

PROFESIONALIZACIÓN DE LOS CUERPOS DE SEGURIDAD DEL ESTADO

Mercedes PELÁEZ FERRUSCA

SUMARIO: I. *Contexto y modelo*. II. *Estrategia*. III. *Perfil promedio de los elementos de policía*. IV. *Selección del personal de nuevo ingreso*. V. *Calidad de la profesionalización*. VI. *Participación ciudadana*. VII. *Conclusiones*.

I. CONTEXTO Y MODELO

Con la positivación constitucional del modelo sistémico de seguridad pública, en la reforma de 1994, se establecen, entre otros, los siguientes postulados:

- a) La seguridad como un derecho fundamental de los ciudadanos.
- b) La extensión de la competencia en esta materia a los ámbitos de los gobiernos estatal y federal.
- c) La necesidad de coordinar las acciones y de intercambiar información.
- d) La formalización del sistema nacional a partir de registros de personal, comunicaciones y profesionalización de los cuerpos de seguridad.
- e) El fortalecimiento de las instituciones de la seguridad pública a través de la canalización de recursos para asegurar las condiciones materiales y estructurales para su adecuado funcionamiento.

Desde luego y pese a las múltiples objeciones y precisiones que esta visión ha merecido de neófitos y de expertos, lo que se entiende por seguridad pública es comúnmente identificado con lo policial, corresponde, pues, a ámbitos predelictivos y su misión principal es la prevención.

Dejando de lado las interesantes discusiones que origina la idea de sistema en materia de seguridad pública y justicia penal, o incluso aquellas que se han generado sobre la necesidad de renombrar a la seguridad pública como seguridad ciudadana, temas que han sido abordados en extenso por especialistas, aprovecharé estas líneas para intercambiar con ustedes algunas apreciaciones sobre la profesionalización de los cuerpos de seguridad del Estado y, desde luego, de los procesos de capacitación de sus elementos.

Considero importante mencionar que no es posible hacer descansar la idea de una reforma policial en nuestro país, exclusivamente en la calidad, preparación y efectividad de sus miembros. Los problemas que enfrentan las instituciones de seguridad pública en México, requieren, dada su complejidad, de soluciones integrales, que aborden la necesidad de actualizar a las corporaciones en el sentido de su democratización. Este ha de ser el objetivo primario de la transformación de la función y de los cuerpos de policía.

Tanto en el contexto internacional como en el doméstico, la idea de policía, como función y como institución, ha venido transformándose en las últimas dos décadas. Este posicionamiento de los temas policiales en la agenda del debate público nacional ha estado marcado, en mi opinión, fundamentalmente, por la evidente insuficiencia de las instituciones de seguridad para garantizar la convivencia pacífica y, muy especialmente, los derechos de los ciudadanos.

El clima político y social, marcado significativamente por el avance democrático y la paulatina consolidación del Estado de derecho, aunado a una cada vez más creciente participación de la ciudadanía en la decisión y rumbo de nuestro destino como nación, ha puesto en evidencia el rezago de los aparatos de seguridad y de justicia penal.

A esta dinámica de transformación social y política, hay que agregar el alarmante crecimiento y diversificación de la delincuencia que, por las razones que sean, detona la percepción de inseguridad entre los ciudadanos. Por lo que los cuerpos de seguridad del Estado enfrentan retos que en el inmediato y mediano plazo urgen a una redefinición de los modelos organizacionales y de funcionamiento de nuestras instituciones.

Abreviando, a problemas nuevos, soluciones nuevas. Me explico, hasta muy temprana fecha, la policía en nuestro país cumplía una misión claramente identificada con los intereses y objetivos del aparato estatal y de sus operadores, además de que no estaba comprometida, como hoy se le

exige, con los derechos y las libertades de los ciudadanos. La seguridad era, pues, una cuestión de Estado, no de los ciudadanos. Por lo que, el orden público estaba referido al control de las personas, no a su protección.

La función de control social estaba apegada entonces al mantenimiento del *status quo* y, para desempeñarla, no se requería ni preparación distinta de la táctica, ni capacidad de interacción con la sociedad. Bastaban entonces, rígidas estructuras jerarquizadas, secretismo en el ejercicio de recursos, autocontrol de las acciones y un perfil de policía que para hacer “bien” su trabajo tenía que adoptar características y prácticas que le permitieran conseguir, por los medios que fueran, la información o los resultados que se esperaban de él.

La respuesta en la década de los años noventa, a la creciente expansión y diversificación del fenómeno delictivo en nuestro país, consistió, en síntesis, en la construcción jurídica y el consenso político para fortalecer a las instituciones responsables de salvaguardar el derecho fundamental de los ciudadanos a la paz y a la seguridad. La necesidad de reorganizar a nuestras instituciones y de modernizar nuestros instrumentos y procedimientos de prevención, investigación, persecución y castigo del crimen en México, se tomó como punto de partida, para la planeación y ejecución de políticas públicas integrativas en materia de seguridad.

Este complejo andamiaje que sustenta a la maquinaria punitiva del Estado mexicano ha venido sirviendo como modelo, en lo que denominamos el Sistema Nacional de Seguridad Pública (1997); eje articulador de las funciones estatales dirigidas a combatir la delincuencia, bajo los principios de legalidad, profesionalismo, eficiencia y honradez.

En el transcurso de los casi 10 años que lleva operando el Sistema Nacional de Seguridad Pública, las acciones han ido dirigidas fundamentalmente al fortalecimiento de sus instituciones. Y, desde luego, en estricto apego al principio federalista se impone la necesidad de construir vías adecuadas para la coordinación de acciones y el intercambio de información entre éstas en los diversos órdenes de gobierno.

Los instrumentos de los que se ha valido para operar representan, hasta este momento, el objeto prioritario de atención y mejora: infraestructura, comunicaciones, equipamiento, información, planeación, coordinación y profesionalización. Importaba entonces, como ahora, disponer de las condiciones materiales, humanas y financieras necesarias para un sólido establecimiento del sistema, para hacer posible su funcionamiento.

Sin embargo, los esfuerzos que se han venido desarrollando corren el peligro de decaer, si no se avanza en la redefinición del modelo institucional-policial de nuestras corporaciones. Existe un vacío importante, en tanto que las acciones de las instituciones no están dirigidas primordialmente a la satisfacción del objeto primario de la seguridad pública: “la salvaguarda de la integridad y derechos de las personas, así como la preservación de las libertades, el orden y la paz públicos”.

En este sentido, las expectativas de efectividad del sistema, están sujetas a la articulación funcional de sus operadores, dirigida al control eficaz y eventual reducción de la criminalidad, como expresión de vulneraciones ilegítimas intolerables a los derechos de las personas. Este es, sin lugar a dudas, el objetivo que cabe exigir al modelo para que compruebe sus bondades.

La adopción de un modelo policial que satisfaga estas expectativas, requiere, además de las implicaciones doctrinales y principios éticos, de un conjunto de acciones dirigidas a la:

- Reorganización horizontal de la estructura y de la dirección de las corporaciones.
- Planificación de la actividad institucional, basada en la revisión y evaluación de las acciones de quienes conforman el sistema..
- Profesionalización de los cuerpos de seguridad del Estado.

El apego irrestricto al principio de legalidad, implica a la función de seguridad pública y de sus actores, no sólo la mera aplicación de las leyes penales y administrativas sancionadoras, si no muy específicamente la protección de los derechos fundamentales de los ciudadanos, el respeto al orden constitucional y la salvaguarda de la seguridad e integridad de los ciudadanos, en un clima de paz social y convivencia armónica.

II. ESTRATEGIA

A salvo ya de la tentación de enarbolar la bandera de la profesionalización como remedio milagroso para los males de la seguridad pública en México o en cualquier otro lugar del mundo, y para no desmentir el programa de la mesa de hoy, aprovecharé los minutos que restan para llamar su atención sobre los operadores del aparato policial. Componente importante del sistema que ha merecido, en cambio, poca atención no sólo

lo de los responsables de éste, sino también de los medios de comunicación y de la sociedad en general: el policía, el uniformado.

Los especialistas suelen hablar de “la policía”, ya sea como corporación o de la policía como función; difícilmente se posiciona al elemento humano como vértice o articulador de la seguridad pública y, por tanto, difícil es también documentar la sustantivación del término en condiciones objetivas, sin caer en la tentación de recurrir a los lugares comunes o a las referencias meramente testimoniales.

Desde luego que es posible hablar ascéticamente de los cuerpos de seguridad del Estado y desmenuzar quirúrgicamente, uno a uno, los requisitos y procedimientos indispensables para transformar la ineptitud en aptitud, la ineficacia en eficacia, el desatino en efectividad, la brutalidad en firmeza, la corrupción en probidad y el corporativismo en institucionalidad.

Pero de nada valdría la confección de un traje de profesionalización a la medida, si lo desvinculamos de las estrategias que son indispensables para conseguir a las instituciones policiales que queremos y merecemos. Está demostrado que cuando se trata del factor humano, la pretendida objetividad de los programas no contribuye, como se espera, a reducir el siniestro abismo entre el escritorio y la realidad.

Resumiendo, las perspectivas bajo las cuales es posible definir el futuro próximo de las políticas institucionales de las corporaciones policiales, están, en mi opinión, posicionadas en tres dimensiones paralelas que se implican recíprocamente:

- La primera de ellas está referida al mejoramiento de nuestro modelo y a la idoneidad del mismo.
- La segunda se refiere a la eficiencia de las corporaciones, en las que una oportuna y racional utilización de los recursos ha de ir dirigida a la obtención de resultados cualitativos, objetivos y verificables, que incidan en un cambio de la percepción de los ciudadanos, respecto de la actuación policial y sus instituciones.
- La tercera, que puede entenderse como una consecuencia de la combinación de las anteriores es, la efectividad de la actuación institucional, comparable en inversión proporcional, a la reducción y control de la delincuencia, representada por la asertividad de las acciones de las autoridades.

La eficacia en la actuación de nuestras instituciones está referida a la práctica de acciones idóneas para controlar y disminuir la delincuencia, a través de las medidas de prevención del delito, investigación, persecución y castigo del mismo. Las acciones de las distintas corporaciones de seguridad pública han de evaluarse cualitativamente y el impacto positivo es verificable, tanto en la contención de la delincuencia, como en la percepción de la ciudadanía a la que sirve y protege.

Por lo que puede afirmarse que la selección, formación y capacitación de los elementos de las instituciones de seguridad pública que está vinculada a la protección de los derechos y libertades ciudadanas (identificación con el modelo), es directamente proporcional a la asertividad de las acciones de control y reducción de la delincuencia, bajo estándares de uso racional de la fuerza y de protección a los derechos humanos.

III. PERFIL PROMEDIO DE LOS ELEMENTOS DE POLICÍA

1. *Escolaridad*

Para mayo de 2006, de los 292,124 elementos de policía preventivo estatal y municipal del país, 47.23% tenía nivel de escolaridad de secundaria completa; sin embargo, el 9.15%, no ha concluido la primaria, el 16.75% tiene educación media superior completa y sólo el 8.52% cuenta con educación superior completa. El 7.16% restante cuenta con otro tipo de escolaridad.

2. *Salud*

Entre 1997 y 2004, se practicaron, por parte del Seguro Social, 193,762 evaluaciones médicas al mismo número de elementos de las instituciones de seguridad pública, procuración de justicia y custodia penitenciaria.

Los resultados arrojados, indicaron que, durante este periodo, la edad promedio de los servidores públicos del sistema es de 34 años, la mínima de 18 y la máxima se ubicó en 85 años; 88% de los evaluados corresponde al género masculino y apenas 12% al femenino. El estado de salud de los elementos sometidos a examen médico, indicó que el 38.48% goza de buena salud y 61.52% tiene algún padecimiento, de entre los que destacan, la obesidad, colesterol, hipertensión, caries y alteraciones en la agu-

deza visual. Sólo 5.02% de los examinados no fueron autorizados para realizar prueba física. Finalmente, el IMSS recomendó reubicar a 10,042 elementos, quienes por sus condiciones físicas o de salud, requerían una reorientación productiva.

3. *Salud mental*

En 2004 y 2005 se practicaron por parte del Centro Nacional de Evaluación (Ceneval) evaluaciones psicológicas a 15,708 policías. Las evaluaciones para el estudio de personalidad que se aplican al personal en activo de la seguridad pública miden los aspectos internos del sujeto y su relación con el ambiente, estabilidad emocional, motivación, juicio social, acatamiento de reglas, apego a las figuras de autoridad y su capacidad de relacionarse interpersonalmente.

Los resultados que se obtuvieron del total de las evaluaciones fueron: 33.06 % con *afinidad al puesto en principio*, lo que indica, que estos elementos pueden desempeñarse eficientemente en el cargo. 9.72 % con *Afinidad al puesto con reserva*, y 22.35%, *requiere de apoyo psicológico de carácter preventivo*.

Para estos dos casos, se convierte en una necesidad la intervención preventiva, ya que tienden a presentar algunos rasgos que pudieran constituir impedimentos para el adecuado desempeño de su función, tales como problemas de inseguridad, control de impulsos, así como dependencia y pasividad en el ámbito laboral.

El 16.24 %, se refiere al personal que *requiere apoyo psicológico sistemático* y el 10.57%, *requiere evaluación psicológica profunda*. Ello nos indica que se necesita un modelo de intervención de carácter sistemático y continuado, ya que hay presencia de patrones de deterioro funcional significativo, que pueden representar un alto riesgo en la persona y su entorno laboral, y que van desde la dificultad para manejar el estrés, quejas somáticas que le impiden enfrentar situaciones conflictivas de su entorno, inestabilidad, ansiedad, desadaptación, actitudes derrotistas, hasta una pérdida de control sobre sus impulsos agresivos, lo que pudiera dar lugar a frecuentes descargas violentas.

Para el caso de los elementos que obtienen en su evaluación el resultado de prueba invalidada 7.33%.

Es imperativo considerar, en lo individual y en lo colectivo, al policía como ser humano, como un igual. Dificilmente conseguiremos que nuestras corporaciones reflejen, en su actuación, apego al principio fundamental de protección y salvaguarda de los derechos y las libertades ciudadanas, si no conseguimos, como sociedad, que se les garanticen los derechos más elementales. Un policía tiene que ser considerado antes que como policía como ciudadano. La defensa que hará entonces de los derechos de los otros la entenderá como mecanismo de protección de los derechos y las libertades propias.

Las desigualdades económicas, sociales, educativas y profesionales de los integrantes de los cuerpos de seguridad del Estado constituyen un severo obstáculo para la transformación de la función policial en nuestro país. Por ello, es indispensable elaborar un diagnóstico que, además de considerar los elementos o requisitos de ingreso y permanencia en las instituciones, así como el mero resultado de las evaluaciones periódicas, incluya aspectos como la situación familiar, el entorno socioeconómico, cuestiones culturales, etcétera, a fin de precisar con mediana exactitud las cualidades y circunstancias de los elementos de las corporaciones.

IV. SELECCIÓN DEL PERSONAL DE NUEVO INGRESO

A nadie escapa que un primer momento en el que se determinan mínimas condiciones de éxito en el desempeño de la función, en prácticamente cualquier profesión, es en la selección del personal.

Ni hablar, por lo que se refiere a la policía, del tema de la vocación, que no suele aparecer aún en nuestro país dentro del catálogo de orientación que se practica, al menos, en la educación media superior.

Sin embargo, no sólo la disposición personal y las aptitudes para la función son el único parámetro de valoración del éxito o fracaso de la selección del personal policial. También en este rubro las instituciones son, en gran medida, responsables de la cantidad y las cualidades de sus miembros.

Los procesos de reclutamiento, en buena parte de las instituciones públicas, han estado marcados por el predominio de criterios particularistas y en los que urgidos por la presión de poner uniformados en las calles, han redundado en mecanismos poco rigurosos y en selecciones apresuradas.

De otro lado, tenemos que considerar también que la calificación de los aspirantes disponibles depende, en buena medida, de las condiciones

de empleo que puede ofrecer la policía, como opción de desarrollo profesional. Nuestra realidad demuestra, parafraseando a Fröling que, en esta materia, tenemos que optar por lo posible, y esto es casi siempre menos que lo necesario”. Esto se demuestra, también, en la constante rotación del personal, lo que refleja la ausencia de mecanismos institucionales de respaldo institucional y permanencia.

Para estar en posibilidades de paliar, en el corto plazo, esta problemática que, además, complica extraordinariamente el funcionamiento completo del sistema, sería conveniente desarrollar y aprobar, perfiles de ingreso a las instituciones, con parámetros estandarizados a nivel nacional, a través de la definición de requisitos, procedimientos de selección y mecanismos de evaluación comunes y, a su vez, diferenciados por función y nivel. Estos instrumentos deben desarrollarse sobre la base de un minucioso diagnóstico de las características y condiciones del perfil actual. Pues resultaría infructuoso elaborarlos sobre la base de lo deseable, sin considerar lo que existe.

V. CALIDAD DE LA PROFESIONALIZACIÓN

Se ha señalado por diversos especialistas que, mientras más elemental sea el grado de formación educativa con que un aspirante ingresa a una corporación policial, más larga e intensa ha de ser la formación inicial de los elementos. El programa de FI promovido por el sistema nacional, cuenta con 1, 248 horas de formación en aula, esto es, seis meses aproximadamente.

Actualmente, los parámetros de satisfacción de calidad académica de la formación profesional en seguridad pública no se ha actualizado y, prácticamente, no existe participación de la comunidad de expertos en las acciones de profesionalización, ni se someten sus procesos y resultados a la evaluación ciudadana.

Además de una formación y capacitación idónea para el eficaz desempeño de su función, lo que implica conocimiento preciso y objetivo, desarrollo de habilidades prácticas y la introyección de valores específicamente referidos a la misión de las instituciones de la seguridad pública, el contenido del valor profesionalismo, está referido al definitivo establecimiento del servicio de carrera obligatorio que asegure la permanencia en las instituciones, en igualdad de condiciones, bajo criterios reglados

que favorezcan el desarrollo de carrera a profesionales de la seguridad pública.

VI. PARTICIPACIÓN CIUDADANA

Uno de los elementos que sin duda ha coadyuvado a mejorar la actuación del servicio público en cualesquiera que sea su ámbito, ha sido la participación ciudadana. En este sentido, resulta claro que la inclusión de la ciudadanía en la implementación de políticas públicas, así como en la evaluación de los resultados, es necesaria y muy provechosa.

Esto incluye, desde luego, por parte de la comunidad el respeto de las reglas de convivencia ciudadana y su entorno. ¿Qué pasaría si en un determinado momento todos los ciudadanos empiezan a brincarse los semáforos en rojo? Sería el caos, ¿no? Pero, por otro lado, ¿cómo participar? Bueno, para ello el Consejo Nacional de Seguridad Pública, aprobó la instauración del Servicio Nacional de Carrera el cual incluye un Consejo de Participación Ciudadana, que tiene como finalidad coadyuvar con la Comisión Local del Servicio Nacional de Carrera de la Policía Preventiva y con la Comisión de Honor y Justicia, en el adecuado funcionamiento del servicio nacional de carrera de la policía preventiva.

Las facultades del Consejo de Participación Ciudadana que se establezca en cada entidad, serán:

- a. Recibir informes trimestrales sobre la operación del los policías preventivos de carrera y de designación especial que someta a su consideración el director de la corporación o su equivalente y hacer las recomendaciones pertinentes.
- b. Opinar sobre la persona que vaya a ejercer las funciones de contraloría.
- c. Recomendar al director de la corporación o su equivalente de la policía preventiva local o municipal, la adscripción inicial y los cambios de adscripción del policía preventivo de carrera.
- d. Conocer sobre los nombramientos que haga el director de la corporación o su equivalente de elementos policiales de designación especial y su justificación.
- e. Coadyuvar en la recepción y canalización de denuncias sobre corrupción, negligencia o violaciones de los derechos humanos por parte

de los policías preventivos de carrera, con la participación que corresponda a la Comisión de Honor y Justicia.

- f. Coadyuvar con la Comisión Local del Servicio Nacional de Carrera de la policía preventiva en el adecuado funcionamiento del servicio, así como auxiliar en el diseño y operación de los procedimientos y medios que permitan efectuar la vigilancia y, en su caso, corrección de su operación.
- g. Sugerir las normas necesarias para la regulación de su organización y funcionamiento interno.
- h. Coadyuvar en la supervisión y evaluación con la Comisión Local del Servicio Nacional de Carrera de la policía preventiva, así como recomendar el establecimiento de políticas y criterios generales para tal efecto.
- i. Coadyuvar con la Comisión Local del Servicio Nacional de Carrera de la policía preventiva en la elaboración de los criterios para la selección de los policías preventivos de carrera.
- j. Proponer las políticas y programas específicos de todos los subsistemas Integrantes del servicio.
- k. Colaborar, conjuntamente con la Comisión Local del Servicio Nacional de Carrera, en la aplicación del procedimiento de dotaciones complementarias y estímulos.
- l. Realizar estudios y estrategias de prospectiva sobre la función y operación de la policía preventiva, con el fin de hacer más eficiente la función policial.
- m. Proponer programas de formación, actualización y especialización con base en el procedimiento de evaluación para la permanencia y la detección de las necesidades de la corporación, sus áreas y unidades, en coordinación con las instituciones de formación de la entidad o municipio de que se trate.
- n. Proponer acciones tendientes a mejorar el funcionamiento del servicio nacional de carrera de la policía preventiva en todos sus ámbitos, y
- o. Las demás que les señalen los ordenamientos jurídicos aplicables.

Al respecto, sólo me resta agregar que el servicio de carrera, tiene que ir de la mano, necesariamente, con un programa de categorías, compensaciones dignas, desde luego, todo ello con base en los resultados del policía y la percepción ciudadana de confianza en sus instituciones.

VII. CONCLUSIONES

Primero. Es fundamental rediseñar la organización y funcionamiento de la mayoría de las corporaciones policiales del país, con base en un modelo de policía que responda a las exigencias democráticas y contribuya a la consolidación del Estado de derecho en México. La definición de este modelo debe traducirse en una operación institucional que permita mejorar paulatinamente la calidad de la seguridad de los ciudadanos.

Segundo. La participación ciudadana en la propuesta, diseño y aplicación de políticas públicas en materia de seguridad ha de ir acompañada de los esfuerzos por garantizar las condiciones laborales que el desempeño de las funciones de la seguridad pública implican. En este sentido, los espacios de definición del modelo, diseño y aplicación del servicio de carrera, formación, evaluación del personal de seguridad pública, transparencia y rendición de cuentas, por mencionar algunos ejemplos, representan escenarios en los que la oportuna y responsable participación de la sociedad civil puede redundar en una significativa mejora de la calidad de la seguridad pública.

Tercero. La profesionalización de los cuerpos de seguridad del Estado es apenas uno de los elementos necesarios para asegurar la transformación de los cuerpos de policía del Estado mexicano. Todos y cada uno de los procesos y de las acciones en esta materia, tienen que ser diseñados y ejecutados con el objeto de asegurar la permeabilidad del modelo de policía que requiere y merece la sociedad mexicana. Ha de estar especialmente diseñado por función y en consecución del servicio profesional de carrera policial.

Cuarto. Con la finalidad de garantizar la calidad académica de la formación, dirigida a conseguir los resultados que se esperan de la operación del sistema, han de incorporarse los esfuerzos de académicos y expertos que, desde diversas disciplinas, pueden contribuir a construir un modelo de formación adecuado a la realidad nacional, para establecer plazos de mediano y largo alcance que garanticen la efectiva profesionalización de los elementos.

Quinto. Por ello, es necesario el perfeccionamiento del marco normativo de la seguridad pública, de sus instituciones y de los procedimientos que han de guiar la actuación de nuestros servidores públicos. Este orden normativo para la seguridad pública ha de reflejar, en congruencia con los principios del Estado de derecho, los principios de legalidad sustan-

cial; jerarquía normativa y certeza jurídica. Con ello, se garantiza una actuación de las autoridades sujetas al control y verificación formal de los ciudadanos.

Me parece que no sólo es deseable si no hasta posible la constitución de una policía mexicana entendida como organización pública, especializada y profesional que estando autorizada para usar la coerción, con la finalidad de proteger el Estado de derecho, se conduzca íntegramente, en el que la rectitud en el ejercicio de sus funciones sea la guía e inspiración de la vocación de servicio de los funcionarios responsables de hacer cumplir la ley; esto, desde luego, bajo la mirada atenta de sus ciudadanos quienes sabrán reconocer el esfuerzo y la dedicación de los hombres y mujeres que día a día nos protegen. Conseguirlo es responsabilidad de todos.