

Seguridad pública: una tarea de ciudadanos + policías

María Elena Morera

Resumen

Teniendo como telón de fondo la grave crisis de violencia y delincuencia que vive nuestro país, en este ensayo se presenta una visión panorámica de la situación y las condiciones en las que operan las 32 corporaciones estatales y la Policía Federal de México, con base en los resultados de los estudios que realiza, desde 2010, la organización de la sociedad civil sin fines de lucro Causa en Común. En particular, destaca los hallazgos del Índice de Desarrollo Policial y de la encuesta *¿Qué piensa la policía?*, así como del estudio *Jornadas laborales*. En un segundo apartado, se plantean algunas consideraciones sobre las formas que puede adoptar la participación social para contribuir a la construcción de la seguridad pública, poniendo como ejemplo lo realizado por Causa en Común como integrante de la *Red Nacional por la Seguridad: Ciudadanos + Policías*, y del colectivo conocido como *#SeguridadSinGuerra*. Finaliza con un análisis de las implicaciones y riesgos que se perciben en la propuesta del gobierno federal relativa a conformar una Guardia Nacional que militarizaría la seguridad pública, por lo que plantea alternativas, para desarrollar y fortalecer a las instituciones civiles de seguridad; es decir, a las policías.

Palabras clave: Policías en México, desarrollo policial, participación social, seguridad pública, Guardia Nacional, militarización de la seguridad pública.

Public security: A task of citizens + policemen

Abstract

Under serious crisis of violence and crime in México, this essay presents an overview of the situation and the conditions in which the 32 states corporations and the Federal Police of Mexico operate. This article is based on the results of the studies carried out since 2010 by the non-profit civil society organization Causa en Común, referring specifically to the results of three researches: 1) The Police Development Index; 2) the survey *What Does the Police Think?*, and 3) *Labor Days*, an inquiry. In a second section, some considerations are exposed about the forms that social participation may contribute to the construction of public security, using as an example what was done by Causa en Común, as part of the National Network for Security, named Citizen + Police (*Red Nacional por la Seguridad: Ciudadanos + Policías*), and the collective known as

#SeguridadSinGuerra. Finally, the essay analyzes the implications of forming a National Guard in Mexico, highlighting the risks of militarizing public security. Therefore, it proposes some alternative ways to face insecurity through out police improvement.

Keywords: Police in Mexico, police improvement, social participation, National Guard, militarization of public security.

I. Introducción

Enfrentar eficazmente la inseguridad pública es quizá el principal reto que tiene el país, y cualquier opción de política pública debe considerar, como actor central, a las policías. Es válido decir que los policías son, al sistema nacional de seguridad pública, lo que los maestros representan al sistema educativo.

Tras dos décadas de violencia e inseguridad crecientes es especialmente importante reflexionar sobre la situación que viven los policías en México; sobre algunas de las formas de participación social en torno al tema; y sobre las opciones que tenemos como país.

En las siguientes líneas se aborda, en primer término, una visión panorámica de la situación de las policías en nuestro país, con base en los resultados de los estudios que realiza Causa en Común, organización sin fines de lucro que me honro en presidir. En particular, este diagnóstico ofrece una perspectiva de las condiciones en las que operan las 32 corporaciones estatales y la Policía Federal. Cabe aquí mencionar que no se analizan las condiciones de las más de dos mil policías municipales. Sin embargo, sabemos que su precariedad institucional es, en la mayoría de los casos, mayor que la de las estatales o la federal, y ahí

existe un área de oportunidad para labores de investigación y de incidencia en las políticas públicas, estrategias y acciones de seguridad local y comunitarias, en las que los trabajadores sociales tienen campo de aplicación a sus habilidades y conocimientos.

En segundo término, ofrezco algunas consideraciones sobre las formas que puede adoptar la participación social para contribuir a la construcción de la seguridad pública, poniendo como ejemplo la labor realizada por Causa en Común, a través de la *Red Nacional por la Seguridad: Ciudadanos + Policías*, y mediante su participación en el colectivo de personas y organizaciones conocido como *#SeguridadSinGuerra*.

Estas consideraciones tienen como telón de fondo, por un lado, la crisis de violencia y delincuencia que vive nuestro país y, por el otro, el debate y las definiciones que se han ido estableciendo desde el inicio de la administración del presidente Andrés Manuel López Obrador sobre cómo hacer frente, como sociedad y como gobierno, a la crisis de inseguridad que padecemos. En esta sección, se presta especial atención al análisis de las implicaciones y riesgos que percibimos en la propuesta de conformar una Guardia Nacional militarizada, por lo que se plantean algunas alternativas, elaboradas desde la

convicción de que debemos desarrollar y fortalecer a las instituciones civiles de seguridad; es decir, a nuestras policías.

II. La policía en México

Marco legal

En México, la actuación de la policía se fundamenta en el artículo 21 de la Constitución, que textualmente señala: "Las instituciones de seguridad pública serán de carácter civil, disciplinado y profesional..." Derivado de este artículo, se expidió la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública (LGSNSP) en 2009, con el objeto de regular la integración, organización y funcionamiento de dicho sistema, y en donde se establecen una serie de atribuciones y competencias para la federación, los estados y municipios en materia de desarrollo policial. Esta norma jurídica le atribuye a la federación la facultad de proponer acciones que aseguren la coordinación entre los tres órdenes de gobierno, así como una serie de responsabilidades específicas en torno al desarrollo policial; es decir, en materia de carrera policial, de profesionalización y de régimen disciplinario. Por otra parte, las fracciones III, IX y X del Apartado B del Artículo 39 de la LGSNSP para la federación, los estados y los municipios, establece la obligación de aplicar los procedimientos en materia de desarrollo policial, así como los lineamientos de certificación, también conocidos como "control de confianza".¹

1 El control de confianza es un requisito para el ingreso, la promoción y la permanencia de todos los integrantes de las instituciones policiales.

Para la aplicación de los lineamientos para el desarrollo policial, se cuenta con el Sistema Integral de Desarrollo Policial² (Sidepol), que es un conjunto de reglas y procedimientos en cuanto a carrera policial, los esquemas de profesionalización, la certificación y el régimen disciplinario de las áreas de operación y servicios. Desde 2009, el objetivo de estos lineamientos, así como de la Ley General (LGSNSP), es garantizar el desarrollo institucional de las policías en el país.

Sin embargo, a una década de que entraron en vigor estos dos instrumentos, la evidencia muestra que la totalidad de los gobiernos federales, estatales y municipales, ha sido omisa frente a esta responsabilidad, lo que se ha traducido en un grado inaceptable de abandono de las policías.

A continuación, se describen los principales hallazgos de las investigaciones que Causa en Común ha realizado sobre las policías y que, en conjunto, constituyen un diagnóstico de las corporaciones civiles de seguridad en nuestro país. Es menester señalar que estos estudios tienen como propósito contribuir a la solución de

Su objetivo es reconocer habilidades, destrezas, actitudes, conocimientos generales y específicos para desempeñar sus funciones; así como identificar los factores de riesgo para el desempeño de las policías. La batería de evaluaciones se aplica durante dos días y, cuando se acredita, tiene una vigencia de tres años. A pesar de que el control de confianza se asocia únicamente a la prueba del polígrafo, tiene cinco componentes: poligráfica, psicológica, médica, toxicológica e investigación socioeconómica.

2 Ver los Lineamientos del Sistema de Desarrollo Policial, Sidepol (2009), México. En <http://www.cns.gob.mx/portalWebApp/ShowBinary?no-deld=/BEA%20Repository/866045//archivo>

los problemas de inseguridad, arrojando luz con precisión sobre las áreas susceptibles de mejora en las 32 corporaciones estatales y la Policía Federal y, de esa manera, tener los elementos para marcar la ruta hacia su fortalecimiento.

Antes de presentar los estudios, no queremos dejar de resaltar que para las personas dedicadas profesionalmente al Trabajo Social existe un campo de desarrollo laboral en el ámbito de la seguridad pública, particularmente en una de las cinco evaluaciones de control de confianza que se aplican a quienes forman parte de las instituciones de seguridad pública y de procuración de justicia en nuestro país y que se denomina "investigación socioeconómica"; una prueba que, además de ser un requisito legal para el ingreso, la promoción y la permanencia de los policías, resulta también un mecanismo esencial de gran valor social, para alertar y reducir los espacios para la corrupción.

Hallazgos de algunos estudios realizados por Causa en Común³

Índice de Desarrollo Policial – Indepol

El Índice de Desarrollo Policial (Indepol) es un ejercicio que Causa en Común realizó durante 2017 y 2018. En ambas ediciones se utilizó la misma metodología y se estableció el mismo objetivo: mostrar qué tanto las 32 policías estatales y la Policía Federal dan cumplimiento a los lineamien-

tos para el desarrollo policial establecidos en la Ley Nacional del Sistema Nacional de Seguridad y en los lineamientos del Sidepol desde 2009. En otras palabras, el Indepol verifica si las policías estatales y la federal cuentan con los instrumentos normativos e institucionales para cumplir con los cinco ejes básicos del desarrollo policial: carrera policial, profesionalización, certificación, régimen disciplinario y el régimen complementario de seguridad social, que requiere una actividad de alto riesgo y siniestralidad como la que realizan.

Utiliza una escala negativa que va de -100 a 0, donde -100 es incumplimiento total y 0 es cumplimiento total a los requisitos mínimos de la ley del desarrollo policial. La gráfica 1 muestra los resultados para el promedio nacional de los cinco ejes obtenidos en 2018.

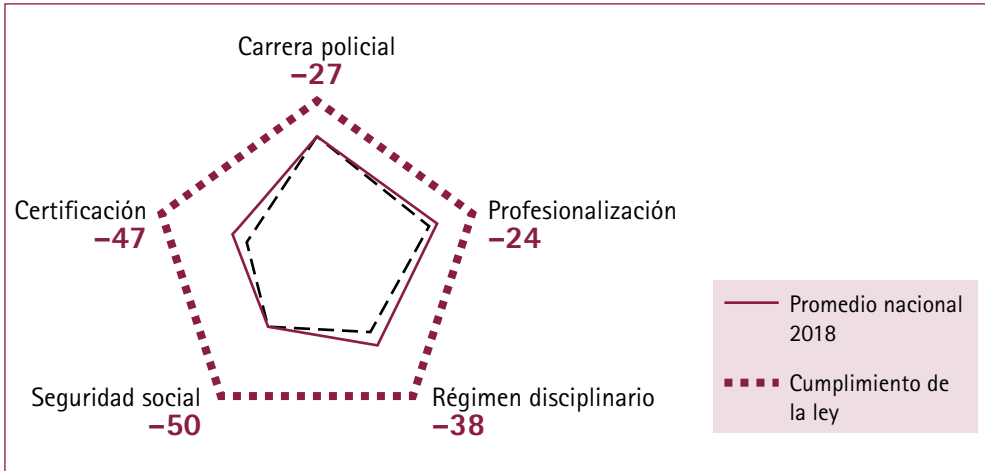
En la gráfica 2 se pueden observar los resultados que obtuvieron las 32 entidades federativas y la Policía Federal, así como el promedio nacional para 2018.

Destaca Nayarit con el mayor incumplimiento al desarrollo policial con -66 y Morelos con el menor rezago de -12. Hay 14 estados que se ubican por debajo del valor promedio nacional. En la tabla 1 se muestran los valores del promedio nacional de 2017 y 2018, desglosados por eje del desarrollo policial analizado.

Debe mencionarse que la evaluación es también un ejercicio de transparencia, y que todos los resultados se ven afectados por la disposición de las corporaciones a suministrar información. Con esta aclaración presente, los hallazgos más significativos por eje son:

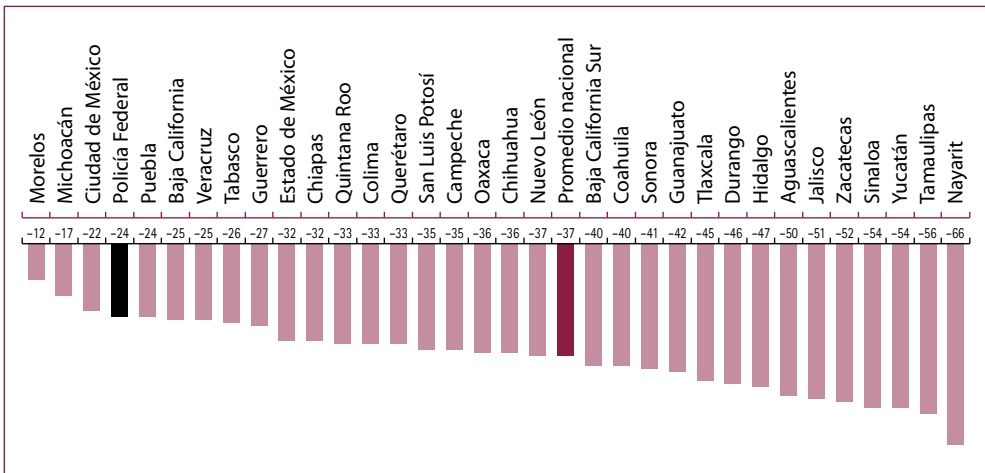
³ Para conocer los estudios que realiza Causa en Común consultar la página institucional causaencomun.org.mx

Gráfica 1



Fuente: Elaboración propia con base en el Índice de Desarrollo Policial (Indepol), 2018.

Gráfica 2



Fuente: Elaboración propia, con base en el Índice de Desarrollo Policial (Indepol), 2018.

- a) Con respecto a la carrera policial, en 20 corporaciones estatales no sesionan las comisiones del Servicio Profesional de Carrera al menos dos veces al año, como lo marca la ley.
- b) En profesionalización, 26 corporaciones no cuentan con academias que tengan todas las instalaciones necesarias para la formación y capacitación de sus elementos.
- c) En régimen disciplinario, 20 corporaciones no tienen un catálogo de faltas y sanciones, y solo ocho corporaciones cuentan con un

Tabla 1

EJE	2017	2018
Carrera policial	-23	-27
Profesionalización	-28	-24
Régimen disciplinario	-46	-38
Seguridad social	-52	-50
Certificación	-57	-47
Promedio nacional	-41	-37

Fuente: Elaboración propia con base en el Índice de Desarrollo Policial (Indepol), 2017 y 2018.

código de ética específico para policías.

- d) En seguridad social, no se cumple con las prestaciones adicionales que deben por ley otorgarse a los policías y, peor aún, 13 estados no cumplen con las prestaciones mínimas de ley.
- e) En certificación, salvo un par de excepciones, todas las corporaciones tienen mandos y elementos operativos sin control de confianza vigente.

Se observa que, entre un año y otro, el avance en el promedio nacional es poco significativo, ya que pasa de -41 a -37 (tres puntos de progreso). En una revisión por eje se aprecia que hubo mejoras en el régimen disciplinario, que pasó de -46 a -38, mientras que, en el eje de certificación, se pasó de -57 a -47. Los avances en profesionalización y en el régimen complementario de seguridad social son menos significativos: de dos y cuatro puntos, respectivamente. El eje de carrera policial empeoró ligeramente, pasando de -23 a -27.

En suma, los resultados del Indepol brindan evidencia de que las autoridades,

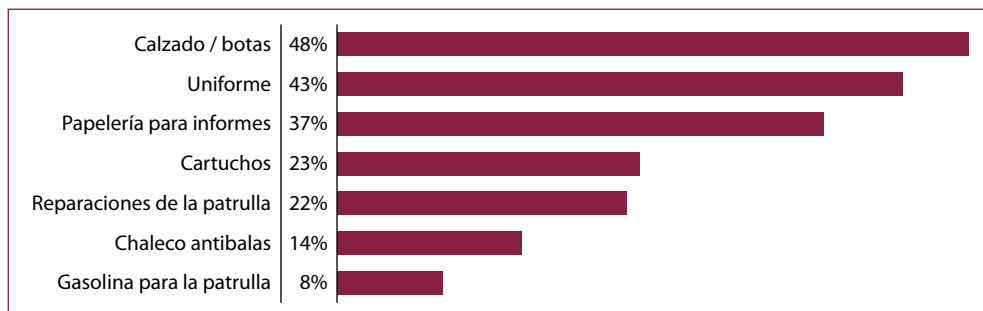
tantola federal como las estatales, no han avanzado en el desarrollo de sus policías. Ello nos permite afirmar que las corporaciones en el país, lejos de desarrollarse, subsisten precariamente y que, detrás de esta situación, hay una negligencia crónica por parte de autoridades políticas que carecen de los incentivos y penalizaciones necesarios para dar cumplimiento a su obligación en esta materia.

Encuesta: ¿Qué piensa la policía?

Este ejercicio de investigación recoge la voz de los policías sobre las condiciones en las que operan todos los días y muestra el maltrato institucional, político y social que se les está dando. El objetivo de esta encuesta es recabar las percepciones, opiniones, sentimientos e intereses de los policías sobre el desarrollo policial y las dinámicas laborales dentro de sus instituciones. Durante dos años consecutivos, mediante un cuestionario electrónico y anónimo, los investigadores de Causa en Común aplicaron la encuesta a más de cinco mil policías en las 32 entidades del país y a integrantes de la Policía Federal, por lo que su alcance es nacional.

En sus resultados destaca que casi la mitad de los encuestados decidió ser policía por vocación, 19% porque era la mejor opción laboral, y otro 19% por necesidad. En cuanto a su formación, dos de cada tres policías cuentan con bachillerato o carrera técnica; 18% tienen estudios universitarios y el 17% sólo cursó la secundaria. Solo el 12% de los policías gana más de 15 mil pesos, 52% percibe un salario

Gráfica 3



Fuente: Elaboración propia con base en la encuesta *¿Qué piensa la policía?*, 2018.

de entre 10 mil y 15 mil pesos, y 36% tiene ingresos menores a los 10 mil pesos.

La gráfica 3 muestra los materiales que los policías pagan o han pagado de sus bolsillos cuando estos deberían ser provistos por la institución.

La encuesta incluye un apartado sobre instrucciones recibidas para realizar tareas que no les corresponden. Por ejemplo, a dos de cada tres les han ordenado realizar encargos personales de sus superiores; al 32% les ordenan pagar cuotas; al 31%, realizar trabajos de mantenimiento; a un 12%, participar como "acarreado" en algún mitin político; al 10% lo han instruido votar por algún candidato; y al menos un 8% afirma haber recibido órdenes para torturar a una persona detenida.

Siete de cada diez policías dijeron nunca haber obtenido un ascenso y también la misma proporción afirma que nunca han tenido un estímulo o reconocimiento. Además, poco más de la mitad de los policías encuestados consideran que hay corrupción en su corporación y la mitad la atribuyen a que los salarios son bajos; 45% piensa que la corrupción

es ocasionada por falta de valores; 22% opina que es el ciudadano quien la fomenta; y uno de cada cinco piensa que existe por la exigencia de los mandos. Un 61% se considera discriminado por la sociedad.

Este abandono tiene consecuencias fatales. Con un promedio de más de un policía asesinado al día,⁴ la cuarta parte de los policías estatales afirma que nunca practica tiro.

Cuando se cuestiona a los policías cómo mejorar a sus corporaciones, casi un 80% respondió que con un incremento salarial, y 74% se pronuncia porque se les brinde una mejor capacitación... Y recordemos que la mayoría de las policías municipales se encuentran en peores condiciones que las estatales y, desde luego, que la Policía Federal.

Además de buenos salarios y capacitación, cualquier agenda mínima para la

⁴ Ver seguimiento hemerográfico de los policías asesinados en <www.causaencomun.org>. Con base en este registro, se sabe que en 2018 hubo, al menos, 418 policías asesinados en todo el país de las corporaciones de seguridad estatales, municipales y federal, así como también policías ministeriales y adscritos al sistema penitenciario.

reforma y la dignificación policial debe incluir equipamiento e infraestructura adecuados y jornadas laborales razonables. En razón de ello, la organización también realizó un estudio sobre las jornadas de los policías en nuestro país.

Jornadas laborales

La investigación sobre las jornadas laborales de los policías se elaboró con el objetivo de tener un diagnóstico nacional y proponer lineamientos para regularlas. Primero se revisó el marco regulatorio nacional que define las jornadas laborales de los policías; posteriormente, se realizó una recopilación de los estándares que prevalecen en 52 países, mismos que fueron contrastados con las condiciones de trabajo de los policías en México de acuerdo con la encuesta *¿Qué piensa la policía?* previamente comentada, con los hallazgos en grupos de enfoque que realizaron los investigadores de Causa en Común con policías, así como con la información de las entrevistas estructuradas que se hicieron a los mandos de las distintas corporaciones.

Internacionalmente, la jornada más común es la de ocho horas. De los 52 países revisados, solo en Nicaragua y en México existen las desproporcionadas jornadas de 24 horas continuas. Con la aclaración de que la fuente de información para determinar exclusivamente jornadas fue la encuesta, los resultados son: uno de cada tres elementos afirman laborar jornadas de 24 x 24,⁵ y es en el sureste donde

predominan las jornadas más extensas. De acuerdo con la encuesta, la segunda jornada más recurrente, con 18%, es la de 12 x 12, seguida por las modalidades de 8 x 12, 12 x 24 y 24 x 48, con 6% cada una; el acuartelamiento, con un 5%; y otras modalidades, que suman 25%.

En todas las corporaciones se presentan abusos, al menos, en tres rubros principales: por la diversidad de jornadas en cada entidad, por el nivel de incumplimiento y por la cantidad adicional de horas trabajadas por jornada. De nueva cuenta, basada en una encuesta, la tabla 2 muestra el resumen por estado a partir de los tres rubros antes mencionados y destaca los casos más graves por cada categoría.

Existen casos, como el de Chiapas, en los que el resultado de la encuesta reflejaría un grado irreal de abuso: 20 horas adicionales con jornadas de 24 x 24. Aún así, existe una gran diversidad de situaciones y algunos patrones preocupantes que se refieren a los niveles de abuso previamente comentados. En cuanto a la diversidad de jornadas, se observa que, en la Ciudad de México, se tiene la mayor diversidad, con 11 tipos distintos, aunque predomina la jornada de 12 x 12. Aguascalientes destaca por tener un incumplimiento pleno de la jornada establecida, lo que significa que los policías siempre tienen horas adicionales a su turno de 12 horas laborales por 24 de descanso. Guerrero destaca por el tiempo adicional de trabajo pues, aun con un esquema predominante de acuartelamiento, hay un promedio de 24.8 horas adicionales "por jornada". En el otro extremo está Baja California, con solo tres

5 24x24 significa que los policías tienen una jornada continua de 24 horas seguida de 24 horas de descanso.

Tabla 2

Estado	Cantidad de jornadas existentes	Jornada predominante	Nivel de incumplimiento	Horas adicionales (promedio)
Aguascalientes	4	12 x 24	100%	3.98
Baja California	3	8 horas	98%	4.78
Baja California Sur	5	12 x 24	92%	4.33
Campeche	6	24 x 24	95%	6.55
Chiapas	8	24 x 24	90%	20.3
Chihuahua	7	12 x 12	97%	4.9
Ciudad de México	11	12 x 12	99%	5.72
Coahuila	5	12 x 12	85%	5.56
Colima	5	24 x 24	97%	5.45
Durango	6	12 x 24	95%	4.76
Estado de México	9	24 x 24	96%	5.7
Guanajuato	9	24 x 48	96%	5.7
Guerrero	7	Acuartelamiento	96%	24.8
Hidalgo	8	24 x 24	97%	9.69
Jalisco	6	12 x 12	83%	4.18
Michoacán	8	24 x 24	95%	8.8
Morelos	5	24 x 24	92%	7.25
Nayarit	5	24 x 24	91%	10.62
Nuevo León	6	Acuartelamiento	82%	6.05
Oaxaca	7	24x24	93%	10.12
Puebla	7	24 x 24	94%	6.66
Querétaro	6	12 x 24	97%	3.82
Quintana Roo	4	24 x 24	92%	6.98
San Luis Potosí	6	12 x 24	99%	4.41
Sinaloa	5	12 x 24	97%	5.05
Sonora	6	12 x 12	99%	4.26
Tabasco	7	24 x 48	77%	5.36
Tamaulipas	6	24 x 24	81%	6.31
Tlaxcala	7	24 x 24	90%	7.7
Veracruz	8	24 x 24	90%	10.32
Yucatán	4	24 x 24	71%	7.06
Zacatecas	6	24 x 24	99%	6.09
Promedio	6.3		92%	7.3

esquemas de jornadas de trabajo, y que además se distingue por ser la única entidad en donde la jornada predominante es de ocho horas de trabajo.

Entre las razones esgrimidas por los mandos policiales sobre estas situaciones de abuso, las respuestas más comunes fueron la inercia, la falta de personal y las

"necesidades del servicio". De nueva cuenta, el abandono.

III. Consideraciones sobre la participación social en la construcción de la seguridad pública: ciudadanos + policías

En tiempos tan difíciles, en los que la violencia y la delincuencia se han desbordado en prácticamente todo el país, la construcción de la seguridad pública demanda de la participación de todas y de todos. Esto significa la concurrencia de gobierno federal, de los gobiernos estatales y municipales, de los legisladores, policías, fiscales y jueces y, desde luego, de la sociedad en su conjunto.

En este camino, todos los actores debemos de hablar con claridad y honestidad de lo sucedido en los últimos años, entender lo que hemos hecho mal y contribuir a enderezar el camino. Una acción colectiva en la que los egresados de la licenciatura en Trabajo Social tienen una especial responsabilidad como profesionistas en contacto permanente con las realidades y problemáticas, que saben cómo incidir de acuerdo con las necesidades y características que cada comunidad, grupo y sectores sociales tienen.

Desde la perspectiva de la sociedad organizada, se delinean a continuación algunos ejemplos de participación que ha adoptado Causa en Común, en conjunto con muchas otras organizaciones y personas.

Red Nacional por la Seguridad: Ciudadanos + Policías

La Red Nacional por la Seguridad: Ciudadanos + Policías nació en 2015, por la

inquietud de un grupo de ciudadanos que buscaban tener un papel más activo en la toma de decisiones, y por ello fueron abriendo espacios para ser escuchados, y también desarrollando propuestas en materia de seguridad y justicia. Actualmente, la Red congrega a más de un centenar de personas de distintas partes del país que forman parte de organizaciones de la sociedad civil, académicos y algunos servidores públicos, todos con interés para dialogar en torno a las necesarias transformaciones institucionales que se requieren en estas áreas.

En su página institucional en Internet⁶ se cuenta con una biblioteca virtual que se alimenta de las colaboraciones y textos de los propios integrantes. Con regularidad celebramos reuniones y aprovechamos las redes sociales⁷ para estar en constante comunicación, intercambiar puntos de vista e información, y definir estrategias de acción. Cualquier persona interesada puede sumarse a esta iniciativa a través de redes sociales o por correo electrónico.⁸

Colectivo #SeguridadSinGuerra⁹

Suma más de 300 organizaciones y personas abocadas a revertir la militarización de la seguridad pública, impulsar la profesionalización de nuestras policías y

6 Se puede consultar en <http://rednacionalporla-seguridad.com/>

7 En Facebook como @RedNacionalPorLaSeguridad y en Twitter como Ciudadanos + Policías @RedxlaSeguridad

8 red@causaencomun.org.mx y c.trevino@causaencomun.org.mx

9 Para más información ver <https://www.seguridadsin guerra.org/>

fortalecer nuestras instituciones de procuración de justicia. Tuvo una desatada participación a favor de la abrogación de la Ley de Seguridad Interior, y posteriormente se ha pronunciado en contra de la propuesta del presidente López Obrador sobre una Guardia Nacional militarizada.

¿Por qué adquirió tanta relevancia la discusión sobre el esquema de seguridad pública civil vs. militar? ¿Qué implica para la seguridad pública y para los ciudadanos que se aplique uno u otro modelo? En las siguientes líneas se hacen algunas reflexiones que responden a las interrogantes antes planteadas.

Implicaciones sobre la creación de la Guardia Nacional

A pesar de que el artículo 21 constitucional establece que las instituciones de seguridad pública serán de carácter civil, en su mensaje de toma de protesta el presidente López Obrador anunció la creación de la Guardia Nacional expresando:

Otro cambio importante será el de la creación de la Guardia Nacional, si lo autoriza el pueblo y el poder legislativo, para enfrentar el grave problema de la inseguridad y de la violencia que padecemos. Esto significa replantear el papel de las fuerzas armadas ante la inoperancia de las corporaciones policiales [...] estoy solicitando al Congreso, con carácter urgente, la aprobación de una reforma constitucional que nos permita crear, con la integración de la policía militar, la policía naval y la policía federal, una Guardia Nacional para realizar funciones de seguridad pública[...]

A partir de ese momento, se dieron pasos para avanzar en esa dirección. La fracción parlamentaria de MORENA en la Cámara de Diputados presentó una iniciativa a finales de 2018, la cual fue aprobada en comisiones los últimos días del mes. La polémica que despertó esta iniciativa llevó a la Cámara de Diputados a convocar una serie de audiencias con diversos actores: gobernadores, presidentes municipales, funcionarios del gobierno federal, organismos de derechos humanos y sociedad civil, para discutir esta propuesta. El común denominador de las intervenciones desde la sociedad civil, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos y organismos internacionales, es que la seguridad pública debe estar a cargo de instituciones civiles. Expongo aquí los principales argumentos de mi participación en dichas audiencias.

La Guardia Nacional militarizada confunde la lógica de actuación de paz o guerra que debe normar la operación de instituciones militares, y la lógica de seguridad pública y proximidad social que corresponden a las policías; se realiza presupuestal y operativamente a costa del desarrollo policial; no es consistente con el sistema penal acusatorio; desconoce sentencias y observaciones de mecanismos nacionales e internacionales para la defensa de los derechos humanos; atenta contra el pacto federal; implica un grave desequilibrio entre las esferas civil y militar; y va en detrimento de un régimen democrático.¹⁰

¹⁰ De la revisión en otros países, se observa que es principalmente en los regímenes autoritarios donde la seguridad pública está a cargo de

Particularmente grave es que, al pretender elevar a rango constitucional la propuesta, se da por hecho que, lo que debería ser una intervención extraordinaria por parte de las fuerzas armadas, será ya una definición permanente de nuestro sistema político y de nuestra vida cotidiana.

Por último, desde un punto de vista únicamente utilitario, tampoco hay evidencia empírica alguna de que la presencia militar mejore la seguridad.

Otras alternativas y propuestas

Militarizar la seguridad a partir de la modificación de la Constitución, para crear la Guardia Nacional con mando militar (ya que el "mando administrativo" no existe en ninguna parte del mundo), no es el único camino para el país. En los 47 países que cuentan con una fuerza intermedia de seguridad, ya sea una guardia nacional o un cuerpo similar, la tendencia es que tengan un mando civil; los casos de Francia, Argentina y Chile son paradigmáticos en este sentido (Vizcaíno, 2018). A estos cuerpos se les encargan situaciones de emergencia o muy puntuales, como el control de armas o el combate al terrorismo, y con horizontes temporales y territoriales claramente establecidos. Si esto queremos para México, una alternativa –sin reformar la Constitución– sería crear la Guardia, con ese o cualquier otro nombre, en el ámbito civil. Por otra parte, otra

instituciones militares. En 134 de 200 países revisados, el esquema de seguridad es civil, y las 33 naciones con mando completamente militar coinciden con gobiernos autoritarios y poco desarrollados. Ver Sánchez Valdés (2019).

opción es desarrollar y fortalecer a la policía federal. Por lo demás, ambas opciones no son excluyentes y, al igual que en otros países, la Policía Federal y la Guardia pueden convivir y complementarse.

En materia de desarrollo policial, se podría crear una instancia de alcance nacional que defina e implemente el modelo de policía, con énfasis en los sistemas de investigación e inteligencia para que el país transite hacia un modelo crecientemente preventivo y no solo reactivo. En este modelo, se respetarían las atribuciones de mando y operación que corresponden a cada orden de gobierno. Para avanzar en esta dirección, se debería realizar un censo policial que permita determinar las necesidades de reclutamiento para cada entidad, en función de su geografía y de sus dinámicas delictivas específicas. La nueva instancia sería igualmente responsable del sistema integral de profesionalización de los policías, así como de evaluar sus competencias y desempeño; sería también responsable de mejorar los sueldos de todos los policías del país y cobijarlos dentro de un régimen complementario de seguridad social digno.

En cualquier caso, es indispensable detener y revertir el colapso en el que se encuentran las policías estatales y municipales; crear un programa que rescate al sistema penitenciario; y poner en marcha un auténtico plan nacional de prevención, sustentado en acciones focalizadas de acuerdo con las circunstancias de cada lugar.

También es necesario que el Congreso defina una ley general sobre uso de la

fuerza y empleo de las armas de fuego, que permita estandarizar dichas facultades nacionalmente.

En materia de seguridad, vamos tarde y no podemos ir hacia atrás. La ruta solo

puede ser civil, solo puede sustentarse en el rescate de nuestras instituciones, y solo valdrá la pena construyendo puentes de confianza entre autoridades y ciudadanía.

semblanza

María Elena Morera es activista ciudadana desde 2001, conferenciante, columnista y líder de opinión. De 2003 a 2009, presidió la organización México Unido contra la Delincuencia. Fundadora y presidenta de Causa en Común, organización civil que, desde 2010, está dedicada a la construcción de ciudadanía, así como a promover mecanismos para la transparencia y la rendición de cuentas del gobierno que fortalezcan el Estado de derecho en México.

Referencias

- Causa en Común. (2017). *Encuesta: ¿Qué piensa la policía?* México: Autor. Recuperado de <http://causaencomun.org.mx/beta/wp-content/uploads/2018/04/Encuesta-qu%C3%A9-piensa-la-polic%C3%ADa-2017.pdf>
- Causa en Común. (2018). *Encuesta: ¿Qué piensa la policía?* México: Autor. Recuperado de <http://causaencomun.org.mx/beta/wp-content/uploads/2018/12/Presentaci%C3%B3n-Encuesta-2018.pdf>
- Causa en Común. (2017). *Índice de Desarrollo Policial*. México: Autor. Recuperado de <http://causaencomun.org.mx/beta/wp-content/uploads/2018/04/INDEPOL-2017.pdf>
- Causa en Común. (2018). *Índice de Desarrollo Policial*. México: Autor. Recuperado de <http://causaencomun.org.mx/beta/wp-content/uploads/2018/12/INDEPOL-2018-1.pdf>
- Causa en Común. (2018). *Jornadas Laborales*. México. Recuperado de: <http://causaencomun.org.mx/beta/wp-content/uploads/2018/12/Resumen-ejecutivo-jornadas-laborales.pdf>
- Comisión Interamericana de Derechos Humanos. (31 diciembre, 2009). *Informe sobre Seguridad Ciudadana y Derechos Humanos*. (OEA/Ser.L/V/II.Doc.57). Recuperado de <https://www.cidh.oas.org/pdf%20files/SEGURIDAD%20CIUDADANA%202009%20ESP.pdf>
- Corte Interamericana de Derechos Humanos. (2018) *Caso Alvarado Espinoza u otros vs. México*. Sentencia del 28 de noviembre de 2018. Recuperado de http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_370_esp.pdf
- Diario Oficial de la Federación*. (2 enero, 2009). Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública. (Última reforma publicada el 26-06-2017). Recuperado de http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGSNSP_260617.pdf2009
- Sánchez Valdés, V. M. (enero 2019). Seguridad pública en el mundo: ¿quién está al mando? *Nexos*. Recuperado de <https://seguridad.nexos.com.mx/?p=1184>
- Secretaría de Seguridad Pública. (17 julio, 2009). *Lineamientos del Sistema de Desarrollo Policial Sidepol*. Recuperado de <http://www.cns.gob.mx/portalWebApp/ShowBinary?nodeId=/BEA%20Repository/866045//archivo>
- Silva Forné, C., Pérez Correa, C., y Gutiérrez Rivas, R. (2017). Índice de letalidad 2008-2014: menos enfrentamientos, misma letalidad, más opacidad. *Perfiles Latinoamericanos*, 25(50), 331-359. Recuperado de <http://www.scielo.org.mx/pdf/perlat/v25n50/0188-7653-perlat-25-50-00331.pdf>
- Vizcaino Zamora, Á. (diciembre, 2018). Alternativas a la Guardia Nacional. *Nexos*. Recuperado de <https://seguridad.nexos.com.mx/?p=1137>