estrategia 2.1: "... Asimismo, se trabajará en la profesionalización de los servidores públicos encargados de prestar este servicio y en la actualización del marco jurídico que regula su función. ..."

Para recuperar la confianza en las instituciones públicas, plantea como objetivo generalizar la confianza de los habitantes en las instituciones públicas, particularmente en las de seguridad pública, procuración e impartición de justicia, y para ello: "Fortalecer la profesionalización de los servidores públicos para que

además de los conocimientos y la ética necesarios, tengan un claro compromiso institucional de servicio que garantice la atención adecuada de los ciudadanos”.

Sobre los Cuerpos policíacos, el Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012 parte de la desconfianza y el descrédito ciudadano en los policías, ministerios públicos, peritos y autoridades del sistema de justicia penal y lo aúna a la existencia de más de mil corporaciones de policía en todo el país, incluidas las federales, estatales y municipales, a la falta de coordinación y unidad de mando, así como a las asimetrías en los salarios, requisitos de ingreso, procedimientos de reclutamiento y selección, como problemáticas que conducen a que la sociedad no pueda tener confianza en la efectividad de la actuación policiaca y que, simultáneamente, la delincuencia encuentre espacios sociales propicios de acción. El propósito que explica el PND es que todas las policías en México cumplan con estándares unificados que las hagan confiables a los ojos de la ciudadanía.

Para ello, se establece el objetivo de “desarrollar un cuerpo policial único a nivel federal, que se conduzca éticamente, que esté capacitado, que rinda cuentas y garantice los derechos humanos”. Es decir, construir una policía democrática que se inscriba en el Estado de Derecho. En materia de reforma policial, plantea estrategias como que a partir de programas piloto y en coordinación interinstitucional y entre los tres órdenes de gobierno, se uniformen las distintas capacitaciones que hoy reciben los policías mexicanos en labores de resguardo, vigilancia, periciales y de inteligencia para todas las corporaciones.

b. Estrategia Integral de Prevención del Delito y Combate a la Delincuencia

El 7 de marzo de 2007 la Presidencia de la República presentó la Estrategia Nacional de Prevención del Delito y Combate a la Delincuencia, la cual contempla 7 ejes:

- Eje 1. Alinear las capacidades del Estado Mexicano contra la delincuencia
- Eje 2. Prevención del Delito y Participación Ciudadana
- Eje 3. Desarrollo institucional.
- Eje 4. Sistema penitenciario.
- Eje 5. Combate a la Corrupción.
- Eje 6. Tecnología.
- Eje 7. Indicadores de medición establecidos con la sociedad civil.

En la presentación de este documento, el Secretario de Seguridad Pública manifestó que: “la piedra angular en la estrategia integral de prevención del delito y combate a la delincuencia es una efectiva colaboración entre los tres niveles de Gobierno y los que tenemos la obligación y el privilegio de proteger y servir a la sociedad” (Discursos, 2007). Para ello, menciona las siguientes acciones:

1. Plataforma México, Sistema Único de Información Criminal.
2. Evaluación del personal policial y aplicación de exámenes de control de confianza para policías de los municipios, estados y la Federación.
3. Formación y capacitación con estándares internacionales para contar con cuerpos de policía de calidad.
4. Establecer el servicio civil de carrera policial.
5. Equipar a las procuraciones de seguridad pública con infraestructura técnica y de operación suficiente.
6. Reestructurar el Registro Público Vehicular.
7. Potenciar las instancias de coordinación y de operativos conjuntos.
8. Impulsar un combate enérgico contra el narcomenudeo, potenciando la denuncia ciudadana a través del servicio telefónico 089.
9. Garantizar la transportación segura de pasajeros y mercancías, así como la protección a los usuarios de cajeros automáticos.
10. Instrumentar un sistema de indicadores de medición compartidos con la sociedad.”

Planteamientos sobre Capacitación Policial de la EIPDyCD

Busca establecer las bases para una policía formada y especializada sobre la base de un modelo homologado, que considere estándares internacionales como premisa para implementar el nuevo modelo; este esquema suma las

especialidades de investigación y análisis táctico de la Agencia Federal de Investigación; el despliegue territorial y la capacidad de reacción de la Policía Federal Preventiva; el control de puntos migratorios y de internación del Instituto Nacional de Migración; la participación activa de la sociedad como método de prevención para el combate al delito; entre otros. Estos atributos, de acuerdo con la Estrategia, otorgan a la Policía unificada eficacia en el combate al delito.

En materia de Desarrollo institucional, la Estrategia se sustenta en un proceso de reingeniería para el desarrollo organizacional, así como en sistemas y procesos en el desempeño institucional, con un enfoque transversal para la profesionalización:

- Generación de contenidos y métodos educativos que se impartan en la formación básica policial, de especialización y de mandos superiores.
- Previa evaluación del centro de control de confianza, la formación iniciará con los mandos medios y superiores de policías locales, para deputar la estructura de mando.

Este es el único documento donde se habla específicamente de la creación de contenidos didácticos y pedagógicos, por niveles, para la formación, capacitación y profesionalización de la Policía, no volviéndose a mencionar en ningún otro documento relativo al nuevo modelo policial.

Para sustentar el modelo de profesionalización de la Policía Federal se crearán tres instancias educativas que permitirán cumplir el propósito: Escuela básica de policía; Escuela superior de investigación; y, Instituto para la especialización de mandos de policía. Dichas academias se constituirán en los referentes para replicar el modelo a las academias o escuelas de policías locales.

Se generarán metodologías, protocolos, procesos sistemáticos de operación y sistemas homologados para potenciar la investigación a través de la recolección, registro, análisis y explotación de la información. El diseño y operación de las

áreas de investigación con esquemas metodológicos dará soporte a una actuación sistemática y servirá de base para la reordenación y desarrollo de las policías locales. Adicionalmente, el servicio profesional de carrera policial constituye el método para normar los procesos de reclutamiento, selección, integración, desarrollo, ascenso y separación del cargo, con base en un sistema de méritos académicos, de docencia, de servicio y de actuación. Además se considera para el ámbito federal, el reclutamiento de universitarios con créditos de licenciatura concluidos, que se incorporarán a la Policía federal. Éste sería el primer impulso de profesionalización debido al nivel académico de los convocados.

A la fecha, a excepción de la conversión del Instituto de Formación Policial de la Policía Federal Preventiva en Academia Superior de Seguridad Pública, ninguna de las otras instancias se han concretado, como tampoco las metodologías ni el servicio de carrera policial. Por mucho, este documento es el más específico en materia de estrategias de capacitación y el que determina con mayor claridad las acciones que habrían de seguirse, y que no se reflejaron en documentos subsecuentes. Por otra parte, el liderazgo que se preveía en el primer documento en materia de seguridad pública, como fue la Estrategia Integral, se diluyó a lo largo de los meses posteriores.

c. Programa Sectorial de Seguridad Pública

El 28 de enero de 2008 se publicó en el Diario Oficial de la Federación el Programa Sectorial de Seguridad Pública, documento que se orienta a “alinear las capacidades del Estado Mexicano en el combate a la delincuencia organizada, a fin de restablecer las condiciones de seguridad para la sociedad en todo el territorio nacional”, fortaleciendo los mecanismos de coordinación entre los tres órdenes de gobierno para la recuperación de las condiciones básicas de seguridad”.

En materia policial este documento destaca la necesidad de “Profesionalizar a las corporaciones policiales a fin de que se conduzcan éticamente, con capacitación especializada y de calidad, basada en técnicas de investigación y estándares internacionales de operación para la prevención y combate al delito”, desarrollando la homologación de procedimientos policiales, lo que permitirá instituir un plan de crecimiento profesional. Y establece que las acciones de la Secretaría de Seguridad Pública deberán ir dirigidas a su cumplimiento. Para ellos establece planos de actuación:

- El plano de la coordinación con otras instituciones federales, tanto para combatir a la delincuencia como para corregir condiciones sociales que han dado origen a conductas proclives a la comisión de delitos y han alterado las relaciones de convivencia y respeto en la comunidad.
- El plano de la colaboración con los órdenes de gobierno estatal y municipal, con los que comparte la responsabilidad constitucional de la seguridad pública en el país.
- El plano de la vinculación estrecha con la sociedad, para escucharla, atender de cerca sus necesidades y recuperar su confianza, por el apego estricto a la misión institucional.
- El plano de la cooperación internacional, para observar los fenómenos delictivos desde puntos de vista globales, aprovechar los intercambios de información, los estándares y las buenas prácticas en el empeño policial.

El programa se integra por cuatro apartados: el primero, denominado Marco de Referencia, incluye una breve descripción de la situación prevaleciente en materia de seguridad pública hasta 2006, en aspectos como la coordinación interinstitucional; la cooperación entre los tres órdenes de gobierno; la vinculación con la ciudadanía; la problemática de la corrupción; la heterogeneidad de la capacitación policial en las corporaciones del país; la falta de tecnologías de información y de comunicación, para el aprovechamiento general de las bases de datos existentes en la materia; la diversidad de metodologías, procedimientos y

sistemas de actuación policial en detrimento de la efectividad operativa; y la desconfianza de la ciudadanía en el desempeño de las instituciones de seguridad pública. También es relevante porque es el documento que integra las acciones de las diferentes secretarías de Estado cuyo quehacer se vincula con la seguridad pública.

Capacitación Policial en el Programa Sectorial de Seguridad Pública

El objetivo sectorial número cinco se orienta a consolidar el Servicio de Carrera Policial con base en un sistema de méritos, formación y profesionalización, que permita dignificar la función policial y recuperar la confianza de los ciudadanos en las corporaciones que tienen la misión de proteger y servir. Para ello se trabaja en la integración de la nueva Policía Federal con formación especializada y con estándares internacionales de calidad profesional.

Se prevé que dichos estándares serán también aplicados a las policías estatales y municipales con el objetivo de promover la transformación de las corporaciones policiales en los tres órdenes de gobierno.

Las líneas de acción para esto, serán:

- Consolidar el perfil de la nueva Policía Federal basado en el método de la investigación policial como eje de la formación para la prevención del delito y el combate a la delincuencia.
- Homologar los protocolos de evaluación, los procesos y los procedimientos de operación de los centros de control de confianza en los tres órdenes de gobierno, en el marco del Sistema Nacional de Seguridad Pública, para lograr la incorporación de los mejores hombres y mujeres del país a la función policial y prevenir infiltraciones de personas que desvíen la actuación policial.
- Modernizar y homologar los sistemas de carrera de los elementos de las corporaciones policiales para combatir la corrupción y recuperar la confianza de los ciudadanos en las instituciones de seguridad pública.

- Estandarizar los niveles salariales de las corporaciones de los tres órdenes de gobierno, para reducir desigualdades y vulnerabilidades, dignificar la función policial, alentar la actitud de servicio y lograr el reconocimiento social.

A pesar de ser el documento más conciso en cuanto a las líneas de acción a desarrollar, también presenta inconsistencias en cuanto la viabilidad de sus propuestas. Concretamente, la estandarización de los niveles salariales, como línea de acción, resulta fuera de la acción del espacio federal. Sin embargo, como uno de los aspectos a trabajar en la colaboración sin duda debe ser considerado.

d. Acuerdo Nacional por la Seguridad, la Justicia y la Legalidad

En el marco de la Vigésima Tercera Sesión Ordinaria del Consejo Nacional de Seguridad Pública, celebrada en Palacio Nacional el día 21 de agosto de 2008, todos sus integrantes y además, representantes de las asociaciones de Presidentes Municipales, medios de comunicación y las organizaciones de la sociedad civil, empresariales, sindicales y religiosas, firmaron el denominado Acuerdo Nacional por la Seguridad, la Justicia y la Legalidad. Dicho documento surge como una respuesta coyuntural a situaciones de inseguridad, pero se ha convertido en un referente para el seguimiento de las acciones del gobierno en materia de seguridad pública, y se propone ante un estado extensivo de malestar social en el país debido a los recientes casos de secuestros irresueltos e incremento general de la violencia y el crimen. Este documento se genera como un típico caso de reforma o cambios ante crisis o escándalo.

El Acuerdo Nacional por la Seguridad, la Justicia y la Legalidad busca ser, de acuerdo con su propia descripción, un mecanismo entre los tres poderes y los tres órdenes de gobierno que conforman el Estado Mexicano y los sectores privado y social, a fin de que cada uno desarrolle, en el ámbito de sus atribuciones y competencias, acciones específicas en favor de la seguridad, la justicia y la legalidad, con objetivos comunes a corto, mediano y largo plazos. Se

establecieron acciones y metas con plazos concretos entre las que destacan: la aplicación de evaluaciones de control de confianza bajo un modelo nacional; el establecimiento de un sistema nacional de desarrollo policial para fortalecer el servicio civil de carrera y la ampliación del uso de tecnología para el intercambio de información en el combate a la delincuencia que fortalecen los mecanismos de información e inteligencia a través del Sistema Único de Información Criminal. (Informe 2008)

Para ello parte de las siguientes premisas:

1. La política de seguridad es una política de Estado.
2. La coordinación, cooperación e intercambio de información entre los tres Poderes de la Unión y los tres órdenes de gobierno, es condición indispensable para garantizar la seguridad pública.
3. Cada uno de los poderes y cada uno de los órdenes de gobierno debe ejecutar la parte que le corresponde, en el marco de sus atribuciones, para cumplir los compromisos asumidos de acuerdo con las metas y los tiempos convenidos.
4. El acuerdo debe sumar de manera fundamental a los ciudadanos, la sociedad civil y a sus organizaciones más representativas, incluyendo las sindicales, empresariales y religiosas.
5. De la misma manera el éxito del acuerdo requiere de la participación responsable de los medios de comunicación para que, en el marco de la libertad de expresión, se promueva la cultura de la legalidad, la denuncia y la participación ciudadana, la prevención de adicciones y la transparencia de las acciones de las autoridades.
6. Cada compromiso particular suscrito por los firmantes del acuerdo deberá hacerse del conocimiento de la sociedad e incluirá mecanismos transparentes de rendición de cuentas, con base en un sistema de indicadores de seguimiento y evaluación.
7. Es necesaria la participación de una instancia ciudadana con amplio respaldo público y social, para que dé seguimiento y evalúe el cumplimiento de los acuerdos mediante indicadores de gestión.
8. El acuerdo debe tener una vigencia de largo alcance que trascienda la temporalidad del encargo de quienes lo suscriben.

Temas de Capacitación Policial en el Acuerdo Nacional

El Acuerdo Nacional también reflejó temas concretos en materia de capacitación policial, incluyendo para ellos plazos fijos de cumplimiento, fijando de esta forma compromisos. Estos son:

- Establecer un Sistema Nacional de Desarrollo Policial. La Secretaría de Seguridad Pública en coordinación con las entidades federativas se compromete a perfeccionar los mecanismos de reclutamiento, selección, capacitación, promoción y retiro de los elementos de las instituciones policiales del país. Para ello, se estima un tiempo de ejecución de seis meses a partir de la promulgación de la legislación correspondiente. Es decir, contando a partir de enero de 2009.

Un compromiso importante para las Asociaciones de Alcaldes es que se comprometen a promover entre sus miembros:

- Depurar y fortalecer las instituciones de seguridad y procuración de justicia en los municipios del país, con el apoyo de la Procuraduría y Secretaría de Seguridad Pública de su estado y de los Centros estatal y nacional de Evaluación y Control de Confianza, se comprometen a desarrollar mecanismos de selección y capacitación de los elementos de la Policía municipal y de sus propios mandos. Para ello, se cuenta con un tiempo de ejecución de un año.
- De la misma forma, también con el apoyo del gobierno estatal y de la Secretaría de Seguridad Pública, se comprometen a instaurar un sistema de profesionalización y servicio civil de carrera para regular la selección, ingreso, formación, permanencia, evaluación, reconocimiento, certificación y retiro de los policías, en el mismo tiempo.

Adicionalmente, los municipios del país, con el apoyo de la Secretaría de Seguridad Pública y el Ejecutivo Estatal se comprometen a desarrollar e instrumentar protocolos de operación homologados, en el mismo periodo.

e. Nuevo Modelo Institucional de Seguridad Pública

La importancia de este documento, publicado en junio de 2008, radica en que es la primera publicación que menciona lo que se denominará Nuevo Modelo Policial. El Modelo Institucional de Seguridad Pública toma como políticas para abordar el tema:

- Una perspectiva de Estado
- Una estrategia de corto, mediano y largo plazo
- Una visión integral que atienda a las cuatro etapas sustantivas de la seguridad : prevención, investigación, persecución y readaptación social
- La alineación de todas las capacidades del Estado Mexicano en el combate al crimen.
- La incorporación de las más avanzadas tecnologías a nivel mundial a los sistemas de seguridad pública del país.

Para la instrumentación de la Estrategia Integral de corto plazo, establece dos rubros: el Control territorial, a fin de recuperar los espacios públicos para la comunidad; y, la Inteligencia operativa, para combatir la estructura criminal. A mediano plazo, contempla el cambio estructural y de modelo operativo de las corporaciones de policía; y a largo plazo se tiene prevista la consolidación de las instituciones de seguridad pública del país bajo un esquema de alineación de capacidades y homologaciones de sistemas, metodología y procedimientos con estándares internacionales. Este esquema tiene el acierto de incluir una proyección temporal de las acciones y los resultados esperados, y de considerar que los cambios estructurales, funcionales y organizacionales solo podrán reflejarse en el largo plazo. Sin embargo, también es el único caso de un documento en que se proyecta de esta forma.

El Nuevo Modelo Institucional de Seguridad Publica esta basado en cuatro ejes estratégicos:

- Reforma al marco legal
- Nuevo Modelo Policial y Subsidio para la Seguridad Publica de los Municipios
- Servicio de Carrera y Plan Rector del Desarrollo Policial
- Plataforma México, el Sistema Único de la Información Criminal

Se menciona que el Modelo de la Policía Federal consiste es una policía científica, institucional, ciudadanizada y profesional, con espíritu de servicio, cuyo objetivo es mantener y, en su caso, restablecer el orden y la paz pública. Considera que la fortaleza de la Policía Federal se centra en su capital humano, profesionales de la seguridad al servicio de la nación que previenen y combaten al delito con sistemas métodos y procedimientos con estándares internacionales, apoyados en la más avanzada tecnología. Cuando se publicó este documento, ya estaba en marcha el proyecto de fusión de la Policía Federal Preventiva y la Agencia Federal de Investigación. Dicha fusión generó conflictos y protestas al interior de ambas instituciones así como enfrentamientos en el ámbito político. A la fecha, dicha fusión no se ha concretado. El cambio se hizo efectivo para la Policía Federal Preventiva, que se convirtió en Policía Federal, se cambió su imagen institucional, los colores oficiales y el uniforme de los elementos. Los conflictos entre ambas instituciones, la falta de capacidad para diseñar una estrategia de fusión entre dos instituciones con estructuras jerárquicas y salariales dispares y el descrédito de las autoridades hacen prever que esta fusión no será posible.

Finalmente, el Nuevo Modelo Institucional de la Policía Federal se integra por los siguientes principios básicos:

1. Estrategia de prevención y combate al delito basada en la inteligencia policial, en la que se hace referencia a la integración de un Perfil de policía: hombres y mujeres con estudios universitarios, sin adicciones, sin vínculos orgánicos, ni antecedentes criminales; personas con espíritu de servicio, comprometidos con su comunidad, que busquen en la Policía un proyecto de vida.

2. Estrictos controles de confianza para ingreso, permanencia y ascenso.
3. El establecimiento del Servicio Civil Carrera Policial.
4. (Policía) Ciudadanizada.
5. Capacitación y especialización permanente.

f. Nuevo Modelo Policial

Para diciembre de 2008, se publica la versión definitiva del documento Nuevo Modelo Policial (NMP), que perfila el cambio estructural y de modelo operativo que realiza la SSP federal. De acuerdo con el documento, el Nuevo Modelo Policial para la Policía mexicana, es el resultado de la reingeniería de procesos policiales, sumando las capacidades técnicas, operativas y logísticas de los tres órdenes de gobierno bajo estándares internacionales y se basa en la investigación científica para prevenir la comisión de delitos y combatir a la delincuencia, a partir de la recopilación y uso intensivo de la información, de su análisis y de la generación de inteligencia policial susceptible de ser operada con oportunidad y eficacia.

El documento explica que el Nuevo Modelo Policial parte de una concepción integral de la seguridad pública en la cual la prevención y la persecución del delito no son hechos aislados, sino que sus acciones son interdependientes e interrelacionadas, para lo cual se requieren cambios orgánico-funcionales en los tres ámbitos de gobierno, que trasciendan las estructuras tradicionales de organización y operación de las policías, para evolucionar hacia un modelo lógicamente estructurado, con una visión común encauzada hacia la prevención en la seguridad pública. Esta afirmación confirma que en función del liderazgo que se ejerce en materia de coordinación, se busca reformar integralmente el sistema de seguridad pública en el país.

El objetivo general del NMP es lograr la transformación de las corporaciones policiales en el país, bajo un modelo que incorpore la actuación de los cuerpos de seguridad pública y penitenciaria, estándares de operación unificados, mediante la

homologación de procesos, procedimientos, métodos y protocolos de operación policial y administración penitenciaria, en los tres órdenes de gobierno; y la utilización compartida de las tecnologías de la información y las telecomunicaciones, que aseguren su desempeño eficaz y eficiente en la prevención y persecución de los delitos, a fin de recuperar la confianza de la ciudadanía. En la redacción de este objetivo no está especificada concretamente la importancia de la capacitación y la profesionalización.

El Nuevo Modelo Policial se integra por once componentes básicos que se interrelacionan entre sí, y que son la base de la reestructuración de la organización y funciones de la Policía y de la administración penitenciaria de los tres órdenes de gobierno, con el fin de mantener el equilibrio entre las funciones de prevención, investigación y reacción características de las corporaciones policiales y de los centros de reclusión.

1. Coordinación.
2. Modernización.
3. Homologación.
4. Participación Ciudadana y Proximidad Social.
5. Prevención del Delito.
6. Desarrollo Policial.
7. Evaluación y control de confianza
8. Organización y estandarización salarial
9. Tecnologías de la información y telecomunicaciones
10. Operación policial
11. Transparencia y evaluación de la actuación policial

A partir de este momento, la capacitación y profesionalización se concentran, junto con el rubro de servicio civil de carrera o carrera policial, dentro del llamado Sistema de Desarrollo Policial, proyecto que aún se elabora en la Secretaría de Seguridad Pública.

De la revisión que permite realizar este capítulo, se desprenden puntos importantes. El primero de ellos es que la deficiencia fundamental en el planteamiento de la Reforma y en la construcción del Nuevo Modelo Policial, es no partir de un diagnóstico real y preciso del estado de las instituciones policiales en el país. El argumento de no publicar los resultados de los diagnósticos en materia de seguridad pública, por considerarse estratégico y con información delicada para la operación de las instituciones policiales, no es suficiente para que la planeación nacional no se base en un dictamen exacto de las condiciones de un fenómeno.

Los diagnósticos en materia de seguridad pública, de capacitación policial, y temas relativos, son prácticamente inexistentes y en caso de haberlos, no son publicados ni abiertos al público. Por ello, hay muy pocos referentes estadísticos para valorar la situación de la organización policial. Aún así, a través de la estructura organizacional, es posible decir que se trata de un sistema extremadamente complejo, cuya reforma no se concretará en el corto plazo.

El planteamiento del Nuevo Modelo Policial y los elementos con que se construye no son nuevos, sino que se plantearon ya en el sexenio de Ernesto Zedillo (1994-2000), prácticamente de la misma forma, y recopila los aspectos que en ese momento ya se sabía era necesario atender en la Policía. Aún así, y al día de hoy, la reforma de la Policía Mexicana es una necesidad cuya solución es impostergable.

El éxito de este proyecto está basado, de acuerdo a lo visto en los siguientes elementos: la coordinación institucional e interinstitucional; el servicio civil de carrera policial; la homologación de la formación y la profesionalización; la vinculación con la sociedad y en alcanzar estándares internacionales, mismos que no son descritos en ningunos de los documentos revisados. La base de la seguridad pública en México, donde por mandato constitucional la responsabilidad se comparte y fragmenta, debe ser la coordinación y la colaboración. La tendencia de la reforma promovida a partir de 2006 es centralizar y concentrar en la mayor

medida posible las decisiones y formas de actuación de las policías del país en un mando único o al menos, lo más cercano a ello, y con ello garantizar la eficiencia de la Policía evitando la dispersión y la ambigüedad en las decisiones.

Los autores revisados coinciden en que el liderazgo de quien realiza la reforma es condición necesaria para su éxito. La creación de una nueva ley cambia las reglas del juego, establece nuevos liderazgos (si lo hace) y diluye el efecto concentrador de los planteamientos iniciales de la reforma. En el caso de la SSP, que ya no presidirá el Consejo Nacional de Seguridad Pública, queda con la posibilidad de realizar los cambios necesarios para la Policía Federal y proponer modelos que funcionen para el resto del país. Sin embargo, se hace énfasis en varios de los documentos que la seguridad pública es una política de Estado.

En dos años, la reforma policial ha cambiado de alcances, perspectivas y estrategias, en muchos casos por necesidad ya que sus creadores concibieron dichos cambios con fundamento en cambios que no se realizaron (la fusión PFP-AFI) o que se han dado en forma parcial y no necesariamente como se propusieron (Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública). Los documentos que ha emitido el área promotora de la reforma, la SSP federal, se caracterizan por presentar inconsistencias entre sí, y por responder a las diferentes coyunturas que en el marco de su presentación se fueron dando (véase cuadro como Anexo 1). El documento más reciente ya no refiere la integración de la AFI-PFP, y no retoma muchas de las acciones concretas que se establecieron en la Estrategia Integral. Esto demuestra una inconsistencia muy seria en la política de seguridad pública de nuestro país.

Dados los cambios que se presentan en los planteamientos de la política, es lógico pensar que los resultados presentados por la SSP no digan mucho sobre el avance global de la política pública.

Capítulo 3

LA CAPACITACIÓN POLICIAL

Este apartado tiene como objetivo establecer la importancia de las reformas en los procesos de capacitación y profesionalización dentro de un contexto de reforma a todo el sistema policial, a partir de las experiencias internacionales documentadas, particularmente en América Latina. Se establece la importancia de la capacitación dentro de todo el sistema, y conforme a esto, se realiza una investigación de tipo cualitativa que permite recoger y analizar información de los actores involucrados en la reforma de la Policía y sus diferentes aspectos. Las conclusiones de esta investigación son contrastadas con las propuestas teóricas y con el modelo oficial propuesto. Posteriormente, a través de un seguimiento periodístico se ponen de manifiesto elementos que deben ser considerados por parte de quienes operan la política pública de seguridad pública. Con ello, se complementa el panorama más amplio de la reforma policial en marcha en México, a diciembre de 2008.

a) Las experiencias de reforma policial en América Latina

Las reformas policiales que se han llevado a cabo en varios países de América Latina son experiencias valiosas y son tomadas como referencia comparativa para la reforma actual. A continuación se mencionan aspectos significativos de estos procesos. A través del estudio comparado de Lucía Dammert (2007a), se muestran los cambios que en materia de capacitación policial se realizaron en los procesos de reforma de países como Argentina, Brasil, Chile y Colombia; adicionalmente, se mencionan los casos de Venezuela y Perú, países en los que al menos una corporación ha tenido un proceso de reforma en tiempos recientes. De ello, además, se especifican elementos sobre capacitación policial.

En Argentina, se trata el caso de la Policía de la Provincia de Buenos Aires (la bonaerense). Los motivos de la reforma, en lo general, pueden resumirse como problemas de corrupción, abuso de poder y violación de los Derechos Humanos.

La reforma se acompaña de reformas legales que modifican, entre otros aspectos, el escalafón de las policías y los programas de capacitación. En este punto en concreto, refiere Dammert, se orientan a lograr que los policías se preparen eficientemente ante los fenómenos criminales que se vuelven más complejos: que se relacionen con los ciudadanos, actuando siempre dentro del respeto a la ley; se mejore la capacitación técnica de los policías y su formación en valores, a través, de cursos con materias de Derechos Humanos; modificación del currículo de estudios; la incorporación de docentes universitarios, entre otros. Con ello, el cambio se ha evidenciado al disminuir notoriamente, por ejemplo, los casos de abuso de armas, “gatillo fácil”, apremios ilegales, etc., contra un mayor nivel de ingreso. Además, se enfrentaron a un proceso de reclutamiento intensivo, debido al déficit de efectivos por el proceso de descentralización regional, y la necesidad de compensarse la cantidad de efectivos pasados a retiro (por corrupción y faltas graves, por años de servicios) y como una forma de limpiar la “vieja” policía.

La institución proporciona carreras diferenciadas según la Policía en la que haya decidido desempeñarse, con módulos de estudio por especialidad en la última parte del ciclo de formación y un sistema de pasantías en los destinos. Cuentan con escuelas de formación inicial descentralizadas y se considera la separación futura de la formación para investigación y prevención. El ciclo de formación inicial dura un año, dividido en dos módulos de seis meses, uno de internado y uno de pasantía. Se egresa con un título terciario no-universitario: *Tecnicatura Superior en Seguridad Pública*. Todas las escuelas (excepto la de investigadores) dictan el mismo currículo con la presencia de convenios con universidades nacionales de cada región para el dictado de los módulos teóricos. Luego del proceso de formación inicial, tras el cual los funcionarios policiales son incorporados al servicio policial activo, dos veces por año deben concurrir a los Centros de Entrenamiento durante una semana.

La Policía Federal de Brasil fue reformada también. Aquí destaca el Programa Nacional de Seguridad Pública con Ciudadanía (Pronasci), proyecto que articula las políticas de seguridad pública con acciones de carácter más social, priorizando la prevención y buscando atender las causas que llevan a la violencia, sin olvidar las estrategias de orden social y represión calificada. Un eje de este programa destaca la formación y valoración de los profesionales de seguridad pública, para el cual se implementan y amplían los programas de capacitación y especialización académica, de ayuda y asistencia habitacional y también de salud para los agentes policiales. El Pronasci es desarrollado a través de una gestión descentralizada y para garantizar la realización de las acciones en el país, serán celebrados convenios, contratos, acuerdos y consorcios con Estados, municipios, organizaciones no gubernamental y organismos internacionales. Con estos mecanismos, se pretende que los estados y municipios tengan condiciones estructurales, físicas y financieras para implementar las acciones en cada zona.

En el caso de la Policía Federal de Brasil se requiere nivel académico específico para postularse a cargos específicos como delegados o peritos. En la academia de policía, las disciplinas son programadas de acuerdo con la carrera policial específica a la cual se quiere seguir, pero existen cursos que son obligatorios independientes del área a especializarse. Además existen cursos de perfeccionamiento de los policías, llamados de Reciclaje que enfatizan el dinamismo propio de la cultura y de la legislación, así como también la profesión policial.

El Cuerpo de Carabineros de Chile es considerado un prototipo para la organización, estructuración y administración de corporaciones policiales, pero incluso para una corporación policial, la reforma e innovación es necesaria. De acuerdo con Dammert, durante los últimos años esta Institución ha definido un conjunto de estrategias tendientes a mejorar la prevención policial y el control del delito. A través del Plan Estratégico Institucional se lleva a cabo un proceso de modernización, con dos macro-objetivos: aumentar la eficiencia institucional,

orientado a incrementar la oportunidad y calidad de los servicios policiales; y, lograr una apropiada calidad de vida organizacional. El enfoque es satisfacer de manera más eficiente y efectiva las demandas de seguridad, bajo la orientación de respeto a los derechos humanos y de participación activa de la comunidad. En este sentido, destaca dentro de la actual visión de la Institución, el rol protagónico que le cabe a la comunidad como coproductora de la seguridad pública. Con este enfoque, se ha logrado la generación de nuevos perfiles profesionales para el desempeño institucional dentro de las Unidades Policiales Territoriales, orientados a mejorar la relación con la comunidad; y el mejoramiento de la calidad de Recursos Humanos; de la conducta del personal; del desempeño profesional y de la red de beneficios sociales para los policías y sus familias.

Para el caso de los Carabineros, de acuerdo con el estudio de Dammert, se tiene una carrera profesional que constituye un sistema técnico reglado, cuyas directrices permiten al personal de Carabineros acceder sucesivamente a cada grado jerárquico, ocupar cargos, recibir títulos y reconocimientos que determine la ley. La carrera policial tiene una duración de treinta años, o treinta y cinco como máximo, y se puede dejar de pertenecer a ella por retiro o fallecimiento. Se pueden cursar dos carreras funcionarias: la de Oficiales y la de Suboficiales y un escalafón de personal no oficial, Carabineros. Existen diversas modalidades educacionales, orientadas a la formación, perfeccionamiento permanente, Especialización y Capacitación. Carabineros está facultado para planificar y realizar estudios y cursos de nivel superior y para otorgar al personal los correspondientes títulos técnicos, títulos profesionales y grados académicos en los referidos ámbitos, en la forma que determine la ley. Destaca en esta corporación la exactitud del sistema de escalafón que determina la carrera.

También en Chile, se da otro proceso de reforma policial al nivel de la Policía de Investigaciones. A partir de 1990, comienza la primera etapa, concebida como una recuperación de medios para la investigación criminal, y hasta el año 2003 el énfasis del proceso estuvo radicado en reparaciones presupuestarias y

dignificaciones estructurales parciales que permitieron superar un déficit histórico en materia de recursos. En la actualidad, la modernización policial se centra en el mejoramiento de estándares de calidad de los servicios policiales y a satisfacer de manera más eficiente y eficaz el servicio a la comunidad y al Estado desde la especialidad investigativo-policial en un contexto de la instalación definitiva del nuevo sistema procesal penal. En la actualidad, existe un Plan Estratégico que es definido por la Policía como su principal instrumento de planificación y gestión de la Policía civil, cuyo propósito es contribuir a una administración eficiente y en consonancia con el proceso de Modernización del Estado. En este se define que los objetivos estratégicos de la modernización institucional son: fortalecer la investigación criminal, es decir, contar con más policías en labores operativas, mejorando la calidad y tiempo de respuesta de la investigación; y, realizar prevención estratégica, es decir, lograr la capacidad de anticipación sobre la base del análisis, la inteligencia policial y la gestión de la información.

Para el caso de este cuerpo policial chileno, la carrera tiene una duración de 30 años, dejándose de pertenecer a ella por retiro o fallecimiento. La formación de un oficial policial se prolonga por un período de tres años en régimen de internado en la Escuela de Investigaciones Policiales, más un año de especialización y finalmente un año de práctica en unidades institucionales a lo largo del país. La formación de un asistente policial se extiende por un período de cinco meses en régimen de internado, mientras que un asistente administrativo es formado en dos meses con dedicación exclusiva. El Estado reconoce a la Academia Superior como institución de educación superior de nivel universitario, facultándola para otorgar títulos profesionales e impartir pos-títulos con grados académicos.

Finalmente, el caso de la Policía Nacional de Colombia, conlleva varios procesos ubicados en el periodo 1993-2003, que implicaron reformas y contrarreformas. Sin embargo, Dammert es puntual cuando menciona que en el plano de la modernización ha habido cambios en los modelos de gestión, modificaciones a la jerarquía institucional, transformaciones en el número de años de formación,

incorporación de tecnología en sus diversos procesos y compra de equipamiento. Las evaluaciones y seguimiento de los diversos procesos de reforma y modernización son sistematizados por la propia institución, pero la información recopilada no es de carácter público.

Se parte de que la Ley considera la actividad policial como una profesión, ejercida exclusivamente por quienes acrediten la debida idoneidad profesional y cuya formación se haya realizado en los diversos centros de formación policial. El sistema de capacitación policial en Colombia funciona del mismo modo que las instituciones de educación superior “civiles”, por lo que otorga grados policiales y títulos académicos tanto para oficiales, suboficiales y personal de nivel ejecutivo.

Además de las experiencias analizadas y presentadas por Dammert, se recupera la experiencia de la reforma policial venezolana, que se caracteriza por la creación de la Comisión Nacional para la Reforma Policial (Conarepol). La reforma correspondiente responde al incremento en los niveles de delincuencia y criminalidad que vive Venezuela como parte de su vida cotidiana. Surge de la iniciativa del Ministro del Interior y Justicia, con base en problemas como la corrupción de los cuerpos policiales, la escasa formación, la ineficiencia para resguardar el derecho a la seguridad de la ciudadanía, el uso arbitrario de la fuerza, etc. entre otros aspectos, que imposibilitan su actuación efectiva. La Conarepol parte de un diagnóstico de la situación de las policías en el país, ampliamente participativo, que incluyó: encuestas a ciudadanos, encuesta de victimización; consultas a expertos y profesionales nacionales e internacionales; recopilación de opiniones internas de las propias corporaciones policiales e instituciones vinculadas con su trabajo, la sistematización de toda la información recabada, todo ello bajo un estricto rigor técnico para el análisis de la misma. Sobre esa información fue construido un modelo policial que responde a los diversos aspectos involucrados: carrera policial, formación, organización, eficiencia, uso de la fuerza, regulación ética, etc. (Virtuoso, 2007). El trabajo de la Comisión concluye en este punto, para que a partir de él se desarrollen las

políticas públicas tendientes a poner en marcha y ejecutar el modelo propuesto, además de promover la creación o modificación de las leyes pertinentes.

En Perú, de acuerdo con la crónica de la reforma escrita por Santiago Pedraglio, se optó por adoptar medidas prácticas, tomando como referencia la distinción entre seguridad ciudadana, entendida como el cuidado de las personas en la calle y el hogar, y orden público, considerado como el ámbito privilegiado –aunque no exclusivo– de actuación de la lucha contra el delito organizado: narcotráfico, terrorismo y violaciones de las reglas tránsito, entre otros. La reforma puso énfasis en el nuevo papel de las comisarías, espacio de la seguridad ciudadana. A través de esta política se trató sobre todo, de modificar la imagen policial y hacer frente a los aspectos más conflictivos de la inseguridad ciudadana. Para ello, se seleccionó y capacitó a los comisarios que asumieron sus funciones durante el 2002; se alentó la competencia entre las comisarías y se fomentó la productividad en el trabajo mediante concursos comisarías. En materia de educación, tres fueron los ámbitos en los que se produjo un mayor avance: transparencia en los procesos de ingreso a las escuelas de oficiales (se estableció un convenio con la Universidad Católica), se mejoró la infraestructura de las escuelas de formación, y se promovió que los cadetes estudiaran, paralelamente a su formación policial, una carrera universitaria.

De las experiencias analizadas por Dammert en Argentina, Brasil, Chile y Colombia y las de Venezuela y Perú se rescata en primer lugar que, las razones para emprender una reforma policial son diversas: crisis estructural, aumento o complejización del crimen o incluso necesidad de mejorar los sistemas de prevención y control del delito, a través de reformas estructurales de las corporaciones. En segundo lugar, los esquemas de capacitación tienen a privilegiar la formación inicial como básica, a través de cursos de larga duración y reforzamientos periódicos a lo largo de la carrera policial. Sobre este punto, se observa también preocupación por hacer eficientes y fortalecer sus sistemas de carrera policial contemplando sistemas escalafonarios claros vinculados con

aquella. Hay una tendencia importante hacia el reconocimiento de los estudios, siendo las corporaciones emisoras de títulos o a través del reconocimiento de entidades educativas externas. Y las reformas en materia de capacitación incluyen aspectos como la modificación de currículos, incorporación de contenidos en Derechos Humanos y Derecho, formas de acercamiento y trabajo directo con la ciudadanía para la prevención del delito.

Las reformas integrales que se mencionaron se caracterizan por tocar todos los espacios de la estructura policial, incluyendo la capacitación policial. Buscan privilegiar la formación para la investigación, la coordinación entre corporaciones, es decir, los aspectos funcionales, pero también los organizativos y estructurales, como los vinculados con recursos humanos, con el bienestar del elemento, etc. Y característica que se perfila en estas experiencias, que las reformas integrales no se concretan en periodos cortos de tiempo. Sin embargo, y de acuerdo con el estudio de Dammert, sí es posible lograr resultados como los cambios en los perfiles institucionales. Además, como lo ejemplifica el ejemplo venezolano, la consecución de etapas y seguir los pasos permite claridad para garantizar la integralidad de todos los elementos involucrados en el proceso, y por otra parte, la importancia de partir de un diagnóstico preciso.

Lucía Dammert desarrolló un conjunto de sugerencias a tomar en cuenta para una política de reforma policial, sin dejar de mencionar que sobre estas recomendaciones, la “implementación en el caso mexicano requiere de una perspectiva local que permita mejorar la calidad del servicio tomando en cuenta los marcos jurídico, cultural y político”. En materia de Ingreso y Formación, recomienda : fortalecer procesos completos de capacitación, es decir, mayor duración de los actuales cursos de formación inicial; la definición de programas diversificados para prevención e investigación, lo que permitiría generar expertis en cada uno de los pilares temáticos definidos en el organigrama institucional, siempre y cuando el diseño de procesos con claros puntos de encuentro en los cuales los funcionarios puedan cambiar de área de trabajo con la ventaja

comparada de la especialización y experiencia adquirida previamente. Recomienda también el desarrollo de incentivos para la actualización, con los que diversos procesos de actualización y capacitación posteriores al inicial deberían ir ligados directamente con procesos claros de crecimiento en la carrera policial.

La colaboración con la sociedad civil que recomienda Dammert considera convocar a otros sectores de la educación a participar en los procesos de capacitación policial, a fin de fortalecer una perspectiva integradora del servicio policial con la comunidad y por otro, reconocer las diversas experticias institucionales. De igual forma, se sugiere la participación de profesores civiles en los cursos de capacitación y actualización que permitan al funcionario policial establecer un contacto y capacidad de debate sobre los diversos temas a desarrollar.

Es recomendable potenciar la colaboración nacional, puesto que la tarea de la prevención y el control de la delincuencia son tareas en común para todas las instituciones policiales del país. Situación que revierte en la necesidad de desarrollar cursos de actualización que permitan el intercambio de experiencias entre diversos funcionarios del gobierno federal, estatal y local. La sinergia y generación de confianzas desarrolladas en dichos procesos será un elemento fundamental para la posterior implementación de iniciativas. En especial se requiere de cursos especializados para los mandos de las diversas instituciones que permitan avanzar en la homogenización de la experticia y compromiso institucional.

Se recomienda también promover la transparencia en la carrera formativa, de forma que la malla curricular de todos y cada uno de los procesos de capacitación y actualización esté disponible para los funcionarios incluso antes de ingresar a la carrera, y de esta forma, se forme conciencia de la importancia de la capacitación y los beneficios de la misma en términos de la carrera policial. Este punto es sensible, en tanto es una constante en las corporaciones policiales considerar todo

tipo de información confidencial y como susceptible de ser usada por las organizaciones criminales, o la delincuencia en general, en contra de las propias instituciones, aún cuando no exista evidencia empírica de tal percepción. El día de hoy no es sostenible este argumento, sobre todo porque se ha visto que a pesar de los controles institucionales la “fuga de información” es una constante. Además, “para lograr la transparencia también es importante tener como aliado el funcionamiento adecuado de instituciones democráticas, una prensa libre y acceso abierto del público a la información relacionada con el ejercicio de poder y las actividades gubernamentales” (Varela, 2007: 53).

En el portal de la revista electrónica “IPS La otra historia”, Lucía Dammert expresa que casi todos los países (de la región) han pasado por reformas de las policías más o menos interesantes. El mayor problema es que “éstas vienen vinculadas a contrarreformas, donde la institución no se deja filtrar y la voluntad política no es lo suficientemente sostenida en el tiempo como para poder verdaderamente llevarlas a cabo”.

La necesidad de reforma integral es retomada por Luis Rubio, muy claramente: “La historia reciente del país ilustra de manera contundente la imposibilidad de reformar y transformar el sistema de seguridad de manera parcial. Todo el aparato policiaco y de seguridad padece lacras que demandan una transformación integral. Se requiere modificar toda la cadena que hace cumplir la ley así como la estructura de procuración e impartición de justicia. Aunque evidentemente no es posible hacer todo de manera simultánea, la visión de la reforma que se emprenda tiene por fuerza que ser integral, porque de lo contrario no se lograría más que avances simbólicos sin relevancia para la ciudadanía, ni beneficio para el desarrollo” (2007: 171-172).

b) Importancia de la capacitación y la profesionalización en la reforma policial

El caso de Atenco, ampliamente conocido y referido a través de los medios de comunicación en México puso en la mira, entre muchos problemas estructurales y organizativos de la Policía en México, vinculados con la capacitación policial. El caso es representativo además, porque en su desarrollo participaron corporaciones policiales de los tres ámbitos de gobierno, resultando en un operativo coordinado caracterizado por los abusos, el exceso en el uso de la fuerza, la violación sistemática de los derechos humanos por parte de los elementos policiales, entre otros problemas. Uno de los trabajos más documentados fue el reporte realizado por el Centro ProDH, organización no gubernamental dedicada la promoción y defensa de los derechos humanos, del que se desprenden los siguientes elementos de análisis. La organización referida realizó una observación sistemática que reflejó, entre otras cosas, que los policías no cuentan con capacitación ni de equipo adecuado, lo que contribuye a la generación de otros problemas, como el uso de excesivo de la fuerza en forma sistemática de los operativos en general. De acuerdo con el informe derivado de dicha observación “el operativo puso de manifiesto los problemas estructurales de los órganos policiales, pero también las fallas en los modelos de policía y de seguridad pública existentes”. Esta afirmación apoya la necesidad urgente de hacer reformas de fondo en la materia.

De acuerdo con el trabajo del Centro ProDH, un aspecto primordial dentro de la reforma que debe pensarse en la Policía es el de la capacitación policial. “Mientras que las políticas públicas aplicadas a la Policía no logren avanzar en la capacitación de los elementos policiales, que son los encargados directos de implementar cotidianamente las medidas de seguridad en la comunidad, la función de seguridad pública dependiente del Estado mexicano no podrá garantizar mínimamente los principios constitucionales de legalidad, eficiencia, honradez y profesionalismo” (2006: 52). Por ello, este aspecto es primordial dentro del mismo

proceso de reforma, y debe ser considerado en las políticas públicas encaminadas a lograr la reforma policial. El reporte emitido por este Centro, recomienda en específico:

- *Marcos legales y normativos.* La legalidad vigente, por sus carencias, vacíos o faltas de precisión en la protección de las garantías básicas, fomenta la existencia de prácticas abusivas. Las reformas legales en la materia deben ir acompañadas por un proceso de reforma institucional integral que permita rendir cuentas para que los buenos comportamientos sean incentivados y los malos comportamientos, obstaculizados y sancionados.
- *Formación ideológica.* ¿Cuál es el “modelo de buen policía” inculcado por las instituciones policiales, tanto en sus etapas formativas y de capacitación, como en el reconocimiento de los mandos y autoridades en el trabajo cotidiano? Es claro que una filosofía institucional de “guerra a la delincuencia” o la creación de un modelo de “buen policía”, donde la consecución de objetivos aparece como un valor por encima de un estricto respeto a los derechos de los ciudadanos, genera un conjunto de expectativas que favorecen usos desmedidos de la fuerza sobre los sectores especialmente considerados como “enemigos”, “sospechosos” y “criminales”.
- *Reclutamiento y capacitación.* Las autoridades policiales señalan con frecuencia cómo el desprestigio social de la función policial representa un problema para lograr captar el interés de mejores candidatos. Es difícil en el corto plazo poder modificar esa percepción social, ya que en gran medida depende del desempeño policiaco, por lo cual deben buscarse otros incentivos para acercar a personal con un perfil adecuado. Bajas exigencias, malos salarios y condiciones laborales y recurrir a los mismos grupos sociales cercanos al personal con malos comportamientos y

problemas de corrupción, fomentan la perpetuación de miembros que estén por debajo de las capacidades y la responsabilidad que implica el uso legítimo de la fuerza.

- *Sistema de rendición de cuentas.* La transparencia y evaluación de los comportamientos policiales deben estar controladas por diversos procesos y mecanismos, tanto en función de la eficacia de las tareas policiales, como del desempeño estricto de dichas tareas dentro de la legalidad y el respeto de las garantías individuales.
- *Protección interna e interinstitucional.* Uno de los motivos señalados para que los mecanismos de control internos fracasen, es que el conocimiento y la legitimación de conductas inapropiadas no involucran solamente a los policías de rangos inferiores, sino que se extienden piramidalmente a otros niveles de la estructura jerárquica y a otras instituciones del sistema de justicia.
- *Condiciones laborales, derechos y reconocimiento al policía.* Además de no contar con capacitación y equipo adecuado, es común que se cumplan horarios laborales sumamente extensos y con la acumulación de muchas situaciones estresantes. Se añade un ambiente interno disciplinario generalmente marcado por la discrecionalidad y el autoritarismo, mecanismos de ascensos y premiaciones regidos por criterios discrecionales, o que premian a un “modelo de policía duro”.
- *Rechazo, violencia social y coerción.* A la Policía le es negado el reconocimiento de su labor y, por ende, de su persona. Sumado a una vida laboral desgastante, el enojo y la agresividad pueden canalizarse hacia grupos sociales sobre los que identifican dichas agresiones, y encontrar el reconocimiento sólo entre los compañeros que comparten su situación. Hay

un vínculo conflictivo con la sociedad y más aún si este se refuerza con una ideología institucional de “nosotros contra ellos”.

- *Cultura policial.* El modelo de policía “duro” también es premiado informalmente, además de que la Policía, como toda organización, es influida por los valores, prácticas y costumbres de su entorno social.

El documento concluye que el objetivo de los operativos policiales, en lo general, es el restablecimiento del orden, pero de forma autoritaria, y que “existe una lectura superficial de los problemas de consolidación del Estado de Derecho en México. Muchas acciones de protesta tienen entre sus orígenes el funcionamiento discriminatorio y autoritario de las instituciones públicas. Si se usa la fuerza pública de manera brutal y abusiva para controlarlos, se refuerza el círculo de injusticia, impunidad y confrontación violenta entre Estado y sociedad”.

Por otra parte, la capacitación también es mencionada usualmente como un factor relevante para poder contar con una policía que use la fuerza de manera eficaz y legítima. La CNDH señala en su primera recomendación conjunta al secretario de Seguridad Pública Federal y al gobernador constitucional del Estado de México, que giren las instrucciones necesarias a fin de cumplir debidamente con lo solicitado en su Recomendación General del 12 de enero de 2006, subrayando entre otros aspectos “...la capacitación periódica a los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley en los temas de uso de la fuerza incluidos los del servicio pericial, autodefensa, primeros auxilios, técnicas de detención, sometimiento, aseguramiento, persuasión, negociación, mediación, comportamiento de multitudes, solución no violenta de conflictos, medios técnicos que limiten el empleo de la fuerza y de las armas de fuego, manejo del estrés...”. Asimismo señala la importancia de brindar nociones de derecho penal, administrativo y derechos humanos, de brindar equipo adecuado para las distintas funciones policiales, y que sólo se autorice a portar armamento luego del adiestramiento y la evaluación correspondiente. La falta de profesionalización en estos temas

favorece que se sedimenten formas arbitrarias, ineficaces e ignorantes de la legalidad tanto en el uso de la fuerza, como en la consecución de las tareas propias de cada cuerpo. Si bien la capacitación es un elemento relevante, sólo es uno más dentro de un conjunto más amplio de procesos y valores en juego.

Raúl Marcelo Cheves (2000) considera, sobre la importancia de la función policial y de la capacitación de quienes la llevan a cabo, que el propósito de toda institución policial en cualquier región del mundo es la aplicación de la ley. Pero esta consideración debe ser acotada, como el mismo autor refiere: “Debemos reconocer a la institución policial como la Defensora Oficial de los Derechos Humanos de los habitantes de su comunidad y consecuentemente llevar a cabo todas las acciones orientadas a la generación de una nueva cultura donde aplicar la ley por parte de la Policía sea ni más ni menos la respuesta a una estrategia y tácticas de respeto a los Derechos Humanos. Si no fuera así, tendríamos cualquier cuerpo, formación o banda, pero nunca una Policía”.

Finalmente, una de las aportaciones más importantes que en materia de reflexión sobre la Policía en México, y más aún, sobre capacitación policial, es la de Ernesto López Portillo (2003), que para los temas de educación y entrenamiento policial para la democracia recomienda, entre otros puntos, los siguientes:

1. Las instituciones policiales deben poner a disposición del público toda la información relativa a sus programas de educación y entrenamiento.
2. Las instituciones policiales, en colaboración con actores externos nacionales y extranjeros, deben aplicar instrumentos empíricos que permitan conocer la opinión de los policías con respecto a la sociedad, a sí mismos, a la institución a la que pertenecen y a la educación y entrenamiento que reciben; su universo de valores; su actitud, y las rutinas que llevan a cabo día a día.
3. Las instituciones policiales deben además convocar a la elaboración de diagnósticos independientes sobre su sistema de educación y entrenamiento.

4. Las instituciones policiales deben adoptar como práctica regular destinar parte de su presupuesto a la investigación.
5. Las instituciones de educación superior deben ser convocadas a participar en los procesos de trabajo.
6. Se debe solicitar asistencia técnica a los expertos extranjeros, las organizaciones internacionales y los centros de investigación que ya cuentan con experiencia en el perfeccionamiento de los sistemas de formación policial.
7. La investigación debe encaminarse a profundizar en el estudio de los sistemas de educación y entrenamiento.
8. Los poderes legislativos deben adoptar como práctica regular el escrutinio sistemático e informado sobre la educación y el entrenamiento policial.
9. Las instituciones policiales deben establecer canales permanentes de información hacia la sociedad.
10. Todos los elementos anteriores deben converger en la elaboración de propuestas cuyos contenidos y metodología tengan en efecto un nuevo encuadre democrático, pero además un piso que las haga factibles, sostenido en el conocimiento empírico de las condiciones reales en las que nuestros policías se forman y trabajan.
11. Los informes de labores de las autoridades políticas de las cuales dependen orgánicamente las instituciones policiales, deben emplear enfoques cualitativos para rendir cuentas en materia de educación y entrenamiento policial.
12. Es necesario abandonar, desde el discurso oficial y desde la opinión ciudadana, la repetición de propuestas exclusivamente fundadas en la inercia y el sentido común.
13. Es necesario también abandonar la idea que la homologación de los cursos en todo el país mejora, por sí misma, su calidad. La formación policial, en la medida que debe ser congruente con las rutinas reales del policía en servicio, no puede en consecuencia ser idéntica cuando los contextos de operación son diversos.

De las aportaciones que se enumeran anteriormente, se destaca lo siguiente: existe una honda preocupación por incorporar esquemas de *accountability* para las corporaciones policiales, lo que por supuesto es una exigencia en cualquier Estado de Derecho, y la materia de capacitación no puede estar exenta de tal proceso. Se integra también la necesidad de concebir la capacitación con un enfoque multidisciplinario y con la participación de actores diversos, lo cual significaría abrir una de las instituciones más cerradas dentro de cualquier Estado.

Sin duda, la incorporación de esquemas de investigación que permitan la constante retroalimentación del conocimiento policial, mismo que sólo puede generarse de sí mismo, y generar la capacidad de crear esquemas de capacitación propios, son indispensables. Si bien los modelos comparativos siempre resultan útiles en la construcción de conocimiento, no deben bajo ninguna circunstancia convertirse en la guía y única fuente de información y mucho menos, incorporar esquemas ajenos a las realidades locales.

c) Los actores de la reforma policial

La literatura revisada para este trabajo ha dejado ver que un rasgo necesario para el éxito de una reforma policial es la inclusión de los actores que son afectados directamente, así como del público, a través de mecanismos de rendición de cuentas o con la creación de espacios de participación. Con el fin de explorar esta posibilidad de inclusión de actores involucrados con la reforma policial en ciernes en México, se realizó un ejercicio metodológico que busca acercarse a la realidad de la reforma y a su aspecto de capacitación policial a través de la información y opiniones de tres grupos vinculados con el quehacer policial. La metodología, los alcances y límites de esta investigación se describen a detalle en el anexo técnico correspondiente, y a continuación se presentan las generalidades y los resultados.

Metodología de la investigación

Se realizó una investigación con base en una metodología deductiva que incluyó la recopilación de datos a través de un método cualitativo, mediante entrevistas sobre el nuevo modelo policial y su enfoque de la capacitación policial, utilizando un cuestionario semi-estructurado, a una muestra no probabilística selectiva (policías con perfil de mando medio o superior, de los ámbitos federal, municipal y estatal para recabar información sobre la calidad y necesidades de la capacitación policial, desde el punto de vista de estos actores); administradores de la reforma (mandos medios que trabajan actualmente el proyecto de reforma); y expertos académicos en seguridad pública, reforma policial y capacitación policial.

El instrumento de investigación fue diseñado para que, identificados los actores que participan en la reforma y justificada la elección de dicha muestra, se profile el estado de cosas más aproximado real y las necesidades de la capacitación policial en México. Con estos datos, se propuso comparar de las propuestas teóricas, la política pública y la realidad policial.

Los documentos revisados proponen un conjunto de elementos que conforman en lo general el Nuevo Modelo Policial. Sobre este tema, la entrevista buscó explorar la percepción, opinión, expectativa y valoración sobre esos elementos, de aquellos actores que están involucrados con este proceso de reforma, particularmente, quienes deberán aplicar los procedimientos y procesos necesarios del Nuevo Modelo Policial. A través de los tópicos planteados y contruidos en forma de cuestionario abierto semi-estructurado, se obtuvo para compararse con los modelos teóricos de reforma policial y con la política de seguridad pública.

Selección de los entrevistados

Según Sandoval (2002) la selección de los participantes en investigaciones cualitativas se basa en dos principios fundamentales: *pertinencia y adecuación*.

La pertinencia tiene que ver con la identificación de los participantes que pueden aportar la mayor y mejor información a la investigación, de acuerdo con los requerimientos teóricos de esta última. La adecuación significa contar con datos suficientes disponibles para desarrollar una completa y rica descripción del fenómeno, y esta selección buscó contar con sujetos informados sobre este proyecto de forma que pudieran generar una opinión al respecto. En el inicio de la investigación se consideró realizar entrevistas solamente a elementos operativos en activo, mandos medios de diferentes instituciones policiales del país. Sin embargo, durante el desarrollo, se estableció la necesidad de ampliar los puntos de vista, por lo que se decidió entrevistar a servidores públicos involucrados y operadores de esta reforma desde la administración, es decir, sus administradores. Como complemento, y ya que las propuestas teóricas plantean la necesidad de contar con aportaciones externas a las propias instituciones, como observadores o participantes, se consideró pertinente consultar algunos puntos de vista del sector académico sobre los temas de la presente investigación.

Los perfiles de los entrevistados se describen a detalle en el Apartado metodológico. En el caso de los mandos operativos, el perfil general es el de mandos medios, con más de 10 años de servicio, en activo, de corporaciones federal, estatal y del Distrito Federal, con experiencia en el ámbito municipal, seis de los cuales se concentraban en un curso de especialidad al momento de la entrevista. Se consideró la oportunidad de contar en este espacio con candidatos a entrevistarse de todas las corporaciones y ámbitos del país, a fin de optimizar los recursos. El séptimo entrevistado fue contactado dentro de su espacio de trabajo. Los administradores de la reforma fueron seleccionados por su trabajo vinculado con este programa, se desempeñan en la administración pública federal y desarrollan proyectos de profesionalización en el marco del Nuevo Modelo Policial. El primer seleccionado tiene un perfil administrativo operativo en el ámbito estatal y federal, y el segundo cuenta con experiencia en operativo y en capacitación policial, en el ámbito estatal. Durante la selección de expertos en materia policial con perfil académico se contactó a expertos que trabajaran y

conocieran a fondo la propuesta de Nuevo Modelo Policial y en general, la reforma que se trabaja desde el gobierno federal. En este sentido, uno de los entrevistados que cuenta con una amplia experiencia en el ámbito de la capacitación policial, en los tres ámbitos de actuación, y el segundo entrevistado, con doctorado en Derecho y especialista en seguridad pública con experiencia operativa y en el campo de la academia, fueron considerados idóneos para recabar opiniones.

Premisas de trabajo

Premisa 1: Se considera el sesgo del grupo de operativos, al tratarse de un grupo que termina un curso de especialidad vinculado con el proyecto de capacitación del Nuevo Modelo Policial, pero esta característica es la que les da el carácter de sujetos informados calificados para emitir una opinión.

Premisa 2: Los entrevistados tienen grados con responsabilidad de mando en sus respectivas corporaciones.

Premisa 3: Los entrevistados conocen el proyecto del Nuevo Modelo Policial, al estar por concluir estudios especializados donde el tema fue abordado y estudiado con diferentes niveles de profundidad.

Premisa 4: Se generaliza al grupo operativo como policía preventiva, aún cuando el grupo incluye elementos de corporaciones judiciales (el modelo se planteó con base en la homologación de funciones y en la fusión de ambas funciones).

Premisa 5: Se parte de la aplicación de un solo modelo de cuestionario para todos los entrevistados del ámbito operativo. De igual forma, la aplicación de cuestionario a los entrevistados de diferentes ámbitos es similar, para respetar la selección de tópicos diseñados para el análisis.

Premisa 6: La investigación que se realizó tiene límites de tipo metodológico, al ser cuestionable el número de entrevistados y la selección de los mismos, aunque el sesgo que estos elementos le proporcionan fue un aspecto que se consideró desde el diseño mismo de los instrumentos de recolección de datos.

Resultados de las entrevistas

CONCLUSIONES PARCIALES POR TÓPICO DEL ÁMBITO OPERATIVO

Tópico: Nuevo Modelo Policial

- La mayoría de los entrevistados estuvo familiarizado con el tema del Nuevo Modelo Policial, puesto que formaban parte de un grupo selecto. El entrevistado que no formó parte de este grupo manifestó de forma irónica que no lo conocía, aunque se corroboró su conocimiento del tema.
- En la mayoría de los casos, las respuestas de los entrevistados expresaron apertura a los cambios y reconocieron la necesidad de reformas en las corporaciones policiales.
- Consideran que los cambios son necesarios, pero siempre y cuando se realicen atendiendo criterios como: consistencia; considerar las necesidades internas de las corporaciones; partir de un compromiso político serio por parte de los que toman las decisiones, no basado en intereses ajenos a las instituciones policiales; y, considerar que los cambios toman tiempo.
- En general, manifestaron aprobación a la iniciativa del Nuevo Modelo Policial.

Tópico: Importancia de la capacitación policial

- Consideran la capacitación policial como un proceso de suma importancia. Es necesaria para formar policías que respondan a la realidad del país.
- Las propuestas de reforma sobre ésta, deben ir de la mano con el Servicio de Carrera Policial (SCP).

- La estructura de la capacitación, e incluso la duración de los cursos debe ser replanteada para que sea eficiente.
- La capacitación y profesionalización (este grupo maneja ambos términos como sinónimos) deben ser modificadas para que forme parte y active el SCP.
- Los operativos no mencionan problemas los contenidos o las estrategias de enseñanza, pero se preocupan porque la capacitación cumpla con una función de posicionamiento y desarrollo dentro de la corporación.

Tópico: Alineación de las capacidades de las policías

- Para lograr la alineación de capacidades, consideran que deben cumplirse varios requisitos: mismo nivel académico para el ingreso; homologación de procedimientos; homologación de los aspectos doctrinarios de la capacitación policial; homologación incluso en la imagen y presentación de los cuerpos policiales.
- Será posible lograr una mayor eficiencia policial, siempre que el cambio sea de forma paralela en los tres niveles de gobierno.
- Previamente, para lograr la alineación y por tanto, la coordinación, debe seleccionarse a quienes se capacite para trabajar de esta forma, con un diagnóstico y mecanismos de selección efectivos.

Tópico: El impacto de la homologación de la capacitación policial

- Este grupo hace énfasis en la importancia de la homologación de estudios policiales y que esta condición sea efectiva, para lograr la coordinación operativa.
- Para que se pueda homologar la función policial, deben mejorar los procesos de selección; partir de diagnósticos confiables y bien elaborados; y sobre todo, concretar los proyectos que se plantean, desde la perspectiva de una reforma integral.

- Se acepta la profesionalización, pero de la mano con el servicio de carrera policial), y que la preocupación se centre en el desarrollo de los elementos policiales.

Tópico: Estructuración de la capacitación en vertientes de Prevención, Reacción e Investigación.

- Los entrevistados del ámbito operativo coinciden en que el esquema en tres vertientes es el apropiado.
- Para este triple esquema, es muy importante una capacitación fuerte y la seriedad y el compromiso de que los cambios que se realicen tengan consistencia.
- La formación del investigador viene desde el principio de todo el proceso y es gradual (el investigador se hace en la práctica).

Tópico: Servicio de Carrera Policial

- Manifiestan que ha habido ya varias iniciativas sobre este aspecto, que llevan mucho tiempo proponiéndose, y a la fecha no se han concretado.
- Esta situación genera descontento, frustración y desconfianza generalizados entre los entrevistados.
- Consideran que es un elemento indispensable para lograr la reforma policial, en tanto se ofrecería a los elementos un proyecto de vida profesional y personal.
- De la mano con la profesionalización, la capacitación necesaria de acuerdo a un sistema (cada cierto tiempo regresar a aulas, especializaciones para mandos, etc.) se lograría mayor eficiencia operativa.

Tópico: Participación social para la prevención del delito

- La participación de la sociedad en la prevención es indispensable, y el acuerdo es unánime.
- Se requiere establecer un compromiso social para la prevención del delito.
- Se propone incluso buscar mecanismos para que la sociedad se aglutine alrededor de la Policía para colaborar.
- Pero, consideran que colaboración ciudadana también debe tener límites para evitar poner en riesgo a las personas y evitar fugas de información.

Tópico: Movilidad policial

- La propuesta de movilidad policial entre corporaciones se considera en lo general una ventaja, dado que permitiría una mayor colaboración entre niveles.
- Sin embargo, se requiere un esquema muy claro de control de los elementos.
- Es realizable hasta que se garantice la homologación en todas las policías.

Tópico: Necesidades de capacitación de la policía

- La capacitación para la policía debe ser constante y permanente.
- Debe garantizar la actualización de los elementos.
- Debe generar los mecanismos necesarios para especializarse en su función.
- Debe vincularse el crecimiento académico y de capacitación con las posibilidades de desarrollo de la carrera policial.

Tópico: Policía Profesional:

- Consideran que una policía profesional debe partir de la elaboración de diagnósticos serios.
- Debe existir corresponsabilidad de la institución para con los elementos.

- El factor humano debe ser “de calidad”.
- Los elementos deben comportarse con disciplina, espíritu de cuerpo y compromiso.

Tópico: Retos del Nuevo Modelo Policial

- Para que se cuente con una policía profesional se debe mejorar el nivel académico y que éste sirva como criterio para ascensos y desarrollo.
- Se deben garantizar sueldos acordes a las responsabilidades.
- Se debe proporcionar a la Policía el equipamiento que requiere, de calidad y en la cantidad necesaria.
- Se debe hacer un proceso de depuración de las policías.
- Debe garantizarse que la capacitación sea impartida solo por profesionales en la materia.
- Deben buscarse consensos y participación de las bases.

Tópico: Modelos de Policía

- No hay una postura a favor de modelos externos.
- Se considera que los modelos internacionales ya han sido probados, que el modelo de su corporación es el adecuado.
- Parecen de acuerdo en que lo ideal es que el modelo, el que sea, incluya los aspectos de servicio civil de carrera y mejoras en la carrera policial. De otra manera, el modelo no se tomará en serio.

Se observa que en este grupo no hay diferencias sustanciales de opinión entre quienes formaron parte del grupo en la especialidad y quien fue entrevistado directamente del operativo, y que hay homogeneidad de criterios incluso entre integrantes de diferentes corporaciones y ámbitos de actuación. Se trató de un grupo informado con puntos de vista fundamentados en su experiencia y conocimiento, opinando sobre su diario quehacer.

El Policía generalmente dice aceptar los cambios, pero las respuestas dejan ver un ánimo de desconfianza y poca credibilidad en los proyectos. Llevan muchos años presenciando cambios administrativos que no han permeado a la estructura real. Por ello, a estas alturas son un grupo escéptico que ya no colabora con las autoridades administrativas sino que optan por una actitud indiferente (incluso de franca oposición), hasta que llegue otra propuesta. El NMP corre el riesgo de convertirse en este tipo de política.

CONCLUSIONES PARCIALES POR TÓPICO DE LOS ADMINISTRADORES DE LA REFORMA

Tópico: Nuevo Modelo Policial

- Las características principales de este modelo son: la reorientación de las funciones que realiza el policía; y los cambios estructurales, como el respaldo que va a tener cualquier policía para poder actuar en contra de delitos en específico.
- El punto de partida es un esquema de profesionalización que tiene una serie de vertientes donde se busca que el policía actúe mediante procedimientos y no únicamente atendiendo a la urgencia del momento.
- Consideran que es un plan muy ambicioso, que mueve muchos intereses (no especifican cuáles).
- Reconocen que hay resistencia al cambio, ya que los esquemas actuales funcionan en la práctica.

Tópico: Importancia de la capacitación policial

- Consideran que un problema actual es que no hay motivación para que los policías se capaciten, y es necesario el cambio en este rubro, reestructurar la capacitación y darle otros enfoques que modifiquen las formas de

enseñar, explorar técnicas nuevas, caminar hacia el constructivismo, hacer pensar al policía.

- Es necesario cambiar toda la conducta, desde su motivación, sus intereses, etc. Por ello, comentan, el NMP busca un cambio de pensar, es decir, en una cultura que se va a generar en los propios policías, dentro de la que el policía piense que cualquier cosa que haga o deje de hacer mejora o deteriora sus servicios.
- La capacitación debe convertirse en un hábito de vida. Entonces, por una parte se construye en el tema de la capacitación para que tenga los conocimientos necesarios sobre qué y cómo debe hacer, y la otra, un esquema de servicio de carrera, vinculado con una pertenencia institucional, que sólo se da otorgando a los policías un proyecto de vida.

Tópico: Alineación de las capacidades de las policías:

- Para lograr la alineación de las policías de diferentes ámbitos se parte primero de homologar los conocimientos genéricos de la función.
- Con esta base se deben reestructurar los planes, de acuerdo a quienes van dirigidos, ya que todos los elementos policiales deben marchar sobre una misma línea.
- Para poder hablar de una alineación de capacidades, hay que pensar en las necesidades que tiene el policía, las necesidades que se observan en todo el medio policial, y que serán el insumo.
- Es fundamental hacer un diagnóstico de cómo se encuentra el policía actualmente y sobre ello, crear e impulsar programas de nivelación tanto en el plano académico como en el plano de la capacitación propia de la función policial.
- Agregan también la importancia de la motivación al policía, a través de recompensas económicas, descansos y otros estímulos, y usar las herramientas necesarias para evitar la corrupción.

Tópico: El impacto de la homologación de la capacitación policial

- El impacto de lograr la homologación sería muy grande en las corporaciones policiales en el sentido de la motivación a los elementos policiales.
- A partir de un modelo metodológicamente estructurado, el impacto debe ser de manera inmediata en el propio policía y en el cumplimiento de la función, pues se generaría confianza a la hora de cumplir su labor, tanto en el compañero la misma corporación como de otra corporación, cuando se realiza algún operativo coordinado.

Tópico: Estructuración de la capacitación en vertientes de Prevención, Reacción e Investigación.

- Los tres puntos son importantes, pero el más interesante es la investigación, ya a través de ella se previene: si no hay una adecuada investigación, todo el quehacer policial se viene abajo.
- La división en tres vertientes únicamente implica una cuestión de abarcar todo el campo del delito, pero no están disociadas una de otra, sino que son complementarias.
- Con el NMP el policía va a estar capacitado para realizar todas y cada una de estas acciones, aunque enfocándose a puntos específicos sobre los cuales debe actuar.

Tópico: Servicio de Carrera Policial

- La capacitación debe ser un proceso continuo y permanente, característica que estará presente en el NMP, buscando motivar al elemento.
- Se distribuirá dicha capacitación a lo largo de toda una carrera de vida, vinculado con el esquema de avance dentro de la carrera policial.

- El policía también debe entender que la capacitación tiene que ver con esos elementos que le van a ser útiles para desempeñar su trabajo y pensando en que sea esto hasta la protección de su propia vida, no que lo vea solamente como un requisito para ascender.

Tópico: Participación social para la prevención del delito

- La participación ciudadana se concibe, para los administradores, como esencial en el nuevo modelo.
- Seguridad pública no es sólo el ámbito de la Policía, también de los ciudadanos.
- La participación de la sociedad es indispensable ya que puede considerarse a la sociedad como los ojos que ven los delitos, que ven donde se están preparando los delitos.
- La participación ciudadana debe ser activa: la prevención del delito abarca desde la denuncia hasta el hecho de fomentar el desarrollo del deporte, de actividades culturales.

Tópico: Movilidad policial

- La posibilidad de movilidad es una ventaja para los policías pero es un punto que requiere una revisión más minuciosa, antes de hacerlo efectivo.
- Es ventaja porque permitiría al policía progresar, en este desarrollo personal y obviamente profesional.
- Por el tipo de legislación que existe en México, hay desventajas como las incompatibilidades entre sistemas de seguridad social o la pérdida de trayectorias por cambio a otra corporación, debido a la falta de acreditación de conocimientos profesionales del policía.
- Es necesario trabajar en la parte legal para poder adecuar las condiciones jurídicas para que este policía pueda tener una transición que les beneficie.

Tópico: Necesidades de capacitación de la policía

- La principal necesidad de la capacitación policial es la generación de valores; esto es, como lo necesario para hacer conciencia en la Policía sobre la importancia de desarrollar bien su trabajo.
- Siendo este el enfoque central de la capacitación del policía, consideran los administradores de la reforma, lo demás es complementario. El segundo entrevistado agregó además, la necesidad de buscar canales para eliminar la corrupción al interior de las instituciones; la incorporación de procedimientos sistemáticos de operación; promover la coordinación entre las corporaciones, y sobre todo, crear motivación para el trabajo.

Tópico: Policía profesional.

- Para lograr una policía profesional, el primer requisito es proporcionar una forma de vida al policía, pues cualquier persona que aspire a ser un profesional debe tener los satisfactores básicos para realmente concentrarse en sus funciones
- Los estudios que se realicen en materia policial deben ser programas de estudios consistentes donde realmente el policía vaya profundizando en los conocimientos que adquiere, y aplicarlos para poder actuar.
- Se debe proporcionar el equipamiento necesario para el desempeño correcto de la función.
- Actualmente, el equipamiento representa un banderín político o una forma de promoción, pero en realidad el policía no tiene la capacitación ni los medios para usar este equipo y tampoco cuenta con respaldo de la corporación para ejercer su función.

Tópico: Retos del Nuevo Modelo Policial

- El primero es recobrar la confianza de la sociedad.

- El segundo, superar el arquetipo del policía formado empíricamente, y el cambio en hábitos de vida, para mejorar su capacitación policial, y su desarrollo como policía y como ser humano.
- Es un reto buscar mecanismos para que los gobiernos se den cuenta de las bondades de este programa, para que se conozca qué se busca mejorar, y que es en beneficio de la institución policial a nivel nacional.

Tópico: Modelos de Policía

- Los administradores consideran que hay ejemplos de los cuales se pueden retomar algunos aspectos, como de Chile, o España.
- Los modelos como tales no deben ser impuestos, ya que cada sociedad es distinta y deben analizarse cuidadosamente las condiciones de aplicación de las propuestas que se quieran implementar.
- Por el tipo de fenómenos que se están dando en nuestro país, un modelo que podría considerarse como ejemplo para México, es el colombiano.
- El caso del modelo de Carabineros de Chile es el de un esquema que ofrece lo que se está buscando con el NMP: un proyecto de vida para el policía.
- Uno de los entrevistados considera que es difícil que se dé la nacionalización de la Policía en México, pero la homologación es el primer paso para ello.

Los administradores policiales son considerados para este ejercicio como los actores más informados sobre el tema del Nuevo Modelo Policial. Desde su punto de vista se considera un plan ambicioso en lo general. La reforma parte de una reorientación de funciones y cambios en las estructuras de las corporaciones; y se enfoca en dos vertientes principales: la capacitación continua del policía y el servicio de carrera policial.

Desde este sector, aunque se considera que la movilidad policial puede ser una ventaja para los elementos, prevén la dificultad de realizarla y en las condiciones actuales, la situación de la previsión social y prestaciones sociales hace prácticamente inviable esta propuesta. Es reiterativa la preocupación manifiesta por lograr un cambio que incida en la vida del policía como ser humano, desde el punto del desarrollo personal y profesional, hasta el de interiorización de valores, siendo ésta considerada la mayor necesidad para la capacitación; así como cambios en la cultura organizacional y la ética profesional del elemento. Se trabaja también desde la óptica de una reforma nacional.

Son claves para los administradores de la reforma, los aspectos de: homologación, coordinación, diagnósticos como punto de partida; y la despolitización de la seguridad pública, es decir, que las decisiones hacia la Policía no tengan como intención únicamente obtener beneficios político-electorales sino que sean acordes a sus necesidades. Consideran que la sociedad, en efecto, debe participar activamente para la prevención del delito y desde la denuncia, anónima o no, a fin de integrar un frente con la Policía.

CONCLUSIONES PARCIALES DEL SECTOR ACADÉMICO

Tópico: Nuevo Modelo Policial

- El Nuevo Modelo Policial es una propuesta que no tiene características de modelo (técnicamente hablando).
- Su diseño no es funcional ni aplicable e incluso se puede hablar de la inexistencia de tal modelo.
- Lo que se ha presentado son líneas generales, ideas, deseos, acerca de cómo debe funcionar la Policía en México, y por ello las posibilidades de éxito son muy bajas.
- Como política está mal diseñada ya que requiere grandes cantidades de recursos que no se han previsto.

Tópico: Importancia de la capacitación policial

- Se distingue entre capacitación y profesionalización.
- La profesionalización es necesaria para un modelo policial efectivo en democracia y entendida en el sentido debido, ésta se debe definir como un sistema y un proceso completos.
- Los planes actuales confunden los términos y su jerarquía, estando encaminados a mostrar planes espectaculares en la materia.
- La capacitación policial nunca ha estado apegada a las necesidades particulares de la Policía.
- Mientras que la Profesionalización no cuente con todos los elementos que la forman y sea vista como proceso complejo, no servirá de nada reformar únicamente el rubro de la capacitación.

Tópico: Alineación de las capacidades de las policías

- Sobre la propuesta de alineación policial, la opinión es que hay una tendencia a la creación de una policía única, pero para que esto fuera posible se requieren cambios a nivel constitucional.
- Sería posible tal alineación, con el apoyo adecuado y con respeto a los ámbitos de actuación de cada policía, a sus funciones y a la jerarquía de cada una (dejar de considerar policías de diferentes niveles). Sin embargo, el segundo entrevistado se pronuncia porque la alineación, si está encaminada no a la colaboración sino al control de todo el aparato policial en un círculo cerrado, puede incluso llegar a ser peligrosa y completamente negativa. Para que fuera posible la alineación es necesario garantizar elementos mínimos con que contaran todas las policías del país (profesionalización, apoyos institucionales para una vida digna). Sería ideal lograrla, para contar con corporaciones funcionando con sentido institucional, con elementos para lograr una coordinación operativa, para

complementar esfuerzos y lograr un grupo inteligente de trabajo. Pero en las condiciones actuales no es posible ni conveniente.

Tópico: El impacto de la homologación de la capacitación policial

- La homologación de conocimientos y habilidades es fundamental y necesaria para que las policías funcionen bien.
- De lograrse, habría un impacto directo en la forma de trabajo, en la colaboración y cooperación.
- La colaboración permitiría contar con grupos interregionales o nacionales trabajando en forma efectiva.

Tópico: Estructuración de la capacitación en vertientes de Prevención, Reacción e Investigación.

- El esquema es correcto, pero en la práctica se actúa en un sentido completamente diferente.
- La prevención debe ser un quehacer obligado del policía y una prioridad, o de lo contrario no se daría abasto nunca para resolver los problemas de criminalidad sólo a través de la reacción.
- La reacción es necesaria, pero debe ser directa, proporcional y sobre todo, legítima.
- La investigación debe ser parte de la capacitación y la actuación del policía, con los elementos que requiera. Sin embargo, las cifras dicen que más del 80% de los recursos de la Policía se destinan a la reacción.
- La reacción es un producto que “vende” mucho más en medios con beneficios para los gobiernos respectivos y resulta más espectacular, aún en contra de la misión de garantizar la seguridad pública de la población.

Tópico: Servicio de Carrera Policial

- El Servicio Civil de Carrera para la Policía (SCCP) debe ser la operacionalización de todos y cada uno de los elementos de la profesionalización, no es uno de sus elementos. Lo que quiere decir que el SCCP es el vehículo para construir una policía profesional.
- El SCCP debe contar con las instituciones necesarias para que funcione y que las decisiones no sean dependientes de voluntades personales.
- Es necesario que las instituciones de seguridad pública y las que se relacionan con ella e inciden en este proceso, sean instituciones maduras. En organizaciones inmaduras los altos mandos son elegidos por razones que no tienen que ver con sus capacidades.
- Debe buscarse que el policía que está en una posición más elevada en la jerarquía, como mando, debe tener conocimientos correspondientes y acordes a dicho espacio y más amplios que el elemento que está más abajo en la escala; pero también dicho lugar obtenido por experiencia y el mérito, y expresar todo ello en los mecanismos que hagan funcionar el SCCP.

Tópico: Participación social para la prevención del delito

- La participación ciudadana es indispensable, coinciden los expertos, ya que ningún programa de seguridad pública existe o es sostenible sin ella.
- Al definir el grado de participación los entrevistados difieren.
- Uno de los entrevistados considera que sí es necesaria pero hasta cierto punto, al haber funciones de la Policía que no tiene que saber la sociedad, ya que trata información que puede poner en riesgo acciones e investigaciones concretas.
- El segundo entrevistado considera que la participación debe ser al cien por ciento aunque reconoce que existe un círculo perverso al respecto, puesto que la sociedad no cuenta con los elementos suficientes necesarios para participar, por lo cual es descalificada por las propias instituciones

policiales, y en el caso de algunos grupos que ya están aparentemente participando, están cooptados y son funcionales a las instituciones.

Tópico: Movilidad policial

- La falta de homologación de conocimientos policiales no la hace posible.
- Si las características homologadas no existen, no puede haber un policía genérico que pueda cruzar de un lado a otro (entre corporaciones) buscando su desarrollo. No hay homologación en técnicas de enseñanza, no hay homologación en nivel de instructores, no hay homologación en planes de estudio, ni siquiera en la duración de los cursos de formación, capacitación ni especialidades.

Tópico: Necesidades de capacitación de la policía

- El objetivo central de toda capacitación policial debe ser formar a la Policía para la democracia.
- Se debe resolver primero que nada y de fondo, el dilema de para qué quiero a la Policía en este país, y con ello calificar conforme al desempeño de una corporación en democracia; es decir, modelar la Policía que se quiere construir, y a partir de ella, construir las diferentes vertientes.
- Se debe buscar el equilibrio en la capacitación entre los siguientes elementos: equilibrio en la capacidad combativa, y al lado del equilibrio, el control de legalidad y actuación ética.

Tópico: Policía Profesional

- En correspondencia con esta propuesta, los entrevistados consideran que una policía profesional es la que actúa garantizando la legalidad, eficiencia, el profesionalismo y la honradez en la prestación del servicio público de seguridad.

Tópico: Retos del Nuevo Modelo Policial

- El reto principal es elaborar un verdadero modelo con el rigor técnico necesario.
- Para trabajar con la propuesta actual de NMP, el reto es hacerla realizable y aplicarla.
- En ambos casos, el éxito del modelo se basa en lograr la despolitización de la función de seguridad pública. Es necesario que la seguridad pública deje de ser un botín político y se construya un verdadero pacto social, para que los cambios sean efectivos en el sector policial.
- El logro de estos aspectos dependen de decisiones eminentemente políticas del más alto nivel en este país.

Tópico: Modelos de Policía

- Hay modelos exitosos que partieron de situaciones similares a las actuales en México, y se convirtieron en las mejores del mundo y que deben ser estudiados para aprender sus lecciones.
- Un modelo ideal no existe, y el modelo para México debe fundamentarse en la experiencia real y en las necesidades reales de la Policía de nuestro país.

Desde este ámbito se obtiene una postura crítica a los mecanismos de la reforma policial en marcha, incluso escepticismo. Al considerar que no hay un modelo, en sentido técnico, se plantean las opiniones sobre un conjunto de elementos aislados propuestos para reformar las corporaciones policiales. En congruencia con ello, consideran que no es posible hablar de profesionalización y de servicio de carrera policial de forma separada, puesto que el segundo es el vehículo de la primera.

Los expertos resaltan los aspectos de la reforma que son irrealizables, como la movilidad policial, que en condiciones actuales sería incluso negativa, y la alineación de policías, por falta de homologación. Resalta de los entrevistados que en el ámbito académico es donde encontramos una definición clara y consistente de los elementos con que debe contar una policía para considerarse profesional; así como que las necesidades de la capacitación policial detectadas se plantean en forma distinta, al proponer aquí que la necesidad es lograr un equilibrio entre capacidad combativa (operación), legalidad y actuación ética.

Los puntos clave para este ámbito en que se coincide con el resto de los entrevistados son: homologación, coordinación y colaboración; y la despolitización de la seguridad pública, a través de un pacto social y una decisión política del más alto nivel que permita una verdadera reforma en este sector. Además, persiste como reto la creación de un verdadero modelo policial, el modelo para construir en la realidad una policía para la democracia.

d) La reforma policial mexicana en el 2008

La reforma policial mexicana ha sido impulsada a través de diferentes espacios. La que promueve el gobierno federal busca liderar estos esfuerzos y consolidar un sistema unificado que funcione coordinadamente para mejorar las condiciones de inseguridad en el país. Como se ha visto en el desarrollo de este trabajo, estas intenciones no han concretado debido a un conjunto de obstáculos que han obligado a modificar la política pública sobre la marcha. Pero aún más grave que esto, la reforma policial no está avanzando por la senda única que busca marcar el gobierno central. Este apartado reúne elementos periodísticos con los que se pretende comprobar esta afirmación.

La organización federal de México establece que aunque la seguridad pública es una función del Estado, tanto la federación, como los Estados y los Municipios participan en las políticas, estrategias y acciones en esta materia. El enfoque

unificador y homologante del Nuevo Modelo Policial implica la aceptación e incorporación de las políticas federales por parte de los diferentes niveles de gobierno. Sin embargo, un seguimiento de noticias a través de medios nacionales con páginas web, nos permite ver que estados y municipios ejercen las atribuciones que el pacto federal les asigna y permite en materia de seguridad pública y que la coordinación indispensable para la concreción del Nuevo Modelo Policial no ha sido alcanzada.

Durante la VI Reunión Nacional de Secretarios y Directores Estatales de Seguridad Pública se anunció la alineación de acciones para combatir delincuencia, por parte de la SSP federal, además del seguimiento a las acciones de los gobiernos estatales que permitan la alineación de medidas a nivel municipal y estatal con las políticas federales (El Universal, 2 de junio de 2008). En septiembre de 2008, el Secretario de Seguridad Pública Federal aseguró que “se trabaja para transformar el actual modelo policial que tiene un rezago estructural de más de 30 años y no responde a las necesidades de combate al crimen organizado” y que “parte de la estrategia policial se labora en un proyecto que busca redefinir el papel de las corporaciones policiacas, sus alcances técnicos, su tecnología y sus capacidades de investigación” (Milenio, 23/09/08). En esa misma fecha destacó como prioritario fortalecer las corporaciones municipales, estatales y federales, por lo que se aplican controles de confianza, exámenes toxicológicos y psicológicos, así como de entorno social y patrimonial, además de que se capacita a los elementos para realizar una tarea profesional. Sin embargo, las acciones de las corporaciones estatales, municipales y del Distrito Federal se encaminan a resolver sus necesidades operativas inmediatas.

La tendencia a la unificación de cuerpos policiales para concentrar las funciones de policía preventiva e investigadora ha sido retomada a nivel local, aunque las trayectorias son radicalmente distintas. En mayo de 2008, a través del denominado Programa de Mando Único de la Policía UNIPOL, el gobierno del Distrito Federal determinó un esquema de combate a los delitos en el que se

integrarán elementos de la Secretaría de Seguridad Pública y la Procuraduría General de Justicia. Se presentó con grandes expectativas y en junio de 2008 se anunciaban los resultados de la estrategia como muy satisfactorios. Sin embargo, el operativo realizado en el antro New's Divine puso en la mira las fallas estructurales del Programa UNIPOL, mismo que fue desaparecido en el mes de julio, a menos de dos meses de su puesta en marcha. Al mes siguiente, se anuncia la desaparición de la Policía Judicial del DF para ser sustituida por "una nueva policía investigadora cuyas acciones, personal, métodos y actividades serán diferentes a las que desempeñaba la antecesora", mientras que con la Policía Preventiva se hará un programa de capacitación y evaluación a gran escala, se reforzará el centro de control de confianza (El Universal, 11 de agosto de 2008).

En el estado de Hidalgo, entra en funciones a partir de enero de 2009, la Agencia Estatal de Seguridad e Investigación de Hidalgo, que agrupa a la Policía Ministerial y Preventiva, bajo el mando del secretario de Seguridad Pública. Las reformas realizadas a Ley de Seguridad Pública de Hidalgo, se dieron en el marco del Acuerdo Nacional por la Seguridad, la Justicia y Legalidad. Esta Agencia busca la coordinación con las policías municipales, ya que uno de los puntos más débiles de la seguridad son estas corporaciones. (El Universal, 6 de enero de 2009).

En los Estados, la oportunidad de generar políticas públicas en materia de seguridad sin duda se ha aprovechado, aun cuando estas acciones omitan el principio fundamental de la coordinación. Las demandas sociales de una respuesta más eficiente antes el incremento de la criminalidad genera reacciones en las corporaciones policiales que implementan soluciones inmediatas pero que difícilmente obtendrán los resultados deseados. En el caso de las corporaciones policiales, sobre todo, dejan de manifiesto las diferencias de criterios. Por ejemplo, en el Estado de México, tanto la Procuraduría General de Justicia estatal y la Agencia de Seguridad Estatal implementaron cursos para preparar agentes. "Los

elementos, egresados de los cursos de adiestramiento del Colegio de Policía del Estado, tendrán distinta preparación para un mismo fin". Para la Procuraduría la preparación dura cinco semanas, mientras para la ASE dura nueve. La preparación se complementa con preparación para los mandos operativos de los nuevos grupos anti-plagios "que tomaron un curso con la Policía Nacional de Colombia durante cinco semanas" (Milenio, 4 diciembre 2008). Estas acciones deben corresponder a los compromisos adquiridos con la firma del Acuerdo Nacional por la Legalidad y la Seguridad, por el cual "los gobiernos estatales desarrollarán y fortalecerán unidades especializadas en el combate al secuestro, en un plazo de seis meses" (El Universal, 21 de agosto de 2008). Previamente, el gobernador del Estado de México había planteado la creación de un centro estatal de estudios sobre seguridad pública y desarrollo policial "con la finalidad de compilar y analizar información, formular políticas públicas municipales, regionales y estatales sobre Seguridad Pública" (Milenio, 19 agosto de 2008).

A nivel municipal, los esfuerzos por incorporar los parámetros de la reforma policial en México son evidentes, y particularmente municipios fuertes realizan acciones concretas. Tal es el caso de Nezahualcóyotl, Estado de México, que en 2008 realizó convenios para que Policías municipales se convirtieran en investigadores, tras prepararse cuatro meses en el diplomado "Formación integral en inteligencia policial" en conjunto por el Centro de Investigación y Seguridad Nacional (Cisen), la Agencia de Seguridad Estatal (ASE) y la Universidad Tecnológica de Nezahualcóyotl (UTN). (El Universal, 15 de noviembre de 2007).

En julio de 2008 se dio a conocer en diversos medios de comunicación los métodos de capacitación para la Policía Municipal de León, Guanajuato. En este caso, bajo la premisa de preparar a los elementos para condiciones extremas, se aplicaban procedimientos excesivos de tortura y maltrato físico y psicológico, de acuerdo con lo que se dio a conocer en medios. Este tipo de adiestramiento contó con el aval de instructores extranjeros en su momento que fueron atraídos por las autoridades de la academia.

En Tultitlán, Estado de México, por otra parte, plantean aplicación de recursos para capacitación de los policías municipales, de forma tal que los recursos del ramo 36 para ese rubro, serán destinados a recuperar la vocación de la Policía y para ello deben aprobar los cursos de formación militar en la academia de la Agencia de Seguridad Estatal (ASE), a la vez que los policías municipales están obligados a ingresar al Centro de Capacitación y Adiestramiento de Tultitlán, en donde se les imparten los conocimientos básicos del policía (27 de marzo de 2008).

La Policía Federal ha mostrado tener problemas en diversos aspectos de lo que se ha propuesto como Nuevo Modelo Policial. En materia de capacitación, en octubre de 2007 se presentó la primera generación de la llamada Policía Investigadora o Científica cuyos integrantes fueron reclutados entre universitarios egresados de diferentes disciplinas. Al mismo tiempo, dio inicio la primera Especialidad para mandos medios policiales de todo el país, abierta a todas las corporaciones del país, cuyo finalidad fue preparar a quienes, como mandos superiores, empezarían a impulsar el nuevo modelo policial homologado. Este programa buscó impulsar el servicio civil de carrera policial, estableciendo elementos para que la designación de jefes policiales responda a un sistema de escalafón y no a designación. De acuerdo con lo declarado por las autoridades, la especialidad buscó “contar con mandos policiales confiables honestos y bien preparados, dignificar la función policial y contar con policías capaces que utilicen las más avanzadas tecnologías para combatir el crimen”. Sin embargo, ambos esquemas se basaron en la "articulación" de un solo cuerpo de la Policía Federal Preventiva (PFP) y la Agencia Federal de Investigación (AFI), la que no se concretó y una de las metas concretas, la creación de 500 estaciones de policía, no se ha cumplido.

El proyecto de integrar a jóvenes egresados de licenciatura para integrar la Policía investigadora y científica ha tropezado con problemas como los que se dieron a

conocer en junio de 2008, cuando se acusó de carencias e improvisación en la capacitación de policías federales investigadores (El Diario, 16 de junio de 2008). Esto incluía cambios en los calendarios, reducción de horas-clase sobre la marcha, mala planeación de los cursos, materias inconclusas e incluso, una mala planeación de los recursos humanos que fueron designados a realizar funciones para las que aun no estaban preparados. A los problemas en el plan de estudios se sumó que la academia carecía de instalaciones suficientes y apropiadas, además de con los docentes por incumplimiento en los pagos, demoras de meses en la liberación de los recursos y no cumplimiento de los acuerdos previos.

Finalmente, el problema de las corporaciones para realizar diagnósticos confiables de sus necesidades, para responder a los requerimientos de transparencia y rendición de cuentas, incluso, para generar indicadores uniformes y estandarizados que permitan la comparación y la correcta referencia en los análisis policiales, es un aspecto muy significativo. Como se menciona en el portal de "IPS La otra historia" (2007), refiriendo opiniones de expertos e seguridad pública: "Para mejorar sus políticas de seguridad pública, los países de América Latina deben perfeccionar urgentemente sus estadísticas y profesionalizar y coordinar las instituciones encargadas de la materia. Los datos deben poseer todas esas características para ser utilizados de verdad como un instrumento de monitoreo y toma de decisiones", lo cual además permitiría realizar estudios comparados a nivel regional.

Esta revisión nos da cuenta que la reforma policial, que en México se busca realizar a través de la implementación del Nuevo Modelo Policial, enfrenta obstáculos relacionados con la falta de coordinación entre niveles y ámbitos de gobierno, primordialmente, y la poca capacidad del gobierno federal para erigir un liderazgo institucional. Las instituciones por sí mismas generan resistencia al cambio, pero estas inercias no han sido erradicadas, sino que, por el contrario, se han fortalecido al ser en efecto una razón para que los cambios se detengan. Aunado ello, a procesos legislativos lentos en los que las reformas

constitucionales y legales que dieran fundamento a la reforma policial apenas en 2009 se concretan. Estados y municipios, por su parte, ejercen sus atribuciones en materia de seguridad pública de forma autónoma y conforme las necesidades detectadas en los espacios locales. El Acuerdo Nacional por la Seguridad, la Justicia y Legalidad funcionó como un eje en el cual sí se han concretado algunos compromisos entre los diferentes niveles de gobierno, pero no por ello puede considerársele el factor fundamental, puesto que su propia creación responde a un fenómeno de coyuntura política y social.

CONCLUSIONES

El punto de partida de este trabajo fue establecer la relación entre Estado de Derecho, Democracia y Policía, siendo que el Estado de derecho circunscribe el respeto, la búsqueda, la promoción y la defensa de los derechos fundamentales del hombre. La democracia, con todos sus valores, sólo puede estar garantizada en un Estado de Derecho pleno y consistente; y sólo puede ser tal cuando está fundamentado en la aceptación y legitimación del pueblo que lo sustenta.

Los derechos humanos fundamentales son el eje en común en el que convergen tanto el Estado de Derecho como la democracia. La garantía de estos derechos, libertades básicas del hombre, son la forma de garantizar su ejercicio. El Estado de Derecho, por su parte, es el responsable de ofrecer dicha garantía y la tutela de esos derechos.

La seguridad es un requisito necesario para el desarrollo de la democracia, y garantizar la seguridad es atribución del Estado, cuyo ejercicio se realiza en el marco de la legalidad y de la legitimidad. El monopolio legítimo de la fuerza es ejercido por el órgano denominado policía (en lo general), institución para la cual es posible contar con un marco referencial que establece las características de esta institución dentro de un sistema de valores e instituciones democráticas que podemos llamar Policía Democrática.

Por tanto, la reforma policial que hoy se perfila en México debe estar orientada al modelo de la Policía democrática, para que la Policía se inserte en el marco de un Estado de Derecho democrático y actúe para el ciudadano, con fundamento en las leyes, a los derechos humanos y que como institución cuente con procesos transparentes y rinda cuentas a la sociedad.

El camino de una reforma policial democracia pasa por los siguientes aspectos: la protección de la democracia; gobierno, rendición de cuentas y transparencia;

servicio encaminado a la seguridad y la justicia; conducta de la Policía; y, policías como ciudadanos.

La reforma policial en México tiene como antecedente la que se impulsó desde 1994, durante el sexenio del presidente Ernesto Zedillo. El proceso que se lleva a cabo desde 2006 responde a factores como el aumento de los índices delictivos, el avance del crimen organizado y la corrupción de las corporaciones policiales del país, siendo éstas las principales motivaciones para realizar una reforma. Aunque las decisiones que han configurado tal reforma también han respondido a crisis y momentos coyunturales, provocando con ello la generación de políticas que no responden más que en el mundo mediático a los problemas. Los estudios de Lucía Dammert y otros autores sobre la reforma policial en América Latina, por ejemplo, indican que las razones por las cuales se impulsan las reformas pueden ser diversas, pero de igual forma pueden obtenerse resultados exitosos. Aún así, y al día de hoy, la reforma de la Policía Mexicana es una necesidad que requiere atención inmediata.

La revisión teórica deja claros muchos elementos que la reforma policial debe considerar si su objetivo es plantear realmente el camino hacia una Policía democrática y profesional. A continuación, se sintetizan en un solo cuerpo lo que puede ser un modelo teórico de reforma policial.

La reforma policial para la democracia debe tener como principios: que se trata de un servicio civil encaminado a la preservación de la seguridad y de la justicia, a la protección de los ciudadanos, la protección de los derechos humanos, de la vida política democrática, que se conduce con apego a la transparencia y la rendición de cuentas sobre toda su actuación, y considera cambios integrales, estructurados y con visión sistémica que abarca también la cultura organizacional de la institución policial.

Acorde a estos principios, la reforma policial debe:

- 1.- Identificar y plantear las reformas necesarias al marco constitucional y legal que sean necesarias para fundamentar la reforma en la ley, así como los cambios que deba tener la nueva policía.
- 2.- Aunado a esto, fortalecer la actuación policial desde los reglamentos y generar los procedimientos sistemáticos y los protocolos necesarios para consolidar la actuación policial.
- 3.- Cualquier reforma que se proponga, en la escala que se trate, debe partir de un diagnóstico de la corporación policial que se busque cambiar.
- 4.- Con ello, se deben revisar y en su caso, especificar misiones y funciones, y clarificar las tareas.
- 5.- El liderazgo de la reforma debe recaer en una autoridad civil cuya dirección se caracterice por un alto grado de compromiso.
- 6.- El programa de reforma debe ser consistente y congruente, con objetivos y acciones claramente articulados.
- 7.- Contar con programas de evaluación congruentes a las propuestas de la reforma, preferentemente basados en resultados.
- 8.- Los mecanismos de evaluación deben considerar el empleo de enfoques cualitativos para rendir cuentas en materia de educación y entrenamiento policial.
- 9.- La incorporación de indicadores para medición, control y evaluación de los avances de la reforma y como criterios de transparencia y rendición de cuentas.
- 10.- La reforma policial debe contar con mecanismos para incluir a actores relevantes en este proceso.
- 11.- En particular, debe considerar la apertura de espacios para permitir la participación de sus propios integrantes, aunque no por ello se pierda el liderazgo del proceso.
- 12.- Es importante que la reforma establezca vínculos entre la Policía y el público que le permita a la institución desarrollar la orientación hacia el servicio e incluso para el diseño de políticas y estrategias.
- 13.- Fortalecer procesos completos de formación, en sus diferentes niveles.

- 14.- Mejorar los sistemas de ingreso y capacitación del personal policial, garantizando que sean transparentes y rigurosos, en función de necesidades operativas y expectativas.
- 15.- Se deben promover los principios de transparencia y rendición de cuentas desde la carrera formativa.
- 16.- La apertura a organismos externos, como instituciones de educación superior u otras instancias, puede enriquecer y aportar al proceso de reforma policial.
- 17.- La reforma policial democrática debe estar encaminada a lograr el mejoramiento de las condiciones de trabajo y de vida, así como reconocimiento del policía.
- 18.- Los criterios de la reforma deben ser la búsqueda de la homologación de principios básicos y el reconocimiento de diferencias funcionales de acuerdo a contextos y necesidades regionales.
- 19.- Durante el desarrollo de la reforma se podrán construir estándares propios con base en las características del país.
- 20.- La generación de registros es un elemento que debe considerar la reforma.
- 21.- La certificación de procesos y procedimientos puede ser un objetivo de la reforma que se construya y ayudará a establecer la visión de la organización.
- 22.- El proceso de reforma y el modelo que se plantee deben ser, en la medida de lo posible, ajenos a políticas partidistas y periodos de gobierno.

La concreción de una institución policial cuyo servicio esté encaminado a la preservación de la seguridad y de la justicia, se logra a través del mejoramiento de las condiciones generales del policía, en primera instancia, pero también al establecer criterios homologados de principios básicos de actuación policial y reconocimiento de diferencias funcionales, si es el caso. Y fundamental para lograr esta característica son las reformas que sean necesarias al marco constitucional y de las leyes aplicables, que garanticen un ejercicio legal y legítimo de las funciones policiales. En este último punto, como se revisó en el desarrollo del trabajo, se ha avanzado en forma significativa, principalmente con las reformas del 18 de junio de 2008, para la concreción de la reforma policial en México.

Una reforma policial dirigida a formar un cuerpo que garantice la protección de los ciudadanos, la protección de los derechos humanos, y en general, la vida política democrática del Estado, debe mejorar los sistemas de ingreso y capacitación del personal policial y fortalecer sus procesos completos de formación, de forma que tales contenidos sean el hilo conductor de la instrucción. La vinculación entre institución policial y la ciudadanía debe ser una constante desde el inicio de la formación hasta las relaciones cotidianas, pues dicha interacción proporciona elementos sustanciales para la orientación del servicio policial. Adicionalmente, la colaboración con organismos externos, como instituciones de educación superior u otras instancias, es necesaria y valiosa, sobre todo cuando se requiere la construcción de estándares propios.

La transparencia y la rendición de cuentas son principios indispensables para la actuación policial, y dichos principios deben formar parte tanto en la formación y la capacitación de sus integrantes como en el ejercicio de sus funciones. Es necesaria la incorporación de indicadores para medición, control y evaluación de los avances de la reforma, la generación de registros, así como los mecanismos para la inclusión actores internos y externos en el desarrollo del proceso de reforma.

Una reforma policial que abarque cambios integrales, estructurados y con visión sistémica debe partir de un diagnóstico de la corporación policial, establecer los objetivos y acciones de la reforma en forma clara y articulada, revisar y fortalecer la estructura organizacional de la misma, fortalecer la actuación policial desde sus reglamentos y los procedimientos sistemáticos y protocolos, todo ello que a su vez permitirá dirigirse hacia la obtención de certificación de dichos procesos y procedimientos. A su vez, los mecanismos de evaluación deben basarse en los resultados de la institución, ser congruentes con los objetivos de la reforma, y considerar también enfoques cualitativos, sobre todo en materia de educación y entrenamiento policial. El éxito de la reforma policial integral depende también de un liderazgo, por parte de una autoridad civil, cuya dirección se caracterice por un

alto grado de compromiso, y que dicho proceso debe ser ajeno a políticas partidistas y periodos de gobierno.

La revisión de los documentos de planeación que soportan la reforma policial y la creación del Nuevo Modelo Policial permiten ver inconsistencias y contradicciones en diferentes puntos. Aunado a ello, ninguno de los documentos publicados refiere estrategias concretas, metas ni indicadores para medir resultados. Se puede suponer que de existir esta planeación detallada, dicha información es considerada de carácter clasificado por criterios de seguridad, sin embargo, esto se contrapone a los principios básicos del *democratic policing*, la transparencia y la rendición de cuentas.

Desde el análisis de los documentos revisados mediante los principios que deben regir una reforma policial democrática, se encuentra puntos de interés. Si consideramos que el servicio policial debe estar encaminado a la preservación de la seguridad y de la justicia, la estrategia de alineación de capacidades del Estado Mexicano en contra de la delincuencia, que se menciona desde el PND 2007-2012, permea a lo largo de los documentos analizados, mencionando conceptos como unificación, coordinación, alineación, colaboración y cooperación entre niveles e instancias del Estado, de forma constante. Aunque dichas menciones carecen en gran parte de contenido, queda clara la dirección de la política en este sentido.

La concreción de un servicio civil encaminado a la protección de los ciudadanos, de los derechos humanos y de la vida política democrática, es constante en los documentos revisados el planteamiento de contar con un modelo homologado que considere estándares internacionales, el cual es congruente con el sentido de alineación de capacidades. Sin embargo, por un lado se habla de la formación de un cuerpo policial único a nivel federal que se conduzca éticamente, capacitado, que rinda cuentas y garantice los derechos humanos, mencionado en el Plan Nacional de Desarrollo; y por otra parte, la creación de una policía científica,

institucional, ciudadanizada y profesional, con espíritu de servicio, cuyo objetivo es mantener y, en su caso, restablecer el orden y la paz pública. Esto indica dos direcciones, es decir, dos modelos de policía al menos. Asimismo, las menciones sobre la importancia de la participación ciudadana son constantes en la mayoría de los documentos, aunque con rasgos distintos: la participación del ciudadano como prevención, la participación como denuncia, como respaldo a la función policial, como ciudadanización de la policía, sin establecer las líneas concretas en las que se perfila la participación del ciudadano. En general, la protección de los derechos humanos, del ciudadano y de la vida política democrática son los principios con menos consistencia en los documentos, de forma explícita e implícita.

Los principios de actuación conforme a la transparencia y la rendición de cuentas, son el punto menos solventado en los documentos revisados. Ello se puede ver en que sólo es mencionada brevemente en tres de los siete instrumentos, y sin desarrollo de contenido sustantivo.

Los cambios integrales, estructurados y con visión sistémica que deben abarcar también la cultura organizacional de la institución policial, que es también un principio para la reforma policial democrática, pueden ser identificados en los instrumentos con conceptos como: formación y capacitación policial, profesionalización (usados como sinónimos o en forma alternada en los documentos, inconsistentemente). El Servicio civil de carrera policial y Evaluación del personal policial y aplicación de exámenes de control de confianza son dos aspectos que sí se incluyen en los documentos de trabajo, aunque no fueron incluidos en el Plan Nacional de Desarrollo, e incluso el uso de Plataforma México y la incorporación de tecnologías de la información no es consistente en todos los documentos. Los aspectos sobre Desarrollo Institucional, que a partir de la Estrategia Integral se perfilaron como un proceso de reingeniería no tienen seguimiento más que en dos documentos, a través de la mención en el Nuevo Modelo de Seguridad Pública, en el que se prevé a mediano plazo un cambio

estructural y de modelo operativo de las corporaciones de policía, y en el Acuerdo Nacional, mediante la depuración y fortalecimiento de las instituciones de seguridad y procuración de justicia en los municipios del país. Adicionalmente, se encuentran perfilados, también en la Estrategia Integral, proyectos concretos que no tuvieron seguimiento, como la generación de contenidos y métodos educativos y la creación de tres instancias educativas para la formación y capacitación policial.

La revisión de las experiencias internacionales en materia de reforma policial proporciona referentes para la comparación. Las experiencias revisadas se caracterizan por tocar todos los espacios de la estructura policial, incluyendo la capacitación policial, pero no le dan mayor importancia a ésta por encima de los demás elementos. Hay coincidencia en aspectos reformables que son necesarios e indispensables, y que si considera el NMP, pero este no cuenta con los mecanismos para implementar todo lo que es necesario, y que además esta ligado de por sí a todo un gran sistema. Es decir, no se puede implementar un ambicioso programa de profesionalización, si no va ligado con un servicio de carrera policial que reconozca méritos, trayectoria y nivel académico; a la vez que una correcta selección de personal; más un respaldo institucional para los elementos policiales; más los mecanismos de colaboración entre instituciones; más canales de comunicación y participación ciudadanas, entre otros. Si todo ello no forma parte de una reforma institucional e incluso, de una nueva forma de pensar sobre la Policía desde todo el aparato de gobierno, la reforma no se concretará. Por otra parte, resalta que las reformas policiales que se han estudiado se realizan a nivel de corporaciones, y no se dio cuenta de alguno de estos procesos que abarcara a todos los cuerpos policiales del Estado que correspondiera. En el caso de la reforma policial que se propone, si este aspecto no cuenta con mecanismos muy fuertes para impulsarse, es posible que no logre cumplir sus objetivos. Aún cuando las razones para emprender una reforma policial son diversos, los casos estudiados, considerados como exitosos, hablan de reformas integrales que se caracterizan por promover el cambio de los aspectos funcionales, pero también los

organizativos y estructurales, y además, por tratarse de reformas que parten de un diagnóstico preciso de su institución; se proyectan en el tiempo al largo plazo; y, a través de la consecución de etapas. Estas características no se observan en la política de seguridad vigente en México.

La tendencia de la reforma promovida a partir de 2006 es la tendencia a la centralización y concentración de las decisiones y la formas de actuación de las policías del país en un mando único o al menos, lo más cercano a ello, y con esto garantizar la eficiencia de la Policía evitando la dispersión y la ambigüedad en las decisiones.

El éxito de este modelo está basado, de acuerdo a lo visto en este trabajo, en los siguientes elementos: la coordinación institucional e interinstitucional; el servicio civil de carrera policial; la homologación de la capacitación y la profesionalización; la vinculación con la sociedad y en alcanzar estándares internacionales, mismos que no son descritos en ningunos de los documentos revisados. La base de la seguridad pública en México, donde por mandato constitucional la responsabilidad se comparte y fragmenta, debe ser la coordinación y la colaboración entre corporaciones. Así también, la mejor capacitación para el policía es condición necesaria pero no suficiente para cambiar a la corporación, si todos los demás elementos siguen operando para que la organización policial funcione con corrupción, con ineficiencia y sin control.

El problema de la falta de diagnósticos confiables por parte de las corporaciones y su publicación, para responder a los requerimientos de transparencia y rendición de cuentas, incluso, para generar indicadores uniformes y estandarizados que permitan la comparación y la correcta referencia en los análisis policiales, es una deficiencia muy grave. Es indispensable y urgente generar y estandarizar las estadísticas de las corporaciones policiales en México, profesionalizar y coordinar a las instituciones encargadas de la materia y cambiar el enfoque institucional y la cultura organizacional de la secrecía de los datos como un mandato de la

seguridad. Los datos son indispensables para ser utilizados como instrumento toma de decisiones y como indicadores para la rendición de cuentas, lo cual además permitiría realizar estudios comparados a nivel regional e internacional. Por otra parte, las tendencias internacionales indican que existe una honda preocupación por incorporar esquemas de *accountability* para las corporaciones policiales, que de hecho son requisito en cualquier Estado de Derecho. Y esta es una de las grandes deficiencias del NMP, al no mencionar en ningún documento estrategias concretas ni mecanismos para implementar sistemas de rendición de cuentas.

En el periodo 2006-2008, la reforma policial ha cambiado de alcances, perspectivas y estrategias, en muchos casos por necesidad ya que sus creadores concibieron estrategias con fundamento en ajustes que no se realizaron o que se han dado en forma parcial y no necesariamente como se propusieron. La reforma que se propuso es de altos alcances y abarca aspectos tanto operativos, como estructurales, organizacionales e incluso culturales. La realización de esta reforma entonces se complica en forma exponencial, puesto que implica la integración, coordinación, vigilancia y liderazgo hacia más de 1,600 cuerpos policiales que existen en México.

La actual reforma es una propuesta unilateral y de carácter vertical que no ha sido inclusiva hacia ningún sector fuera de los responsables directos de su construcción. Hay procesos de la Policía que no deben ser democráticos, cuyas decisiones corresponden a los altos niveles directivos. Se dice que la Policía nunca se da su propia reforma, puesto que su tendencia es siempre a conservar su estado de cosas. El liderazgo de la Policía debe ser civil, pero la construcción de un modelo, del modelo de policía que se quiere para México, sí requiere de la participación de los actores directamente involucrados, a fin de construir consensos y aceptación del modelo y de ser posible, otros actores de la sociedad, porque la Policía sirve a una sociedad que debe ayudar a construirla o de otra forma no participará con ella. Establecer vínculos entre la Policía y el público es

necesario para desarrollar la orientación hacia el servicio. Es una colaboración guiada pero razonada y abierta. Y debe reconocerse el valor y la experiencia de quienes ya participan y se desarrollan en este campo.

En síntesis, los objetivos y acciones de la reforma policial y del nuevo modelo policial en México no están articulados, son contradictorios o incongruentes, o simplemente no existen. El liderazgo se ve cuestionado cuando la reforma no ha permeado a los sectores que son objeto de reforma, y que por tanto se sienten relegados de la reforma. Esto implica que la reestructuración desde las bases de la Policía se tope con grandes resistencias y se convierta en una tarea mucho más compleja y que la aceptación a la reforma sea prácticamente nula, o vista con indiferencia. El resultado de las entrevistas nos deja comprobar que no se ha considerado el interés personal de los individuos para alentar la participación en la reforma. Si para Bayley es un punto importante el cuidar las motivaciones, conocimientos o habilidades del personal cuyo comportamiento busca cambiarse, la reforma actual cae en contradicción cuando se presenta como una iniciativa de orden nacional que en muchos sentidos minimiza el valor y menosprecia las funciones de las policías locales. La evaluación de las diferentes acciones realizadas es cuestionable en forma lógica, ya que al no contar con metas ni indicadores a alcanzar, dicha evaluación es inexistente.

A través de las entrevistas realizadas fue posible hacer un limitado acercamiento a lo que puede ser un campo de aportaciones y trabajo que contribuya a la consolidación de la reforma policial, otorgándole congruencia y consistencia, pero sobre todo, que la haga aceptable y le otorgue legitimidad. Los actores institucionales y sociales están en posibilidad de participar en las reformas a la Policía en México, y en la construcción del modelo de policía que requiere el país. Es obligación de los líderes de la reforma buscar los mecanismos necesarios para que esa aportación sea aprovechada y canalizada eficientemente. En un recuento final, será para el beneficio de todo el sistema de seguridad pública. Los actores

están de acuerdo en los puntos clave: homologación, coordinación, servicio de carrera policial y despolitización de la seguridad pública.

Lograr la homologación policial puede contribuir a transformar la forma de operación. Sin embargo, ésta sólo puede darse a través de respetar los pactos federales y las autonomías políticas. El orden federal no es compatible con una política que pretenda unificar las policías del país en un cuerpo único (a menos que se reforme la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en ese sentido); porque la intención de este esquema de trabajo es mantener los equilibrios institucionales y evitar la concentración de grandes poderes en pocas manos. Así también, implica el enorme reto de lograr la coordinación y la colaboración a través de pactos y convenios, es decir, labor política del más alto nivel.

Es necesario reconocer el carácter multidimensional de la seguridad pública desde dentro de las corporaciones y hacia fuera y reconocer que las respuestas deben incluir enfoques multidisciplinarios pero coordinados hacia un solo objetivo. Se requieren más estudios y trabajos sobre el tema, pero para que estos contribuyan deben contar con información y datos. Es necesario en este sentido que la Policía modifique su cultura organizacional y acepte que el primer paso para mejorar es “abrir la cloaca” y conocer y reconocer lo que está mal.

Esta revisión dio cuenta que la reforma policial, que en México se busca realizar a través de la implementación del Nuevo Modelo Policial, enfrenta obstáculos relacionados con la falta de coordinación entre niveles y ámbitos de gobierno, primordialmente, y la poca capacidad del gobierno federal para erigir un liderazgo institucional. Más aún, es evidente que la reforma policial y el nuevo modelo policial que se deriva de ella no están contribuyendo a la construcción de una nueva institución policial democrática y profesional, puesto que sus inconsistencias y omisiones hacen que sea una política sin contenido. La política pública encaminada a reformar las instituciones policiales en el país debe ser

redirigida y replanteada. Los riesgos de mantener el rumbo de la actual van desde mantener instituciones caracterizadas por la reacción a los embates externos; que funcionan de forma inercial, manteniendo las prácticas y costumbres; sin motivación ni objetivo de vida; descuidando y desgastando así el capital humano de la corporación y subutilizando los recursos materiales, económicos y financieros. Todo ello, en consecuencia, redundará en ineficiencia, descrédito y rechazo a las corporaciones policiales.

Otro riesgo latente es que la reforma inicie con cambios importantes y que en un corto periodo de tiempo, decisiones políticas generen contrarreformas, cuando la voluntad política no es lo suficientemente sostenida en el tiempo como para poder verdaderamente llevarlas a cabo. La consecución de etapas y seguir los pasos permite claridad para garantizar la integralidad de todos los elementos involucrados en el proceso, y por otra parte, la importancia de partir de un diagnóstico preciso hacen que sea necesaria una planeación a corto, mediano y largo plazo. Las reformas policiales son políticas cuya implementación es larga, y cuyos resultados trascienden periodos de gobierno federales o locales. La decisión de una reforma policial es una decisión de Estado.

Desde donde se deba promover la reforma policial, se requiere de una enorme voluntad política. El impulso puede ser dado por el gobierno federal, pero si no cuenta con el respaldo de los demás actores que suscriben y participan en el gran pacto federal dicho impulso será en vano. Además, el cambio tiene que llevarse adelante también en estrecha relación con los sectores de la institución policial que apuestan por la renovación. Por ello, consideramos que esta aseveración es cierta en tanto se considera al gobierno central como aquel que corresponde a cada corporación y su ámbito y la correspondiente coordinación entre órdenes. El liderazgo de la reforma policial para México proviene justamente de leyes federales que buscan establecer los mecanismos de coordinación, pero sigue siendo un espacio de negociación, acuerdos y colaboración voluntaria.

Además de la propuesta teórica sobre cómo debe configurarse una reforma policial encaminada a construir una policía democrática, en el caso de México deben tomarse en cuenta aspectos como los siguientes:

- La reforma no será completa si no se hace efectivo el cambio de cultura organizacional, que implica también dejar de considerar al elemento que se integra a estas corporaciones como el último eslabón de la ciudadanía. La dignificación de la Policía debe comenzar por mejorar las condiciones de trabajo y de capacitación, en todos los rubros. No es posible pensar en convocar a los mejores elementos de la sociedad a integrarse a la policía si la corporación ofrece las más bajas condiciones para su desarrollo.
- Otro aspecto que requiere cambiar dentro de la cultura organizacional tradicional de las policías es privilegiar la calidad del desempeño del policía por encima de la cantidad de elementos para cumplir la función. Es preferible invertir los recursos disponibles para contar con cien policías bien capacitados, entrenados y remunerados, que cien mil elementos, con sueldos bajos, entrenamiento insuficiente y sin ningún tipo de identificación ni sentido de pertenencia a la institución.
- La reforma policial debe partir, además de los diagnósticos que dejen en claro el estado real de la institución que se pretenda cambiar, de la gran definición institucional de qué clase de policía se quiere y para cumplir con qué fines. Sólo cuando esta línea esté solucionada, se puede comenzar a diseñar los pasos a seguir. De otra forma, no existen criterios y la institución puede gastar todos sus recursos en la consecución de procesos de cambio que no la llevarán a ningún lado, y por el contrario, podrían generar desgaste y frustración entre los integrantes de la organización.
- Las experiencias internacionales no refieren procesos en que las reformas se hayan dado para niveles nacionales, en sistemas descentralizados y con

un número tan grande de corporaciones como la que se pretende realizar en México. Una propuesta muy conservadora en este sentido, es que para lograr el éxito de esta reforma, se comprometan los esfuerzos para reformar de fondo y de raíz la corporación policial federal más importante, y que este proceso pueda ser documentado y posteriormente replicado en estados y municipios. Asimismo, esto permitiría crear y emitir criterios generalizables para reformas en otras instituciones, y mecanismos a través de los que se ofrecieran asesorías en este proceso podrían ser alternativa para no violentar el orden federal ni las atribuciones locales en materia de seguridad pública.

Aunque el momento histórico en que se está dando este proceso de reforma en nuestro país parece el menos propicio, es probable que sea justamente el momento idóneo y único para reformar a la policía mexicana. Actualmente, su actuación es ineficiente en el combate a la delincuencia y se encuentra inmersa en procesos de corrupción y desorganización que sin reforma no serán revertidos. Por ello, también es una oportunidad para los impulsores de estos esfuerzos, de tomar el liderazgo de esta cruzada, mismo que debe estar sustentado en la coordinación y la labor política.

La seguridad pública es en efecto una política de Estado. Por ello, la despolitización del tema debe ser un imperativo o la seguridad misma de la nación seguirá en riesgo. La activación de la reforma de la Policía depende de una decisión política, a decir de los expertos, y pasa por dejar de ser botín político. La situación de inseguridad en México ha logrado que la seguridad pública sea un tema recurrente para vender, atacar, abanderar o defender desde el discurso político electoral. Es necesario que se elimine este factor, y que en acuerdos consensados y sobre todo, respetados, se ratifique que la seguridad pública es un bien común del Estado Mexicano que no puede fragmentarse como logros o fracasos de grupos particulares. En un marco democrático es de todos la

responsabilidad de construir nuestra policía; sin embargo, se requiere un liderazgo honesto y comprometido con el tema y con una perspectiva de Estado.

Bibliografía y fuentes electrónicas

Bayley, D. H., (2001) Democratizing the Police Abroad: What to do and How to do it. USA. National Institute of Justice.

Bobbio, N. (2005) El futuro de la democracia México, Fondo de Cultura Económica.

Bruce, D. y R. Neild. (2005) The police we want: A handbook for oversight of police in South Africa. Centre for the Study of Violence and Reconciliation. Johannesburg.

Bustos Ramírez, J. (1986) Las funciones de la Policía y la libertad y seguridad de los ciudadanos. Revista Nuevo Foro Penal, N. 32, en <http://www.unifr.ch/ddp1/derechopenal/articulos/pdf/Bustos.pdf>, recuperado en octubre de 2008.

Carrillo Prieto, I. (2004) Policía y Estado democrático de derecho México, Editorial Porrúa.

Carrión, F. M. (2006) Reforma Policial, en Ciudad Segura. Programa Estudios de la Ciudad. FLACSO Ecuador. www.flacso.org.ec/docs/ciudad_segura4.pdf, recuperado en agosto de 2008.

Cheves, Raúl Marcelo, 2000. El modelo policial hegemónico en América Latina”, en Futuros, revista trimestral latinoamericana y caribeña de desarrollo sustentable. http://www.revistafuturos.info/futuros_5/policia_al_5.htm, recuperado en julio de 2008.

Chevigny, Paul (2002) en Méndez J., G. O'Donnell y P. S. Pinheiro, La (in)efectividad de la ley y la exclusión en América Latina. México, Paidós.

Dammert, L. (2007a) Análisis comparado de la reforma policial en América Latina. Documento presentado en conferencia en la Secretaría de Seguridad Pública federal, México, sin publicar (1).

Dammert, L. (Coord.) (2007b) Reporte del Sector Seguridad de América Latina y el Caribe. FLACSO Chile. (2)

Díaz, E. (2002) Estado de derecho y legitimidad democrática, en Carbonell M., W. Orozco y R. Vázquez (comps.) Estado de derecho: concepto, fundamentos y democratización en América Latina. México, Siglo XXI.

Edwards, C. (1999) Democratic control of police: How 19th. Century political systems determine modern policing structures. Edith Cowan University, WA, Canberra.

García Luna, G. (2005) Contra el crimen ¿por qué 1,661 corporaciones de policía no bastan? Pasado, presente y futuro de la Policía en México, México.

González, S. E. Mendieta, E. Buscaglia y M. Moreno (2006) El sistema de justicia penal y su reforma. Teoría y práctica. 2ª edición, México, Fontamara.

Gutiérrez, L. (2008) Paradigmas Cuantitativo y Cualitativo en la Investigación Socio-educativa: Proyección y Reflexiones. Consultado en agosto, en <http://www.revistaparadigma.or.ve/Doc/Paradigma96/doc1.htm>

Laporta, F. (2002). Imperio de la ley: reflexiones sobre un punto de partida de Elías Díaz, en Carbonell M., W. Orozco y R. Vázquez (comps.) Estado de derecho: concepto, fundamentos y democratización en América Latina. México, Siglo XXI.

López Portillo Vargas, E. (2003) Educación y Entrenamiento Policial para la Democracia. Center for U.S.- Mexican Studies. Project on Reforming the Administration of Justice in Mexico. Paper. http://repositories.cdlib.org/usmex/prajm/lopez_portillo

López Portillo, E. (2005) Más vale prevenir, en Costa, Gino. Revista Ideele No. 171/junio 2005, en <http://www.seguridadidl.org.pe/revista.htm>

Mayan, M. (2001) Una Introducción a los Métodos Cualitativos: Un módulo de Entrenamiento para Estudiantes y Profesionales. Recuperado en Septiembre, 2008. <http://www.ualberta.ca/-iiqm/pdfs/introduccion.pdf>

Mendieta, E. Servicio Civil de Carrera para la Seguridad Pública. Tesis para obtener el Grado de Doctor en Seguridad Pública. Sin publicar.

O'Donnell, G. (2000). Teoría democrática y política comparada. Desarrollo Económico 39.

Pedraglio, S. "Reforma policial: No se trata solo de "subir y durar", recuperado en noviembre de 2008, en <http://www.idl.org.pe/idlrev/revistas/152/pag08.htm>

Presidencia de la República. "Discursos", recuperado en octubre de 2008, en <http://www.presidencia.gob.mx/prensa/discursos/?contenido=29336>

Rico, J. M. (1998) Crimen y justicia en América Latina. México, Siglo XXI.

Rubio, L. y E. Jaime (2007) El acertijo de la legitimidad. Por una democracia eficaz en un entorno de legalidad y desarrollo." México, FCE-CIDAC.

Sampieri, R., Fernández-Collado C. y Baptista, P. (2006) Metodología de la Investigación, McGraw Hill Interamericana, México.

Sotelo Regil, L. F. (2000) Policía profesional, México, Limusa.

Vázquez, R. (2002) El Estado de derecho: una justificación, Díaz, E. (2002) Estado de derecho y legitimidad democrática, en Carbonell M., W. Orozco y R. Vázquez (comps.) Estado de derecho: concepto, fundamentos y democratización en América Latina. México, Siglo XXI.

Varela Avilés, S. E. Entrenamiento policial contra delincuentes comunes, México, Trillas.

Varenik R. O. (Coord.) (2005) Accountability. Sistema policial de rendición de cuentas. México, CIDE-INSYDE.

Villalobos, L. (2007) Enfoque institucional para la reforma policial y la rendición de cuentas", en Revista Latinoamericana de Seguridad Ciudadana. *Urvio*, no. 2, FLACSO Ecuador.

Virtuoso, J. "Conarepol: Inseguridad y Reforma policial". Recuperado el 14 de octubre de 2008, en <http://sicsemanal.wordpress.com/2007/05/16/conarepol-inseguridad-y-reforma-policial>

Revista electrónica "IPS La otra historia", consultada en octubre de 2008, <http://www.ipsenespanol.net/interna.asp?idnews=42279>.

Centro Prodh. "De Atenco a la reforma policial democrática. Una mirada propositiva en clave de reforma policial democrática y derechos humanos", Recuperado en mayo de 2007, en <http://www.centroprodh.org.mx>.

Leyes y documentos oficiales:

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en www.ordenjuridico.org.mx

Diario Oficial de la Federación, 18 de junio de 2008.

Gobierno de la República, Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012, www.presidencia.gob.mx

Secretaría de Seguridad Pública, Nuevo Modelo Institucional de Seguridad Pública, México, D.F., 2008.

Secretaría de Seguridad Pública, Nuevo Modelo Policial, México, D.F., 2008.

Secretaría de Seguridad Pública federal. Segundo Informe de Labores 2008, México, D.F. 2008.

Secretaría de Seguridad Pública federal. Primer Informe de Labores 2007, México, D.F. 2007.

Guía de Consulta de la Reforma Constitucional de Seguridad y Justicia, Gobierno Federal, Julio 2008.

Secretaría de Seguridad Pública, Programa Sectorial de Seguridad Pública, México, D.F., 2007.

Periódicos consultados permanentemente

La jornada, www.jornada.unam.mx

El Universal, www.eluniversal.com.mx

Reforma, www.reforma.com.mx

Milenio, www.milenio.com

El Sol de Toluca, www.elsoldetoluca.com.mx

La Crónica, www.cronica.com.mx

El Informador, www.elinformador.com.mx

CM Noticias, www.cmnoticias.com.mx

Anexo 2

Proyecto de Investigación Cualitativa

Apartado Metodológico

Este ejercicio metodológico buscó acercarse a la realidad de la reforma y a su aspecto de capacitación policial a través de la información y opiniones de tres grupos vinculados con el quehacer policial.

Se realizó una investigación con una base de metodología deductiva, que incluye la recopilación de datos, a través de un método cualitativo (entrevista cualitativa), mediante la aplicación de un cuestionario semiestructurado, que propone tópicos relativos a las propuestas de Nuevo Modelo Policial y su vertiente de capacitación. Se propuso una muestra no probabilística selectiva (policías con perfil de mando medio o superior, de los ámbitos federal, municipal y estatal) para recabar información sobre la calidad y necesidades de la formación policial, desde el punto de vista de estos actores.

El instrumento de investigación fue diseñado para que, identificados los actores que participan en la reforma y justificada la elección de dicha muestra, se cuente con un panorama más real sobre las percepciones de la reforma y el nuevo modelo policial. Con estos datos, se propuso comparar de las propuestas teóricas, la política pública y la realidad policial.

Fundamentos metodológicos de la entrevista cualitativa

Por entrevista definimos, habitualmente, una conversación verbal entre dos o más seres humanos, con un propósito expreso. Es un intercambio verbal que nos ayuda a reunir los datos durante un encuentro de carácter privado y cordial, donde una persona se dirige a otra y cuentan su historia, da su versión de los hechos y responde a preguntas relacionadas con un problema específico.

La entrevista cualitativa es un tipo de entrevista no directiva, abierta, no estructurada ni estandarizada. Sigue el modelo conversacional, superando la perspectiva de un intercambio formal de preguntas y respuestas en la medida que trata de disimular un diálogo entre iguales. Busca información personalizada, tratando a los sujetos en su exclusiva originalidad a partir de los significados que ellos mismos elaboran en lo que se denomina su sentido común.

La entrevista cualitativa se encuentra a medio camino entre la conversación cotidiana y la entrevista formal. Cuando hablamos de entrevista abierta o cualitativa, distinguimos básicamente dos tipos de técnicas de investigación: entrevista en profundidad y la entrevista enfocada. Por la primera entendemos un tipo de entrevista cualitativa de carácter holístico, en la que el objeto de investigación está constituido por la vida, experiencias, ideas, valores y estructura simbólica del entrevistado aquí y ahora. En la entrevista enfocada, en cambio, existe predeterminado de antemano un tema o foco de interés, hacia el que se orienta la conversación y mediante el cual hemos seleccionado a la persona objeto de la entrevista. Para la presente investigación, esta variante es la que se aplicará para la obtención de información.

La entrevista enfocada trata de profundizar una y otra vez sobre el mismo asunto desde diferentes perspectivas; es una entrevista más bien fotográfica.

La entrevista cualitativa exige precisamente la libre manifestación por los sujetos entrevistados de sus intereses informativos (recuerdo espontáneo), creencias (expectativas y orientaciones de valor sobre las informaciones recibidas) y deseos (motivaciones conscientes e inconscientes). Así, los receptores de la investigación se convierten en emisores. Surge y se estructura así un proceso informativo recíproco, conformado casi como un diálogo personal en su propio contexto concreto, y permite revelar el sistema ideológico subyacente en el sistema de la lógica hablante. El objetivo más interesante de la entrevista cualitativa es la

búsqueda de producción de discursos motivacionales inconscientes, característicos de una personalidad típica.

Objetivo de las entrevistas

Los documentos revisados proponen un conjunto de elementos que conforman en lo general el Nuevo Modelo Policial. Sobre este tema, la entrevista buscó explorar la percepción, opinión, expectativa y valoración sobre esos elementos, de aquellos actores que están involucrados con este proceso de reforma, particularmente, quienes deberán aplicar los procedimientos y procesos necesarios del Nuevo Modelo Policial. A través de los tópicos planteados y contruidos en forma de cuestionario abierto semi-estructurado, se obtuvo para compararse con los modelos teóricos de reforma policial y con la política de seguridad pública.

Selección de los entrevistados

Según Sandoval (2002) la selección de los participantes en investigaciones cualitativas se basa en dos principios fundamentales: *pertinencia* y *adecuación*. La pertinencia tiene que ver con la identificación de los participantes que pueden aportar la mayor y mejor información a la investigación, de acuerdo con los requerimientos teóricos de esta última. La adecuación significa contar con datos suficientes disponibles para desarrollar una completa y rica descripción del fenómeno, y esta selección buscó contar con sujetos informados sobre este proyecto de forma que pudieran generar una opinión al respecto.

En el inicio de la investigación se consideró realizar entrevistas solamente a elementos operativos en activo, mandos medios de diferentes instituciones policiales del país. Sin embargo, durante el desarrollo, se estableció la necesidad de ampliar los puntos de vista, por lo que se decidió entrevistar a servidores públicos involucrados y operadores de esta reforma desde la administración, es decir, sus administradores. Como complemento, y ya que las propuestas teóricas

plantean la necesidad de contar con aportaciones externas a las propias instituciones, como observadores o participantes, se consideró pertinente consultar algunos puntos de vista del sector académico sobre los temas de la presente investigación.

Se parte de que *a priori* el investigador no puede fijar el número de entrevistas necesarias para el desarrollo de la investigación, sino solo algunos criterios de orientación. De acuerdo con esta técnica, el investigador determina en el proceso mismo de captura de la información, la muestra que abarque su estudio. En este caso, se optó por el criterio del muestreo teórico: independientemente del número de casos a estudiar, el criterio que orienta el trabajo es el desarrollo de las comprensiones teóricas que dan consistencia al tema de investigación, analizando exhaustivamente la pluralidad de actores sociales contemplados como universo de población.

Por esta razón, el sesgo que la elección de la muestra podría generar fue considerado desde el primero momento para esta investigación. Sin embargo, fue necesario tomar este riesgo, pues solamente consultando a individuos selectos con información sobre el tema de la investigación sería posible obtener datos orientadores.

Se propuso inicialmente una muestra de 6 entrevistados, distribuidos de la siguiente forma:

Ámbito	Nivel/Jerarquía	No. de entrevistados
Federal	Mando medio	Dos
Estatal	Mando medio	Dos
Municipal	Mando medio	Dos

En un segundo momento, se consideró la pertinencia de ampliar el rango de entrevistados, y se incluyeron dos entrevistas a administradores de la reforma

policial y a expertos en seguridad pública, además de una entrevista a un mando operativo extra.

Los límites metodológicos de este ejercicio son evidentes, y esto obedece a dos factores: los recursos para realizar una investigación empírica que se dirija al espacio policial deben ser muy grandes, puesto que el universo es enorme. Las limitaciones logísticas y de tiempo no permiten abarcar una muestra lo suficientemente amplia. Por otra parte, las propias dinámicas de las instituciones policiales hacen muy difícil acercarse a este espacio, incluso cuando se forma parte de la estructura administrativa de la institución. Sin embargo, y con estas limitaciones, se presentan los resultados de las entrevistas al considerar que sí hay elementos valiosos a rescatar, que sin llegar a proponer generalizaciones, sirven como un elemento más, junto con la revisión teórica, documental y hemerográfica que se realizó en esta investigación, para contestar la pregunta de investigación.

Perfiles de los entrevistados

Los perfiles de los entrevistados se describen a detalle en el Anexo 4. el caso de los mandos operativos, el perfil general es el de mandos medios, con más de 10 años de servicio, en activo, de corporaciones federal, estatal y del Distrito Federal, con experiencia en el ámbito municipal, seis de los cuales se concentraban en un curso de especialidad al momento de la entrevista. Se consideró la oportunidad de contar en este espacio con candidatos a entrevistarse de todas las corporaciones y ámbitos del país, a fin de optimizar los recursos. El séptimo entrevistado fue contactado dentro de su espacio de trabajo. Los administradores de la reforma fueron seleccionados por su trabajo vinculado con este programa, se desempeñan en la administración pública federal y desarrollan proyectos de profesionalización en el marco del Nuevo Modelo Policial. El primer seleccionado tiene un perfil administrativo operativo en el ámbito estatal y federal, y el segundo cuenta con experiencia en operativo y en capacitación policial, en el ámbito estatal. Durante la

selección de expertos en materia policial con perfil académico se contactó a expertos que trabajaran y conocieran a fondo la propuesta de Nuevo Modelo Policial y en general, la reforma que se trabaja desde el gobierno federal. En este sentido, uno de los entrevistados que cuenta con una amplia experiencia en el ámbito de la capacitación policial, en los tres ámbitos de actuación, y el segundo entrevistado, con doctorado en Derecho y especialista en seguridad pública con experiencia operativa y en el campo de la academia, fueron considerados idóneos para recabar opiniones.

Premisas de trabajo

Premisa 1: Se considera el sesgo del grupo de operativos, al tratarse de un grupo que termina un curso de especialidad vinculado con el proyecto de capacitación del Nuevo Modelo Policial, pero esta característica es la que les da el carácter de sujetos informados calificados para emitir una opinión.

Premisa 2: Los entrevistados tienen grados con responsabilidad de mando en sus respectivas corporaciones.

Premisa 3: Los entrevistados conocen el proyecto del Nuevo Modelo Policial, al estar por concluir estudios especializados donde el tema fue abordado y estudiado con diferentes niveles de profundidad.

Premisa 4: Se generaliza al grupo operativo como policía preventiva, aún cuando el grupo incluye elementos de corporaciones judiciales (el modelo se planteó con base en la homologación de funciones y en la fusión de ambas funciones).

Premisa 5: Se parte de la aplicación de un solo modelo de cuestionario para todos los entrevistados del ámbito operativo. De igual forma, la aplicación de cuestionario a los entrevistados de diferentes ámbitos es similar, para respetar la selección de tópicos diseñados para el análisis.

Premisa 6: La investigación que se realizó tiene límites de tipo metodológico, al ser cuestionable el número de entrevistados y la selección de los mismos, aunque el sesgo que estos elementos le proporcionan fue un aspecto que se consideró desde el diseño mismo de los instrumentos de recolección de datos.

Aspectos generales para la aplicación del cuestionario

La guía de la entrevista fue la misma para todos los entrevistados, a fin de garantizar que los tópicos generarán respuestas comparables y válidas para el análisis.

La conversación fue grabada en cinta, para fines de procesamiento de la información, exclusivamente. La información que se genere será utilizada solo para fines académicos, de la presente investigación, y será tratada de forma confidencial. Los datos se mantendrán anónimos para el desarrollo y publicación de la investigación. La duración de cada entrevista fue de alrededor de 50 minutos en cada caso.

ANEXO 1

Anexo 1
TEMÁTICAS REFERIDAS POR LOS INSTRUMENTOS DE PLANEACIÓN
EN MATERIA DE SEGURIDAD PÚBLICA 2006-2008
CUADRO COMPARATIVO

Instrumento de Planeación	Estrategia Integral de Prevención del Delito y Combate a la Delincuencia	Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012	Programa Sectorial de Seguridad Pública	Nuevo Modelo Institucional de Seguridad Pública	Acuerdo Nacional por la Seguridad, la Justicia y la Legalidad	Nuevo Modelo Policial
Fecha de Publicación Tópico	Marzo de 2007	Mayo de 2007	28 de enero de 2008	Junio de 2008	21 de agosto de 2008	Diciembre de 2008
Estado				Perspectiva de Estado	La política de seguridad como política de Estado. El acuerdo que sume a todos los sectores sociales y del Estado.	
	Alineación de las capacidades del Estado Mexicano contra la delincuencia Potenciar las instancias de coordinación y de operativos conjuntos.	Necesidad de unificar la actuación de las policías de los tres órdenes de gobierno. Uniformar las distintas capacitaciones para todas las corporaciones.	Alineación de las capacidades del Estado Mexicano en el combate a la delincuencia organizada. Coordinación con otras instituciones federales. Colaboración con los órdenes de gobierno estatal y municipal. Cooperación internacional.	Alineación de todas las capacidades del Estado Mexicano en el combate al crimen. Alineación de capacidades y homologaciones de sistemas, metodología y procedimientos con estándares internacionales.	La coordinación, cooperación e intercambio de información como condición indispensable. Ejecución de la parte que corresponde a cada uno, de acuerdo con las metas y los tiempos convenidos.	Coordinación.
	Efectiva colaboración entre los tres niveles de Gobierno.			A corto plazo, control territorial e Inteligencia operativa. Visión integral que atienda a las cuatro etapas sustantivas de la seguridad : prevención, investigación, persecución y readaptación social		Cambios orgánico-funcionales en los tres ámbitos de gobierno. Crear un modelo lógicamente estructurado, encauzada hacia la prevención en la seguridad pública.

Desarrollo institucional	Desarrollo institucional. Proceso de reingeniería para el desarrollo organizacional, así como en sistemas y procesos en el desempeño institucional, con un enfoque transversal para la profesionalización.	Necesidad de profesionalizar a los cuerpos de seguridad pública.		A mediano plazo, cambio estructural y de modelo operativo de las corporaciones de policía.	Depuración y fortalecimiento de las instituciones de seguridad y procuración de justicia en los municipios del país.	
	Tecnología. Equipamiento con infraestructura técnica y de operación suficiente.					Utilización compartida de las tecnologías de la información y las telecomunicaciones.
	Formación y capacitación con estándares internacionales para contar con cuerpos de policía de calidad.	Profesionalización de los servidores públicos encargados de prestar este servicio y en la actualización del marco jurídico que regula su función. Fortalecer la profesionalización de los servidores públicos para que además de los conocimientos y la ética necesarios, tengan un claro compromiso institucional de servicio que garantice la atención adecuada de los ciudadanos”.	Profesionalización a las corporaciones policiales a fin de que se conduzcan éticamente, con formación especializada y de calidad.	Capacitación y especialización permanente.		Desarrollo Policial
	Generación de contenidos y métodos educativos que se impartan en la formación básica policial, de especialización y de mandos superiores.					
	Creación de tres instancias educativas que permitirán cumplir el propósito de profesionalización y como referentes para replicar el modelo a las academias o escuelas de policías locales.					
	Servicio civil de carrera policial. Servicio profesional de carrera policial como el método para normar los procesos de		Estandarización de los niveles salariales de las corporaciones de los tres órdenes de gobierno. Consolidación del Servicio de Carrera Policial con base en un	Servicio de Carrera y Plan Rector del Desarrollo Policial Establecimiento del Servicio Civil Carrera Policial.	Establecimiento de un sistema nacional de desarrollo policial. Instauración de un sistema de profesionalización y servicio civil de carrera.	Desarrollo Policial. Organización y estandarización salarial

	reclutamiento, selección, integración, desarrollo, ascenso y separación del cargo, con base en un sistema de méritos académicos, de docencia, de servicio y de actuación.		sistema de méritos, formación y profesionalización. Modernización y homologación de los sistemas de carrera.			
	Evaluación del personal policial y aplicación de exámenes de control de confianza. Previa evaluación del centro de control de confianza, la formación iniciará con los mandos medios y superiores de policías locales, para deputar la estructura de mando.		Homologación de protocolos de evaluación, procesos y procedimientos de operación de los centros de control de confianza en los tres órdenes de gobierno.	Estrictos controles de confianza para ingreso, permanencia y ascenso.	Aplicación de evaluaciones de control de confianza bajo un modelo nacional.	Evaluación y control de confianza
	Plataforma México y Sistema Único de Información Criminal.			Incorporación de tecnologías avanzadas para los sistemas de seguridad pública del país. Plataforma México, el Sistema Único de la Información Criminal	Ampliación del uso de tecnología para el intercambio de información en el combate a la delincuencia.	Modernización.
Prevención del Delito y Participación Ciudadana	Participación activa de la sociedad como método de prevención para el combate al delito. Potenciar la denuncia ciudadana a través del servicio telefónico 089.		Vinculación estrecha con la sociedad Dignificación de la función policial y recuperación de la confianza de los ciudadanos	(Policía) Ciudadanizada.	Participación de una instancia ciudadana con amplio respaldo público y social.	Participación Ciudadana y Proximidad Social. Prevención del Delito.
Operación Policial	Modelo homologado , que considere estándares internacionales; suma de las especialidades de la AFI y la PFP.	Mejoramiento del diseño curricular de la función pública, para garantizar que ingresen a ésta los mejores candidatos. Desarrollar un cuerpo policial único a nivel federal, que se conduzca éticamente, que esté capacitado, que rinda cuentas y garantice los derechos	Integración de la nueva Policía Federal con formación especializada y con estándares internacionales de calidad profesional. Esquema que se trasmite a las policías estatales y municipales Homologación de	Nuevo Modelo Policial y Subsidio para la Seguridad Pública de los Municipios. Modelo de la Policía Federal: Una policía científica, institucional, ciudadanizada y profesional, con espíritu de servicio, cuyo objetivo es mantener y, en su caso,	Desarrollo e instrumentación de protocolos de operación homologados , en los municipios del país.	Homologación. Estándares de operación unificados, mediante la homologación de procesos, procedimientos, métodos y protocolos de operación policial y administración penitenciaria, en los tres órdenes de gobierno.

		humanos.	procedimientos policiales.	restablecer el orden y la paz pública.		Concepción integral de la seguridad pública en la cual la prevención y la persecución del delito son acciones interdependientes e interrelacionadas.
	Generación de metodologías, protocolos, procesos sistemáticos de operación y sistemas homologados para potenciar la investigación policial.		Investigación policial como eje de la formación para la prevención del delito y el combate a la delincuencia.	Estrategia de prevención y combate al delito basada en la inteligencia policial.		
Transparencia y rendición de cuentas	Indicadores de medición establecidos con la sociedad civil.				Compromisos que serán del conocimiento de la sociedad y con mecanismos transparentes de rendición de cuentas.	Transparencia y evaluación de la actuación policial
Otros				Estrategia a corto, mediano y largo plazo.	Vigencia de largo alcance del Acuerdo.	
	Transportación segura de pasajeros y mercancías y la protección a los usuarios de cajeros automáticos.					
	Reestructurar el Registro Público Vehicular.					
					Participación responsable de los medios de comunicación.	
	Sistema penitenciario.					Personal penitenciario.
	Combate a la Corrupción.					

Fuente: Elaboración propia a partir de los documentos que se indican.

Observaciones al Cuadro Comparativo

- El cuadro tiene como objetivo comparar los elementos que son compatibles o congruentes en cada uno de los documentos que contienen las bases de la política de seguridad pública en México para el periodo de gobierno 2006-2012.
- El acomodo de los tópicos se realizó tomando los temas con la mayor generalidad posible, y evitando la jerarquización que cada documento da a cada aspecto.
- Se observa una gran inconsistencia en el seguimiento de los tópicos. Esto quiere decir que muy pocos temas son tocados consistentemente en todos los documentos. Sólo es el caso de los temas referentes a la Alineación de capacidades del Estado y coordinación y la Homologación de la operación policial.
- Enseguida, los tópicos que sí refieren la mayoría de los documentos son los referentes al Servicio Civil de Carrera y los procedimientos de Evaluación y Control de Confianza. En el caso de la formación y la profesionalización, en el documento sobre Nuevo Modelo Policial, estos rubros son integrados al componente de Desarrollo policial.
- Resulta llamativo el gran número de cuadros en blanco, que denotan aquellos documentos en que no se da seguimiento o no se toca un tema.
- Es notable la ausencia de menciones para uno de los aspectos más importantes para la construcción de un modelo policial democrático, como es la Transparencia y la Rendición de cuentas.
- La constante en todas las menciones y en todos los casos es que, aún del documento más general al más específico, en ninguno de ellos se desarrollan estrategias operativas, mecanismos de implementación, indicadores de desempeño o resultados, plazos de cumplimiento (a excepción del Acuerdo Nacional) ni indicadores medibles que sirvan como referencia.

ANEXO 2

Anexo 2

Proyecto de Investigación Cualitativa

Apartado Metodológico

Este ejercicio metodológico buscó acercarse a la realidad de la reforma y a su aspecto de capacitación policial a través de la información y opiniones de tres grupos vinculados con el quehacer policial.

Se realizó una investigación con una base de metodología deductiva, que incluye la recopilación de datos, a través de un método cualitativo (entrevista cualitativa), mediante la aplicación de un cuestionario semiestructurado, que propone tópicos relativos a las propuestas de Nuevo Modelo Policial y su vertiente de capacitación. Se propuso una muestra no probabilística selectiva (policías con perfil de mando medio o superior, de los ámbitos federal, municipal y estatal) para recabar información sobre la calidad y necesidades de la formación policial, desde el punto de vista de estos actores.

El instrumento de investigación fue diseñado para que, identificados los actores que participan en la reforma y justificada la elección de dicha muestra, se cuente con un panorama más real sobre las percepciones de la reforma y el nuevo modelo policial. Con estos datos, se propuso comparar de las propuestas teóricas, la política pública y la realidad policial.

Fundamentos metodológicos de la entrevista cualitativa

Por entrevista definimos, habitualmente, una conversación verbal entre dos o más seres humanos, con un propósito expreso. Es un intercambio verbal que nos ayuda a reunir los datos durante un encuentro de carácter privado y cordial, donde una persona se dirige a otra y cuentan su historia, da su versión de los hechos y responde a preguntas relacionadas con un problema específico.

La entrevista cualitativa es un tipo de entrevista no directiva, abierta, no estructurada ni estandarizada. Sigue el modelo conversacional, superando la perspectiva de un intercambio formal de preguntas y respuestas en la medida que trata de disimular un diálogo entre iguales. Busca información personalizada, tratando a los sujetos en su exclusiva originalidad a partir de los significados que ellos mismos elaboran en lo que se denomina su sentido común.

La entrevista cualitativa se encuentra a medio camino entre la conversación cotidiana y la entrevista formal. Cuando hablamos de entrevista abierta o cualitativa, distinguimos básicamente dos tipos de técnicas de investigación: entrevista en profundidad y la entrevista enfocada. Por la primera entendemos un tipo de entrevista cualitativa de carácter holístico, en la que el objeto de investigación está constituido por la vida, experiencias, ideas, valores y estructura simbólica del entrevistado aquí y ahora. En la entrevista enfocada, en cambio, existe predeterminado de antemano un tema o foco de interés, hacia el que se orienta la conversación y mediante el cual hemos seleccionado a la persona objeto de la entrevista. Para la presente investigación, esta variante es la que se aplicará para la obtención de información.

La entrevista enfocada trata de profundizar una y otra vez sobre el mismo asunto desde diferentes perspectivas; es una entrevista más bien fotográfica.

La entrevista cualitativa exige precisamente la libre manifestación por los sujetos entrevistados de sus intereses informativos (recuerdo espontáneo), creencias (expectativas y orientaciones de valor sobre las informaciones recibidas) y deseos (motivaciones conscientes e inconscientes). Así, los receptores de la investigación se convierten en emisores. Surge y se estructura así un proceso informativo recíproco, conformado casi como un diálogo personal en su propio contexto concreto, y permite revelar el sistema ideológico subyacente en el sistema de la lógica hablante. El objetivo más interesante de la entrevista cualitativa es la

búsqueda de producción de discursos motivacionales inconscientes, característicos de una personalidad típica.

Objetivo de las entrevistas

Los documentos revisados proponen un conjunto de elementos que conforman en lo general el Nuevo Modelo Policial. Sobre este tema, la entrevista buscó explorar la percepción, opinión, expectativa y valoración sobre esos elementos, de aquellos actores que están involucrados con este proceso de reforma, particularmente, quienes deberán aplicar los procedimientos y procesos necesarios del Nuevo Modelo Policial. A través de los tópicos planteados y contruidos en forma de cuestionario abierto semi-estructurado, se obtuvo para compararse con los modelos teóricos de reforma policial y con la política de seguridad pública.

Selección de los entrevistados

Según Sandoval (2002) la selección de los participantes en investigaciones cualitativas se basa en dos principios fundamentales: *pertinencia* y *adecuación*. La pertinencia tiene que ver con la identificación de los participantes que pueden aportar la mayor y mejor información a la investigación, de acuerdo con los requerimientos teóricos de esta última. La adecuación significa contar con datos suficientes disponibles para desarrollar una completa y rica descripción del fenómeno, y esta selección buscó contar con sujetos informados sobre este proyecto de forma que pudieran generar una opinión al respecto.

En el inicio de la investigación se consideró realizar entrevistas solamente a elementos operativos en activo, mandos medios de diferentes instituciones policiales del país. Sin embargo, durante el desarrollo, se estableció la necesidad de ampliar los puntos de vista, por lo que se decidió entrevistar a servidores públicos involucrados y operadores de esta reforma desde la administración, es decir, sus administradores. Como complemento, y ya que las propuestas teóricas

plantean la necesidad de contar con aportaciones externas a las propias instituciones, como observadores o participantes, se consideró pertinente consultar algunos puntos de vista del sector académico sobre los temas de la presente investigación.

Se parte de que *a priori* el investigador no puede fijar el número de entrevistas necesarias para el desarrollo de la investigación, sino solo algunos criterios de orientación. De acuerdo con esta técnica, el investigador determina en el proceso mismo de captura de la información, la muestra que abarque su estudio. En este caso, se optó por el criterio del muestreo teórico: independientemente del número de casos a estudiar, el criterio que orienta el trabajo es el desarrollo de las comprensiones teóricas que dan consistencia al tema de investigación, analizando exhaustivamente la pluralidad de actores sociales contemplados como universo de población.

Por esta razón, el sesgo que la elección de la muestra podría generar fue considerado desde el primero momento para esta investigación. Sin embargo, fue necesario tomar este riesgo, pues solamente consultando a individuos selectos con información sobre el tema de la investigación sería posible obtener datos orientadores.

Se propuso inicialmente una muestra de 6 entrevistados, distribuidos de la siguiente forma:

Ámbito	Nivel/Jerarquía	No. de entrevistados
Federal	Mando medio	Dos
Estatal	Mando medio	Dos
Municipal	Mando medio	Dos

En un segundo momento, se consideró la pertinencia de ampliar el rango de entrevistados, y se incluyeron dos entrevistas a administradores de la reforma

policial y a expertos en seguridad pública, además de una entrevista a un mando operativo extra.

Los límites metodológicos de este ejercicio son evidentes, y esto obedece a dos factores: los recursos para realizar una investigación empírica que se dirija al espacio policial deben ser muy grandes, puesto que el universo es enorme. Las limitaciones logísticas y de tiempo no permiten abarcar una muestra lo suficientemente amplia. Por otra parte, las propias dinámicas de las instituciones policiales hacen muy difícil acercarse a este espacio, incluso cuando se forma parte de la estructura administrativa de la institución. Sin embargo, y con estas limitaciones, se presentan los resultados de las entrevistas al considerar que sí hay elementos valiosos a rescatar, que sin llegar a proponer generalizaciones, sirven como un elemento más, junto con la revisión teórica, documental y hemerográfica que se realizó en esta investigación, para contestar la pregunta de investigación.

Perfiles de los entrevistados

Los perfiles de los entrevistados se describen a detalle en el Anexo 4. el caso de los mandos operativos, el perfil general es el de mandos medios, con más de 10 años de servicio, en activo, de corporaciones federal, estatal y del Distrito Federal, con experiencia en el ámbito municipal, seis de los cuales se concentraban en un curso de especialidad al momento de la entrevista. Se consideró la oportunidad de contar en este espacio con candidatos a entrevistarse de todas las corporaciones y ámbitos del país, a fin de optimizar los recursos. El séptimo entrevistado fue contactado dentro de su espacio de trabajo. Los administradores de la reforma fueron seleccionados por su trabajo vinculado con este programa, se desempeñan en la administración pública federal y desarrollan proyectos de profesionalización en el marco del Nuevo Modelo Policial. El primer seleccionado tiene un perfil administrativo operativo en el ámbito estatal y federal, y el segundo cuenta con experiencia en operativo y en capacitación policial, en el ámbito estatal. Durante la

selección de expertos en materia policial con perfil académico se contactó a expertos que trabajaran y conocieran a fondo la propuesta de Nuevo Modelo Policial y en general, la reforma que se trabaja desde el gobierno federal. En este sentido, uno de los entrevistados que cuenta con una amplia experiencia en el ámbito de la capacitación policial, en los tres ámbitos de actuación, y el segundo entrevistado, con doctorado en Derecho y especialista en seguridad pública con experiencia operativa y en el campo de la academia, fueron considerados idóneos para recabar opiniones.

Premisas de trabajo

Premisa 1: Se considera el sesgo del grupo de operativos, al tratarse de un grupo que termina un curso de especialidad vinculado con el proyecto de capacitación del Nuevo Modelo Policial, pero esta característica es la que les da el carácter de sujetos informados calificados para emitir una opinión.

Premisa 2: Los entrevistados tienen grados con responsabilidad de mando en sus respectivas corporaciones.

Premisa 3: Los entrevistados conocen el proyecto del Nuevo Modelo Policial, al estar por concluir estudios especializados donde el tema fue abordado y estudiado con diferentes niveles de profundidad.

Premisa 4: Se generaliza al grupo operativo como policía preventiva, aún cuando el grupo incluye elementos de corporaciones judiciales (el modelo se planteó con base en la homologación de funciones y en la fusión de ambas funciones).

Premisa 5: Se parte de la aplicación de un solo modelo de cuestionario para todos los entrevistados del ámbito operativo. De igual forma, la aplicación de cuestionario a los entrevistados de diferentes ámbitos es similar, para respetar la selección de tópicos diseñados para el análisis.

Premisa 6: La investigación que se realizó tiene límites de tipo metodológico, al ser cuestionable el número de entrevistados y la selección de los mismos, aunque el sesgo que estos elementos le proporcionan fue un aspecto que se consideró desde el diseño mismo de los instrumentos de recolección de datos.

Aspectos generales para la aplicación del cuestionario

La guía de la entrevista fue la misma para todos los entrevistados, a fin de garantizar que los tópicos generarán respuestas comparables y válidas para el análisis.

La conversación fue grabada en cinta, para fines de procesamiento de la información, exclusivamente. La información que se genere será utilizada solo para fines académicos, de la presente investigación, y será tratada de forma confidencial. Los datos se mantendrán anónimos para el desarrollo y publicación de la investigación.

La duración de cada entrevista fue de alrededor de 50 minutos en cada caso.

ANEXO 3



Maestría en Derechos Humanos y Democracia

FORMATO DE CUESTIONARIO DE CONTROL

Buenos (días, tardes, noches). Este cuestionario forma parte de una investigación que para obtener el grado de maestría, estoy realizando, y tiene como tema El Nuevo Modelo Policial y los retos de la formación policial en México. Forma usted parte de un grupo seleccionado de forma aleatoria para contestar algunas preguntas. Los datos que aquí se asienten serán solo para el control propio, porque su participación es anónima. De antemano, le agradezco su colaboración.

Nombre	<input type="text"/>
Grado	<input type="text"/>
Corporación de adscripción	<input type="text"/>
Tiempo en el servicio	<input type="text"/>
Escolaridad/Formación Profesional	<input type="text"/>
Experiencia profesional	<input type="text"/>
Formación policial	<input type="text"/>

Fecha de aplicacion	Hora de inicio	Hora de Término
<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>

GUÍA DEL CUESTIONARIO

1. Partiendo de la situación actual que se vive en materia de (in) seguridad pública, se ha planteado como una estrategia de solución a este problema el Nuevo Modelo Policial, que habla de cambiar las estructuras policiales en muchos aspectos. Podría comentar sus impresiones acerca de esta propuesta.

2. El Nuevo Modelo Policial abarca en esencia, cambios en aspectos como: estrategias operativas, perfiles policiales de investigación, controles de confianza, y en especial, dos estrategias a largo plazo: servicio civil de carrera y reestructuración operativa. En ambas estrategias, tiene un papel importante la formación y la capacitación. ¿Cual considera Ud. Que es la importancia de reformar este rubro para que el Nuevo Modelo Policial tenga éxito?

3. El Nuevo Modelo Policial considera la alineación de las capacidades de las policías Federal, estatales y municipales en materia de seguridad pública, a fin de responder eficientemente al combate contra la delincuencia. Esto implica un cambio en la forma en que las corporaciones policiales vienen realizando su capacitación y formación policial. ¿Qué elementos considera que deben ser considerados en la capacitación para que esta alineación de fuerzas sea efectiva?
 4. La homologación de la capacitación policial también forma parte de las metas a cumplir dentro del Nuevo Modelo Policial. Esta ayudará a lograr la alineación en la operación policial de que hablamos en este momento. ¿Cuál cree que será el impacto de homologar el conocimiento policial para los tres ámbitos de actuación de la policía y para todas las corporaciones?
 5. Se plantea que la formación y la capacitación se impartan en 3 vertientes, Prevención, Reacción e Investigación. ¿Cuál es su opinión sobre este esquema de especialización?
 6. Se plantea también la necesidad de que la capacitación y la actualización sean actividades continuas. Por ello, el Servicio de Carrera Policial considera que de acuerdo a los méritos académicos y en el servicio se puede avanzar en una escala jerárquica. ¿Cuál es su opinión sobre este esquema?
 7. Se está dando mayor importancia a la participación de la sociedad para la prevención del delito. Considera que esto es un elemento importante para llevar a cabo su deber. (Ciudadanización de la policía).
 8. En el planteamiento del Nuevo Modelo Policial se abre la posibilidad de que exista la movilidad policial, de forma tal que a través de la acreditación de estudios sea posible que un elemento de una corporación transite a otra de un ámbito diferente. ¿Considera que es una ventaja o una desventaja que esto se pueda llevar a cabo?
 9. ¿Cuales considera que son las necesidades en materia de capacitación y formación de la policía (pensando en su propia corporación), considerando que en su posición de mando ya ha podido detectar las deficiencias que en este tema se deben subsanar en la práctica.
 10. Cuales considera que son los elementos que debe tener una policía para considerarse profesional?
 11. ¿Cuales considera que son los retos que deben ser superados por el Nuevo Modelo Policial para que pueda cumplir con las metas planteadas?
 12. A lo largo del tiempo, se han propuesto diversos esquemas de capacitación y formación policial, a fin de mejorar estos importantes aspectos. ¿Considera que existe o conoce Usted algún modelo que considere apropiado o ideal para nuestras policías, en materia de capacitación y formación?
- ¿Desea Ud. Agregar algún comentario sobre estos temas?

Muchas gracias por su colaboración a este trabajo.

ANEXO 4

SELECCIÓN DE LA MUESTRA DE TRABAJO CUADRO DE CONCENTRACIÓN

I. Sector: Operativo (mandos medios de policía)

Perfiles

Entrevistados	Corporación	Grado	Antigüedad en la Corporación	Nivel de Escolaridad Formación Profesional	Formación policial
Entrevistado 1	Agencia Federal de Investigaciones	Agente C	15 años	Técnico Industrial	Curso Inicial para Agentes de la PJF
Entrevistado 2	Policía Ministerial de SLP	Policía B	16 años	Lic. en Derecho	Curso de Policía Investigadora
Entrevistado 3	Policía Federal Preventiva	Inspector	24 años	Profesional (N/E)	(N/E)
Entrevistado 4	Policía Federal Preventiva	Subinspector	25 años	Preparatoria	Escuela profesional de la Policía Federal de Caminos
Entrevistado 5	Procuraduría General de Justicia del DF	Director de área	20 años	Maestría	(N/E)
Entrevistado 6	Agencia de Seguridad Estatal (Edomex)	Policía A	13 años	Licenciatura trunca	Curso básico para Policía Preventiva y Cursos extraordinarios
Entrevistado 7 (Alberto)	Policía Federal	Suboficial	18 años	Bachillerato	Curso de Formación Policial 6 meses. Cursos de capacitación y actualización.

Fecha de aplicación: Septiembre 2008.

II. Sector: Administradores policiales (mandos medios responsables de la implementación del NMP).

Perfiles

Entrevistados	Grado	Formación Profesional	Institución	Experiencia Profesional	Experiencia docente/investigador
Entrevistado 1	Ninguno	Lic. en Derecho	SSP federal	Ámbitos estatal y federal dentro de seguridad pública.	Docente de cursos para mandos policiales.
Entrevistado 2	Comandante	Bachillerato	ASE	12 años como operativo.	Instructor policial.

Fecha de aplicación: Enero de 2009

III. Sector Académico (expertos en seguridad pública)

Perfiles

Entrevistados	Grado	Formación Profesional	Institución	Experiencia Profesional	Experiencia docente/investigador
Entrevistado 1	Ninguno	Cirujano Dentista	Ninguna	30 años en el ámbito policial, operaciones, capacitación y administrativos.	Instituto de Formación de la PJF, institutos municipales, estatales y federales de formación.
Entrevistado 2	Ninguno	Doctor en Derecho	Ninguna	Cargos administrativos de alto nivel en el ámbito de la seguridad pública, consultoría y asesoría privada.	Docencia e investigación en el INACIPE, Procuraduría General de la República y el Instituto de Formación de la PJF.

Fecha de Aplicación: Enero de 2009