

# REFORMA POLICIAL EN MÉXICO

## Mapa de actores

Ciudad de México

Octubre de 2012

# ÍNDICE

<b>RESUMEN EJECUTIVO</b>	<b>2</b>
<b>INTRODUCCIÓN</b>	<b>3</b>
<b>ANTECEDENTES</b>	<b>4</b>
<b>METODOLOGÍA</b>	<b>4</b>
<b>ADVERTENCIA AL LECTOR</b>	<b>5</b>
<b>I. DIAGNÓSTICO DE LAS INSTITUCIONES POLICIALES EN MÉXICO</b>	<b>6</b>
<b>CRISIS DE SEGURIDAD</b>	<b>6</b>
<b>CORRUPCIÓN</b>	<b>6</b>
<b>CONDICIONES LABORALES DEPLORABLES</b>	<b>7</b>
<b>FALTA DE CAPACITACIÓN</b>	<b>7</b>
<b>DIFERENCIAS Y DESCOORDINACIÓN DE LAS POLICÍAS</b>	<b>7</b>
<b>FALTA DE VOLUNTAD POLÍTICA</b>	<b>8</b>
<b>RELACIÓN ENTRE LA SOCIEDAD MEXICANA Y LAS INSTITUCIONES POLICIALES</b>	<b>8</b>
<b>II. RETOS Y OBSTÁCULOS</b>	<b>10</b>
<b>OBSTÁCULOS PARA LOGRAR UNA POLICÍA DEMOCRÁTICA</b>	<b>10</b>
CARENCIAS INSTITUCIONALES	10
CONTEXTO	10
EXÓGENOS/HISTÓRICOS	11
<b>RETOS PARA HACER FRENTE A ESTOS OBSTÁCULOS</b>	<b>11</b>
RETOS INSTITUCIONALES INTERNOS	11
RETOS INSTITUCIONALES EXTERNOS	12
RETOS LIGADOS AL CONTEXTO	12
<b>III. EL ROL DE LA POLICÍA EN UNA SOCIEDAD DEMOCRÁTICA</b>	<b>13</b>
<b>ELEMENTOS MÍNIMOS PARA UN MODELO POLICIAL DEMOCRÁTICO EN MÉXICO</b>	<b>13</b>
ENFOQUE CIUDADANO DE LA SEGURIDAD	13
PROFESIONALIZACIÓN Y CAPACITACIÓN	14
MARCOS JURÍDICOS ADECUADOS	14
EVALUACIÓN CONTINUA Y PERMANENTE	14
CONDICIONES LABORALES DIGNAS	14
SENSIBILIDAD AL CONTEXTO LOCAL	15
<b>IV. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES</b>	<b>16</b>
<b>CONCLUSIONES</b>	<b>16</b>
<b>RECOMENDACIONES</b>	<b>17</b>
<b>ANEXOS</b>	<b>18</b>
<b>ANEXO 1: CUESTIONARIO</b>	<b>18</b>
<b>ANEXO 2: PERSONAS ENTREVISTADAS</b>	<b>20</b>

# RESUMEN EJECUTIVO

El presente mapa de actores documenta las perspectivas de organizaciones y personas interesadas en reformar a las instituciones policiales en México. Para la elaboración de este documento, un grupo de expertos en diálogo y construcción de consensos del Centro de Colaboración Cívica realizaron 24 entrevistas presenciales con líderes de organizaciones de la sociedad civil, académicos y expertos, así como con funcionarios de organismos públicos y representantes de organizaciones internacionales, para recuperar sus preocupaciones y propuestas para una reforma policial en el país.

El Centro de Colaboración Cívica (CCC) es una organización civil apartidista y sin fines de lucro que busca fomentar una cultura y capacidades de diálogo, colaboración y abordaje pacífico de los conflictos en México, así como habilitar procesos de cambio que –a través del diálogo plural- contribuyan a fortalecer la democracia, el Estado de Derecho y el desarrollo sustentable.

## HALLAZGOS

### DIAGNÓSTICO

Las instituciones policiales en México atraviesan una crisis profunda que las ha vuelto ineficaces, ineficientes, poco confiables y lejanas a la ciudadanía. A decir de las personas entrevistadas, las principales causas de lo anterior son:

- La crisis de inseguridad por la que atraviesa el país.
- La corrupción al interior de las corporaciones.
- Las malas condiciones de trabajo de los elementos.
- La falta de capacitación de las policías.
- Las diferencias regionales y la descoordinación.
- La falta de voluntad política para atender los problemas de las instituciones policiales.
- La fractura en la relación sociedad-policía.

### OBSTÁCULOS

Aunado a lo anterior, las personas entrevistadas mencionaron los siguientes obstáculos que han impedido la mejora de las instituciones policiales:

- Carencias institucionales, que incluyen:
  - Inexistencia de protocolos de actuación.
  - Ausencia de mecanismos de rendición de cuentas y transparencia.
  - Desconocimiento del marco normativo de derechos humanos.
- Obstáculos coyunturales, como:
  - Crecimiento desmedido de la delincuencia organizada.
  - Normalización de las violencias.
  - Cambios de gobierno.

- Obstáculos externos/históricos, por ejemplo:
  - Desconfianza de la ciudadanía hacia la institución policial.
  - Reticencia de las corporaciones al cambio
  - Inercia autoritaria en el diseño de las policías.

## **RETOS PARA SUPERAR LOS OBSTÁCULOS**

Algunos de los retos identificados por las personas entrevistadas incluyen:

- Internos:
  - Garantizar buenas condiciones de trabajo.
  - Establecer un servicio profesional de carrera.
  - Eliminar las prácticas de corrupción.
- Externos:
  - Establecer mecanismos de coordinación a nivel nacional.
  - Garantizar recursos económicos.
  - Dignificar la labor policial.
- Ligados al contexto:
  - Fomentar la participación ciudadana.
  - Desarrollar una cultura de la legalidad.
  - Revertir la fractura entre sociedad y policía.

## **ELEMENTOS MÍNIMOS PARA UN MODELO POLICIAL**

A decir de las personas entrevistadas, una sociedad democrática debe contar con oficiales de policía que sean agentes de la comunidad y sirvan y protejan al ciudadano; en otras palabras, que funjan como mecanismos de protección y no de control político. Hay un amplio consenso en la idea de que el principal rol de la policía es la prevención, ser agentes de la comunidad, respondiendo más a una idea de policías de barrio y de proximidad que de agentes armados, que persigan delincuentes de altos rangos. Aunque también se identifica la necesidad de contar con diferentes tipos de policías para las diferentes estrategias.

Finalmente, las personas entrevistadas identificaron los siguientes elementos como los mínimos necesarios para cualquier modelo operativo de policía:

- Enfoque ciudadano de la seguridad.
- Profesionalización y capacitación.
- Marcos jurídicos adecuados.
- Evaluación continua y permanente.
- Condiciones laborales dignas.
- Sensibilidad al contexto.

# INTRODUCCIÓN

## ANTECEDENTES

Las instituciones policiales están sobrellevando una crisis estructural, que aunada a la crisis de inseguridad en el país, demanda una reforma a las instituciones policiales de manera urgente. Sin embargo, esta reforma resulta un tema extremadamente complejo, pues no sólo requiere un rediseño institucional -idealmente consensuado entre expertos, académicos y la propia policía- que pueda mejorar la efectividad y eficiencia de la policía, sino también de un profundo cambio de visión sobre la razón de ser y el papel de la policía en una sociedad democrática que garantice la dignificación y el reconocimiento de los derechos de sus integrantes.

Así pues, se hace evidente la necesidad de una verdadera reforma a profundidad a partir de la generación de un nuevo perfil de agentes, más especializados y con mayor capacitación, así como un mayor conocimiento de los derechos humanos y de su propia aplicación.

## METODOLOGÍA

Para comprender las diferentes perspectivas, preocupaciones y propuestas sobre la necesidad de una reforma policial en México, el CCC condujo entrevistas semi estructuradas confidenciales con miembros de organizaciones de la sociedad civil y académicos.<sup>1</sup> Las personas entrevistadas se eligieron utilizando la metodología de la “bola de nieve”.<sup>2</sup> Ésta consiste en partir de un primer círculo de actores, en este caso identificados por el CCC y validadas por el grupo convocante, quienes después propusieron un segundo círculo de personas relevantes a entrevistar. De esta forma, las propias personas entrevistadas guiaron la selección de otros actores clave a entrevistar.<sup>3</sup> Si bien la mayoría de las entrevistas se realizaron en persona, algunas tuvieron que hacerse de manera telefónica por cuestiones de tiempo y presupuesto.

### PERSONAS ENTREVISTADAS

**Academia:** 10 personas  
**OSC:** 12 personas  
**Organismos internacionales:** 1 persona  
**Sector público:** 1 persona  
**TOTAL:** 24 personas

Este análisis no es un documento legal, reporte técnico o estudio de planeación, ni un estudio exhaustivo de las preocupaciones y propuestas de todos los individuos y organizaciones interesados en el tema. El presente mapa de actores documenta las perspectivas de las organizaciones y personas que participaron en las entrevistas realizadas por el CCC. No trata de describir todos los hechos relacionados con la reforma policial en México, pues está limitado por la información recabada durante las entrevistas y nuestra interpretación de la misma. Cualquier error u omisión es responsabilidad únicamente del CCC.

El presente documento está dividido en cuatro secciones. La primera presenta un breve diagnóstico de las instituciones policiales en el país. La segunda resume los principales retos y obstáculos para el buen

<sup>1</sup> Véase Anexo 1 para el cuestionario utilizado durante las entrevistas.

<sup>2</sup> Leo Goodman, “Snowball Sampling”, *Annals of Mathematical Statistics*, vol. 32, no. 1 (1961): 148-170.

<sup>3</sup> Véase Anexo 2 para la lista de personas entrevistadas.

funcionamiento de las instituciones policiales, así como para el desarrollo pleno de sus elementos. La tercera recupera los elementos mínimos propuestos por los entrevistados para un modelo policial democrático en México. Finalmente, la cuarta sección presenta las conclusiones del mapa de actores y las recomendaciones del CCC para un futuro proceso de diálogo y construcción de acuerdos sobre el tema.

## **ADVERTENCIA AL LECTOR**

Sin excepción, el CCC se apega al código de ética de la Asociación para la Resolución de Conflictos (ACR por sus siglas en inglés) que establece que: “El facilitador debe mantener imparcialidad hacia todas las partes. La imparcialidad significa estar libre de favoritismos o sesgos, sea por escrito o por acciones, además de un compromiso para servir a todas las partes por encima de cualquier parte en particular, incluso el contratante”. El CCC no promueve una agenda propia en materia de reforma policial, ni persigue interés alguno en este proceso más allá de asegurar un diálogo incluyente, apartidista y efectivo.

# I. DIAGNÓSTICO DE LAS INSTITUCIONES POLICIALES EN MÉXICO

A decir de las personas entrevistadas, las instituciones policiales en nuestro país padecen de una crisis estructural profunda. Si bien existen diferencias y especificidades regionales y dependiendo del tipo de policía (federal, estatal, municipal), en términos generales, las instituciones policiales pueden ser caracterizadas como:

- **Ineficaces**, pues han fracasado en garantizar la seguridad de la población.
- **Ineficientes**, pues se han invertido grandes recursos en la “modernización” de las policías y los resultados no han sido los esperados.
- **Poco confiables**, pues, además de tolerar y fomentar la corrupción y resistirse a la transparencia, han sido infiltradas por el crimen organizado.
- **Lejanas a la ciudadanía**, pues perdura la visión de control y represión con la que fueron creadas durante el sistema de partido hegemónico, por lo que las violaciones a los derechos humanos son recurrentes.

Así, la crisis de las instituciones policiales es compleja y responde tanto a factores internos (diseño institucional, historia, falta de recursos, prácticas de corrupción, etc.), como a externos (aumento del crimen organizado y de los delitos de alto impacto, desconfianza por parte de la ciudadanía y el gobierno, etc.). En términos más concretos, las personas entrevistadas identificaron los siguientes factores como causas de la situación actual de las policías:

## CRISIS DE SEGURIDAD

Es importante mencionar que la actuación de las diferentes policías está íntimamente relacionada con la crisis general de seguridad que enfrenta el país. Por un lado, ciertos entrevistados sostienen que las policías con las que cuenta el país no fueron diseñadas para enfrentar un problema de crimen organizado como el que actualmente vivimos. Asimismo, a pesar de los esfuerzos gubernamentales, las policías aún no cuentan con el entrenamiento y equipo adecuados para hacer frente de manera efectiva a las grandes bandas delictivas. Por otro lado, entrevistados afirman que la actuación de las otras instituciones encargadas de proveer seguridad y justicia (Ministerios Públicos, juzgados, etc.) también ha influido en la situación de las instituciones policiales.

## CORRUPCIÓN

A decir de los entrevistados, existen altos niveles de corrupción dentro del sistema, mismos que son atribuidos a diversas causas. En primera instancia, la debilidad dentro de las mismas instituciones policiales ha permitido que el crimen organizado se infiltre, incluso en los mandos medios y altos, los cuales llegan a cobrar cuotas a los agentes inferiores y a exigir ciertos niveles de protección para los criminales. En segundo, los bajos salarios de los elementos de base pueden también explicar las prácticas de corrupción de éstos frente a la ciudadanía.

*“Los policías se convierten en víctimas y victimarios; víctimas, al ser empujados a la mala práctica policial, tanto por sus superiores, como por una gran necesidad económica; y victimarios, pues al no cumplir con los estándares irregulares y reglas tácitas dentro del sistema, son castigados y relegados.”*

## CONDICIONES LABORALES DEPLORABLES

Las personas entrevistadas hicieron énfasis en las malas condiciones laborales en las instituciones policiales, mismas que incluyen: salarios bajos, inexistencia de prestaciones de ley, jornadas laborales excesivas, maltratos, corrupción interna, entre otras. Los bajos salarios no permiten que los agentes policiales mantengan una vida digna, no reflejan el trabajo social que llevan a cabo y abren la puerta a prácticas de corrupción. Aunado a lo anterior, el equipamiento y uniforme, en muchas ocasiones, deben ser comprados por los propios elementos.

*“No son instituciones en ningún sentido de la palabra. El marco normativo de la policía es delgado en muchos lugares, la gente entra o sale y es sancionada o premiada con poca claridad en las reglas.”*

Por su parte, las largas jornadas de trabajo, sumadas a los bajos salarios, no son sólo responsables del pobre desempeño de los elementos, sino que también impactan de manera negativa la vida privada de los y las policías. Sumado a esto, no existe claridad en las formas de ascenso en la jerarquía, lo que generalmente se supedita a la voluntad del jefe de cada corporación.

*“Cuando se habla de derechos humanos se piensa que es la protección de los delincuentes, piensan que es contrario a la labor policial.”*

Finalmente, las personas entrevistadas sostienen que a la mayoría de los agentes se les exige el sometimiento a arreglos informales o reglas tácitas dentro de las instituciones. Así, las violaciones a los derechos humanos y al Estado de Derecho siguen en aumento, pues en una necesidad de cumplir con ciertos indicadores, los agentes incurren en prácticas ilegales, como la tortura o extorsión con el afán de mantenerse dentro del sistema y evitar represalias de sus superiores.

## FALTA DE CAPACITACIÓN

Si bien existen diferencias entre las policías municipales, estatales y federales, las personas entrevistadas sostienen que la falta de capacitación es una de las principales características de las policías en el país. Ésta incluye numerosos ámbitos, desde protocolos de actuación hasta conocimiento de sus propios derechos como policías; pasando por entrenamiento técnico y legal. La falta de capacitación tiene muchas causas, por ejemplo, la falta de tiempo y recursos, la inexistencia de materiales y/o programas, e incluso el desdén de algunos mandos policiales por la capacitación.

*“La mayoría de los mandos no creen en la capacitación. Para ellos el buen policía se hace en la calle, no en las aulas y ven a la capacitación como un castigo para los malos elementos y no como una oportunidad para los buenos”.*

## DIFERENCIAS Y DESCOORDINACIÓN DE LAS POLICÍAS

Existen profundas diferencias entre las diferentes instituciones policiales, tanto a nivel interinstitucional (federal, estatal y municipal), como entre regiones. Sobre el primer punto, las personas entrevistadas subrayan las grandes diferencias en cuanto a recursos, equipamiento y capacitación, siendo la Policía Federal la más privilegiada. Sobre el segundo, existen municipios con muchos elementos, pero hay otros en los que no hay presencia policial. En este sentido, también se percibe una falta de permanencia en las comunidades, ya que se

rota a los policías con mucha frecuencia, y así es imposible que éstos lleguen a conocer la comunidad y sus alrededores.

Lo anterior impacta de manera negativa la confianza y la coordinación entre las diferentes policías, lo que, a su vez, las vuelve poco eficaces en el cumplimiento de sus labores.

## FALTA DE VOLUNTAD POLÍTICA

Las personas entrevistadas sostienen que gran parte de los problemas que se viven dentro de las instituciones policiales tienen que ver con la falta de voluntad política de los gobernantes y mandos medios y altos para motivar un cambio estructural y con continuidad. Las políticas públicas de seguridad se han caracterizado por su carencia de disciplina, de coherencia, de recursos materiales y tecnológicos y de permanencia en el tiempo para llevar a cabo su trabajo eficientemente.

*“Todos los actores políticos entienden la necesidad de reformar las policías, pero nadie quiere asumir los costos políticos, económicos y de tiempo”-*

Por ejemplo, en el caso específico de las certificaciones, algunos entrevistados mencionan que, si bien éstas pretenden establecer ciertos criterios para la selección y mantenimiento de los cuerpos policíacos, en el mejor de los casos se apegan únicamente a cuestiones de rendimiento físico o polígrafo, pero no consideran las verdaderas capacidades o intenciones de los elementos. De esta forma, la fractura entre el discurso y la práctica se vuelve evidente; es decir, se proponen cambios, se dice que se trabaja de cierta manera, se invierte en publicidad, pero en su actuación las policías siguen siendo las mismas de hace veinte años: constituidas para proteger al Estado y no a la ciudadanía.

## RELACIÓN ENTRE LA SOCIEDAD MEXICANA Y LAS INSTITUCIONES POLICIALES

La relación actual entre la sociedad mexicana y las instituciones policiales se percibe fracturada y marcada por la desconfianza y el temor, de ambas partes, es decir tanto la sociedad desconfía y teme de los elementos policíacos en una idea de que son corruptos, así como la policía teme y desconfía que los ciudadanos pueden ser delincuentes. Al mismo tiempo se perciben altos niveles de incompreensión, de ilegalidad, corrupción e impunidad dentro de la relación.

Adicionalmente, se percibe que una de las causas de la fractura en la relación se debe a la concepción de la creación de la policía, la cual fue creada inicialmente para proteger al Estado y no a la ciudadanía. Y así, la lógica de la policía, en la mayoría de los casos, es de castigar al detenido.

*“No sentimos que esté alineada con los intereses del ciudadano, no sentimos que tenga las capacidades, no hay mecanismos de vasos comunicantes entre ciudadanos y policías, hay un divorcio total.”*

Por otro lado, las personas entrevistadas coinciden en que la percepción de la sociedad hacia la policía es claramente de menosprecio; la ciudadanía cree que los policías son personas que no tuvieron otra opción profesional y por eso están ahí; adicionalmente, hay un componente clasista y discriminatorio que permea la relación, hay una gran falta de respeto por ser personas que, en su mayoría, provienen de los estratos más bajos de la sociedad.

Por su parte, se percibe una gran contradicción en la relación sociedad-cuerpos de policía: si bien la ciudadanía no confía del todo en los cuerpos policíacos, ni los respeta, cuando los niveles de inseguridad aumentan la ciudadanía exige más policías como solución.

## II. RETOS Y OBSTÁCULOS

### OBSTÁCULOS PARA LOGRAR UNA POLICÍA DEMOCRÁTICA

Existen obstáculos que impiden el paso hacia una institución policial democrática, éstos pueden ser divididos en tres grandes categorías: 1) carencias institucionales, se refiere a las necesidades o inexistencias dentro de la misma institución, como la falta de protocolos de actuación, de mecanismos de rendición de cuentas o el desconocimiento de los derechos humanos. 2) Obstáculos coyunturales, es decir, eventos que están empeorando el quehacer policiaco, tales como el crecimiento de la delincuencia organizada, o la falta de voluntad política para hacer los cambios necesarios. Y, 3) los obstáculos externos/históricos, como la desconfianza de la ciudadanía hacia la institución, o la reticencia de los elementos al cambio.

*“Es fácil plantear en abstracto el modelo de reforma policial, pero tenemos que considerar nuestra realidad en cuanto a que no vamos a acabar con el crimen organizado, pero a la vez es imperiosa la necesidad de construir una policía con controles.”*

### CARENCIAS INSTITUCIONALES

- Inexistencia de un modelo definido de policía.
  - Inexistencia de fórmulas de homologación y congruencia de los estándares federales y locales; incluidos los salarios.
  - Falta de protocolos de coordinación, formación, controles de confianza y ruta en las políticas públicas.
  - La constante reubicación de los elementos, quienes nunca llegan a conocer dónde trabajan.
- La falta de continuidad en el gobierno y los mandos superiores, mejores protecciones institucionales para el agente dentro de la institución, un cálculo claro y transparente de los sueldos.
- Los mecanismos de transparencia y rendición de cuentas sin “dientes” para castigar; están sujetos a discrecionalidad, al igual que los Consejos.
- Condescendencia institucional, es decir, pensar que por adoptar un discurso ya se está trabajando en un cambio: división entre la teoría, los valores y la práctica.
- El desconocimiento de los derechos humanos. Los excesos son justificados en razón de la inseguridad.

*“Cuando se habla de derechos humanos se piensa que es la protección de los delincuentes, piensan que es contrario a la labor policial.”*

### CONTEXTO

- Recursos: todas las reformas requerirían de mayor presupuesto, es decir, existe la necesidad de una reforma hacendaria/fiscal.
- Los altos niveles de corrupción y el involucramiento de las autoridades con el crimen.
- Aceptación del crimen y narcotráfico como un estilo de vida. Normalización de las violencias.
- Falta de voluntad política en los diferentes niveles de gobierno.
  - Falta de liderazgos.

- La inercia: las cosas han sido así siempre, se requiere de alguien con mucha visión.
- Las aspiraciones políticas de los gobernadores, alcaldes y titulares de las áreas de seguridad pública.
- Los “usos y costumbres” de los políticos mexicanos que suelen simular los resultados de la función pública.
- El pragmatismo en la aplicación de las estrategias de intervención policial.
- La literatura de reforma policial da por sentada una transición democrática, no toma en cuenta el clima de violencia que desató la delincuencia organizada en México.

## **EXÓGENOS/HISTÓRICOS**

- El divorcio con amplios sectores de la ciudadanía, que lleva a las autoridades a cometer actos de discriminación y violencia.
- Exclusión de los policías de la vida de la sociedad.
- Tanto las instituciones de seguridad como las de justicia siguen en la lógica de un México autoritario.
- La resistencia de las propias policías al cambio.

## **RETOS PARA HACER FRENTE A ESTOS OBSTÁCULOS**

Así pues, es necesario identificar los retos para hacer frente a los obstáculos antes mencionados, y en este sentido, la mayoría de los retos que surgieron de las entrevistas son institucionales. Dichos retos también pueden ser percibidos desde una lógica endógena, como garantizar las condiciones de trabajo, salarios y el servicio profesional de carrera, o eliminar las prácticas corruptas y dar seguimiento a los controles de confianza. Y retos institucionales exógenos, como garantizar recursos económicos o establecer mecanismos de coordinación a nivel nacional. Al mismo tiempo, se pueden identificar retos del contexto, así como que la población tenga confianza en la institución.

## **RETOS INSTITUCIONALES INTERNOS**

- Garantizar condiciones dignas de trabajo, con salarios que reflejen el valor agregado de su trabajo y prestaciones adecuadas.
- Tener un servicio profesional de carrera para los policías.
  - Garantizar la capacitación y profesionalización real de los cuerpos de policía.
  - Garantizar la permanencia, independientemente de los cambios en dependencias.
  - Cambiar los métodos de selección de los cuerpos policíacos, y los mandos medios y superiores. Pues, los funcionarios altos no provienen de la carrera policial, sino de la política, llegan bajo una lógica administrativa, no operativa.
- Eliminar las prácticas de corrupción.
- Lograr que la propia institución policial busque el cambio, así como en otros países, en los que la reforma ha surgido a partir de la propia institución, desde el Secretario de Estado hasta el policía raso.
- Fomentar la vocación policial.
  - Modificar la cultura policial, y lograr que los elementos tengan convencimiento y vocación de su profesión.

- Formárseles hacia el fomento del trabajo directo con la población.
- Garantizar la coordinación entre las policías.
- Eliminar la división inexistente en las atribuciones de los cuerpos policíacos.
- Erradicar la falta de voluntad política para modificar estructuralmente las instituciones.
- Superar los intereses políticos propios de los funcionarios y mandos policiales, que propician la reproducción de los vicios, los abusos y la corrupción entre los policías de base y los mandos.
- Crear un mecanismo estricto que dé seguimiento a los agentes dados de baja por reprobación los controles de confianza, pues cesarlos sin dar seguimiento significa dejar a una persona con cierto entrenamiento y conocimiento en el uso de armas, y del sistema sin trabajo.
- Revisar los indicadores de eficiencia, ya que los actuales propician que, en un intento de cumplir con metas cuantitativas, los oficiales transgredan los derechos de las poblaciones más vulnerables.
- Garantizar los derechos humanos de los policías dentro de las instituciones y que ellos sepan hacer su trabajo sin violar los de terceros.
  - Que no se utilice de pretexto la violación a los derechos humanos para no hacer su trabajo.

## **RETOS INSTITUCIONALES EXTERNOS**

- Lograr que se dignifique el trabajo de los policías.
- Garantizar recursos, tanto para los salarios, como para las capacitaciones necesarias y los recursos materiales, tecnológicos y humanos.
- Establecer un mecanismo de organización que les permita interactuar en los tres niveles de gobierno.
  - “No necesariamente un mando único, pero si debe haber parámetros y estándares, a los que todos se alineen”.

## **RETOS LIGADOS AL CONTEXTO**

- Revertir la falta de confianza, credibilidad y seguridad por parte de la ciudadanía frente a las policías.
- Fomentar en la sociedad una nueva cultura de legalidad y corresponsabilidad ciudadana.
- Asegurar la participación ciudadana, transparencia y rendición de cuentas. Mecanismos de control y vigilancia, tanto internos como externos.

### III. EL ROL DE LA POLICÍA EN UNA SOCIEDAD DEMOCRÁTICA

A decir de los entrevistados, una sociedad democrática debe contar con oficiales de policía que sean agentes de la comunidad y sirvan y protejan al ciudadano; en otras palabras, que sirvan como mecanismos de protección y no de control político.

Existe un amplio consenso entre los entrevistados en la idea de que existan diferentes policías para las diferentes estrategias, una dedicada al crimen organizado, una de investigación, una para el crimen común. Sin embargo, también hay un amplio consenso en la idea de que el principal rol de la policía es la prevención, ser agentes de la comunidad, respondiendo más a una idea de policías de barrio y de proximidad que de agentes armados, que persigan delincuentes de altos rangos.

De igual modo, se considera necesario generar un entendimiento común, que parta de “creerse” y aplicar el Estado de Derecho; es decir, agentes que saben, creen y actúan en lógica de derechos humanos, que creen

*“Debería de ser un rol muy especializado en prevención, le toca también especializarse en temas de investigación también. Pero la reacción en segundo plano, la prevención y la investigación en primera parte”.*

verdaderamente que la seguridad es un derecho y su responsabilidad es garantizarla. Policías que saben que sus acciones tienen consecuencias, tanto reconocimientos cuando hacen las cosas bien, como castigos cuando violan el Estado de Derecho.

Por su parte, se considera necesario establecer el marco jurídico que las compone y las rige, pues hay poca claridad en su funcionamiento, responsabilidades y sus atribuciones; de este modo, se evita la discrecionalidad en el actuar de los mandos superiores, órdenes arbitrarias y confusiones en la jurisdicción pertinente. Así como la implementación de mecanismos de rendición de cuentas.

#### ELEMENTOS MÍNIMOS PARA UN MODELO POLICIAL DEMOCRÁTICO EN MÉXICO

Las personas entrevistadas coinciden en ciertos criterios generales para un modelo policial democrático en México; por ejemplo, el establecimiento de un servicio profesional de carrera con elementos mínimos de capacitación y cumplimiento de estándares internacionales, la implantación de mecanismos de rendición de cuentas, una relación más estrecha con la comunidad, así como un marco jurídico que establezca protocolos de actuación y defina atribuciones y funciones, así como sectorización. Dichos elementos serían, idealmente, transversales a cualquier modelo operativo de policía (mando único nacional, mandos estatales, etc.).

#### ENFOQUE CIUDADANO DE LA SEGURIDAD

Las personas entrevistadas coinciden en la necesidad de adoptar en todas las políticas de seguridad un enfoque ciudadano, es decir, con el ciudadano, y no el Estado y las instituciones, en el centro de las políticas de seguridad. Para el caso específico de las policías, se mencionó la importancia de internalizar el discurso de los derechos humanos, así como de fomentar la interacción continua de las policías con las comunidades. Lo anterior con el propósito de generar confianza mutua, así como un sentimiento de identidad y pertenencia entre las policías. Asimismo, una de las personas entrevistadas mencionó que las policías deben ser más

representativas de la sociedad (más mujeres, más pluralidad, rangos de edad más amplios) si deseamos acercarnos a la misma.

## **PROFESIONALIZACIÓN Y CAPACITACIÓN**

Cualquier modelo operativo de policía debe contar con un componente de capacitación y profesionalización obligatorios. A decir de los entrevistados, esto debe abordarse de dos maneras: por un lado, es importante establecer un verdadero servicio profesional de carrera que permita ver a la policía como una opción profesional seria, que garantice una calidad de vida digna y que dé certeza laboral (condiciones de ingreso, de despido, de ascenso, etc.) a quien decida seguirla. Por otro lado, una vez dentro de alguna institución policial, es indispensable capacitar continuamente a los agentes y mandos, desde entrenamientos físicos/prácticos, hasta en temas legales y de derechos humanos.

## **MARCOS JURÍDICOS ADECUADOS**

Las personas entrevistadas resaltaron la importancia de contar con marcos jurídicos adecuados que permitan garantizar la actuación coordinada, efectiva y conforme a derechos de las policías. Concretamente, las personas entrevistadas identificaron las siguientes necesidades:

- Un marco jurídico (reglamentos, lineamientos, etc.) que establezca funciones específicas y que impida la discrecionalidad al interior de las instituciones policiales. Es necesario definir claramente las funciones básicas de cada institución para evitar repetición de funciones y la responsabilidad diluida.
- Protocolos de actuación, de relación con los Ministerios Públicos, de investigación, del uso de la fuerza, de la cadena de custodia, etc.

## **EVALUACIÓN CONTINUA Y PERMANENTE**

La evaluación de las policías es indispensable para asegurar la capacidad técnica y física, y por tanto la efectividad. Asimismo, controles adecuados que premien o castiguen a los agentes según su desempeño y confiabilidad, podrían contribuir a mejorar la percepción que tiene la ciudadanía de la policía. De manera más concreta, las personas entrevistadas identificaron los diferentes niveles de evaluación que debería tener cualquier modelo de policía:

- Evaluación de competencias.
- Evaluación física.
- Controles de confianza.

*“Que existan los controles suficientes para que la percepción del policía cambie. Que lo cachen cuando haga algo mal y que tenga verdaderas consecuencias. Esto para recuperar la confianza de la ciudadanía”.*

Algunas personas entrevistadas también mencionaron la importancia de evaluar las necesidades de los propios agentes para garantizarles una vida y trabajo adecuados.

## **CONDICIONES LABORALES DIGNAS**

Todas las personas entrevistadas subrayaron la necesidad de dignificar la labor policial, pues en la actualidad, la profesión policial es de las más riesgosas, no otorga los elementos necesarios para tener una vida digna y no es valorada/respetada por la sociedad. De manera concreta, se proponen:

- Estructuras más horizontales, menos autoritarias. Liderazgos claros, con objetivos, convicción y capacidades.
- Claridad en las modalidades de contratación y ascenso en la jerarquía institucional.
- Sueldos que garanticen un nivel adecuado de vida para las policías y sus familias.
- Mismas oportunidades que otros puestos gubernamentales para acceder a préstamos, servicios médicos, créditos para obtener vivienda, etc.
- Seguros contra lesiones y de vida para proteger a sus familias.
- Estímulos para el buen desempeño.

## **SENSIBILIDAD AL CONTEXTO LOCAL**

Si bien se resaltó la relevancia de conocer modelos policiales exitosos en otros países, la mayoría de las personas entrevistadas sostiene que la reforma policial en México no debe reducirse a replicar sistemas o modelos extranjeros. Asimismo, las personas entrevistadas reconocieron que existen grandes diferencias regionales al interior del país, por lo que cada una debe ser atendida de manera *ad hoc*.

## IV. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

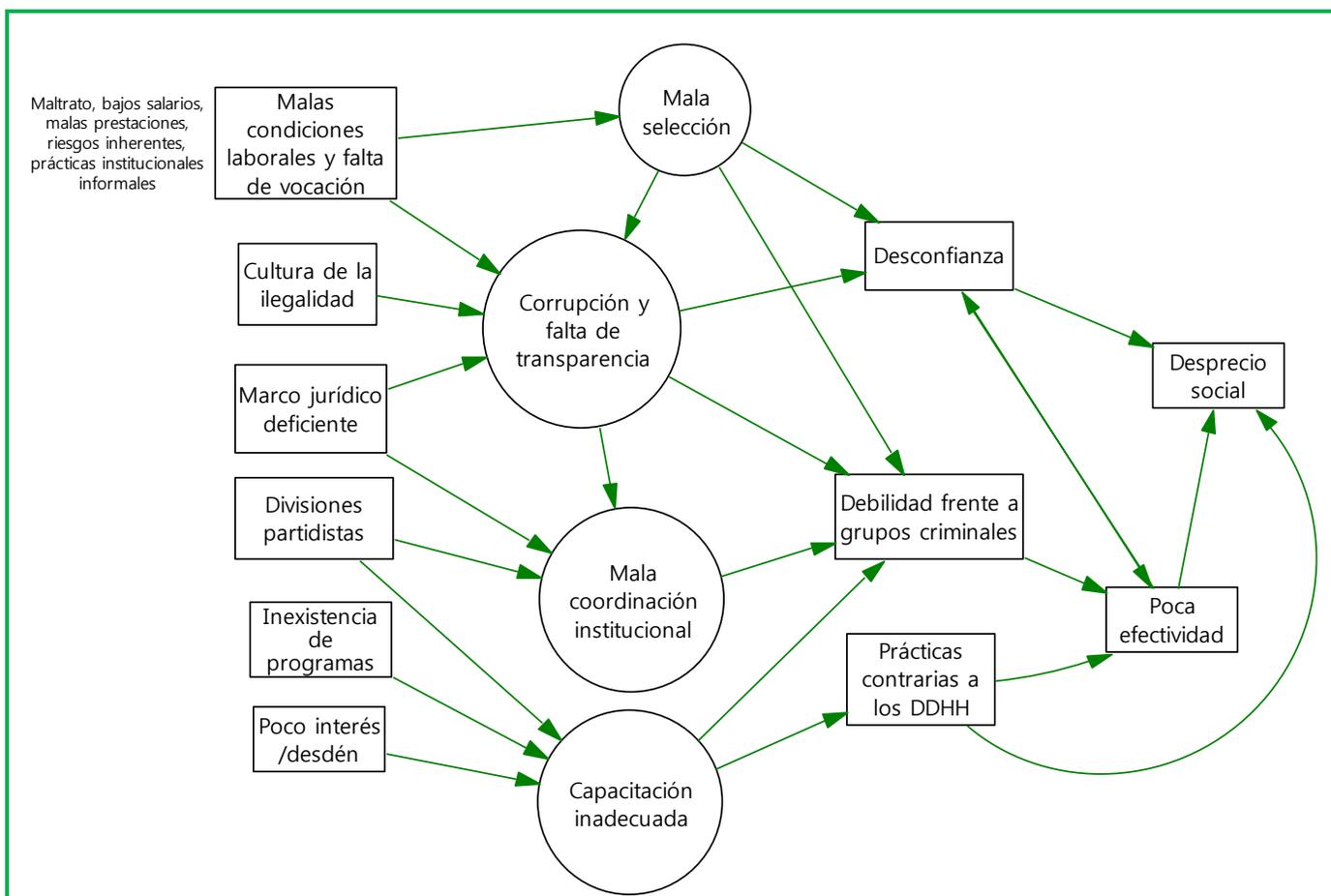
### CONCLUSIONES

El ambiente de inseguridad del país, la falta de reformas centradas en el individuo y la infiltración de la corrupción en casi todos los niveles de gobierno y de la sociedad, exigen una reforma inmediata y profunda de todas las instituciones de seguridad en el país, especialmente, la policía.

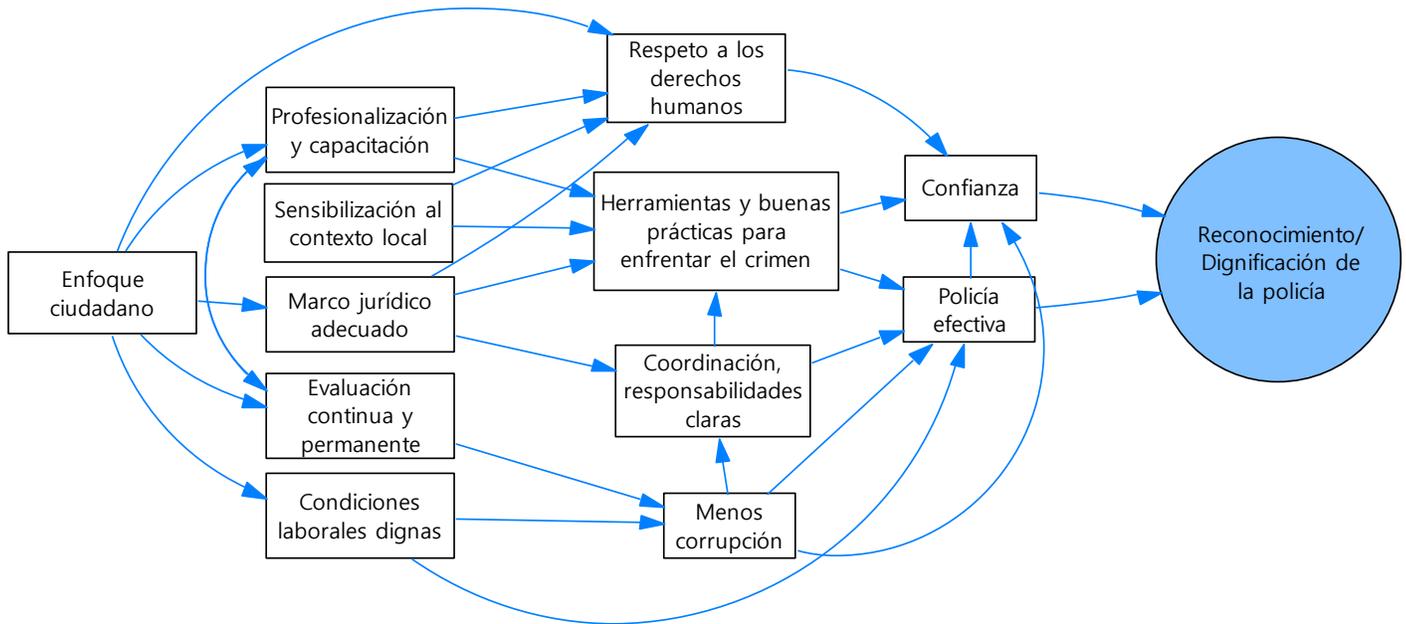
De acuerdo al análisis de las entrevistas, la situación de las instituciones policiales en el país es alarmante. Hacia afuera, las policías no están cumpliendo con su labor de garantizar la seguridad ciudadana, y prevenir el delito, así como garantizar las condiciones para la construcción de comunidad. Y, hacia dentro, no solo las condiciones de trabajo son deplorables, sino que se han visto infiltradas por el crimen y la delincuencia organizada, siendo víctimas de la corrupción en todos los niveles.

Derivado de lo anterior se pueden identificar las causas y efectos de la mala actuación policial mediante el siguiente esquema:

#### Crisis+ Debilidad Institucional+ Falta de voluntad política



Así pues, las interconexiones observadas en el esquema anterior evidencian la necesidad de una reforma impulsada desde dentro, desde la misma institución; mediante la cual, el nuevo paradigma sea la seguridad ciudadana. La cual, sin importar la estructura operativa institucional, debe tener como elementos mínimos: profesionalización y capacitación, marcos jurídicos adecuados, evaluación continua y permanente, condiciones laborales dignas y sensibilidad al contexto local.



## RECOMENDACIONES

- Se considera que para alcanzar una reforma exitosa en la materia, es necesario que sea una reforma impulsada desde dentro, y sustentada en un amplio consenso, que tome en cuenta las necesidades y perspectivas de todos los involucrados, desde la sociedad, la academia, la sociedad civil organizada, los gobiernos y hasta las policías de base.
- Sería recomendable mapear al resto de los sectores identificados, y no incluidos en este análisis, es decir, gobierno y policías.
- Del presente análisis se identifica que ya existe un amplio consenso dentro de la academia y la sociedad civil, tanto en la necesidad de una reforma, como en los elementos mínimos que ésta debe considerar. Por lo que, se recomienda un proceso de diálogo para profundizar los temas, así como la forma de abordarlos.

# ANEXOS

## ANEXO 1: CUESTIONARIO

### REFORMA POLICIAL EN MÉXICO

#### Entrevista

La institución y el actuar policiales han intentado ser transformadas mediante reformas constitucionales y a la legislación secundaria, sujetándolos a parámetros explícitos de legalidad, profesionalismo y protección y promoción de los derechos humanos. No obstante, a dos décadas de iniciadas dichas reformas, diversas voces coinciden en que la institución no ha podido superar sus fallas estructurales, además de que persiste un sentimiento de profunda desconfianza, o incluso resentimiento, de la sociedad hacia las policías y viceversa.

Con lo anterior en mente, el Colectivo de Análisis de la Seguridad con Democracia (CASEDE), El Centro de Colaboración Cívica (CCC), el Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE), el Comité Internacional de la Cruz Roja – Delegación para México y América Latina (CICR), la Fundación Friedrich Ebert (FES), el Instituto para la Seguridad y la Democracia, A.C. (INSYDE), la Red de Especialistas en Seguridad Pública y la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), estamos convocando a una Conferencia Internacional sobre Reforma Policial en México, con el objetivo de: a) hacer de la experiencia una palanca de aprendizaje y b) generar compromisos para la reconstrucción, desde una perspectiva democrática, de los códigos culturales que han dado forma a la fractura histórica entre policía y sociedad.

La conferencia, que contará con la participación de OSC, instituciones gubernamentales y expertos nacionales e internacionales en el tema, tendrá lugar los días 15 y 16 de octubre del año en curso en la Ciudad de México (lugar por definir).

En virtud de su trayectoria profesional, consideramos que su asistencia a la conferencia es esencial para asegurar la pluralidad y calidad necesarias para lograr los objetivos que nos hemos propuesto. Sirva la presente para extenderle una cordial invitación a asistir a la conferencia y solicitarle nos permita tener una entrevista de 30 minutos con usted. Dicha entrevista tiene como propósito conocer sus perspectivas sobre el tema y la conferencia a la cual estamos convocando.

Anexo encontrará el guión de la entrevista, así como el programa preliminar de la conferencia.

Para cualquier duda o comentario favor de comunicarse con Luis Gómez Chow o Ana Paula Peñalva Torres, del equipo del CCC al 52 86 64 40 ó 52 86 48 99.

Sin más por el momento, reciba un cordial saludo.

*Grupo organizador de la conferencia*

## Cuestionario

1. ¿Qué lo motivó a aceptar esta entrevista?
2. ¿Cuál es, desde su perspectiva, la situación actual de las instituciones policiales en México?
3. Desde su perspectiva, ¿cuáles son los tres principales retos que enfrentan las instituciones policiales para su buen funcionamiento y el pleno desarrollo de sus elementos?
4. En su opinión, ¿qué relación existe entre la sociedad mexicana y las corporaciones policiacas?
5. ¿Cuáles han sido las principales causas del éxito o fracaso de las reformas policiales en México?
6. ¿Cuál debería ser el rol de la policía en una sociedad democrática?
7. Desde su punto de vista ¿cuáles deberían ser los elementos centrales de un modelo policial democrático para México?
8. De los elementos que menciona, ¿Cuáles podrían generar un consenso o apoyo amplio entre actores de sociedad civil para un posible pronunciamiento en esta materia?

### PERSPECTIVA DE LA CONFERENCIA

9. ¿Qué temas considera fundamental que se aborden en un proceso de diálogo sobre reforma policial en México?
10. ¿A quién más deberíamos entrevistar?
11. ¿Desea agregar algo más?

## ANEXO 2: PERSONAS ENTREVISTADAS

No.	Entrevistado	Organización
1	Gustavo Fondevila	Centro de Investigación y Docencia Económicas
2	Nelia Tello Peón	Escuela Nacional de Trabajo Social. Universidad Nacional Autónoma de México
3	Carlos Silva Forné	Instituto de Investigaciones Jurídicas. Universidad Nacional Autónoma de México
4	Martín Gabriel Barrón Cruz	Instituto Nacional de Ciencias Penales
5	Luis de la Barreda Solórzano	Programa Universitario de Derechos Humanos (UNAM)
6	David Shirk	University of California. San Diego
7	José Luis Pérez Canchola	Academia Mexicana de Derechos Humanos
8	Suhayla Bazbaz	Cohesión Comunitaria e Innovación Social, A.C.
9	Beatriz Eugenia Ramírez Saavedra	Colectivo de Análisis de la Seguridad con Democracia, A.C.
10	Raúl Ramírez Baena	Comisión Ciudadana de Derechos Humanos del Noroeste, A.C.
11	Edgar Cortez	Instituto Mexicano de Derechos Humanos y Democracia, A.C.
12	Edna Jaime	México Evalúa, A.C.
13	Martín Carlos Sánchez Bocanegra	Renace, A.C.
14	Mariana Mora	Fundar: Centro de Análisis e Investigación
15	Hugo Almada	Observatorio Juarense de Seguridad Pública y Seguridad Social
16	Laura Carrera Lugo	Fundación Sonorense de Liderazgo, A.C.
17	Rubí Blancas	Oficina de las Naciones Unidas contra las Drogas y el Delito
18	Guadalupe Barrena	Centro de Investigación y Docencia Económicas
19	Mercedes Murillo	Frente Cívico Sinaloense, A.C.
20	María Elena Morera	Causa en Común, A.C.
21	Abel de Jesús Ayala	Juarenses por la Paz, A.C.
22	Luis Eduardo Garzón	Comisión Nacional de Derechos Humanos
23	Thomas Manz	Fundación Friedrich Ebert Stiftung
24	Jenny Pearce	Universidad de Bradford