



Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo
Facultad de Economía "Vasco de Quiroga"
División de Estudios de Posgrado
Maestría en Gestión Pública de la Sustentabilidad

**VARIABLES DE GESTIÓN PARA UN MODELO POLICIAL A
PARTIR DEL MARCO DE LA SEGURIDAD PÚBLICA
SUSTENTABLE. CASO MICHOACÁN, MÉXICO**

T E S I S

**Que para obtener el grado de
Maestro en Gestión Pública de la Sustentabilidad**

Presenta:

Psic. Arón García Torres

Director de Tesis:

Dr. Hugo Amador Herrera Torres

Morelia, Michoacán, México

Marzo de 2018.

Índice

Resumen	3
Abstract	4
Introducción	5
 Capítulo 1. Sustentabilidad, Desarrollo a Escala Humana y Seguridad Pública	 16
1.1. Sustentabilidad, aproximación conceptual	16
1.2. Desarrollo a Escala Humana	21
1.3. Seguridad Pública, bases y orientaciones	25
1.3.1. Seguridad Jurídica	29
1.3.2. Seguridad Democrática	32
1.3.3. Seguridad Privada	34
1.3.4. Seguridad Nacional	37
1.3.5. Seguridad Colectiva	40
1.3.6. Seguridad Comunitaria	42
1.3.7. Seguridad Ciudadana	45
1.3.8. Seguridad Humana	48
1.4. Seguridad Pública Sustentable	51
 Capítulo 2. Institucionalización de la Seguridad Pública en México ..	 68
2.1. La Seguridad Pública en México	70
2.2. La Seguridad Pública en Michoacán	72
 Capítulo 3. Modelos Policiales	 75
3.1. ¿Qué es un policía?	76
3.2. Perfil Policial	80

3.3. Modelos Policiales	81
3.4. Modelos Policiales Exitosos en el Mundo	89
3.5. Modelos Policiales en México	100
3.6. Modelos Policiales en Michoacán	115
 Capítulo 4. Variables de Gestión para un Modelo Policial	
desde una Seguridad Pública Sustentable	144
4.1. Seguridad como derecho humano fundamental, una necesidad básica de los ciudadanos	148
4.2. Marco jurídico adecuado	150
4.3. Alto grado de profesionalización y capacitación para el servicio público	152
4.4. Evaluación inicial, continua, permanente, transparente con bases equitativas tanto para el ingreso como para la continuidad y la promoción a otros cargos o funciones	154
4.5. Promover y mantener condiciones laborales dignas para todo el personal policial	155
4.6. Gestión estratégica y participativa	156
4.7. Sensibilidad al contexto con enfoque ciudadano y bases comunitarias	158
4.8. Rendición de cuentas y transparencia en las estrategias operativas y en el uso de los recursos	160
4.9. Perfil policial	162
 Conclusiones	170
 Bibliografía	180

Resumen

La presente investigación se realizó con el objetivo de determinar las variables de gestión que caracterizarían a un modelo policial para el estado de Michoacán partiendo de conceptualizar la gestión de una seguridad pública sustentable. Tales variables son las siguientes: 1. Enfoque de la seguridad como un derecho humano y una necesidad humana básica; 2. Marcos jurídicos adecuados; 3. Profesionalización y capacitación para el servicio y la gestión pública; 4. Evaluación permanente y continúa de procesos y personal; 5. Condiciones laborales dignas y justas; 6. Gestión estratégica y participativa; 7. Sensibilidad al contexto con enfoque humano y bases comunitarias; 8. Transparencia y rendición de cuentas en las estrategias operativas y en el uso de los recursos; y 9. Un perfil policial adecuado a las condiciones locales. A las cuales se llegó a partir del análisis de los distintos conceptos de seguridad desarrollados y de las experiencias internacionales acerca de modelos policiales exitosos en contraste con las acciones implementadas y los resultados obtenidos con los modelos de gestión policial establecidos por el gobierno para atender los problemas de inseguridad en Michoacán.

Palabras clave: Seguridad pública sustentable, modelo policial, variables de gestión, sustentabilidad, seguridad pública, policía, desarrollo a escala humana, necesidades humanas básicas.

Abstract

The present research was carried out with the objective of determining the management variables that would characterize a police model for the state of Michoacán starting from conceptualizing the management of a sustainable public security. Such variables are the following: 1. Approach to security as a human right and a basic human need; 2. Appropriate legal frameworks; 3. Professionalization and training for public service and management; 4. Permanent and continuous evaluation of processes and personnel; 5. Decent and fair working conditions; 6. Strategic and participatory management; 7. Sensitivity to the context with a human approach and community bases; 8. Transparency and accountability in operational strategies and in the use of resources; and 9. A police profile adequate to local conditions. Which was reached from the analysis of the different concepts of security developed and international experiences about successful police models in contrast to the actions implemented and the results obtained with the police management models established by the government to address the problems of insecurity in Michoacán.

Key words: Sustainable public safety, police model, management variables, sustainability, public safety, police, human scale development, basic human needs.

Introducción

El concepto de policía es un producto social, como componente de un proyecto de sociedad que se ha determinado por circunstancias históricas concretas, por tanto, lo adecuado es aproximarse a ella tomando en cuenta las características del contexto que la crean y determinan. La policía forma parte de los principios de organización social que sostienen el paradigma del Estado moderno, sin embargo, cada sociedad le ha asignado atributos específicos a lo largo de su historia, quedando instituidos tanto de manera formal como implícita al responder a las demandas culturales, sociales, políticas y económicas que se crean en su seno, ya sean estas en sentido positivo o negativo (López Portillo, 2000 p: 3).

Históricamente la Policía ha respondido a los diferentes modelos de Estado, que en los diversos contextos en el mundo han transitado por esquemas autoritarios y sistemas políticos represores donde la falta de representatividad de las minorías deriva, lógicamente, en descontento, reclamos y conflictos sociales. En dichos momentos la policía respondía con el único objetivo de aplacar los reclamos y contener los conflictos suscitados con respaldo de un marco legal visiblemente desvinculado de los derechos fundamentales de los ciudadanos y en la aplicación de una gran discrecionalidad con relación a los regímenes gubernamentales en turno, que lejos de su misión esencial, la de proteger a la población para apoyarles en la solución de conflictos y mantener la seguridad de la comunidad, optaba por fortalecer el control político (Miranda, 2009 p: 33).

Durante varios episodios históricos en diversos países se ha podido contabilizar una gran variedad de instituciones policiales de una larga tradición vinculadas con la represión, los abusos y el autoritarismo, México y Michoacán no han sido la excepción, incluso en la actualidad. Éstas son algunas de las principales situaciones que obligan a poner sobre la mesa la necesidad de llevar a cabo una reforma profunda de las instituciones policiales y de seguridad pública para lograr

una organización policial eficiente para hacer valer el Estado de Derecho democrático.

Los modelos policiales implementados en diversos momentos han tenido un impacto directo en los equilibrios de poder en la sociedad y representan la soberanía e identidad cultural de un régimen (Kempa, 2007 p: 111). Por tal motivo, las iniciativas de reforma policial han dependido del entorno ideológico y pragmático de la política partidista predominante (Mendoza y Salgado, 2010 p: 62). Para las sociedades democráticas la labor policial debe trascender la esfera del mantenimiento del orden, del control político y debe contribuir a crear un entorno en el que las personas se sientan libres y seguras, pero que principalmente lo sean (Mendoza y Salgado, 2010 p: 32).

Los policías y las corporaciones se encuentran en medio de fuertes presiones para cumplir con sus objetivos, por una parte, la proveniente de las organizaciones criminales que, generalmente, cuentan con mayor capacitación, información y mejor equipo; por otra, la de los mandos en turno o funcionarios de altos niveles, que desconfían de ellos y les someten a riesgosas condiciones de trabajo, metas y criterios de desempeño irracionales, y en muchos casos a realizar prácticas corruptas; y también, a la de la sociedad, que les recrimina, minimiza y se muestra incrédula ante sus esfuerzos y sacrificios, pero que también les teme y desconfía de la legalidad de su proceder, les evita y prefieren recurrir a otros medios para hacerse justicia, lo que suma por demás motivos para poner en marcha una reforma al sistema policial en Michoacán.

La inseguridad, sin necesidad de mayor preámbulo, es un problema actual que vive la sociedad michoacana y que engloba un amplio entramado de factores que influyen y requiere de una multiplicidad de perspectivas de análisis para lograr una orientación integral que permita promover resultados satisfactorios al momento de intervenir sobre ella. En la actualidad, la Policía se ha limitado solamente a cumplir funciones de seguridad, utilizando para ello el tradicional patrullaje vehicular y a pie. Pero no ha existido una política de acercamiento hacia las personas y

comunidades, donde los ciudadanos participen tanto en las políticas de prevención y en la actuación, tampoco se ha desarrollado una política que parta del análisis de las causas de los problemas que generan condiciones de inseguridad (Arévalo, 2011 p: 161).

La ahora urgente necesidad de recuperación de la legitimidad, pero sobre todo, de la calidad en la actuación de las fuerzas públicas y las corporaciones policiales sobre el marco del fortalecimiento del estado de Derecho democrático es un requisito indispensable para el Estado Mexicano en este momento histórico, además de promover una reforma al sistema policial para garantizar el pleno reconocimiento de los Derechos Humanos fundamentales de los ciudadanos que coadyuve en la gestión del desarrollo hacia mejores estados de bienestar común (Miranda, 2009 p: 14).

La mayoría de las policías en países desarrollados han experimentado una serie de cambios organizacionales, políticos y estructurales de diverso tipo, orientados fundamentalmente a su desmilitarización y el abandono del modelo burocrático, algo similar ha sucedido con las policías en América Latina durante las dos últimas décadas, El Salvador, Haití, Guatemala, Perú, Chile, Argentina, Colombia, Venezuela, son países que han emprendido reformas en este sentido (Gorriti y Prado, 2006, p. 10). Sin embargo, varias de ellas aun cuando han llevado a cabo abruptos cambios, no han logrado definir un esquema de gestión congruente y estable que formalice las modificaciones, lo cual pone en riesgo los esfuerzos y metas que se hayan establecido en sus reformas institucionales, y en algunos casos hasta provocando trastornos en su administración (Gorriti y Prado, 2006, p 11).

Estos procesos de reforma estructural, en algunos casos han ido acompañados de cambios institucionales importantes, entre los que resaltan sustancialmente las reformas introducidas en sus sistemas educativos, así como los aspectos jurídicos inherentes a los deberes, derechos y obligaciones de sus recursos humanos,

evidenciando la necesidad de un cambio en el modelo policial, que aún hoy no ha sido definido con claridad en Michoacán (Oswald y Günter, 2009 p: 41).

La organización civil México Evalúa propone 4 líneas de indicadores para evaluar los resultados de las acciones en torno a la seguridad pública, mismos que guiarán el desarrollo de este trabajo (Bergman y otros, 2010 pp: 8-11):

1. Lo que sucede, la magnitud y el impacto del problema.
2. Lo que percibe la ciudadanía, su sentir con respecto al fenómeno social.
3. El desempeño de las organizaciones gubernamentales para resolver el problema.
4. El costo de las acciones, con la intención de evaluar el costo-beneficio de las mismas y transparentar la información y rendición de cuentas con respecto a los gastos que genera la delincuencia y combatirla

En ese mismo orden, sumado a las complicaciones institucionales y organizacionales, se encuentran las diversas problemáticas de inseguridad, donde, de acuerdo con datos publicados por el INEGI (2014), se indica que Michoacán es el estado con mayor número de secuestros, extorsión y homicidios relacionados con el crimen organizado en el país, además, los delitos del fuero común van en ascenso.

Lo cual genera un alto nivel de desconfianza de la ciudadanía en las autoridades encargadas de impartir seguridad y justicia en el estado. El sistema michoacano de seguridad y justicia muestra un estado de crisis que se ve reflejado en los altos índices de criminalidad y en la ausencia de solución para las víctimas, principalmente por la ineficiencia de las políticas destinadas a atender las problemáticas de inseguridad que predominan en el país (Ch y Rivera, 2011 p: 2).

El impacto de la inseguridad en Michoacán es amplio, repercute directamente en la economía de la población, los daños económicos por robo o extorsión son muy altos, incluso, ahora resulta indispensable invertir recursos en medios y servicios

de seguridad de carácter privado, ya que los ofrecidos por el Estado resultan insuficientes, en otros casos, son los mismos servidores públicos encargados de garantizar la seguridad pública, principalmente policías, quienes atentan directamente en contra de los recursos económicos de los ciudadanos, ya sea por medio de sobornos, extorsión, robos o participando como integrantes de organizaciones criminales de alto impacto; perjudica la salud psicológica y física de la población y se representa en distintas conductas, síntomas, síndromes o trastornos tanto de manera individual como social y colectiva; se deterioran los tejidos sociales, la confianza entre la sociedad se encuentra en niveles muy bajos (Garza, 2002 pp: 111-112; Lima, 2002 pp: 174-176). Así, de esta manera también se ve afectado el medio ambiente de manera directa o indirecta a causa de los problemas de inseguridad, el espacio público se deteriora por el descuido que existe, por una suerte de abandono ante la necesidad de permanecer en un entorno seguro.

Cada vez se presentan y publican con mayor frecuencia a través de los distintos medios de comunicación actos de violencia en las escuelas, en las familias, en las parejas, entre grupos sociales distintos, las estadísticas de personas con adicciones incrementan, los espacios públicos no siempre ofrecen la seguridad necesaria, la calidad del medio ambiente y los ecosistemas se muestran deteriorados, la economía disminuida, la falta de empleo más marcada y la ciudadanía cada vez más alejada de la participación en los procesos que le facilitarían mejorar su calidad de vida y favorecer la gobernabilidad.

Dentro el Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018, para la seguridad e impartición de justicia, en las estrategias se habla de establecer un mando policial único desde la Federación en colaboración con los estados y los municipios, además de consolidar procesos de formación, capacitación, actualización, especialización y desarrollo de los agentes ministeriales, periciales y policiales, se habla de establecer y consolidar un modelo policial que permita llevar a cabo con calidad,

eficacia y eficiencia las tareas pretendidas por los Ejecutivos Federal y Estatales priorizando el aprovechamiento de los recursos.

Sin embargo, en contraste con lo anterior, las estadísticas de desconfianza en las autoridades, los altos índices de criminalidad y el descontento social generalizado con los resultados y las condiciones reales de inseguridad indican que las políticas en materia de seguridad no están reportando los resultados planteados por el mismo gobierno y, mucho menos, los resultados que requiere la sociedad en general con respecto a este importante tema.

A partir del año 2000, la perspectiva de seguridad se ha caracterizado por un incremento en la violencia ejercida por el crimen organizado y por acciones dispersas e ineficientes en la forma de combatirlo. Es importante destacar que desde 1994 hasta la actualidad, en la administración federal los programas de seguridad han enfocado sus acciones principalmente al tema del narcotráfico y las secuelas del crimen organizado (Martínez, 2007 p: 12).

El Gobierno del Estado de Michoacán en su portal de internet no especifica ni menciona las características ni resultados de las políticas que aplica en cuestión de seguridad pública e impartición de justicia. Tampoco expone las características de gestión del modelo policial que implementa, solamente puede observarse que se ciñe al modelo federal sin definir las variables que determinan su operación. Tampoco señalan los parámetros para garantizar la sostenibilidad en las políticas y las acciones emprendidas para la disminución de los problemas de inseguridad, los costos son muy elevados y los beneficios mínimos o casi nulos. La seguridad pública no es sustentable y las estrategias de gestión policial no han logrado marcar la diferencia para la disminución de los problemas de inseguridad en Michoacán, es decir cumplir con su principal objetivo, garantizar la seguridad pública de la población.

En palabras y expresiones que son frecuentes entre la ciudadanía, la policía es corrupta, prepotente, está coludida con la delincuencia organizada, violenta, falta de sentido común y respeto, viola las leyes de convivencia, genera temor e incertidumbre en lugar de representar seguridad. Existe un reclamo social generalizado de atención a los problemas de inseguridad pública que vive el país en la actualidad, situación que exige soluciones inmediatas para garantizar estabilidad en la economía, en el ámbito laboral, en la seguridad, en el ecosistema, en el ambiente, en la salud, que faciliten su permanencia y la generación constante de alternativas que permitan mejorar el aprovechamiento y la distribución de los recursos, para elevar la calidad de los servicios públicos gubernamentales y, a su vez, la calidad de vida de la población.

Sucede que, frente a la situación actual, la ausencia de soluciones genera una fuerte presión social que implica se traten de satisfacer las demandas mediante acciones de emergencia, apresuradas y mal estructuradas que no promueven un sistema sustentable que mantenga y prevea condiciones de estabilidad para la sociedad, principalmente con respecto a la seguridad pública (Lima, 2002 p: 182). La relación de los órganos de seguridad y justicia con los ciudadanos descuida la educación, la prevención y la cultura (Lima, 2002 p: 171).

De esta manera, surgen algunas preguntas en torno a la problemática de inseguridad en Michoacán, a partir de las cuáles se podría evaluar el impacto de las acciones gubernamentales para resolverla, como son las siguientes: ¿Cuáles son las políticas públicas y acciones de gobierno en materia de seguridad pública en Michoacán? ¿Cuál es el paradigma de seguridad en que se basan? ¿Cuál es el modelo policial que se implementa en Michoacán? ¿Sobre qué elementos se definió tal modelo? ¿Cuál es el modelo policial y de funcionarios públicos que se requieren para contribuir a la disminución de los problemas de inseguridad? ¿Cómo hacer sustentable la seguridad pública? ¿Cuáles son las variables que se deben considerar para la integración de un modelo policial en el marco de la seguridad pública sustentable?

La seguridad de las personas y de sus bienes, además de ser una demanda social, es una obligación insoslayable del Estado. La prevención de la violencia y el crimen, en general, constituyen una función y responsabilidad de primordial importancia a la que el gobierno no puede renunciar. Por ello, constituye un objetivo vertebral de las políticas públicas (Lima, 2002 p: 175). Lo ideal sería entonces, que la sociedad se implicara directamente, no sólo en la observación, vigilancia y evaluación de las políticas de seguridad pública, sino también, en la definición, diseño e implementación de esas políticas públicas (Garza, 2002 p: 119; Lima, 2002 pp: 176-177).

Se trata de crear una infraestructura policial dentro del marco de la seguridad pública sustentable que sienta las bases para un desarrollo a escala humana que fortalezca la confianza, el poder cívico y facilite el acceso de los ciudadanos a las Instituciones, de las cuales se les ha mantenido alejados, para trabajar bajo los conceptos de colaboración, coadyuvancia y democracia, implementando acciones eficientes para solucionar los problemas de inseguridad, regidas por el respeto a los derechos humanos, la ética, la educación, la cultura y la sustentabilidad (Carrillo, 2001 en Lima, 2002 p: 182).

Por tal motivo, el objetivo de la presente investigación es determinar las variables de gestión para un modelo policial desde el marco de la seguridad pública sustentable para Michoacán. Partiendo de definir en un primer momento cuáles son los elementos o factores que caracterizarían a la seguridad pública sustentable y de qué manera influye el modelo policial para incorporar la sustentabilidad en seguridad pública.

Las hipótesis que guían este trabajo parten del supuesto de que un modelo policial en el marco de la seguridad pública sustentable debe incluir una serie de variables de gestión orientadas al desarrollo a escala humana, es decir, a la satisfacción de las necesidades humanas básicas. Y en este sentido, la seguridad pública

sustentable resultaría de integrar una serie de factores interdependientes como la economía, la democracia, el ambiente, los derechos humanos, la identidad cultural, la educación, la salud y la justicia, entre otros. De esta manera se constituye al modelo policial como la principal herramienta de las instituciones para incorporar la sustentabilidad a la seguridad pública, en contraste con la percepción de que la gestión y el proceder del modelo policial actual tiene serias implicaciones para la generación de costos sociales elevados, como altos niveles de criminalidad, desempleo, falta de inversión, problemas de salud, economía disminuida, servicios públicos deficientes, que representan un obstáculo para el desarrollo a escala humana.

Es un estudio de tipo descriptivo, exploratorio y correlacional que se llevó a cabo de acuerdo con un diseño documental que parte de la recopilación y análisis de datos acerca de los diversos conceptos de seguridad pública y el de sustentabilidad para llegar a la descripción de las características de lo que es la seguridad pública sustentable, posteriormente, en un segundo momento se analizarán los antecedentes internacionales, nacionales y locales con respecto a los modelos y corporaciones policiales, asimismo, se analizarán los problemas de gestión que con mayor frecuencia prevalecen en el marco nacional y local en dichas instituciones, tomando en cuenta las políticas y estrategias implementadas, considerando los costos que genera el modelo policial del estado de Michoacán con la finalidad de integrar una propuesta de modelo policial basado en el concepto de seguridad pública sustentable, describiendo las características de las variables de gestión que debe cumplir tal modelo desde esta perspectiva para contribuir a la disminución de los problemas de inseguridad.

Se desarrolla en cuatro capítulos para la integración del trabajo, de los cuales los tres primeros conformarán el marco teórico que fungirá como base para la exposición de la propuesta. Comenzando con el Capítulo 1. *Sustentabilidad, Desarrollo a Escala Humana y Seguridad Pública*, con las definiciones y descripciones de los conceptos de sustentabilidad, desarrollo a escala humana y

seguridad pública, pasando por las distintas acepciones y variaciones conceptuales de la seguridad, entre las cuales se cuentan los conceptos de Seguridad Jurídica, Seguridad Democrática, Seguridad Privada, Seguridad Nacional, Seguridad Colectiva, Seguridad Comunitaria, Seguridad Ciudadana y Seguridad Humana, ofreciendo un panorama de la relación entre la seguridad pública y los contextos de sus concepciones, para finalmente desembocar en la descripción de las características de lo que se entiende por Seguridad Pública Sustentable.

Posteriormente, en el Capítulo 2. *Institucionalización de la Seguridad Pública en México*, se describen los antecedentes del marco legal de la seguridad pública en México y Michoacán como muestra significativa de sus bases institucionales.

Continuando con los elementos teóricos, en el Capítulo 3. *Modelos Policiales*, se parte de la definición de lo que es un policía, pasando por la descripción de lo que es un perfil y un modelo policial, continuando con una descripción y análisis de los distintos modelos policiales desarrollados y señalando los modelos exitosos implementados en la actualidad en el ámbito internacional para concluir haciendo un contraste con el modelo mexicano y el predominante en el estado de Michoacán que permita sentar las bases de la propuesta que será detallada en el capítulo posterior.

Y, en el Capítulo 4. *Variables de Gestión para un Modelo Policial desde una Seguridad Pública Sustentable*, se busca cerrar este trabajo exponiendo la propuesta de una serie de variables de gestión que se consideran elementales para la construcción de un modelo policial que facilite la instauración de una seguridad pública sustentable. Un modelo policial derivado del análisis y la integración de los principales elementos y factores de la sustentabilidad, el desarrollo a escala humana y la seguridad pública, elementos que, sin duda, abrirán caminos de análisis y canales de reflexión en torno a la solución de los problemas de gestión en las instituciones policiales y de seguridad pública que, a

su vez, dificultan la solución de los problemas de inseguridad pública que aquejan a nuestro país y, de manera sobresaliente, al Estado de Michoacán¹.

¹ Los resultados obtenidos en la presente investigación son aproximaciones teóricas en contraste con la falta de información con respecto al modelo policial de Michoacán.

Capítulo 1.

Sustentabilidad, Desarrollo a Escala Humana y Seguridad Pública

“Tenemos que hacer planes para la libertad y no sólo para la seguridad, por la única razón de que sólo la libertad puede hacer segura la seguridad” (Karl Popper).

1.1. Sustentabilidad, aproximación conceptual

Partiendo de la reflexión de Garrett Hardin (1968 p: 1) quien da primordial importancia al carácter finito de los recursos naturales, así como de la vida humana, enfocando su análisis al papel que representan las interacciones humanas con los recursos y que son estas mismas en su característica estratégica las que llevan al deterioro de los primeros, comienzan así a generarse esbozos de estrategias para el aprovechamiento racional de los recursos, buscando evitar su extinción fomentando su preservación.

Hardin (1968 p: 1) hace una reflexión acerca de la sobrepoblación humana en relación con los recursos naturales o bienes públicos y comunes existentes, donde señala que el acelerado crecimiento en la cantidad de habitantes en la Tierra es desproporcional con la cantidad de recursos existentes, que son requeridos por los seres humanos para subsistir, recursos de proveniencia natural cuya principal característica es la finitud. Él le llama comunes a los bienes públicos a los cuales todos, por el hecho de ser miembros de una comunidad, tienen acceso, sin importar quién o quiénes los produzcan o colaboren en su producción. Ejemplos de bienes comunes son el aire, el agua, las especies animales y vegetales, el petróleo, la justicia, las carreteras y la seguridad pública, entre otros.

La parte central de su reflexión teórica se centra en señalar que generalmente se piensa que el uso o abuso indiscriminado de estos recursos o bienes comunes, por uno o varios miembros de la comunidad no afectará al consumo de los mismos por otras personas, también miembros de la comunidad, aludiendo a la creencia de que los recursos son infinitos y de pronta regeneración, con lo cual todos podrían hacer el mismo uso descontrolado y con tendencia al crecimiento en su explotación.

Hardin (1968 p: 3) desmiente ese argumento partiendo de que el crecimiento poblacional es mayor que el de los recursos, resaltando que incluso estos últimos ya no siguen regenerándose debido a la sobreexplotación que responde a la elevada cantidad de personas que requieren de ellos para consumo propio o para la producción de otros utensilios o servicios de distinto orden, incluyendo los que no son de necesidad básica.

Señala que el papel de cada individuo es muy significativo si se toma en cuenta la suma de todas las acciones de los demás individuos que forman parte de la comunidad, para ilustrarlo retoma la historia de un grupo de pastores que utilizaban una misma zona de pastos para criar a sus ovejas. En la comunidad, uno de los pastores pensó que a su uso diario podría añadir una oveja más a las que se alimentaban en los pastizales comunes, partiendo de la idea de que el impacto de un sólo animal más afectaría de manera mínima la capacidad de recuperación del suelo y de alimentación para los otros animales. Los demás pastores pensaron también, cada uno individualmente, que podrían tener una oveja más sin que los pastizales se deteriorasen. Sin embargo, la suma del deterioro imperceptible causado por cada oveja arruinó los terrenos, así resultó que los animales, como los pastores perdieron por completo la productividad de las tierras (Hardin, 1968 p: 4).

Ejemplos como el anterior abundan en la actualidad, que podemos apreciarlo en el deterioro de la calidad del agua, disminución en su nivel, afectación por plagas

vegetales, animales y algunos hongos, contaminación, deforestación, extinción de especies animales, esto es precisamente a lo que hace referencia Garrett Hardin con la tragedia de los comunes, dejando de hacer énfasis en lo individual para pasar a tomar en cuenta los efectos de esas conductas individuales pero que ejercidas de manera colectiva sobre el uso de los recursos en suma tienen un efecto devastador sobre éstos últimos, en la mayoría de los casos llevándolos hasta la extinción. En este sentido el alcance de la seguridad pública, vista como un bien común, ha tendido a degradarse con el aumento poblacional, con el aumento en la carencia de otros recursos para la satisfacción de las necesidades humanas básicas, con la corrupción y la falta de transparencia que caracterizan el proceder de los funcionarios y servidores públicos encargados de hacer valer las Instituciones, lo que en la actualidad implica mayor cantidad de recursos tanto humanos como financieros para garantizar que se brinde el servicio a la mayoría de las personas, los recursos ya no son suficientes, ya no son los que se requieren y esto se ha transformado en resultados ineficientes en la gestión de la seguridad pública.

El objetivo principal de la reflexión acerca de la tragedia de los bienes comunes es el de que es un problema de carácter social, no natural, motivo por el cual no podría encontrarse su solución en las ciencias naturales y que tampoco tiene una solución técnica estandarizada tomando como punto de partida el carácter finito de los recursos y las diferencias conductuales entre las personas, resaltando en todo momento que esa misma característica tiene la vida humana. Y encamina sus conclusiones a la búsqueda de sistemas, mecanismos o conductas a partir de los cuáles podría preservarse la continuidad de los recursos, apuntado al uso óptimo, racional y responsable de éstos (Hardin, 1968 p: 10).

La anterior reflexión sirve como base para comenzar a desarrollar la definición de sustentabilidad, término que fue adoptado en 1987 por la Comisión Mundial sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, también llamada Comisión Brundtland, a quien se le atribuye la autoría de tal definición. Sustentabilidad se refiere a la

satisfacción de las necesidades de las generaciones presentes sin comprometer la capacidad de las generaciones futuras para satisfacer sus propias necesidades (CMMAD, 1987 p: 1; García, 1995 p: 46; Bermejo, 2014 p: 15).

La Comisión Mundial sobre Medio Ambiente y Desarrollo se reunió por primera vez en octubre de 1984 con el objetivo de atender un urgente llamado formulado por la Asamblea General de las Naciones Unidas para establecer una agenda global para el cambio. El razonamiento de la Comisión partió de la convicción de que es posible para la humanidad construir un futuro más próspero, más justo y más seguro, de esta manera, publicó en abril de 1987 su informe denominado "Nuestro Futuro Común" (Our Common Future su título original en inglés). Informe que planteaba la posibilidad de obtener un crecimiento económico basado en políticas de sustentabilidad y expansión de la base de recursos (CMMAD, 1987 p: 1; Bermejo, 2014 p: 16).

De acuerdo con este informe, la sustentabilidad depende de acciones políticas decididas que permitan desde ya el adecuado manejo de los recursos para garantizar el progreso humano sostenible y la supervivencia del hombre en el planeta, la misma Comisión señala en el documento, "el informe no pretende ser una predicción futurista sino un llamado urgente en el sentido de que ha llegado el momento de adoptar las decisiones que permitan asegurar los recursos para sostener a esta generación y a las siguientes" (CMMAD, 1987 p: 1). Partiendo de esta propuesta, el concepto de sustentabilidad es la posibilidad de uso o explotación de un recurso, llevándolo a cabo por debajo de los límites de renovación del mismo. Ya que sólo de esta manera podrán preservarse satisfactoriamente las propiedades de tales recursos para quienes conformarán las generaciones posteriores.

El término sustentabilidad ha pasado por una serie de transformaciones a lo largo del tiempo hasta llegar a su conceptualización actual que está basado en el desarrollo de los sistemas socioecológicos para lograr una nueva configuración en las tres dimensiones centrales del desarrollo sustentable: la económica, la social y

la ambiental (Calvente, 2007 p: 1). El concepto de sustentabilidad evoca polémicas de la disciplina económica como son la distribución de los recursos, mencionadas anteriormente, distribución de los derechos de propiedad, las externalidades (positivas y negativas), desequilibrios regionales, sectoriales, ambientales y sus costos, y la internalización de dichos costos sociales por parte del Estado (Benegas, 1998 p: 204).

La sustentabilidad se refiere a la administración eficiente y racional de los recursos, de manera tal que sea posible mejorar el bienestar de la población actual sin comprometer la calidad de vida de las generaciones futuras. Por otro lado, el concepto de sustentabilidad o sostenibilidad hace referencia a la capacidad de permanecer, es la cualidad por la que un elemento, sistema o proceso, se mantiene activo en el transcurso del tiempo, se refiere a la capacidad por la que un elemento o recurso resiste, aguanta o permanece (Bermejo, 2014 p: 17).

En algunos casos, la sostenibilidad se da sin la intervención humana, como una actividad natural, ejemplo de ello es el ciclo del agua o ecosistemas naturales (terrestres, marinos, acuáticos, etc.). Pero también existen sistemas sostenibles propiciados por la actividad humana, en algunos casos implementando el uso de algunos recursos para sustituir otros cuya explotación y propiedades características impedirían su uso al ritmo requerido, con la intención de mantener un equilibrio económico, social y ambiental. También se entiende que la sustentabilidad es una cuestión de grado y de perspectiva temporal, es decir, sólo una economía humana basada únicamente en fuentes energéticas renovables y en los ciclos cerrados de la materia puede ser potencialmente sostenible de manera indefinida. Por lo que ante los cambios que se han presentado a lo largo del tiempo sería difícil regresar a situaciones anteriores en su totalidad, o incluso de manera mínima, pero, por otra parte, sí es posible alcanzar un nivel óptimo con respecto a las necesidades actuales (Bermejo, 2014 p: 32).

Lo sustentable hace referencia a un estado cíclico presente que se mantiene por sí mismo y a la intención de generar un estado similar al presente tomando en consideración el tiempo y otros factores para lograr un aprovechamiento que garantice su existencia o calidad en el futuro (Villavicencio, 2011 p: 8). La sustentabilidad busca dar solución a la preocupación por la equidad y por mantenerla a lo largo del tiempo.

Observó la Comisión Mundial sobre Medio Ambiente y Desarrollo que muchos ejemplos de desarrollo conducen a aumentos en términos de pobreza, vulnerabilidad e incluso degradación del ambiente. Por eso surgió como necesidad apremiante un nuevo concepto de desarrollo, un desarrollo protector del progreso humano hacia el futuro, el desarrollo sustentable (CMMAD, 1987 p: 1; Bermejo, 2014 p: 16). Muchas acciones actuales supuestamente orientadas hacia el progreso resultan sencillamente insostenibles, implican una carga demasiado pesada sobre los ya escasos recursos. Puede que esas acciones reflejen utilidades en las hojas de balance de nuestra generación, pero implica que las futuras generaciones heredarán pérdidas. Lo que sería como pedirles prestados recursos a las siguientes generaciones con la incertidumbre para lograr pagar la deuda en el futuro (Villavicencio, 2011 p: 16).

Uno de los principales retos que enfrenta México en materia de desarrollo es incluir la sustentabilidad como uno de los elementos para la competitividad y el desarrollo social, observándolo desde una perspectiva general de la política pública. Sin embargo, las dificultades para dichos retos son mayores al momento de referirnos a la incorporación de la sustentabilidad y el desarrollo sustentable a las políticas y acciones emprendidas para la gestión de la seguridad pública.

1.2. Desarrollo a Escala Humana

Dentro del pensamiento económico universal, la creencia predominante ha sido que la producción determina las necesidades, es decir, el sistema genera las

necesidades en las personas, o como algunos otros teóricos como Marcuse lo planteaban, que incluso, los humanos cuenten una estructura autodeterminada de necesidades (Max-Neef, 1998 p: 11).

Manfred A. Max-Neef, pone en duda esta idea al presentar su propuesta en 1986, de un Desarrollo a Escala Humana, donde prioriza la dimensión humana sobre las relaciones políticas y económicas, resaltando que la persona es un ser de necesidades múltiples e interdependientes (Max-Neef, 2010 p: 17). Que para la formulación de políticas hay que partir de distinguir entre necesidades humanas y los satisfactores de dichas necesidades, resaltando que estas necesidades humanas no son infinitas, ni inescrutables, ya que se encuentran de manera constante en distintos aspectos y ámbitos de nuestras vidas. Las necesidades humanas son inherentes a todas las personas, igualmente, son finitas e identificables, sin embargo, los satisfactores o las formas de satisfacerlas pueden ser múltiples y variadas (Max-Neef, 1998 pp: 11-12).

En la propuesta de Max-Neef, las necesidades humanas pueden definirse conforme a múltiples criterios, sin embargo, él da prioridad a dos: según categorías existenciales y según categorías axiológicas. Esta combinación establece una clasificación que incluye, por una parte, las necesidades de Ser, Tener, Hacer y Estar; y, por la otra, las necesidades de Subsistencia, Protección, Afecto, Entendimiento, Participación, Ocio, Creación, Identidad y Libertad, ambas categorías de necesidades pueden combinarse en todo momento (Max-Neef, 1998 p: 41; 2010 p: 17). En concordancia, la ONU acepta dentro una lista a la salud, consumo de alimentos, nutrición, educación, empleo, condiciones de trabajo, vivienda, seguridad social, vestuario, entretenimiento y libertades humanas, como los principales componentes del nivel de vida (Garza, 2002 pp: 109-110).

Las necesidades humanas fundamentales, como las mencionadas en el párrafo anterior que integran el sistema propuesto, son las mismas en todas las culturas y en todos los períodos históricos. La diferencia radica, a través del tiempo y de las

culturas, en la manera o los medios utilizados para satisfacerlas. Por tal motivo, es importante resaltar que los satisfactores de dichas necesidades son los que están culturalmente determinados, no así las necesidades humanas fundamentales (Max-Neef, 1998 p: 42; 2010 p: 17).

Cada necesidad puede satisfacerse a niveles diferentes y con distintas intensidades. El autor propone tres contextos para su satisfacción: 1) en relación con uno mismo; 2) en relación con el grupo social; y 3) en relación con el medio ambiente. La calidad e intensidad tanto de los niveles como de los contextos dependerá de tiempo, lugar y circunstancia (Max-Neef, 1998 p: 43).

Se propone distinguir, para su análisis, cinco tipos de satisfactores:

1. Satisfactores destructores. Se refiere a elementos de efecto paradójal que, al aplicarse con la intención de satisfacer una determinada necesidad, aniquilan la posibilidad de su satisfacción en un plazo mediano e imposibilitan, de forma colateral, la realización adecuada de otras necesidades. Están generalmente vinculados a la necesidad de protección y siempre son impuestos.
2. Pseudo-satisfactores. Son elementos que estimulan una falsa sensación de satisfacción de una necesidad determinada. Pueden llegar a aniquilar, a mediano plazo, la posibilidad de satisfacer la necesidad a que originalmente apuntan. Generalmente son inducidos a través de medios de persuasión.
3. Satisfactores inhibidores. Son los que por el modo en que satisfacen una necesidad determinada, dificultan seriamente la posibilidad de satisfacer otras necesidades. Suelen emanar de hábitos arraigados.
4. Satisfactores singulares. Son aquellos que apuntan a la satisfacción de una sola necesidad. Son característicos de los planes y programas de desarrollo, cooperación y asistencia. Son institucionalizados.
5. Satisfactores sinérgicos. Estimulan y contribuyen a la satisfacción simultánea de otras necesidades. Son contra-hegemónicos, buscan revertir racionalidades dominantes, como la de coacción (Max-Neef, 2010 pp: 25-28).

Asimismo, los ubica entre satisfactores exógenos y endógenos. Los exógenos corresponden a las primeras cuatro categorías, por ser habitualmente impuestos, inducidos, ritualizados o institucionalizados, son en alto grado exógenos a la comunidad, se gestionan de arriba hacia abajo. En cambio, los satisfactores sinérgicos, se caracterizan porque se gestionan a partir de actos volitivos impulsados por la comunidad, es decir, desde abajo hacia arriba, en esa misma medida, también pueden ser generados por el Estado (Max-Neef, 2010 p: 28).

De esta manera, al quedar carente de satisfacción cualquier necesidad humana fundamental se presenta una pobreza que, de acuerdo con su evolución y persistencia, puede producir alguna patología, desde lo individual hasta lo colectivo, en la actualidad se puede observar que estas últimas aumentan de manera alarmante. Para combatirlas se han desarrollado diversos modelos de intervención, sin embargo, muchos de esos tratamientos aplicados han resultado ineficaces; por lo que el autor propone establecer estrategias transdisciplinarias para ampliar la perspectiva y facilitar una mejor comprensión de esas patologías colectivas (Max-Neef, 1998 p: 48; 2010 p: 16). Lo cual obliga a observar y a evaluar las condiciones ambientales, las personas y sus procesos, de una manera distinta a la convencional.

De acuerdo con esta perspectiva para el desarrollo, el primer desafío consiste en que los actores políticos, planificadores y promotores del desarrollo sean capaces de incorporar, integrar y manejar el enfoque de las necesidades humanas como base para la orientación de sus acciones y aspiraciones, ya que la evidencia principal es que los problemas sociales actuales se nos presentan, cada día más, como problemáticas complejas con características específicas que no pueden seguir atacándose satisfactoriamente por medio de políticas convencionales, inspiradas por disciplinas reduccionistas que han funcionado en otros contextos y situaciones históricas diferentes (Max-Neef, 1998 pp: 38-39; 2010 p: 15).

Un desarrollo a escala humana debe apuntar hacia una necesaria profundización de la democracia, partiendo de que facilitando una práctica democrática más directa y participativa se puede contribuir a revertir el rol tradicionalmente paternalista del Estado en nuestro país, para trasladarlo a la adopción de un rol estimulador de soluciones creativas que emanen desde abajo hacia arriba y resulten en congruencia con las aspiraciones y necesidades reales de las personas en sus diversos contextos (Max-Neef, 1998 p: 30). El objetivo de una propuesta de desarrollo a escala humana:

“Se concentra y sustenta en la satisfacción de las necesidades humanas fundamentales, en la generación de niveles crecientes de autodependencia y en la articulación orgánica de los seres humanos con la naturaleza y la tecnología, de los procesos globales con los comportamientos locales, de lo personal con lo social, de la planificación con la autonomía y de la sociedad civil con el Estado” (Max-Neef, 2010 p: 12).

La estructuración de una política humanista exige entender la dialéctica entre necesidades, satisfactores y bienes económicos. Esto orientado a promover formas de organización en que los bienes potencien satisfactores para realizar las necesidades de manera coherente, sana y plena. Ya no se trata de relacionar necesidades solamente con bienes y servicios que presuntamente las satisfacen, sino de relacionarlas además con prácticas sociales, formas de organización, modelos políticos y valores que repercuten sobre las formas en que se expresan las necesidades (Max-Neef, 2010 p: 22). En palabras del propio Max-Neef: “La calidad de vida dependerá de las posibilidades que tengan las personas de satisfacer adecuadamente sus necesidades humanas fundamentales” (1998 p: 40).

1.3. Seguridad Pública, bases y orientaciones

El concepto de seguridad proviene del latín *securitas*, que a su vez se deriva del adjetivo *securus*, el cual está compuesto por “se” que quiere decir sin y “cura” que se refiere al cuidado o procuración, lo anterior significa entonces “sin temor”,

“despreocupado” o “sin temor a preocuparse”. Si bien la seguridad es una construcción permanente de la vida cotidiana, el término ha generado algunas polémicas debido a los múltiples conceptos prevalecientes e interrelacionados (seguridad nacional, pública, comunitaria, humana, ciudadana, jurídica, etc.) que circulan en torno a ella (Jiménez, 2002 p: 155; Oswald y Günter, 2009 p: 44).

Previo al uso del concepto de seguridad pública se utilizaba el de orden público, cuyas técnicas de intervención en la esfera de la libertad de los particulares se efectuaba para tutelar una seguridad concebida en un sentido muy amplio y vinculado a la seguridad del Estado. Este concepto de orden público se ha ido desechando por su connotación policial, debido a que las tareas de mantenimiento del orden quedan siempre a cargo de los cuerpos policiales, cuya actuación responde tradicionalmente a la mera constatación de la adecuación de conductas a normas. Dicho concepto está ya superado por el de seguridad pública (Oswald y Gunter, 2009 p: 45).

La seguridad pública engloba la defensa de las Instituciones y el mantenimiento de la tranquilidad ciudadana. El derecho a la seguridad pública implica el derecho individual a la protección de la persona y de sus bienes, el deber de perseguir y detener a los responsables de delitos, así como el derecho a no padecer trastornos que no van más allá de los inconvenientes normales de la vida en sociedad (Oswald y Günter, 2009 p: 45; Chauca y Uribe, 2015 p: 84). La seguridad pública se entiende entonces, como la garantía que debe brindar el Estado para el libre ejercicio de los derechos de todos los ciudadanos. Para darle su efectividad real y garantizarla, el Estado tiene el deber de aplicar determinadas acciones.

El concepto de seguridad pública juega un papel importante respecto al necesario respeto a los derechos proclamados por la Constitución, en tanto que los componentes de la misma brindan resguardo jurídico a la tranquilidad ciudadana y al pacífico disfrute de los derechos. Aún más amplia es la idea de seguridad pública que en un Estado social y democrático de derecho no puede

circunscribirse al sólo y puro orden o tranquilidad de la calle, sino que debe abarcar todas aquellas medidas que tienden a asegurar el normal funcionamiento de las Instituciones (Garza, 2002 p: 100; Peñaloza, 2002 p: 242). La noción de seguridad pública refleja aquella parte de la actuación administrativa que consiste en un aseguramiento preventivo o en una realización urgente y sin demora del ejercicio del derecho; y esta función le corresponde al Estado de modo exclusivo e irrenunciable (Garza, 2002 p: 101; Peñaloza, 2002 p: 243).

La función de la seguridad pública supone un verdadero resguardo de los derechos como premisa indispensable de su pleno ejercicio y no como el resultado de acciones específicas, sino como un componente final de un proceso colectivo que se conforma con una multiplicidad de acciones. Es el sentimiento de protección jurisdiccional, de garantía jurídica, de proximidad policial, de confiabilidad en las Instituciones y en sus responsables, entre otros aspectos, lo que da lugar a la seguridad pública (Valencia, 2002 p: 14; Oswald y Günter, 2009 p: 15).

Haciendo referencia a la seguridad pública como una actividad, se puede decir que es el conjunto de políticas y acciones coherentes y articuladas, que tienden a garantizar la paz pública a través de la prevención y represión de los delitos y de las faltas contra el orden público dentro de la comunidad partiendo del respeto a los derechos establecidos constitucionalmente.

La seguridad pública es la garantía que da el Estado a través de sus Instituciones y servicios destinados a asegurar a la población la cobertura de sus necesidades básicas, de su vida, de sus propiedades, de los bienes públicos y privados, mismos que se ven perturbados a causa de la violencia y otros problemas relacionados con la inseguridad, afectan directamente la necesidad humana básica de protección, con esto se frustran proyectos de vida debido a una estructuración política que no garantiza la libertad, destruyendo así la capacidad creativa de las personas, lo cual conduce a un profundo resentimiento, apatía y

pérdida de la autoestima, valores y derechos humanos, de esta manera, la seguridad pública debe ser el estado de las cosas en que los ciudadanos pueden ejercer sus derechos sin que sean menoscabados, limitados o violados (Max-Neef, 1998 p: 47).

La seguridad pública es una condicionante de bienestar social para que las relaciones entre los ciudadanos y el Estado se lleven a cabo dentro de los principios de la legalidad que incluyen forzosamente el respeto a los Derechos Humanos. La seguridad pública implica la certeza de la población en que sus bienes materiales, su persona e integridad física serán respetados, no sólo por los demás individuos, sino también por parte de las autoridades. La calidad de vida de las personas dependerá de las posibilidades de satisfacer adecuadamente sus necesidades humanas fundamentales (Max-Neef, 1998 p: 40; Valencia, 2002 p: 14; Garza, 2002 p: 110).

La seguridad pública también da fundamento político a las autoridades ya que permite legitimar el ejercicio del poder, la prestación de ésta corresponde a la autoridad y representa la esencia misma del Estado; es un elemento que permite a los regímenes políticos poseer estabilidad y perdurar en el tiempo, de otra manera se pone en riesgo la gobernabilidad (Alvarado, 2012 p: 101). El concepto de seguridad pública ha venido a ser entendido a partir de una perspectiva más compleja que en décadas pasadas. Las amenazas de seguridad van más allá de la esfera militar tradicional para incluir problemas que tienen un impacto directo en la vida de las personas, como son la violencia de pandillas, el crimen cibernético, el tráfico ilegal de drogas, armas de fuego o de seres humanos e incluso el deterioro ambiental (OEA, 2008; Oswald y Günter, 2009 p: 50).

La seguridad pública implica que los ciudadanos de una misma región puedan convivir en armonía, cada uno respetando los derechos individuales del otro. El Estado es el garante de la seguridad pública y el máximo responsable a la hora de evitar las alteraciones del orden social. En este sentido, la seguridad pública es un

bien público y un servicio que debe ser universal, es decir, debe alcanzar a todas las personas, para proteger la integridad física de los ciudadanos y sus bienes.

De esta manera han sido creadas entidades u organismos en todo el mundo encargados de llevar a cabo las acciones pertinentes para lograr que los ciudadanos de una zona o país permanezcan a salvo de actos delictivos y vivan en armonía. Así, por ejemplo, en México existe un Sistema Nacional de Seguridad Pública que, entre otras cosas, lleva a cabo la distribución de las competencias que los municipios o el propio Estado Federal tienen en esta materia.

La seguridad pública se orienta a encauzar el comportamiento de la sociedad mediante acciones normativas, por lo que, se la explica como la garantía que el Estado proporciona con el propósito de asegurar el orden público. Sin perjuicio de lo señalado anteriormente, es importante destacar que el concepto de seguridad pública se utiliza ampliamente en los Estados Unidos y Canadá, para hacer referencia también a la seguridad de las personas y grupos que componen la sociedad. Por el contrario, como se ha señalado en los párrafos anteriores, la misma expresión “seguridad pública”, en América Latina hace referencia a un concepto diferente que alude a la seguridad construida desde el Estado o, en ocasiones, a la misma seguridad del Estado (Oswald y Günter, 2009 p: 41).

1.3.1. Seguridad Jurídica

Como ya se mencionó, el concepto de seguridad ha pasado por diversas modificaciones y ampliaciones con el transcurrir de los años y las necesidades humanas, políticas y regionales, ya sean nacionales o internacionales, buscando en la mayoría de los casos adaptarla a las situaciones contextuales y temporales en cada espacio; a continuación, se detallan de manera breve las distintas acepciones conceptuales acerca de la seguridad, partiendo de sus bases jurídicas hasta llegar a los usos más avanzados que son la referencia de las políticas públicas en la materia actualmente.

Los derechos de seguridad jurídica son los que más clara relación guardan con el concepto de Estado de derecho en sentido formal, y que sientan las bases para hacer valer los derechos de seguridad y de justicia, así como un preámbulo constitucional para los Derechos Humanos. El Estado de Derecho en sentido formal puede entenderse como el conjunto de “reglas del juego” que los órganos públicos deben respetar en su organización y funcionamiento internos y, lo que quizá sea todavía más importante para la materia de los derechos fundamentales, en su relación con los ciudadanos. Se trata del concepto formal de Estado de Derecho como Estado en el que las autoridades y su proceder se encuentran sujetas a las leyes constitucionales y a las normas jurídicas (Díaz, 1991 p: 17; Carbonell 2005 p: 585).

La idea de seguridad jurídica tiene muchas vertientes y se concreta en una pluralidad de significados, por tanto, se expresa en mandatos de carácter formal con respecto a la actuación del Estado y sus órganos, preservando la idea de la división de poderes como sujeción funcional a una serie de reglas, con el objetivo de preservar la libertad de las personas que habitan en el propio Estado, en este sentido, de acuerdo con Lauroba (2003 p: 1246), la seguridad deberá ser siempre el principio inspirador de todo ordenamiento jurídico. Como señala Gregorio Peces-Barba (2003):

“En su dimensión de justicia formal, la función de seguridad jurídica ayuda a limitar el voluntarismo del poder y a crear sensación de libertad en los ciudadanos. Es, por consiguiente, una dimensión esencial para la cohesión social, para la adhesión y el acuerdo de la ciudadanía con su sistema político y jurídico” (en Carbonell, 2005 p: 586).

Existen dos dimensiones principales a través de las cuales se expresa el principio de seguridad jurídica: una que tiene que ver con la previsibilidad de nuestras acciones en cuanto a sus consecuencias jurídicas, y otra que está referida al funcionamiento de los poderes públicos (Lauroba, 2003 p: 1248; Carbonell, 2005

pp: 587-589). En efecto, la seguridad jurídica busca que la estructura del ordenamiento sea correcta, sea justa y que también lo sea su funcionamiento.

La seguridad jurídica es la cualidad del ordenamiento que produce certeza y confianza en el ciudadano sobre lo que es Derecho en cada momento y sobre lo que, previsiblemente lo será en el futuro (Sainz Moreno en Lauroba, 2003 p: 1249). Es la base para establecer ese clima cívico de confianza en el orden jurídico, fundada en pautas razonables de comportamiento, de prevención y previsión, lo cual constituye la función del Estado de Derecho. Lo que supone el conocimiento de las normas vigentes, pero sobre todo de la manera de mantener el ordenamiento para la estabilidad y seguridad de los ciudadanos (Pérez, 1991 p: 24).

El orden social implica, como se ha venido revisando, una delimitación de derechos y deberes entre los miembros de la comunidad. Pues bien, la seguridad, no es otra cosa que la protección efectiva de esos derechos y deberes para la satisfacción de las necesidades humanas básicas, es decir, el amparo seguro de dicho orden, contra cualquiera que pretenda alterarlo, así como la restauración del mismo, en el caso de haber sido violado. Por el contrario, cuando los esquemas de protección establecidos en el momento no son suficientes, el valor se da en sentido contrario, es decir, negativo, como inseguridad (Lauroba, 2003 p: 1248).

La seguridad es otro de los valores de gran consistencia y, por cierto, de importancia básica para la necesidad de protección, porque la certeza de saber a qué sujetarse, es decir, la certeza de que el orden vigente deberá ser mantenido independientemente de las circunstancias, da al ser humano la posibilidad de desarrollar su actividad teniendo como base en buena medida una perspectiva de cuál será la marcha de su vida en referencia a las normas jurídicas (Carbonell, 2005 p: 589).

Para tales objetivos y, como es lógico, se han creado una serie de instituciones jurídicas por medio de las cuales se pretende gestionar la predominancia de la seguridad en la convivencia humana. Así la seguridad debe ser considerada como la garantía para promover, de acuerdo con el orden jurídico, la igualdad y la libertad para que los ciudadanos puedan acceder a la satisfacción de necesidades humanas básicas de distinta índole, procurando que el ordenamiento responda a la realidad social en cada contexto y en cada momento (Pérez, 1991 p: 24).

Al abordar el tema de la seguridad pública es indispensable, como se ha hecho en este apartado, remitirnos a los orígenes jurídicos que sientan las bases para el ordenamiento de la conducta en sociedad desde las instituciones, donde queda claro que el motor principal de las normas jurídicas para la seguridad siempre tendrán como objetivo general establecer un Estado de Derecho que promueva y sustente el acceso a los Derechos Humanos que, asimismo, darán la pauta para la satisfacción de las necesidades humanas básicas, priorizando en todo momento los límites para garantizar el acceso universal. La seguridad jurídica brinda esa base y dota de certeza para la seguridad pública.

1.3.2. Seguridad Democrática

De acuerdo con la Organización de las Naciones Unidas, la democracia es uno de los valores y principios básicos, universales e indivisibles que corresponde a las personas como un derecho humano. De esta manera la democracia no sólo es lo que en la mayoría de las veces convergen los autores en significados y conceptualizaciones, coincidiendo en que se refiere a la voluntad del pueblo como la base de la autoridad de un gobierno, sino que representa en sí misma un medio para la protección y el ejercicio efectivo de los Derechos Humanos (ONU, 2008 p: 1). De lo anterior surge la importancia de resaltar la estrecha relación entre democracia y seguridad pública, lo cual nos acercará al concepto de seguridad pública sustentable, uno de los principales propósitos de este trabajo.

La seguridad democrática plantea la existencia de la necesidad de fortalecer las actividades y presencia de los órganos de seguridad a lo largo del territorio de una nación, y que al mismo tiempo debe ser la sociedad y no sólo los órganos de seguridad, un agente de principal importancia que habría de trabajar en colaboración con el Estado para obtener un resultado satisfactorio frente a las acciones al margen de la ley (Ministerio de Defensa Nacional de la República de Colombia, 2003 p: 4). Lo que implica la creación de redes de cooperación para el mejoramiento de la seguridad. Asimismo, se trata de configurar una política integral de protección a los Derechos Humanos que propicie un proceso sistemático de transformación a largo plazo hacia una cultura fortalecida de respeto a los mismos, pero partiendo de los encargados de impartir y hacer valer la fuerza pública (Ministerio de Defensa Nacional de la República de Colombia, 2007 p: 12).

Para una seguridad democrática, los organismos de la Fuerza Pública deben sujetarse al mandato constitucional de reforzar y garantizar el Estado de Derecho en todo el territorio como condición necesaria para lograr la protección de todos los habitantes del país. Considerando en todo momento mantener la seguridad y la paz actuando con base en los preceptos legales, manteniendo presencia permanente en todo el territorio para promover la seguridad como garante del funcionamiento de la justicia y como generadora de crecimiento económico y rentabilidad social, conduciéndose de manera flexible adaptándose al el contexto para favorecer la coordinación entre las fuerzas con todas las entidades y organismos del Estado (Ministerio de Defensa Nacional de la República de Colombia, 2003 pp: 34-43; 2007 pp: 29-31).

Dejando como evidencia que es sólo fortaleciendo al Estado de Derecho como condición necesaria que podrá garantizarse la protección de cada uno de los ciudadanos, aquí en este punto convergen en importancia la seguridad jurídica, la democracia y el respeto a los Derechos Humanos como precedente para la satisfacción de las necesidades humanas básicas que elevarán la calidad de vida,

como sustento para garantizar la seguridad pública. Si el Estado de Derecho rige plenamente, los derechos y libertades del ciudadano estarán plenamente protegidos; y en la medida en que el ciudadano se sienta protegido, se fortalecerá la participación democrática y, asimismo, la seguridad (Ministerio de Defensa Nacional de la República de Colombia, 2003 p: 13). La seguridad democrática es pues una condición indispensable para hacer valer los Derechos Humanos.

1.3.3. Seguridad Privada

Habiendo definido la importancia de la normatividad jurídica y la democracia como preceptos fundamentales para la seguridad pública corresponde resaltar una diferenciación entre lo público y privado con respecto al tema de la seguridad. La seguridad privada surge en el mundo a partir de la década de los años ochenta para intentar llenar los espacios que no cubrían adecuadamente las fuerzas policiales públicas tradicionales, en un entorno cada vez más complejo frente a amenazas crecientes por la inseguridad provocada por diversos factores (Siller, 2005 p: 105).

Ante este desfavorable panorama que afectaba directamente su economía, muchas empresas y ciudadanos comenzaron a buscar mecanismos de protección con el objetivo de compensar lo que el Estado por sus propias limitaciones y problemáticas internas no ha podido garantizar. La ineficacia de la seguridad estatal y su falta de alcance en ciertos casos ha generado la proliferación del negocio de la seguridad privada, donde distintas empresas se encargan de ofrecer custodios, vigilantes y distintos dispositivos para cualquier ciudadano que pueda pagarlos (Garza, 2002 p: 104; Peñaloza, 2002 p: 241). Por diversas cuestiones, la fuerza pública no cuenta con suficientes policías para cuidar a cada persona o empresa. Por tal motivo, personas u organizaciones empresariales que se sienten en riesgo acuden a solicitar servicios de seguridad privada contratando un custodio permanente para su vigilancia particular (Peñaloza, 2002 p: 242).

Seguridad privada es el conjunto de bienes y servicios brindados por entes privados, para protegerse a sí mismos de delitos, daños y riesgos. En una definición más amplia, se define como seguridad privada al conjunto de bienes y servicios ofrecidos por personas físicas y jurídicas privadas, destinados a proteger a sus clientes, sus bienes y su patrimonio de daños y riesgos, a auxiliarlos en prevención de delitos, siniestros o desastres, y a colaborar en la investigación de delitos que los involucren (Siller, 2005 pp: 106-107).

La seguridad privada habitualmente trabaja en forma auxiliar y complementaria a los organismos de Seguridad Pública del Estado, y requiere previa autorización, licencia o permiso expedido por las autoridades competentes para ejercer. En México, la seguridad privada basa sus fundamentos en la Ley que Establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública, promulgada en 1995 y cuyo Título IV en tres artículos (52; 53; y 54) establece y define esta actividad. Posteriormente, en julio de 2006 fue publicada en el Diario Oficial de la Federación la Ley Federal de Seguridad Privada, que permanece vigente en su última reforma publicada en octubre de 2011. Sus disposiciones son de orden público e interés social y de observancia general en todo el territorio nacional (Siller, 2005 p: 108). La Ley señala que los servicios deben prestarse tomando en cuenta los principios de integridad, dignidad, protección y trato correcto a las personas, evitando en todo momento arbitrariedades y violencia, actuando en congruencia y proporcionalidad en la utilización de sus facultades y medios disponibles.

En nuestro país hay entidades federativas que han tomado la iniciativa de ofrecer servicios de seguridad con carácter de particular o privado, tal es el caso de Michoacán, donde se cuenta con un organismo público descentralizado denominado Dirección de Policía Auxiliar Estatal que distribuye servicios de seguridad a particulares con funciones especiales y específicas para salvaguardar los bienes de quienes lo solicitan por medio de un contrato, pagando cantidades determinadas por el tipo de servicio. Lo cual ejemplifica una disyuntiva más sobre

la calidad de los servicios de seguridad que ofrece el Gobierno de Michoacán, que pone en cuestión el por qué provee servicios de seguridad particulares cuando no es capaz de garantizar los públicos, quedando ahora esta función ineludible del Estado, como la seguridad, también en manos del sector privado.

En este punto, fortaleciendo lo expuesto con relación a la diferencia entre la seguridad pública y la seguridad privada quedan expuestas las formas en que los bienes públicos y los privados se ven afectados por las externalidades negativas generadas por las deficiencias en la gestión de la seguridad pública, un bien público que tiene repercusión directa para la satisfacción de otras necesidades humanas básicas. Bienes públicos son todos aquellos que se producen o se dan de manera natural para todos y de los cuales no se puede excluir a alguna persona, quedando así de manifiesto una de las dos características básicas de éstos, el principio de no exclusión y el de no rivalidad, donde el bien no disminuye por el hecho de que lo consuman un número mayor de personas, siendo por el contrario en el caso de los bienes privados, donde sí se priva a otros de su consumo. Uno de los ejemplos más comunes de bienes públicos es el de la seguridad y la defensa nacional. La provisión de los bienes públicos no es exclusiva del Estado, por lo que puede darse el caso, como el ejemplo mencionado anteriormente, de que sean particulares quienes ofrezcan la provisión de un bien como la seguridad (Benegas, 1997 p: 204).

Siguiendo esta idea se ha sostenido que si el gobierno no provee ese bien, el mercado puede hacerlo, pero generalmente en niveles sub-óptimos, sin embargo, en el caso de la seguridad en el estado de Michoacán puede observarse con claridad que es el Estado quien lo provee en niveles sub-óptimos, razón por la cual resulta necesario para muchas personas recurrir a los servicios de seguridad privada, esto en una mirada general acerca de la producción de bienes y servicios obliga a concluir que en cuestión de seguridad los provistos por el gobierno tienen las características de bienes privados, ya que se encuentran lejos de favorecer a la totalidad de la población (Benegas, 1997 p: 205). Y pone en entredicho lo que

sostiene Mancur Olson (1965 p: 15), quien señala que el Estado es, ante todo, una organización pública que está creada para proveer de bienes públicos a sus miembros, los ciudadanos.

La seguridad privada se ha vuelto un servicio indispensable en muchos casos para cubrir o suplir las carencias en el servicio público, lo que obliga a poner mayor énfasis en mejorar los esquemas de gestión de la seguridad pública y, de igual manera, a plantear la incorporación de la sustentabilidad en la misma, sin dejar de lado que en muchas ocasiones las empresas de seguridad privada, ya sean particulares o estatales, no tienen esquemas bien definidos para la capacitación de su recurso humano y en otros casos operan sin capacitación alguna, lo cual agrava la situación en materia de protección. Es desde este punto que el análisis de la seguridad privada resulta un referente importante para la reflexión que permita ampliar la perspectiva de mejora en los planteamientos para la gestión de la seguridad pública como un bien común.

1.3.4. Seguridad Nacional

Siendo la seguridad un tema de interés público en todo momento por las repercusiones que tiene en todos los ámbitos que componen a una nación y que afectan de manera directa a sus miembros, resulta de principal importancia analizarla desde la perspectiva de la seguridad nacional, que a diferencia de la seguridad privada implica una visión de la totalidad de un país y su población, con sus instituciones y normatividades con un marco democrático de referencia.

La seguridad nacional nace como una precondition para la existencia ordenada del Estado y como un mecanismo de defensa para garantizar la permanencia y la prosperidad. La seguridad nacional en una posición adyacente a los Estados asume una naturaleza política, que la ubica como un fenómeno social adscrita al proceso político (Curzio, 2005 p: 89; Santos, 2009 p: 11). Desde lo ideal se plantea que seguridad nacional debe emparentarse con la garantía de conseguir

los objetivos plasmados en el proyecto nacional como el elemento constitutivo de toda comunidad nacional (Santos, 2009 p: 10).

El concepto moderno de seguridad nacional nació en 1927 luego de que el geógrafo y general alemán Karl Haushofer fundara la Revista de Geopolítica y dirigiera el Instituto homónimo, bajo la idea de que la conducta política y las capacidades militares pueden explicarse y preverse basándose en el ambiente físico y que esta influencia puede llegar a determinar la tecnología, la cultura y la economía de los Estados, su política externa e interna y las relaciones de poder entre ellos (Santos, 2009 p: 9). Desde esta perspectiva, toda nación debe ser capaz de defender tanto su soberanía territorial como a sus habitantes y sus intereses nacionales como un objetivo primordial. De lo anterior es que se deriva un sentimiento latente y constante de protección en un Estado frente a aquellas posibles amenazas del exterior ante la posibilidad de una crisis que afecte de manera interna y desestabilice el orden (Uribe y Chauca, 2015 p: 84).

Generalmente, los ideales presentes en las agendas de seguridad de una nación son los de equilibrio y paz, que se ven representados en capacidad bélica y la habilidad para garantizar el control interno y externo de un país. La confianza de los ciudadanos, la legitimidad, el prestigio ante otros países, y el mantenimiento del bienestar en un Estado se correlacionan con estos ideales y en gran medida con el concepto de seguridad nacional (Oswald y Günter, 2009 p: 227; Uribe y Chauca, 2015 p: 87).

En la actualidad, la seguridad nacional se refiere generalmente a la noción de relativa estabilidad, calma o predictibilidad que se supone beneficiosa para el desarrollo de un país; así como a los recursos y estrategias para conseguirla. Pero es preciso asentar que el nuevo paradigma de seguridad nacional incorpora los temas de la agenda social y medioambiental, como fue acordado en el seno de la Organización de Estados Americano (Oswald y Günter, 2009 pp: 180-185).

Bermúdez (2003, en Santos, 2009 p: 14) considera que en materia de seguridad nacional los retos son mantener la concepción multidimensional de la seguridad que se ha logrado imponer en los debates y evitar que algún tema, como el terrorismo, se vuelva dominante; mantener la perspectiva de cooperación que ha prevalecido al enfrentar problemas de seguridad y evitar la militarización del sistema de seguridad hemisférica; mantener las atribuciones exclusivas de la ONU en el ámbito del mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales. Lo que significa que el desafío es mantener una estructura flexible dentro del sistema de seguridad nacional.

La acción humana se caracteriza por el ejercicio de la libertad y la racionalidad con intereses colectivos e individuales que permean la convivencia social por lo que la articulación armónica de estos en los fundamentos institucionales de la seguridad nacional fungirá como base para alcanzar el desarrollo político, económico, social y cultural. De esta manera, seguridad nacional y desarrollo se posicionan como conceptos indiscutiblemente complementarios como parte de los objetivos, los fines y los medios que corresponden a un Estado (Garza, 2002 p: 111).

Coincidiendo con Herrera Lasso (2003 en Ramos, 2007 p: 41), la seguridad nacional es el conjunto de condiciones necesarias para la soberanía, independencia y la promoción del interés nacional, fortaleciendo los componentes del proyecto nacional y reduciendo al mínimo las debilidades o inconsistencias que puedan traducirse en ventanas de vulnerabilidad, pero principalmente, para garantizar los derechos de los ciudadanos que la componen. La seguridad pública desde la perspectiva de la seguridad de la nación se refiere a la seguridad del conjunto de la sociedad nacional en términos de protección de su integridad física, derechos humanos y constitucionales, de los derechos de propiedad, de los niveles mínimos de bienestar y del acceso a los servicios públicos.

1.3.5. Seguridad Colectiva

La seguridad nacional se refiere a la protección de los intereses de una nación y de la procuración de los derechos de sus ciudadanos, de esta manera la seguridad nacional guarda una relación adyacente con lo que se denomina seguridad interna, que, de acuerdo con Garza (2002 p: 115), alude “a la actividad del Estado que le asegura a la nación una garantía contra los antagonismos y presiones que se manifiestan dentro de un país”, que asimismo, supone la defensa de las instituciones a través de acciones políticas, económicas, psicosociales y, en su caso, militares para lograr los objetivos nacionales y mantener las posibilidades de desarrollo.

De la reflexión anterior se deriva la posibilidad de diferenciar la seguridad nacional de lo que corresponde a la seguridad colectiva, que es el tema del presente apartado. La seguridad colectiva ha recorrido ya un considerable trayecto en el camino de la historia de las ideas, más específicamente, del pensamiento teórico acerca de las relaciones internacionales. Roland N. Stromberg (1952 p: 250) ubica el nacimiento de la noción de la seguridad colectiva como una respuesta, surgida de fuentes emocionales y no intelectuales, a los daños causados por la Primera Guerra Mundial y, en contraposición a lo que se cree comúnmente, fue una iniciativa principalmente de personas sin experiencia en el campo de la política internacional.

De acuerdo con Stromberg (1952 p: 251), la seguridad colectiva se pensó como un mecanismo o modelo para conseguir la paz entre las naciones, coherente con la vitalidad de un mundo conformado por Estados-Nación como agentes indiscutibles de gobierno. El primer intento universal de un sistema de seguridad colectiva lo realizó la Sociedad de Naciones en 1919. Donde se estableció una doble vía, institucional y jurídica, para procurar la solución pacífica de controversias, de acuerdo con la cual, se calificó de guerra ilegal a aquella que se

iniciaba contra todo país que hubiese aceptado los mecanismos previstos en dicho Pacto (Sánchez, 2002 p: 4).

Tras la Segunda Guerra Mundial, se diseñó en la Carta de Naciones Unidas de 26 de junio de 1945, un sistema de seguridad colectiva con el objetivo de lograr que los Estados renunciaran al uso individual de la fuerza en supuestas situaciones de peligro y, a cambio, obtendrían la garantía de que la amenaza o el uso de la fuerza de que fueran objeto sería contestado por la sociedad en su conjunto (Sánchez, 2002 p: 21).

El núcleo conceptual de la seguridad colectiva desde su nacimiento ha sido y sigue siendo prácticamente el mismo: la lógica de todos contra uno, es decir de la colectividad de naciones contra el agresor. De esta manera, si un estado decidía utilizar la fuerza en detrimento de otro, todos los demás asociados se alinearían automáticamente en contra del primero (Guzmán, 2006 p: 2).

Un sistema de seguridad colectiva parte del carácter indivisible de la seguridad, por lo que la inseguridad de cualquier miembro de la comunidad implicaría la inseguridad del conjunto societario. Desde esta perspectiva, cualquier ataque a un miembro de la comunidad habría de interpretarse como un ataque a la colectividad, por lo que es la sociedad, y no el miembro agredido, quien debe reaccionar ante el agresor (Sánchez, 2002 pp: 7-8). Un sistema de seguridad colectiva, en consecuencia, es un sistema en el que los Estados renuncian al uso individual de la fuerza para conformar una especie de bloque integrado por la sociedad en su conjunto, y sería este organismo quien respondería en cada caso.

De acuerdo con lo expuesto, el objetivo primario y preferible para la seguridad colectiva, sería siempre el de disuadir al estado agresor de llevar adelante un ataque, asumiendo que un análisis costo-beneficio debería señalarle que no le convendría enfrentarse al resto del sistema internacional (Guzmán, 2006 pp: 5-6). Denotando de esta manera algunos esbozos acerca de la importancia de

implementar políticas regionales que priorizaran objetivos e intereses en común como el de preservar la seguridad de las naciones a partir de la cooperación, lo que a su vez, simbolizaría la identificación de la necesidad de reducir gastos en intervenciones militares y los costos sociales, económicos, políticos y ambientales que representan, lo que podría traducirse en un mayor y mejor aprovechamiento de los recursos tanto locales como regionales que, por el contrario, podrían invertirse para el desarrollo interno, además de buscar establecer un nuevo orden por medio de reglas de convivencia institucionalizadas, lo que al mismo tiempo intuye esbozos de sustentabilidad en los objetivos y las acciones para la seguridad implementadas por la organización entre naciones.

1.3.6. Seguridad Comunitaria

Dando seguimiento al tema de seguridad colectiva, que se refiere a las acciones implementadas en colaboración y bajo acuerdos institucionales entre las naciones para mantener la seguridad en sus territorios y sus regiones, es momento de revisar un esquema similar, pero que se da al interior de las naciones, entre sus regiones internas a escalas menores en los espacios locales, conocida como seguridad comunitaria.

La seguridad comunitaria basa su actuación sobre nuevos paradigmas que comprometen activamente a la propia comunidad, ya que de ésta y sus autoridades es posible obtener consejos, cooperación, información y la comprensión de los problemas que para los responsables de la seguridad pública se plantea en esta materia (Chinchilla, 2006 p: 2). Esta perspectiva busca retomar la esencia del servicio policial, para brindar mayor seguridad a la comunidad y establecer nexos sólidos y permanentes, a través de un eficiente servicio de prevención, seguridad y protección, generando confianza y protección para la vida y el patrimonio, manteniendo como una constante la responsabilidad, dedicación, esfuerzo para el respeto irrestricto de los derechos humanos y dignidad de las personas (Chinchilla, 2002 p: 3).

La Seguridad Comunitaria plantea algunos aspectos importantes que deben ser tomados en cuenta para la formulación de políticas públicas. En primer lugar, se resalta que en la actualidad existe una relación directa entre la participación de la comunidad en la construcción de la seguridad, y la calidad del modelo democrático que se pretende construir. Es decir, no puede haber democracia, mucho menos seguridad democrática, sin la participación comunitaria para la seguridad. En segundo lugar, se señala que debe verse a la seguridad comunitaria como un proceso integral en donde se encuentra la sociedad mano a mano con el Estado. En donde la sociedad se encuentra vigilante de la institución policial, que es la encargada de brindarle seguridad. Y en donde el Estado debe fomentar el establecimiento de alianzas para diagnosticar aquellos aspectos de la comunidad que generan inseguridad. Es en este punto de encuentro en el que debe basarse conformación de la seguridad comunitaria. En tercer lugar, para adoptar la seguridad comunitaria como uno de los pilares de la política de seguridad pública, se debe asumir que la comunidad participará en la evaluación del desempeño de la función policial, y, al mismo tiempo, la policía deberá reconocer en la comunidad un agente evaluador de su trabajo. En cuarto lugar, mejorar el trabajo policial es lo que dotará de sentido y razón de ser a la seguridad comunitaria, es decir, se empodera a la comunidad en la búsqueda de espacios y estrategias adecuadas para la seguridad. Obtendrá sentido, si las comunidades están y se sienten más seguras, si se recuperan los espacios públicos y se puede vivir en paz en las comunidades. Por último, desde una gestión de la seguridad comunitaria, la institución policial debe ver a la sociedad civil como una aliada, donde la sociedad civil tampoco puede ver a la policía como su enemigo. En ambos casos, se debe fomentar la institucionalización de lazos mínimos de confianza que permitan establecer y concertar acuerdos que mejoren el servicio policial (BID, 2013 pp: 6-8; Chinchilla, 2006 pp: 1-5; González, 2002 p: 125).

Los componentes fundamentales de este modelo se podrían agrupar en cuatro:

1. La intervención que se solicita a la policía es más proactiva que reactiva, procurando que se intervenga sobre las causas que pueden conducir a la comisión del delito.
2. El servicio al cliente, el ciudadano, es la base.
3. La redefinición geográfica de las responsabilidades, ya no las grandes porciones geográficas, sino que la unidad fundamental para la prevención del delito se convierte en la unidad pequeña como el vecindario, por ejemplo.
4. La intervención de la comunidad en prácticamente todas las tareas, desde la tarea de diagnóstico y planeación de las opciones que se implementarán, hasta la ejecución de esas opciones, además del control y evaluación de los planes de trabajo (BID, 2014 p: 3; Chinchilla, 2006 pp: 4-5; González, 2002 p: 133).

La seguridad comunitaria se fundamenta en las investigaciones empíricas de las ciencias sociales sobre el comportamiento humano que han demostrado que las personas y grupos que comparten más sus valores, creencias y metas tienen una mayor posibilidad de lograr un acuerdo común para el logro de algún objetivo. Es decir, si las personas logran compartir algunos valores, creencias y metas sobre la seguridad individual y comunitaria, es posible que cooperen fácilmente para mejorar la seguridad del lugar donde habitan y trabajan (Arévalo, 2011 p: 152).

El modelo comunitario no descarta ni excluye los modelos señalados anteriormente, sino que los complementa a través de una mayor integración de la ciudadanía en las tareas de prevención y una mayor colaboración entre autoridades y sociedad para la resolución de situaciones predelictivas y delictivas, además de fungir como base para la incorporación del componente humano y su implicación particular desde lo local en la gestión de la seguridad pública.

1.3.7. Seguridad Ciudadana

En continuidad con el orden de la exposición, buscando establecer una línea que nos permita aterrizar en el tema principal de este capítulo después de haber definido las características de la seguridad comunitaria, donde se observan planteamientos claros para la incorporación activa y permanente de la ciudadanía para trabajar en colaboración con las instituciones y organismos públicos con el objetivo de fortalecer la seguridad local, partiendo de los recursos humanos con que cuenta la misma, es momento de analizar un concepto que se deriva, precisamente, del interés en incluir cada vez más y priorizar el desarrollo humano en las políticas públicas para la seguridad. Como se ha visto en el desarrollo de este capítulo, se ha partido de lo general como lo son las instituciones, las normas jurídicas, los derechos humanos y la democracia para poco a poco ir matizando la seguridad desde diversos frentes, desde lo internacional, lo nacional y en ese mismo orden avanzando hacia lo local, lo que nos lleva ahora a desembocar en algo tan particular como el ciudadano, es turno pues de revisar el concepto y los orígenes de la seguridad ciudadana.

De acuerdo con la Comisión Interamericana de Derechos Humanos de la OEA, el concepto de seguridad ciudadana surgió fundamentalmente en América Latina en el curso de las transiciones a la democracia como medio para diferenciar la naturaleza de la seguridad en democracia frente a la seguridad en los regímenes autoritarios. En estos últimos, el concepto de seguridad se asocia a los conceptos de seguridad nacional, seguridad interior o seguridad pública, es decir, los que se utilizan en referencia específica a la seguridad del Estado. En cambio, en los regímenes democráticos, el concepto de seguridad frente a la amenaza de situaciones delictivas o violentas se asocia a la seguridad ciudadana y se utiliza en referencia a la seguridad primordial de todas las personas y grupos sociales (BID, 2013 p: 2; BID, 2014 p: viii; Estrada, 2014 p: 94).

Frecuentemente se ha utilizado el término de seguridad ciudadana de manera indistinta en un contexto de política pública para referirse a las políticas dirigidas a impedir todas las actividades perjudiciales contra la persona y la propiedad, independientemente del lugar, la causa o la víctima de dichas actividades. El Banco Interamericano de Desarrollo ha adoptado una perspectiva integrada y multisectorial de la seguridad ciudadana. La seguridad ciudadana, que surgió a finales de 1990 en América Latina como una respuesta democrática a la cuestión de la seguridad pública, se constituye como un paradigma de intervención que prevé la acción multisectorial y articulada sobre las múltiples causas de la violencia y del crimen. Este paradigma, cuya adopción ha sido alentada por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y otros organismos de cooperación internacional, se basa en la acción integrada y el enfoque local de políticas públicas en los diferentes niveles de gobierno (BID, 2014 p: 5). Adicionalmente, propone el desarrollo de soluciones que incorporan la dimensión social o de la comunidad, para asegurar la participación efectiva de la sociedad civil.

El paradigma de la seguridad ciudadana es responsable, entre otros factores, de impulsar una serie importante de reformas de los sistemas de seguridad pública y de justicia (BID, 2013 p: 8). Así, la seguridad ciudadana, se va configurando como una actividad de servicio a cargo del Estado, teniendo la obligación de elaborar diversas políticas (económicas, sociales, culturales) preventivas y punitivas, buscando garantizar la paz social, la tranquilidad y el desarrollo de la vida social libre de peligros (Estrada, 2014 p: 115). La noción de seguridad ciudadana incorpora al ciudadano en la formulación y ejecución de las políticas de seguridad, por lo tanto, la policía sería una consecuencia de las demandas sociales, operaría como una policía de carácter civil y local, proactiva y enfocada al servicio de la comunidad con un interés sobre la seguridad como un bien público (Estrada, 2014 p: 61).

De lo anteriormente señalado, y haciendo una aproximación al concepto de seguridad ciudadana, podría definirse como aquella situación de normalidad en la

que se desenvuelven las personas, desarrollando actividades individuales y colectivas con ausencia de peligro o perturbaciones, siendo además éste un bien común esencial para el desarrollo sostenible tanto de las personas como de la sociedad (BID, 2013 p: 9).

Así, la seguridad ciudadana tiene una doble implicación, por un lado, implica una situación ideal de orden, tranquilidad y paz, que es deber del Estado garantizar y, asimismo, implica también el respeto de los derechos y el cumplimiento de las obligaciones individuales y colectivas. De igual manera puede señalarse que la seguridad ciudadana es en un sentido amplio para el libre ejercicio de los derechos y libertades, el concepto a partir del cual se afirmaría que la seguridad ciudadana se convierte en un valor jurídicamente protegido en todos los ordenamientos (BID, 2014 p: 29).

La seguridad ciudadana aparece estrictamente sólo como una de las dimensiones de la seguridad humana, que se revisará más adelante, pues se la concibe como la situación social en la que todas las personas pueden gozar libremente de sus derechos fundamentales, a la vez que las instituciones públicas tienen la suficiente capacidad, en el marco de un Estado de Derecho, para garantizar su ejercicio y para responder con eficacia cuando éstos son vulnerados (Estrada, 2014 p: 62).

De este modo, es la ciudadanía el principal objeto de la protección estatal. En suma, la seguridad ciudadana deviene de una condición necesaria, aunque no suficiente, de la seguridad humana que, finalmente, es la última garantía del desarrollo humano. Por consiguiente, las intervenciones institucionales destinadas a prevenir y controlar el fenómeno del delito y la violencia (políticas de seguridad ciudadana) pueden considerarse una oportunidad indirecta pero significativa para, por un lado, apuntalar el desarrollo económico sostenible y, por otro, fortalecer la gobernabilidad democrática y la vigencia de los derechos humanos.

1.3.8. Seguridad Humana

El concepto de seguridad humana comenzó a desarrollarse con la intención de conformar un marco normativo dinámico y práctico para hacer frente a las amenazas de carácter intersectorial y generalizado con que se enfrentan los gobiernos y las personas. Dado que las amenazas a la seguridad humana presentan grandes diferencias en el plano nacional e internacional y a lo largo del tiempo, la aplicación del concepto de seguridad humana requiere una evaluación de las inseguridades humanas que sea amplia, centrada en las personas, específica para cada contexto y orientada a la prevención. Este planteamiento ayuda a centrar la atención en las amenazas existentes y emergentes para la seguridad y el bienestar de las personas y las comunidades (ONU, 2009 p: 8).

Este término adquirió relevancia por primera vez con la publicación en 1994 del Informe sobre Desarrollo Humano del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. Al igual que muchos de los intentos de conceptualizar esta idea, la definición ofrecida por el PNUD se centra en un amplio rango de amenazas sobre los individuos (económicas, alimenticias, de salud, medioambientales, comunitarias y políticas), en contraste con los conceptos tradicionales de seguridad que se concentran en un restringido margen de amenazas externas, militares, sobre la integridad territorial y política de los Estados (PNUD, 1994 pp: 26-28; Mack, 2005 p: 11; ONU, 2009 p: 6; Oswald y Günter, 2009 p: 15; Estrada, 2014 pp: 56, 59 y 115).

La aplicación del concepto de seguridad humana es en gran parte resultado de un marco normativo basado en dos pilares que se refuerzan mutuamente: la protección y el empoderamiento, lo que ha permitido disponer de un enfoque amplio que combina normas, procesos e instituciones concebidos en sentido descendente con instrumentos de carácter ascendente en el que los procesos participativos apoyan la importante función que desempeñan las personas como

agentes en la definición y el ejercicio de sus derechos fundamentales (ONU, 2009 pp: 9-12: ONU, 2015 p: 5).

La seguridad humana promueve respuestas que sean amplias, multisectoriales y basadas en la colaboración. Para de esta manera garantizar la coherencia, previniendo la duplicación de tareas y fomentando soluciones integradas que pueden dar lugar a mejoras más eficaces y tangibles en la vida cotidiana de las personas (Mack, 2005 p: 12). Al reconocer que las causas y manifestaciones de las amenazas varían considerablemente en el plano nacional e internacional y a lo largo del tiempo, el concepto de seguridad humana promueve soluciones que están incorporadas en la realidad local y basadas en las necesidades, vulnerabilidades y capacidades efectivas de los gobiernos y las personas.

Puede definirse la seguridad humana como uno de los medios o condiciones para el desarrollo humano, como proceso que permite ampliar las opciones de los individuos, que puede ir desde el disfrute de una vida prolongada y saludable, el acceso al conocimiento y a los recursos necesarios para lograr un nivel de vida aceptable, hasta el goce de las libertades políticas, económicas y sociales (CIDH, 2002 en ONU, 2015 p: 15).

La Comisión de Seguridad Humana de la ONU, en su informe final “Human Security Now”, define la seguridad humana como:

“La protección del núcleo vital de todas las vidas humanas de forma que se mejoren las libertades humanas y la realización de las personas. La seguridad humana significa proteger las libertades fundamentales, aquellas libertades que son la esencia de la vida. Significa proteger a las personas de situaciones y amenazas críticas presentes. Significa utilizar procesos que se basen en las fortalezas y aspiraciones de las personas. Significa crear sistemas políticos, sociales, medioambientales, económicos, militares y culturales que, de forma conjunta, aporten a las personas los fundamentos para la supervivencia, el sustento y la dignidad” (CSH, 2003 p: 4).

La seguridad humana reúne los elementos humanos de la seguridad, los derechos y el desarrollo. Por lo tanto, es un concepto interdisciplinar que muestra las siguientes características: Está centrado en las personas; es multisectorial; es integral; contextualizado; y preventivo (ONU, 2009 p: 13).

La seguridad humana también se basa en una visión multisectorial de las inseguridades. En consecuencia, la seguridad humana conlleva entender de forma amplia las amenazas e incluye las causas de la inseguridad, por ejemplo, con relación a la seguridad económica, alimentaria, ambiental, personal, comunitaria y política. El Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) sostiene que la seguridad humana es un modelo que condensa en siete categorías las áreas en las cuales se puede ver bajo amenaza la seguridad de un individuo, que coinciden con la satisfacción de las necesidades humanas básicas que señala Max-Neef (1998 p: 41), y quedan comprendidas de la siguiente manera (PNUD, 1994 pp: 26-28; Mack, 2005 pp: 11; ONU, 2009 pp: 6; Oswald y Günter, 2009 pp: 15; Estrada, 2014 pp: 56, 59 y 115):

1. Seguridad económica: Ingreso básico asegurado, ante la amenaza de la pobreza;
2. Seguridad alimentaria: Acceso físico y económico a los alimentos que se compran, ante la necesidad de subsistencia;
3. Seguridad en materia de salud: Acceso amplio y garantizado a un servicio de salud competente, ante la necesidad de protección;
4. Seguridad ambiental: Acceso a un medio físico saludable y servicios de saneamiento, ante la amenaza del deterioro ambiental, el agotamiento de los recursos y las necesidades de subsistencia, ocio y libertad;
5. Seguridad personal: Garantía de la integridad física, ante la amenaza de la violencia y las necesidades de protección y libertad;
6. Seguridad de la comunidad: Garantía de libertad política, ideológica, cultural, generacional o étnica, antes las necesidades de entendimiento, identidad y creación;

7. Seguridad política: Garantía de los derechos humanos y fundamentales dentro de un Estado democrático, ante las necesidades de libertad e identidad.

La seguridad ciudadana y la seguridad humana coinciden en que, en términos generales, la seguridad es un tema multifactorial; sin embargo, la seguridad ciudadana tiene como objetivo primordial la prevención social de la violencia y el combate a la delincuencia a partir de la inclusión social en busca del desarrollo de la sociedad, en tanto que para la seguridad humana el desarrollo sólo es uno de los elementos a considerar (Estrada, 2014 p: 64).

La promoción de la seguridad humana ha producido resultados más inmediatos y tangibles que abordan integralmente las causas fundamentales de dichas amenazas, ya que ha emprendido sus acciones a partir de haber determinado cuáles son las prioridades en función de las necesidades reales, la vulnerabilidad y la capacidad de los gobiernos y las personas (ONU, 2015 p: 23). Un elemento fundamental de la seguridad humana es la promoción de sistemas políticos, sociales, económicos, ambientales, militares y culturales que ofrezcan, en conjunto, a las personas los elementos necesarios para alcanzar la paz, el desarrollo y el progreso humano de manera transversal (Mack, 2005 p: 18).

1.4. Seguridad Pública Sustentable

Como ha podido observarse, la seguridad tiene varias acepciones, como un bien público, como un bien común, como un derecho, como una política con sus similitudes y diferencias, con modificaciones que se han dado con el paso del tiempo buscando adecuarse al contexto social y temporal en el que se desarrollan. Han sido de distintos orígenes los hechos en los que se ha generado esa evolución, en algunos casos partiendo de la política internacional, en otros de las características de los fenómenos sociales relacionados con la delincuencia o conflictos bélicos internacionales que han marcado la vida en regiones

continentales, en otros con la intención de priorizar los Derechos Humanos ante las decisiones políticas relacionadas con la justicia y la seguridad pública, de igual manera se han incluido en la agenda de la seguridad aspectos relativos a los recursos y al ambiente (Véase Tabla 1. Comparativo entre conceptos de seguridad, pág. 61).

Sin embargo, resulta indispensable destacar que en la evolución de la noción de seguridad pública su conceptualización hoy es mucho más incluyente. En un principio era por definición directa identificar o relacionar a la seguridad pública con la seguridad nacional o con el orden público, éste último entendido como un estado de legalidad normal en el que la autoridad ejerce sus funciones y los gobernados obedecen sin protesta (González, 2002 p: 127). Esta concepción ha quedado rebasada habiendo resultado insuficiente, por lo que en la actualidad el concepto de seguridad pública, además de garantizar el orden público, debe garantizar el ejercicio de los derechos humanos y las libertades de la colectividad que, a su vez, fomente la sustentabilidad, el desarrollo humano y el ejercicio de la corresponsabilidad sociedad-gobierno.

Deben retomarse esos elementos que han sido abordados por separado en las distintas conceptualizaciones de la seguridad para coadyuvar a la conformación de una seguridad pública sustentable, es decir, considerar la importancia de mantener un Estado de Derecho, priorizando los componentes jurídico y democrático, la seguridad nacional e interior, lo colectivo, lo comunitario, lo privado, lo ciudadano y lo humano que de manera aislada no han logrado consolidar una perspectiva que permita alcanzar los resultados que se requieren para tener una sociedad segura, justa y encaminada hacia el desarrollo.

Surge así la incógnita acerca de cómo incorporar la sustentabilidad en la gestión de la seguridad pública, en virtud de que existe una percepción por parte de los ciudadanos de insatisfacción con la implementación de las políticas que los gobiernos han establecido para tratar de combatir los fenómenos sociales de

inseguridad pública. Ya que la creación de programas de seguridad ha sido meramente coyuntural, apareciendo la mayoría de las ocasiones como una tardía respuesta a fenómenos delictivos que tienen impacto en los medios de comunicación, como los casos de secuestro, el elevado número de ejecuciones o muertes a causa del crimen y su constante aumento. De esta manera, se ha venido trabajando e implementando operativos detrás del crimen, la mayoría de las ocasiones sin éxito, además de la ineficacia de las acciones para la prevención.

México afronta una crisis severa en materia de seguridad pública. Esto parece ser admitido por todos. Ahora, desde todas las esferas se reconoce que hay problemas graves en la seguridad pública. Escuchamos y vemos a cualquier integrante del Poder Legislativo, de la Sociedad Civil y del mundo académico opinar y proponer soluciones. En este sentido, la seguridad pública, como concepto integral e integrador, ha sufrido un proceso errático y desgastante que ha llevado a dar tumbos y no tener una mínima ruta que proporcione certidumbre y confianza (Peñaloza, 2002 p: 241).

En un Estado democrático, la seguridad siempre será un factor principal para coadyuvar al bienestar social y la calidad de vida de la población. Sin embargo, el desenvolvimiento de una nueva cultura y concepción de la seguridad no debe estar enfocada únicamente a la prevención o a la persecución del delito, sino en un nivel superior, orientada a partir del factor humano y la garantía de todos los Derechos Humanos (Martínez, 2007 p: 22).

La noción de seguridad junto con la de policía, son conceptos principalmente analizados desde la esfera de lo político. En la época moderna, la seguridad pública la realizan las instituciones policíacas, principalmente las policías preventivas municipales, estatales y federales en los ámbitos de su competencia, así como las fuerzas armadas con la nueva Ley de Seguridad Interior en la

investigación y persecución de los delitos federales o comunes, de orden militar y lo referente a la seguridad de la nación (Martínez, 2007 p: 21).

Ante esta perspectiva, el Estado Mexicano requiere que los gobiernos federal, estatales y municipales ubiquen a la seguridad pública en su justa dimensión. El Estado Mexicano no ha cumplido con la obligación ineludible de dar una debida protección y defensa a las personas, sus bienes y sus derechos, aunque esta sea una obligación correlativa frente a los ciudadanos. Es indispensable que el Estado proteja el respeto a los bienes jurídicos fundamentales: la vida, la libertad, la integridad física, el patrimonio y el goce de un sano esparcimiento de las familias.

La violencia perturba directamente la necesidad de protección y es así, a partir de una necesidad humana fundamental no satisfecha de manera adecuada que se produce una patología que, como ya se mencionó anteriormente, no sólo es individual, sino también colectiva, en cantidades alarmantes y para las cuales las intervenciones implementadas han resultado ineficaces e insuficientes. Dichas patologías colectivas permanecerán de forma crónica si se continúan utilizando enfoques tradicionales y ortodoxos para atender los problemas de inseguridad pública. Resulta imprescindible partir de reconocer la magnitud y las características de esas patologías colectivas que se presentan dentro de la actual crisis en materia de seguridad y desarrollo, además de ampliar la perspectiva de análisis a la transdisciplinariedad (Max-Neef, 1998 pp: 47-49).

La sociedad civil ha perdido la confianza en el sistema de seguridad pública, se han convertido en los servicios con mayor desprestigio que ofrece el Estado. Se caracterizan por una ausencia de recursos materiales, financieros y humanos con la capacitación y calidad ética que se requiere para realizar intervenciones eficientes. Ante esta situación surge de manera predominante la necesidad de la aplicación de una política pública que reestablezca la confianza y credibilidad de la Sociedad Civil hacia las instituciones de seguridad pública y procuración de

justicia a partir de brindar mayor transparencia, funcionalidad y eficiencia a dichas tareas y al uso de los recursos.

De esta manera, una seguridad pública sustentable implica una exigencia fundamental del hombre que tiene por objeto garantizar la libertad para controlar su destino y disponer libremente de su propia vida, ya que para el ser humano la seguridad es una parte esencial de su naturaleza racional, el ser humano necesita proceder racionalmente, con conocimiento de causa, es decir con certeza para intentar lograr sus fines.

La idea de seguridad pública sustentable está íntimamente relacionada con la percepción de libertad y de orden social, es decir, el ser humano requiere de mayor seguridad en la medida que pretende ejercer plenamente su libertad de manera responsable y cuando valora el orden social establecido que le permite las condiciones para su desarrollo individual (De la Barreda, 2002 p: 33). La seguridad pública es una necesidad de la persona y de los grupos humanos, así como un derecho inalienable del hombre y de las naciones, que bajo cualquier ángulo tiene un valor sumamente relevante.

El concepto de seguridad pública hay que colocarlo de manera horizontal con la sustentabilidad, entendiéndolos en su dimensión e importancia en la medida de lo que representan para el desarrollo a escala humana en un estado como Michoacán con necesidades, intereses y aspiraciones propias, pero también de cada uno de los individuos. Si la acción humana se caracteriza por el ejercicio de la libertad y de la racionalidad, los intereses individuales y colectivos debieran coincidir en un proceso de convivencia social, de tal manera que su articulación estuviese orientada de manera armónica para alcanzar el desarrollo político, económico, social, cultural y, principalmente, el humano (Garza, 2002 p: 110). Seguridad pública y desarrollo sustentable aparecen así, como dos conceptos complementarios dentro de los fines y los medios que corresponde realizar al Estado.

La función de una seguridad pública sustentable se vincula de manera muy estrecha a las ideas de democracia y participación. Una seguridad sustentable consiste en la articulación y coordinación de todos los órganos de gobierno encargados de la educación, la salud, el desarrollo social y, sin duda alguna, la Sociedad Civil misma. De esta manera, la seguridad pública sustentable parte de una visión incluyente con los valores aceptados por todos para encaminar sus acciones a la conformación de una sociedad más justa, favoreciendo la construcción de un estado de gobernanza que a su vez facilitaría, de manera recíproca, la sustentabilidad en la seguridad pública (Recio, 2012 p: 48).

El objeto de una seguridad pública sustentable es la de crear y mantener las condiciones necesarias para que la sociedad y cada uno de sus integrantes ejerzan sus libertades y derechos en un ambiente de tranquilidad, lo que permitirá desarrollar plenamente aptitudes y capacidades en los ciudadanos. Las instituciones a las que corresponde la seguridad pública deben lograr un equilibrio entre el mantenimiento del orden, el respeto de los valores éticos, los derechos humanos y el aprovechamiento de sus recursos.

Tomando en cuenta estas circunstancias, podría decirse que la seguridad pública para integrar la sustentabilidad en su gestión se encuentra ante una situación en la que debe reencauzar sus objetivos y acciones incorporando de manera prioritaria la importancia de garantizar los derechos humanos y las libertades de los individuos, para lo cual las instituciones deben lograr un equilibrio entre el mantenimiento del orden, el respeto de los valores éticos, los derechos humanos tutelados por las leyes, las necesidades humanas básicas y el aprovechamiento de sus recursos, sólo de esta manera se legitimaría, dando cumplimiento a su principal objetivo que es la protección de los valores fundamentales del ser humano (González Fernández, 2002 p: 130).

La seguridad pública sustentable implica formular políticas públicas y programas con acciones para promover un desarrollo a escala humana en función de las

necesidades básicas de la sociedad en contraste con la antigua visión de la seguridad pública en la que el Estado concentraba sus acciones en los aspectos de vigilancia y protección contra la delincuencia, actividades que, sin dejar de ser imprescindibles, se han enfocado únicamente a los efectos y no a las causas de la inseguridad, a las cuales debe darse mayor importancia; entre las que se destacan las relacionadas con la educación, los valores, la cultura, la vivienda, la distribución de la riqueza, el acceso a oportunidades de empleo, el ambiente, los entornos familiar y social (González Fernández, 2002 p: 132).

Constantemente la sociedad es sometida a modelos de intervención, tanto en materia de seguridad pública, como política en general, que desconocen la complejidad creciente de la sociedad real en que estamos inmersos. “Vivimos y trabajamos la construcción de un orden, sin entender lo que es ordenable ni lo que estamos ordenando” (Max-Neef, 1998 p: 34). De manera casi industrializada, reincidiendo en los modelos históricamente implementados, se diseñan soluciones sin haber identificado la génesis real de los problemas públicos (Max-Neef, 2010 p: 15). Al cuestionar y analizar lo visible, lo característico propio de la comunidad se facilitará la generación de alternativas.

La seguridad pública para un desarrollo sustentable y a escala humana, en un amplio sentido, no solamente puede constituirse de policías o custodios, sino que debe incluir a la justicia, la educación, la salud, las finanzas sociales, los recursos, el ambiente, el acceso a los servicios básicos para satisfacer las necesidades humanas, la equidad, los Derechos Humanos, la calidad y otras materias en el orden de la prevención, además de promover un orden político sustentado en una cultura democrática (Max-Neef, 1998 p: 33; Recio, 2012 p: 48).

Un punto clave para la seguridad pública sustentable radica en el significado del desarrollo. Así, el desarrollo significa, por una parte, el mejorar los prospectos para las personas y, por otra, quiere decir, el desarrollo del recurso humano, es decir, se trata de una compaginación entre ambos significados para conformar una

seguridad pública sustentable (Badii, Castillo, Guillen y Abreu, 2007 p: 275). La sustentabilidad física no es suficiente por sí sola, siguiendo a Jacobs (1991 en Badii, Castillo, Guillen y Abreu, 2007 p: 276), el desarrollo sustentable puede adquirir varias interpretaciones dentro de los propósitos gubernamentales entre los que puede considerarse la democracia, la libertad, la justicia social y la seguridad pública. Es decir, la sustentabilidad también debe procurarse en las dimensiones política y social.

Todos los elementos que constituyen la sociedad tienen una relación entre sí, de modo que la sustancia del establecimiento de una política pública para la seguridad pública sustentable debe resultar de la interrelación de cada uno de sus componentes y de la manera en que ellos se estructuran. Es decir, lo que caracteriza a un sistema de seguridad pública sustentable es partir de establecer con toda precisión los sistemas de relaciones que existen entre los elementos que constituyen la sociedad. Se trata de la construcción de un nuevo paradigma de la seguridad pública, menos mecanicista que otorgue el valor debido al componente humano.

Esta propuesta significa reconocer la incompletud e insuficiencia de las teorías económicas, políticas y sociales que han servido de sustento para la orientación de los procesos de gestión de la seguridad pública hasta la actualidad (Max-Neef, 1998 p: 38). Lo que se necesita para establecer la seguridad pública sustentable es un nuevo hombre y un nuevo sistema, lo cual depende de un cambio de cultura, de mentalidad, actitudes y de hábitos enfocándolos ahora al factor humano que los caracteriza (Monzalvo Pérez, 2002 p: 221).

Sin duda, en materia de seguridad pública estamos obligados a construir un nuevo paradigma que se adecúe a las circunstancias actuales; a promover una sensibilización, una perspectiva crítica ante lo que se vive en este momento y nuevos pasajes de acción política. Uno de los desafíos más importantes de esta propuesta consiste en generar el interés de políticos, planificadores, promotores,

pero principalmente, de los actores sociales relacionados con la seguridad pública para incorporar la sustentabilidad y manejar el enfoque del desarrollo a escala humana para orientar sus acciones y propuestas de intervención (Max-Neef, 1998 p: 38).

La ética es un tema crucial para la seguridad pública sustentable. Debe ser una ética desde la raíz de la crisis para remover todos los cimientos filosóficos, culturales, políticos y sociales de esta civilización hegemónica, homogeneizante, jerárquica, despilfarradora, sojuzgadora y excluyente. Debe ser una ética de la vida y para la vida. Una ética para el reencantamiento y la reerotización del mundo, donde el deseo de vida reafirme el poder de la imaginación, la creatividad y la capacidad del ser humano para transgredir irracionalidades represivas, para indagar por lo desconocido, para pensar lo impensado, para repensar las violencias y construir el porvenir de una sociedad convivencial y sustentable, y para avanzar hacia estilos de vida inspirados en la templanza, el pluralismo y la armonía dentro de la diversidad (Tréllez, 2006 p: 10).

Se trata de gestionar una seguridad pública capaz de estimular permanentemente la generación de satisfactores sinérgicos; que integre la realización de las necesidades humanas como el principal motor para el desarrollo; que coadyuve al logro de un desarrollo sustentable encaminado a la autodependencia y a la participación; capaz de articular una interdependencia sin relaciones autoritarias y un entendimiento horizontal entre los seres humanos con la naturaleza y la tecnología, entre lo personal con lo social, de lo micro con lo macro, de la autonomía con la planificación y de la Sociedad Civil con el Estado; que promueva las bases para un orden en el que puedan conciliarse el crecimiento económico, la sustentabilidad, la solidaridad social y el desarrollo humano (Max-Neef, 2010 p: 31-34).

Mediante un marco de protección y empoderamiento, la seguridad pública sustentable ha de promover medidas especialmente centradas en las personas y

específicas para cada contexto, orientadas a la prevención con el fin de reducir la probabilidad de conflictos, contribuir a superar los obstáculos en el desarrollo y promover los derechos humanos para todos (Martínez, 2007 p: 22).

Algunos elementos que, sin duda, deben ser identificados como áreas de oportunidad orientadas desde la seguridad pública sustentable son:

- Analizar la relación de los resultados y los servicios actuales con los objetivos de la agenda en materia de seguridad pública para la corporación policial y los ciudadanos.
- Hacer cuestionamientos a las políticas de seguridad pública desde la perspectiva de la sustentabilidad.
- Aplicar propuestas desde la sustentabilidad para reevaluar las consideraciones de la comunidad.

Hacer concordar la seguridad pública con la sustentabilidad como una estrategia para el desarrollo humano y operativo de la policía implicará la creación de valores, áreas de inversión socialmente responsable, una revalorización de la importancia de la cultura y la educación, transparencia, rendición de cuentas, capacitación profesionalizante, eficiencia en costos operacionales, reducción de costos sociales y reducción de riesgos.

La sustentabilidad ha evolucionado desde la mitigación de riesgos ecológicos (por ejemplo, reducir las emisiones de carbono) hacia lo político con propuestas de valor más holísticas ligadas a la innovación y a la forma de gestionar la solución de problemas públicos. Una instancia de seguridad pública que no analice minuciosamente los costos sociales de sus acciones enfrenta un costo directo y tangible, como la pérdida de recursos y la ausencia de resultados favorables.

Entonces, para hacer a la seguridad pública sustentable es fundamental:

- 1) Comprender la situación actual de las corporaciones policiales, las causas de los problemas de inseguridad, las condiciones y necesidades sociales.

- 2) Considerar la visión externa a las organizaciones gubernamentales, es decir, hacer un seguimiento de los problemas e intereses de la población.
- 3) Fijar las metas de los valores sustentables estableciendo objetivos estratégicos.
- 4) Diseñar iniciativas de política pública desde el enfoque del desarrollo a escala humana.
- 5) Desarrollar el modelo de gestión policial para obtener recursos que permitan mejorar las condiciones sociales.
- 6) Calcular los costos de las acciones en contraste con los resultados esperados.
- 7) Diseñar métodos de evaluación que permitan capturar información precisa.
- 8) Validar los resultados y retroalimentar los procesos.
- 9) Desarrollar las capacidades de gestión y las competencias necesarias a fin de generar valores para todos los involucrados.

La seguridad pública sustentable plantea la planificación de las políticas públicas de forma inteligente y eficiente desde el aspecto humano como su eje central para la gestión.

Una dificultad para incorporar la sustentabilidad en la seguridad pública es que el campo de la sustentabilidad ha sido permeado principalmente por la visión ambientalista; en este sentido y de acuerdo con Badii, Castillo, Guillen y Abreu (2007 p: 275), la sustentabilidad no debe solamente enfocarse en el aspecto biofísico del ambiente, ya que ésta también puede presentarse como estabilidad en la población, en el crecimiento y la utilización de los recursos y en la identificación de los límites estables de sus fuentes.

La seguridad pública sustentable debe considerar la optimización de los recursos, un reordenamiento ecológico, la noción de la pobreza, la coparticipación con las comunidades, una coordinación holística y un cambio de actitud para enfrentar sus problemas característicos. Si un elevado porcentaje de la población en Michoacán

vive en situación de pobreza no se puede esperar vivir en un ambiente de paz, si se pretende mejorar el futuro de la sociedad michoacana con los mismos métodos que hasta ahora se han utilizado, el resultado seguirá siendo un deterioro cada vez mayor de los vínculos sociales y, por tanto, de la calidad de vida de las personas. La seguridad pública sustentable implica un proceso constante de retroalimentación con la sociedad y para que esto se dé se requieren importantes cambios institucionales de fondo (Badii, Castillo, Guillen y Abreu, 2007 p: 283).

Con base en la sustentabilidad, se trata de una seguridad pública formativa hacia pensamiento crítico, creativo y prospectivo, capaz de analizar las complejas relaciones entre procesos naturales y sociales, para actuar en el ambiente con una perspectiva de lo local que considere las condiciones naturales y culturales que lo caracterizan. Entonces se requiere aprovechar al máximo las capacidades que poseen los recursos humanos para comunicarse entre sí y con el entorno como base para desarrollar una sensibilidad que permita contactar con las necesidades básicas de las comunidades (Tréllez, 2006 p: 2). El reto de la sustentabilidad en la seguridad pública radica en el aprovechamiento del recurso humano para educar y formar buscando actuar de manera diferenciada de acuerdo con las condiciones culturales locales.

Una seguridad pública sustentable sería aquella que se fundamente en experiencias educativas, que parta de conocer y de comprender el entorno en función de los procesos naturales y culturales de los cuales forma parte, una seguridad pública por procesos y sobre procesos, y no sólo sobre eventos puntuales o los efectos más desagradables del crimen. Una seguridad pública para el desarrollo a escala humana que fomente la creación de puentes de comunicación entre la educación formal y la no formal. Una seguridad pública sustentable es la que sienta las bases para la participación efectiva, la autodeterminación y la transformación social, que permita recuperar la importancia de lo sencillo ante la complejidad de los fenómenos de inseguridad, de lo local frente a lo global -entendiendo lo global como los efectos del crimen organizado,

esos problemas monstruo que acaparan todos los reflectores al momento de hablar de seguridad pública-, con una visión democrática e incluyente (Tréllez, 2006 p: 3).

“Hay que propiciar mayores niveles de autonomía, de autoestima y de identidad, hay que impulsar procesos de revaloración y de re-encuentro de nuestros saberes, valores y culturas, de manera que se lleve a cabo una participación creativa que plantee alternativas, que establezca formas de cooperación y de solidaridad, que construya nuevos peldaños para apoyar el avance hacia las metas que las comunidades establezcan como propias” (Tréllez, 2006 p: 7).

La idea de una seguridad pública sustentable puede ayudarnos a diseñar una nueva visión, una nueva comprensión, urgente y necesaria para enfrentar los enormes desafíos de inseguridad y desarrollo social. El cambio fundamental por realizar se ubica en el plano ideológico, que es el que ha determinado las características del ambiente actual en que vivimos. Sin embargo, la sustentabilidad en la dimensión de la seguridad pública no es sólo un enfoque ideológico o un objeto de estudio, sino una multiplicidad de posibilidades que pueden ser construidas en las realidades locales con una visión hacia el futuro de las comunidades a través de las rupturas necesarias y de las estrategias multisectoriales, autogestoras y creativas para alcanzarlas (Elizalde, 2004 en Tréllez, 2006 p: 9).

La sustentabilidad en la seguridad pública se refiere al aprovechamiento integral de ese recurso natural, el humano en las figuras del policía y del ciudadano, para propiciar la reconstrucción de ambientes que permitan a las generaciones siguientes y a las actuales mejores condiciones de vida. Se trata de una seguridad desde la escala humana, es decir, atendiendo lo humano desde lo humano.

Los objetivos de la seguridad pública sustentable deben estar armonizados en relación con el desarrollo social, consolidación de ciudadanía, derechos sociales y culturales hacia un desarrollo alternativo. Para que la seguridad pública pueda ser

considerada como sustentable, debe satisfacer las demandas de los distintos grupos sociales, así como promover la equidad social, el desarrollo ambiental y defender la democracia y la participación ciudadana. Por otra parte, la seguridad pública sustentable debe coincidir con un sistema político sustentable y dejar de ser un medio de dominación y control político que por el contrario se empeñe en coartar los derechos de los ciudadanos. La seguridad pública sustentable representa un modo de ampliar la libertad efectiva de las personas y consolidar sus derechos, para tal efecto se requieren instituciones fuertes y democráticas. En este sentido, una seguridad pública sustentable sólo podría darse a la par del desarrollo de un esquema de gobernanza, lo cual puede quedar limitado a la capacidad de un gobierno para impulsar mecanismos políticos y sociales que incrementen la democracia ideal, se trata entonces de coadyuvar a que la agenda de seguridad quede en función de las necesidades de los ciudadanos y no de los partidos políticos (Recio, 2012 pp: 37-40).

Coincidiendo con el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (2010 en Recio, 2012 p: 42), la seguridad pública sustentable debe proveer el espacio donde se alimente el debate público, bajo condiciones de inclusión e igualdad ciudadana, para buscar el bien común. Resaltando que la sustentabilidad se basa en procesos evolutivos y cambiantes de acuerdo con las circunstancias de cada región, caracterizado por mecanismos de transparencia, libertad de pensamiento y asociación, la promoción de igualdad para los ciudadanos y el empoderamiento civil.

El desarrollo a escala humana desde la seguridad pública sustentable implica la obligación del Estado de ofrecer condiciones básicas para el desarrollo como son la educación, seguridad, justicia, bienestar social, ambientes sanos, ingresos justos e igualdad, con lo que una vez cubiertos por medio satisfactores sinérgicos los ciudadanos podrán asumirse como agentes de cambio social libres para coadyuvar en los proyectos para el desarrollo social (Recio, 2012 p: 48).

Uno de los principales desafíos para lograr una seguridad pública sustentable es el de implementar una política verdaderamente sustentable para promover las libertades de las personas y construir más ciudadanía. En este sentido, el rol del gobierno es y debe ser el de reducir las brechas entre la ciudadanía y la clase gobernante. De esta manera, la seguridad pública sustentable se daría como resultado de la suma de libertad política, participación ciudadana e igualdad (Recio, 2012 p: 49).

Tabla 1. Comparativo entre conceptos de seguridad

Seguridad Pública	Seguridad Jurídica	Seguridad Democrática	Seguridad Privada	Seguridad Nacional	Seguridad Colectiva	Seguridad Comunitaria	Seguridad Ciudadana	Seguridad Humana	Seguridad Pública Sustentable
Paradigma: Razón de Estado	Paradigma: Estado de Derecho Constitucional	Paradigma: Estado democrático	Paradigma: La incapacidad e insuficiencia de los servicios del Estado	Paradigma: Proyecto de nación	Paradigma: Régimen internacional de no proliferación de armamento	Paradigma: La participación de la comunidad en un Estado democrático	Paradigma: Estado democrático de derecho	Paradigma: Centrado en el factor humano	Paradigma: Centrado en la seguridad como un Derecho Humano fundamental y como una necesidad humana básica
La seguridad es una atribución del poder	La seguridad es la garantía de hacer valer los derechos fundamentales	La seguridad es una condición que se gestiona en colaboración sociedad y gobierno	La seguridad es un servicio que se puede ofertar de acuerdo a las condiciones del mercado	La seguridad es la paz externa y el control interno	La seguridad es una condición que se alcanza por la unión de naciones	La seguridad es la cooperación entre la comunidad y las autoridades	La seguridad es una condición de libertad expresada en un derecho ciudadano	La seguridad es una condición de protección para el empoderamiento de las personas, la satisfacción de sus necesidades y la autodependencia	La seguridad es una necesidad humana básica y un derecho humano fundamental
El objetivo de la seguridad es el orden público (estático)	El objetivo de la seguridad es hacer valer el Estado de Derecho	El objetivo de la seguridad es reforzar y garantizar el Estado de Derecho	El objetivo de la seguridad es brindar garantías a particulares sobre su patrimonio	El objetivo de la seguridad es garantizar el control interno y el orden público	El objetivo es mantener la paz entre las naciones	El objetivo de la seguridad es fomentar la participación y establecimiento de nexos sólidos para la prevención	El objetivo de la seguridad es garantizar el ejercicio de las libertades (dinámico-valoración compleja entre los derechos y su protección)	El objetivo de la seguridad es el desarrollo humano	El objetivo de la seguridad es el desarrollo a escala humana
La seguridad es un fin en sí mismo	La seguridad es un derecho constitucional	La seguridad es una condición para la democracia	La seguridad es un servicio o un bien privado	La seguridad es la defensa de la soberanía nacional, precondition para la existencia ordenada del Estado	La seguridad es la intervención de todo el bloque en conjunto	La seguridad es una condición que se deriva de la participación democrática	La seguridad es un medio para alcanzar los fines superiores de la democracia	La seguridad es un medio para el desarrollo humano	La seguridad es un derecho humano fundamental, un bien común, un servicio público
La responsabilidad de la seguridad se reserva al Estado y funciona como mecanismo de poder	La responsabilidad recae en las Instituciones	La responsabilidad es compartida entre sociedad y gobierno	La responsabilidad recae sobre la empresa de seguridad	La responsabilidad recae por completo en el Estado	La responsabilidad recae en tratados internacionales, bajo la lógica de todos contra uno	La responsabilidad es compartida entre sociedad y gobierno	La responsabilidad recae en gobierno y gobernados, e involucra intercambios y controles horizontales	La responsabilidad recae en las personas en compaginación con un Estado Democrático	La responsabilidad de la seguridad recae en Estado democrático de manera compartida con la sociedad con procedimientos horizontales de gestión
Individuo-ciudadano	Individuo-ciudadano sujeto	Individuo-ciudadano activo	Individuo-ciudadano	Individuo-ciudadano	Individuo-ciudadano	Individuo-ciudadano motor	El individuo-ciudadano establece	Individuo-ciudadano en	Individuo-ciudadano en constante

espectador	a reglas y leyes para la convivencia	participa en las acciones para su seguridad	espectador, recibe un servicio por el que paga	espectador	espectador	principal, eje activo	una relación activa con su derecho a la seguridad	constante cambio, activo en búsqueda de satisfacer sus necesidades	cambio, activo en búsqueda de satisfacer sus necesidades
El aparato de Estado opera al margen de los ciudadanos (estática)	El aparato del Estado debe operar para garantizar los derechos fundamentales de los ciudadanos	El Estado retomar el control en la mayor parte del territorio en colaboración con sociedad (dinámica)	El Estado sólo interviene para regular la prestación de servicios	Se ajusta a los objetivos del plan de nación	Se opera por medio de tratados y acuerdos internacionales	El aparato del Estado opera en consecuencia con la comunidad	Las instituciones, en un plano de intercambio logran adaptarse ante el cambio social (dinámica)	Las instituciones operan de acuerdo a un enfoque centrado en las personas	Las instituciones se establecen y operan de acuerdo a un enfoque de la seguridad como un derecho humano fundamental y de acuerdo con la satisfacción de las necesidades humanas básicas
Ciudadanos e instituciones en paralelo: control y confianza innecesarios	Ciudadanos e instituciones en paralelo: las garantías son la base de la confianza	Ciudadanos e instituciones en paralelo: la confianza en las instituciones se recupera en la medida en que la sociedad participa	Desconfianza en las instituciones y organismos públicos genera necesidades particulares	Ciudadanos e instituciones en paralelo: control necesario	Los ciudadanos cuentan a partir de que son parte de una nación	Ciudadanos e instituciones en un plano horizontal	El control y la confianza son factores reguladores de la relación entre instituciones y ciudadanos	La realización de necesidades y el desarrollo humano son los factores reguladores entre instituciones y ciudadanos	La realización de necesidades y el desarrollo a escala humana son los factores reguladores de la relación entre las instituciones y los ciudadanos; ambos participan en un plano horizontal
Calidad baja o nula en el servicio, decisionismo e intuición	Normas universales, iguales para todos	Servicios cercanos a la ciudadanía, cercanía	Servicios particulares de acuerdo a las necesidades y circunstancias, baja capacitación y límites en la intervención	Decisionismo, normas de control interno	Decisionismo, normas externas	Decisiones de acuerdo al contexto y necesidades comunes	Perfil institucional progresivamente técnico-profesional	Decisiones de acuerdo al contexto y a las necesidades humanas	Decisiones de acuerdo al contexto y a las necesidades humanas básicas; Servicios cercanos a la ciudadanía,

Fuente: elaboración propia.

Capítulo 2.

Institucionalización de la Seguridad Pública en México

Desde los primeros momentos de nuestras vidas comenzamos a formar parte de círculos y relaciones sociales, de distintos grupos con distintos objetivos o finalidades, cada vez más extensos y complejos que hacen indispensable el establecimiento de normas universales que guíen la conducta social para darle orden a su funcionamiento, además de describir procedimientos para la resolución de conflictos sociales y problemas públicos. Asimismo, por el otro lado, existen las normas explícitas o también conocidas como Instituciones formales, que para alcanzar ese grado de formalidad deben ser enunciadas y promulgadas públicamente de manera escrita por los Organismos Públicos competentes, como el Poder Legislativo; están orientadas a establecer el orden público. Las reconocemos y aceptamos como Constituciones, Leyes y Reglamentos, en estos se establecen responsabilidades civiles, derechos, garantías y procedimientos; se adquieren con la ciudadanía como parte de un Estado de Derecho.

En México el Estado de Derecho y las principales normas explícitas y formales quedan enmarcadas en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, representando la Ley Suprema en el país. Este tipo de normas, generalmente, van acompañadas de sanciones para quienes no las cumplan. Las instituciones formales son iguales para todos, no así las informales que, se asocian a los usos y costumbres de un pueblo o una región y se basan en convenciones, creencias o expectativas.

Una de las principales características del ser humano son las relaciones sociales, se vive en sociedades para facilitar la satisfacción de necesidades, al vivir en sociedad se adquiere una corresponsabilidad y para que tales efectos tengan

resultados favorables se requieren mecanismos de regulación, el principal marco de referencia para establecer reglas son las Leyes.

Cuando se habla de Instituciones también se hace referencia a Organismos Públicos, que han sido creados y diseñados para dar cumplimiento a las Leyes y Reglamentos Públicos, reconocidas por todos los ciudadanos, algunos ejemplos de estas son el Gobierno, Educación, Justicia y Seguridad Pública, entre otras. Son organismos institucionalizados para establecer y vigilar el Estado de Derecho. Para lo cual se requiere de estructuras definidas, concretas y con finalidades claras con el objetivo de impactar a la mayor parte de la sociedad.

“Las Instituciones son las reglas del juego en una sociedad o, más formalmente, son las instituciones creadas por el hombre que dan forma a la interacción humana” (North, 1995 p: 13). Las Instituciones son cruciales para la existencia y desarrollo de una sociedad. Las Instituciones son importantes porque permiten generar confianza y comportamientos dignos de confianza entre la sociedad, son importantes porque dan certeza y ofrecen garantías que facilitan el establecimiento de intercambios o acuerdos para sustentar el bienestar en diversos aspectos de la vida humana, como son el comunitario, el social, el económico, el político y el ambiental, es decir, lo que caracteriza a un Estado de Derecho.

Vivir en un Estado de Derecho significa la participación de los ciudadanos en la toma de decisiones, generalmente a través de representantes, para ordenar las formas de relacionarse por medio de Leyes, leyes de las que no podrá excluirse a ningún miembro. El Estado de Derecho es la representación de la democracia. Asimismo, todo organismo público debe ceñirse a éstas para regir su toma de decisiones. El Estado de Derecho es inherente a todas las actividades humanas, de ahí que de él dependan el desarrollo social y el desarrollo a escala humana. La principal misión de las Instituciones es la de gestionar y aplicar de manera efectiva los derechos humanos y las garantías sociales.

Son las Instituciones y los Organismos públicos quienes tienen que asumir la función de gestionar las políticas públicas, en la actualidad, enfrentándose a un grave problema, los recursos cada vez más limitados, que obliga a replantear o redefinir sus roles. La falta de un correcto orden institucional, así como de una legislación que, de manera ordenada y coherente, asigne funciones y distribuya competencias, ha facilitado que se mantengan problemas públicos que representan elevados costos para la ciudadanía, por la pésima calidad y eficiencia en los servicios, y fomentado la corrupción entre actores políticos, sociales y económicos.

Para hacer frente a tales circunstancias, se requiere de instituciones flexibles que tengan la capacidad de evolucionar adaptándose a las circunstancias históricas, contextuales y a los constantes cambios sociales. Por este motivo, resulta indispensable analizar cuál es el estado de nuestras leyes en materia de seguridad pública para visualizar la perspectiva que se tiene como marco de referencia para abrir el espacio público a un cambio de paradigma que redireccione su gestión.

De esta manera se desarrollará el segundo capítulo de este trabajo, describiendo los orígenes y las características de las leyes y normas que regulan la impartición de la seguridad pública, partiendo del marco federal, para después revisar lo correspondiente al estado de Michoacán y, finalmente, el ámbito local del municipio de Morelia para propiciar un panorama general del marco institucional en que se basa de la seguridad pública.

2.1. La Seguridad Pública en México

Hacer una breve recapitulación acerca de la historia y del estatus del marco institucional de la seguridad pública en México es indispensable para analizar las bases del proceder policial en nuestro país y observar cómo fue instaurándose en

los estados que lo conforman, para de esta manera ubicar dónde es necesario poner atención especial a la hora de plantear reformas al sistema policial y de seguridad pública (Véase Tabla 2. Marco Institucional de la Seguridad Pública en México, pág. 66).

Tabla 2. Marco Institucional de la Seguridad Pública en México

Ley	Marco Normativo
1992: Ley de Seguridad Pública del Estado de Guerrero	Primera ley en México que habló de seguridad pública: - La seguridad pública es una función a cargo del Estado y los Municipios con la participación de la comunidad. - Tiene por objeto salvaguardar la integridad, las garantías individuales y derechos de las personas, preservar sus libertades, el orden y la paz.
1994: Artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos	Reforma constitucional donde se estableció por primera vez el concepto de seguridad pública y los principios institucionales que regirían a las organizaciones policiales; así como los mecanismos para la coordinación entre los gobiernos federal, estatal y municipales; y para el establecimiento de un Sistema Nacional de Seguridad Pública
1994: Artículo 73 Fracción XXIII de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos	Reforma que estableció las facultades del Congreso de la Unión para legislar, expedir leyes y establecer las bases de coordinación entre la Federación, los Estados y los Municipios en el rubro de seguridad pública, así como el ingreso, selección, promoción y reconocimiento de los elementos que integran tal Sistema.
1995: Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública	- Reglamentaria del Artículo 21 de la Constitución, tiene por objeto regular la integración, organización y funcionamiento del Sistema Nacional de Seguridad Pública, así como, establecer la distribución de competencias y las bases de coordinación. - Sus objetivos principales son salvaguardar la integridad y los derechos de las personas, así como, preservar las libertades, el orden y la paz públicos; con lo que comprende la prevención de los delitos, la investigación para hacerla efectiva, la sanción de las infracciones administrativas, así como la investigación, la persecución de los delitos y la reinserción social del individuo infractor. - Las Instituciones de Seguridad Pública deben ser de carácter civil, conducirse de manera disciplinada y profesional en su actuación, rigiéndose en todo momento por los principios de legalidad, objetividad, eficiencia, honradez y respeto a los Derechos Humanos. - Deben establecer e implementar los mecanismos para fomentar la participación ciudadana, además de rendir cuentas en los términos establecidos en la regulación.
2000: Fue creada la Secretaría de Seguridad Pública Federal	Encargada ejercer el mando sobre la Policía Federal Preventiva y coordinar los esfuerzos en la materia.
2005: Creación del Gabinete de Seguridad Pública Federal	Como un nuevo esfuerzo por responder al crimen organizado y así atender los problemas de criminalidad existentes.
2013: Por decreto desaparece la Secretaría de Seguridad Pública Federal	Se transfiere las facultades de esta secretaría a la Secretaría de Gobernación

Fuente: elaboración propia.

De esta manera, la concepción de la *seguridad pública* como una atribución del Estado, fue consolidándose bajo un enfoque principalmente represivo, más que

preventivo, implementando acciones reactivas ante la urgencia de solucionar un problema (Garza, 2002 p: 112; Bergman, 2010 p: 44; Alvarado, 2012 p: 54).

Si bien, la legislación en materia de seguridad pública en México es relativamente joven, su estructuración, sus procesos de gestión, pero, sobre todo, sus resultados y las circunstancias actuales dejan en claro la necesidad, ya urgente, de reorganizar al mismo tiempo que reorientar la toma de decisiones ampliando la perspectiva desde otro paradigma de intervención. En un país con elevados índices de delincuencia, violencia y víctimas de ambas, las Instituciones y los organismos públicos están obligados a utilizar otros mecanismos para atender los problemas, partiendo de la captación de información acerca de los fenómenos, que es la base para la propuesta de alternativas de solución, desde el ámbito legislativo hasta el ejecutivo.

2.2. La Seguridad Pública en Michoacán

En el espacio estatal no es diferente al de la Federación la situación en cuestión de seguridad pública, en Michoacán también se tienen Leyes e Instituciones jóvenes, pero ya con responsabilidades muy grandes, el déficit es muy evidente en uno de los estados con mayor incidencia delictiva, violencia, crimen organizado y muertes relacionadas con el crimen, que ante la juventud de sus Instituciones ha recurrido a estrategias reactivas ante las circunstancias desfavorables, que lejos de resolver, han recrudecido los efectos negativos con acciones represivas, punitivas y violentas, sin dejar de lado la perceptible corrupción que las permea (Véase Tabla 3. Marco Institucional de la Seguridad Pública en Michoacán, pág. 67).

Tabla 3. Marco Institucional de la Seguridad Pública en Michoacán

Ley	Marco Normativo
2002: Primera Ley de Seguridad Pública del Estado de Michoacán de Ocampo	Pretendía la coordinación que comprendiera las acciones tendientes a la consecución de los objetivos de las políticas y programas de seguridad pública para que sean ejecutadas por las autoridades estatales y municipales, principalmente, la formación de la carrera policial y la integración de los registros de información de seguridad pública.
2004: Primera Reforma a la Ley de Seguridad Pública del Estado de Michoacán de Ocampo	Estableció a la Secretaría de Seguridad Pública como dependencia del Estado para encargarse de la toma de

	decisiones en la materia.
2008: Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Michoacán de Ocampo	Aparece en su Artículo 22 como una de las dependencias que conforman la estructura organizacional que habrá de encargarse de las encomiendas de seguridad dentro de las acciones gubernamentales.
2010: Reglamento del Consejo Estatal de Seguridad Pública	Regula la operación del Consejo Estatal.
2014: Ley del Sistema Estatal de Seguridad Pública de Michoacán de Ocampo	Creada con el objetivo de establecer la integración, organización y funcionamiento del Sistema Estatal de Seguridad Pública en el estado de Michoacán; así como, la coordinación entre el Estado y sus municipios, y de estos dos con la Federación; y el marco jurídico del Servicio Profesional de Carrera en las instituciones de seguridad pública de conformidad con la distribución de competencias establecidas en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública.

Fuente: elaboración propia.

Una de las principales coincidencias en las legislaciones federal, estatal y municipal, es lo referente a la coordinación entre los organismos y las fuerzas públicas para administrar las tareas y estrategias con que se atenderán los problemas de inseguridad, donde sobresale un carácter descendente en la organización partiendo de los modelos federales hacia el ámbito local o municipal, con lo que se homologan las estrategias a los Planes Nacional y Estatal, en segundo término, dejando de lado, en muchas ocasiones, las necesidades características del propio contexto municipal para centralizar las acciones.

Esto pone énfasis en lo señalado en el apartado anterior con respecto a la intervención fundamentada en un detallado diagnóstico del ámbito al que pretende atender, por el contrario, partiendo de lo general a lo particular ha venido limitando el impacto de las políticas implementadas para atender los problemas de inseguridad, tanto en los estados, como en las regiones y los municipios, ya que en cada uno se desarrollan fenómenos con particularidades que obligan a considerarlos a la hora de tomar parte.

Así mismo sucede con la institucionalización de los perfiles policiales, se ha tratado de reproducir el modelo de la Policía Federal en el estado de Michoacán y en sus municipios, principalmente, en la capital Morelia, cuando la disposición oficial establecida en la Ley del Sistema Estatal de Seguridad Pública, señala que son las instancias locales de seguridad pública quienes tienen las atribuciones

para proponer las características de los perfiles, su capacitación y su formación de acuerdo con las necesidades locales.

Estas necesidades requieren acciones en diversos sentidos y la Policía no puede permanecer ajena a ello. La seguridad pública no sólo puede conformarse por medio de acciones represivas ejecutadas por los cuerpos policiales y de custodia penitenciaria. La figura del Policía debe asumirse como un agente de cambio social.

El Estado se ha visto rebasado por las necesidades que se han dejado de atender al invertir en estrategias fútiles que sólo han fungido como ineficaces paliativos haciendo más visible el problema. En el Artículo 30 de la Ley del Sistema Estatal de Seguridad Pública se señala que un Programa estatal de Seguridad Pública con sus objetivos y metas deben fundamentarse en un diagnóstico detallado que permita establecer estrategias de acuerdo con las necesidades reales y los indicadores claros para evaluarlas. La situación de emergencia que afecta a manera de círculo vicioso la economía, el desarrollo local, la seguridad, entre otras áreas importantes, pareciera ser más que suficiente para formular un diagnóstico, sin embargo, es conveniente integrar un análisis a profundidad en el contexto, una percepción generalizada de los daños y los efectos no son suficientes para intervenir de manera eficiente.

Es a la Secretaría de Seguridad Pública el organismo al que le corresponde realizar estas importantes labores, así como, presentar las propuestas de intervención al Ejecutivo del Estado, dentro de las cuales debe contemplar las políticas y medidas para propiciar una conducta policial basada en los principios de legalidad, eficiencia, profesionalismo y honradez, además de combatir cualquier abuso o corrupción en la conducta policial, estableciendo un sistema para la formación, capacitación y profesionalización del personal dedicado a las tareas de seguridad pública.

En la Federación, en Michoacán y sus municipios se cuenta con un marco institucional que otorga las facultades para incorporar estos elementos particulares a la gestión de una seguridad pública que pueda facilitar mejores condiciones de vida a la ciudadanía, que permita coadyuvar a la realización de las necesidades humanas básicas y promover un desarrollo a escala humana que tenga impacto directo en los problemas de inseguridad, sin embargo, hace falta echar mano de todas las herramientas disponibles, aprovechar la información que presenta cada espacio con respecto a este fenómeno social y la figura del Policía es un elemento clave para una intervención eficiente.

Capítulo 3.

Modelos Policiales

En el presente capítulo se analizará lo relacionado a los modelos policiales para ampliar el panorama de lo institucional, en materia de seguridad pública, a lo operativo.

3.1. ¿Qué es un Policía?

La palabra policía históricamente ha sido asociada con la seguridad pública, la vigilancia, el orden o la represión y se le vincula con la aplicación de la justicia. Asimismo, se le identifica como un cuerpo organizado para conservar el orden público. A lo largo del tiempo, la Policía ha sido identificada como un órgano ejecutor de la Ley del Estado y, de acuerdo con Peel (1829 en Delgado, 1993 p: 87), la finalidad de la Policía es prevenir o evitar los delitos y el desorden. Aunque en la actualidad en nuestro país, también se le relaciona con lo opuesto, es decir, la corrupción, la violencia y el crimen organizado, desafortunadamente (Chigüindo, 2009 p: 4).

Para muchos historiadores, la palabra policía ha tenido otra connotación, ya que durante bastante tiempo se le ha vinculado con el concepto de ciudad, con su organización y con todos aquellos elementos que de forma ideal permitirían un mejor desarrollo de la comunidad. En este sentido, para la palabra policía se han reconocido varias acepciones: la primera de ellas, proveniente del latín, expresa una relación entre los conceptos de “*polis*” (ciudad) y de “*politicus*” (relativo al gobierno); una segunda, que surge del griego “*politikos*”, hace referencia a lo relativo a la ciudad, al Estado y lo perteneciente al gobierno; y una más, que la define como civilización, buena crianza y aseo. De esta manera y de acuerdo con sus raíces grecolatinas la palabra Policía proviene de las palabras “*politeia*” y “*politia*”, que se refieren al régimen de la ciudad, a su forma de gobierno y a su

constitución. De ahí que haya sido tomada para designar un cuerpo creado para mantener el orden público (Hernández, 2005 pp: 10-11; SNSP, 2011 p: 115). En el Diccionario de la Real Academia Española, Policía se define como: "Cuerpo encargado de velar por el mantenimiento del orden público y la seguridad de los ciudadanos, a las órdenes de las autoridades políticas" (Delgado, 1993 p: 87; Hernández, 2005 p: 11). Estos significados presentan dos etimologías: una que se entrelaza con la ciudad, con el buen gobierno, la sociedad, la vida cotidiana y la moralidad, y otra que se vincula con el cuidado, la seguridad, la vigilancia, la prevención y el control. La Policía aparece como una organización que representa al Estado, con la justicia y el ejército. De hecho, la Policía guarda estrecha relación todo lo referente al Gobierno, al Estado y a la Sociedad (Hernández, 2005 p: 13).

Se observa entonces, que la misión de la Policía y del Policía incluye los siguientes elementos: mantener el orden público, proteger la integridad física de las personas y sus bienes, prevenir la comisión de delitos y salvaguardar los derechos de las personas. De esta manera, la razón de ser de la policía consiste en la preservación de ciertos valores para la convivencia social. En este sentido, el Policía, es visto como un agente de cambio social que simboliza o representa la imagen de la autoridad del Estado y tiene a su cargo mantener el orden público. (SNSP, 2011 p: 116).

El Policía es también un funcionario que, para lograr los altos fines de su misión, está investido de autoridad. La autoridad de la Policía y su posibilidad de utilizar la fuerza tienen la finalidad de facilitar el servicio que presta a la comunidad y se fortalece en la medida en la que sirve realmente a ese propósito. El Policía es un agente social porque su actuación contribuye a que la sociedad mejore o se deteriore, es un agente social porque se encuentra en muchas situaciones a la vista del público, y de su actuación depende la imagen que los ciudadanos se forman no sólo de él, sino de la Policía como corporación e institución y de la sociedad en general (SNSP, 2011 p: 120).

A la agencia se le denomina Policía y se le puede definir como un Órgano Civil y profesional del Estado, responsable de hacer cumplir la Constitución y la Ley de manera imparcial y en estricto respeto de los Derechos Humanos, protegiendo la vida y la propiedad, sujeta a control, obligada a rendir cuentas y capaz de fomentar, hacer y mantener una convivencia democrática, segura y agradable (Sotelo, 2000 p: 17; Varenik, 2005 p: 11; Chigüindo, 2009 p: 15).

Cuando se habla de policía, también se está haciendo referencia de manera directa a la paz, la convivencia pacífica y la armonía social, que el Estado tiene la obligación de garantizar en beneficio común, por lo que se han conformado dentro del concepto de policía una serie de facultades que se señalan a continuación (Delgado, 1993 pp: 88-92):

- A. La Policía como poder. Facultad del Estado para regular en beneficio de la comunidad.
- B. La Policía como función. Representa la protección de las libertades y los derechos.
- C. El fin de la Policía. La prevención.
- D. La Policía como servicio. Con la finalidad de satisfacer necesidades de la población.
- E. La Policía como Norma. El Estado de Derecho.
- F. La Policía como Institución. Filosofía, principios, doctrina, objetivos, política e ideología.
- G. La Policía como profesión. Tarea permanente de dedicación y formación.

La Policía es una Institución clave en la prevención del delito, el mantenimiento del orden público, la investigación y combate del crimen. El éxito de cualquier gobierno depende, en gran medida, de contar con organizaciones policiales modernas, altamente profesionalizadas, capacitadas, respetuosas de la legalidad y los derechos fundamentales de los ciudadanos (Zepeda, 2010 p: 2).

3.2. Perfil Policial

Para delinear las particularidades de la propuesta que será expuesta más adelante en este trabajo, resulta indispensable partir de las generalidades y coincidencias que históricamente se han dado en la conformación de los perfiles policiales tanto en el ámbito internacional como en el nacional y en el local, para después profundizar en el análisis de estas últimas en los contextos más recientes, que será el objeto en los siguientes apartados del presente capítulo.

De acuerdo con la Real Academia Española, al hablar de perfil nos referimos al conjunto de rasgos peculiares que caracterizan a alguien o algo, que parte de un diseño especial para que cumpla una determinada función, es decir, son consideraciones en la conducta o en el trato social. Un perfil es una descripción detallada del conjunto de capacidades y competencias que identifican la formación o el comportamiento de una persona para encarar responsablemente las funciones y tareas de una determinada profesión o trabajo, un perfil refleja la forma de ser ideal esperada.

¿Cuál es o cuál debe ser el perfil de un policía? Con mucha frecuencia, ante las condiciones de inseguridad y las negativas percepciones que existen acerca de los cuerpos policiales y de sus elementos operativos, surge la pregunta acerca de cuáles son las características que deben considerarse como parte del perfil que debe cumplir un policía, ya que de su forma de ser y, aún más, de actuar, dependerá la seguridad de las demás personas.

Las sociedades le han asignado al Policía atributos específicos que corresponden a demandas culturales, sociales, políticas y económicas propias del contexto. En este caso han sido las demandas de orden político de acuerdo con el régimen las que se priorizan en la construcción de un modelo de policía. “Es decir, principalmente desde el poder” (López Portillo, 2000 p: 5).

Hubo una época, en las primeras policías que se registraron, en la cual el perfil psicológico era muy similar al de los delincuentes. Bajo el argumento de que un policía debe empatizar mucho con el delincuente para predecir su comportamiento delictivo, desde esta perspectiva, un delincuente podría ser un buen policía porque ya conoce su forma de actuar. Asimismo, muchos delincuentes han dejado importantes aportaciones a la criminalística, criminología y la ciencia policial, de las cuales se siguen formando policías en la actualidad. Sin embargo, los delitos y la forma de cometerlos también han tenido una evolución sustancial, por tal motivo, la policía se ha visto obligada a modificar la forma de combatirlos diversificando los perfiles policiales para lograrlo, así el perfil de un policía con rasgos de delincuente quedó superado (López Portillo, 2000 p: 4-14 y 17; Arellano, 2008 p: 13).

Actualmente, pueden encontrarse diversos perfiles policiales específicos que dependen de la unidad operativa a la que pertenezcan y de las funciones que desempeñan, la especialización ha hecho que las formas actuar requeridas sean distintas y por lo tanto el personal que las realiza. Así, los agrupamientos de Policías Operativos, Policías de Proximidad, Policías de Investigación, entre otros son conformados con perfiles para fines distintos, al igual que los criterios de admisión, en cada unidad se busca un perfil determinado, que generalmente, tiene que ver con el grado académico del concursante.

Aun así, han existido rasgos o pautas de conducta que coinciden de base entre los distintos perfiles policiales, características comunes que han sido consideradas como indispensables para que los elementos policiales lleven a cabo sus funciones de manera eficaz. Sumadas a una serie de especificaciones físicas, dichas características conductuales y emocionales suelen ser las siguientes:

- Tolerancia
- Disposición a la cooperación
- Facilidad de palabra
- Asertividad

- Gusto por la aventura y las emociones fuertes
- Autorregulación
- Estabilidad emocional
- Trabajar bajo una gran presión
- Alta capacidad empática
- Habilidades interpersonales
- Dotes de liderazgo
- Alta motivación
- Disposición a largas jornadas de trabajo
- Mostrar buen afrontamiento del estrés
- Gusto por el trabajo en equipo
- Seguimiento de órdenes
- Alta capacidad para la resolución de conflictos
- No padecer ningún tipo de trastorno psicopatológico, de personalidad o adicción.

Variando la preponderancia de algunas de éstas de acuerdo a las funciones a desempeñar. Mismas que, generalmente, son evaluadas por medio de pruebas psicométricas estandarizadas, para lo cual ya se han diseñado procesos de evaluación exhaustivos de los candidatos que pretenden formar parte de alguna corporación policial.

3.3. Modelos Policiales

Un modelo policial es el conjunto de normas, órganos, recursos y procedimientos entre estos, que se articulan y actúan de forma coordinada con la finalidad de contribuir a garantizar la seguridad de los ciudadanos (SESNSP, 2011 p: 11). Se trata del marco estructural necesario para favorecer la adecuada asignación y aprovechamiento de los recursos para fomentar la eficiencia y la eficacia, que a su vez constituye la acción de homologar y estandarizar metodologías de actuación policial. El modelo policial representa las bases de coordinación, los

procedimientos sistemáticos de operación, los protocolos de actuación y medición, la forma de organización de las corporaciones de seguridad, es decir, son las políticas implementadas dentro de la función policial. Los modelos policiales y de seguridad en cada país se determinan por el sistema político y social imperante en los distintos momentos históricos de esa comunidad, siendo una entidad dinámica que tiene que cambiar y adaptarse a las necesidades y situaciones que se requieran para mantener la situación de seguridad que la sociedad necesita para avanzar y prosperar en los demás ámbitos de su realidad (SESNSP, 2011 p: 12).

En todo el mundo se han adoptado distintas estrategias de gestión y modelos policiales para la intervención frente a los fenómenos de inseguridad que han variado según el país y su contexto histórico, social, económico y político. Para el objeto de este trabajo es importante describir tales rasgos que caracterizan a cada modelo para ofrecer un marco de referencia que permita identificar cómo se han ido adaptando al contexto de Michoacán para articular respuestas a la inseguridad. Guillén en 2015 ubica siete modelos a partir de los cuales se han desprendido las diversas modalidades en todo el mundo: Gubernativo, Profesional, Comunitario, Orientado a problemas, Guiado por la inteligencia, Tolerancia cero y De aseguramiento (Véase Tabla 4. Modelos policiales, pág. 82).

Modelo Gubernativo. Actúa con dependencia directa del Gobierno, que es quien dicta las órdenes de actuación policial. Su finalidad esencial es el mantenimiento y protección del orden político, bajo el principio de legalidad, el reconocimiento y la garantía de derechos de los ciudadanos (Guillén, 2015 p: 183). Es un modelo de origen francés, que a partir de la Revolución Francesa se difundió por todo el mundo (Guillén, 2015 pp: 186-190). Se le considera un modelo impropio de los países democráticos por su similitud con el antiguo régimen o los países autoritarios, es un modelo atrayente para sistemas políticos con democracias débiles (Jar, 2000 p: 19 en Guillén 2015 pp: 185, 197). Es frecuente que las intervenciones policiales bajo este modelo impliquen la limitación de derechos de

los ciudadanos, acciones que generalmente están establecidas de manera formal en las leyes (Guillén, 2015 p: 199).

Los ciudadanos juegan un papel ambivalente, son un medio de legitimación de las acciones y la existencia policial, pero no intervienen en ellas (Guillén, 2015 p: 213). La organización policial es estructurada como una burocracia efectiva, ejecuta órdenes con carácter centralizado y jerárquico e incorpora cierta militarización (Guillén, 2015 p: 218). Sus códigos deontológicos o de ética policial son de origen externo a la organización, generalmente proceden de los órganos legislativos o del Gobierno (Guillén, 2015 p: 223). El principal método de trabajo de este modelo es la patrulla policial uniformada para mantener el orden público y la presencia del Estado de manera visible en todo el territorio (Guillén, 2015 p: 225).

Modelo Profesional. Originario de los Estados Unidos por August Vollmer, jefe de la Policía de Berkeley entre 1905 y 1932. Actúa en función de un saber y procedimientos específicos considerados como idóneos para garantizar la seguridad de los ciudadanos, con una formación policial equiparable al nivel universitario. Busca fortalecer a la policía ubicándola en una posición de neutralidad frente a los procesos políticos (Guillén, 2015 p: 236). Los mandos policiales deben estar capacitados en las más modernas técnicas e instrumentos de gestión (Guillén, 2015 pp: 243-246).

Su función es la lucha contra la delincuencia (Guillén, 2015 pp: 253-254). Los ciudadanos son vistos como sujetos pasivos y receptivos en todo momento de las acciones para la seguridad otorgándoles el mismo servicio a todos (Guillén, 2015 pp: 259-260). Presenta un funcionamiento estrictamente burocrático, con una estructuración jerarquizada y funciones específicas que se atribuyen de acuerdo al grado de especialización con guías de procedimientos protocolizados para cada caso. Sólo se sujeta a controles internos (Guillén, 2015 pp: 262-263).

Modelo Comunitario o Policía como servicio público de seguridad. Su finalidad es conseguir sus objetivos con la participación del público. Se apega de

forma estricta a la Ley y su dependencia gubernamental se da sólo de manera formal. Este modelo tiene sus bases en el sistema policial del Reino Unido (Guillén, 2015 pp: 285-291). Su prioridad es la de proveer al público un servicio de seguridad. Para diseñar sus estrategias de intervención parte del reconocimiento de las necesidades de los ciudadanos y tienen que ser éstos quienes las manifiesten, desde esta visión, los ciudadanos también tienen el poder y la responsabilidad de mantener la seguridad en colaboración y guiados por la Policía (Guillén, 2015 pp: 295-297). La prevención es preferente sobre el uso de la fuerza para evitar costos sociales y soluciones violentas, priorizando la paz en el respeto a la pluralidad y la democracia para gestionar el orden público (Guillén, 2015 pp: 300-304).

La organización policial es vista como una dinámica flexible y plural con las siguientes características: Formación profesional; Marcada descentralización para la toma de decisiones operativas, con responsabilidades compartidas de todos los niveles; Priorización del contacto con el público en la organización operativa; Incorporación razonable de la tecnología; Las encuestas que recogen la percepción de la población son instrumentos habituales de evaluación (Guillén, 2015 pp: 316-325).

Policía orientada a los problemas. Su finalidad es la de ofrecer un servicio público que mejore las condiciones de vida de la población, es decir, atender todo problema que la afecta, para lo cual adecuó su metodología de trabajo, abandonando el apego a la reacción y estricta aplicación de la ley, este modelo fue desarrollado por Goldstein en 1979 en Estados Unidos (Guillén, 2015 p: 352).

Por tal motivo, en primer lugar, la Policía debe obtener toda la información posible, desde todas las perspectivas disponibles acerca de los fenómenos que requieren su intervención para analizarla buscando detectar las aristas principales para elegir una respuesta adecuada que permita diseñar actuaciones destinadas al tratamiento del origen del problema. Su objetivo principal es afrontar la resolución

de los problemas que afectan a la seguridad con la solución que más contribuya a su reducción, sea un tema propiamente policial o no. Su trabajo se centra en la prevención situacional. Resalta ciclos constantes para evaluación de la eficacia de sus estrategias de acción. Para este modelo, la Ley también es un instrumento para la solución de problemas. La Policía Orientada a Problemas se legitimaría en la medida en que es capaz de solucionar los problemas (Guillén, 2015 pp: 354-359).

Policía guiada por la inteligencia. Se desarrolló a partir del nuevo modelo nacional de inteligencia para Inglaterra y Gales que surgió en el año 2000, propuesto por la Asociación de Jefes de Policía, es una estrategia producto de la existencia de un amplio conglomerado de información acerca de los delitos, además de avances teóricos y tecnológicos ante la necesidad de mayor eficiencia en la administración de los recursos para la disminución de la delincuencia. Se basa en los criterios gerenciales de la empresa privada y parte de la realización de un análisis para la distribución adecuada de los recursos. Plantea situar las acciones con base en la investigación de acuerdo con el tipo delictivo para que sea atendida por el nivel de gobierno que domine el contexto. Se centra en la delincuencia y enfatiza el cumplimiento de la ley. Representa la introducción de nuevas técnicas y metodologías más efectivas para combatir la delincuencia, de esta manera guarda similitud con el modelo profesional y la policía orientada a los problemas (Guillén, 2015 pp: 361-362).

Tolerancia cero o el *Broken Windows Policing*. Son políticas policiales implementadas por la Policía de Nueva York a partir de 1994 y persiguen de manera estricta cualquier pequeña infracción para retomar los espacios públicos (Guillén, 2015 pp: 363-365). Se organiza de acuerdo a los criterios de la empresa privada (Guillén, 2015 pp: 367). Los puntos centrales de esta política son: Identificación de los lugares con mayores índices delictivos; Aplicación estricta e implacable de la Ley de manera focalizada; Aplicación de los conocimientos técnicos y profesionales en el territorio específico; Centrada en el combate a la

delincuencia; Establecimiento de un sistema de estadística policial; Establece criterios claros y públicos de responsabilidad para los mandos policiales; Prescinde de los aspectos comunitarios y las diferencias; No incorpora la colaboración con otros servicios u organismos públicos; y Utiliza la tecnología para mejorar la gestión de la organización (Guillén, 2015 pp: 365-374).

Policía de aseguramiento o Policía de barrio. Son estrategias que surgieron a principios del presente siglo en Inglaterra y Gales con el objetivo de conseguir que la población percibiera un incremento real de la seguridad subjetiva. Intenta abordar todo aquello que genera inseguridad entre la ciudadanía, ya sea desorden o delitos. Es un modelo que pretende regresar a los orígenes de la Policía inglesa, en contacto directo con la población y en su comunidad. A diferencia del modelo de tolerancia cero, este requiere implicar a la población en la identificación de las prioridades que la policía debe afrontar, que interviene de acuerdo con tres bloques de actividades:

1. Orientadas a la solución de problemas.
2. De implicación para la comunidad.
3. Para visibilizar la autoridad (Guillén, 2015 pp: 377-378).

Tabla 4. Modelos policiales

Modelo	Objetivo	Relación con la Ley	Relación con la comunidad	Forma de Operación	Método de Prevención	Forma de Organización	Perfil
Gubernativo	Mantenimiento, protección del orden público y supervivencia del sistema político	Parte de la separación de poderes, bajo el principio de legalidad, el reconocimiento y la garantía de derechos de los ciudadanos	Autoritario, poca o nula democracia; Los ciudadanos juegan un papel ambivalente, son un medio de legitimación de las acciones y la existencia policial, pero no intervienen en ellas	Patrulla policial uniformada y presencia visible en todo el territorio; Dependencia directa de las órdenes del Gobierno; Control de la información y del orden en los espacios públicos	Intervenciones de control	Burocrática; Adopta un carácter centralizado y jerárquico, con cierta militarización	Autoritario
Profesional	Consolidar a la policía como una profesión con personal formado al máximo nivel técnico para enfrentar las problemáticas de seguridad	Neutralidad ante los procesos políticos; Máximo nivel ético en la actuación policial	Los ciudadanos son vistos como sujetos pasivos y receptivos en todo momento; Los valora en dos momentos en 1. Como destinatarios de consejos de seguridad y 2. Como poseedores de información relevante para la actuación policial	Actúa en función de un saber y procedimientos específicos considerados como idóneos para garantizar la seguridad; Incorpora bases científicas	Parte de la información acerca de los fenómenos sociales para el diseño de procedimientos de actuación; Aprovecha los avances tecnológicos	Estrictamente burocrática; Con estructuración jerarquizada; Funciones de acuerdo al grado de especialización; Procedimientos protocolizados; Comunicación interna entre los diversos niveles necesaria para cumplir funciones adecuadamente; Controles internos	Técnico-profesional-científico
Comunitario	Servicio público, cuyo objetivo es lograr consensos sobre los bienes y valores objeto de protección y sobre los temas objeto de su intervención con la participación del público	Se apega de forma estricta a la Ley; La Ley es un marco de referencia para la legitimación y demostración de imparcialidad, trata de servir a la Ley sin ejecutarla pura y simplemente, ésta es vista como un instrumento, pero no el único para las actuaciones policiales, se abre la oportunidad al criterio del servidor	Diseña sus estrategias de intervención a partir del reconocimiento de las necesidades de los ciudadanos; Los ciudadanos también tienen el poder y la responsabilidad de mantener la seguridad; El público es un actor político importante y socio para la seguridad	Busca de responder a las necesidades específicas de cada comunidad para disminuir los problemas de inseguridad; Pone énfasis en la capacidad de asociación de la policía con la comunidad para favorecer la cohesión y solidaridad; Entrega un servicio de calidad mediante respuestas personalizadas partiendo de las realidades locales	La prevención es preferente sobre el uso de la fuerza para evitar costos sociales y soluciones violentas; La comunicación con el público es el eje central	Dinámica, flexible y plural; Su dependencia gubernamental se da sólo de manera formal; Marcada descentralización para la toma de decisiones con responsabilidades compartidas de todos los niveles	Técnico y profesional; Flexible y polivalente
Policía orientada a los problemas	Ofrecer un servicio público que mejore las condiciones de vida de la población, atender todo problema que la afecta	Abandona el apego a la estricta aplicación de la Ley; La Ley es un instrumento para la solución de problemas	Su finalidad es ofrecer un servicio público que mejore las condiciones de vida de la población	Abandona el apego a la reacción; Debe obtener toda la información posible acerca de los fenómenos para analizarla para detectar y elegir una respuesta que permita diseñar actuaciones adecuadas al tratamiento del origen del problema	Abandona el apego a la reacción; Su trabajo se centra en la prevención situacional	Resalta ciclos constantes para evaluación de la eficacia de sus estrategias de acción; Se legitima en la medida en que es capaz de solucionar los problemas	Técnico-profesional; Flexible
Policía guiada por la	Se centra en la delincuencia	Enfatiza el cumplimiento de la Ley	La comunidad es receptora del servicio y fuente de	Plantea situar las acciones con base en la	Es indispensable identificar los patrones de	Se basa en los criterios gerenciales de la	Profesional-inteligencia

inteligencia			información	investigación de acuerdo con el tipo delictivo o para que sea atendida por el nivel de gobierno que domine el contexto; Introduce nuevas técnicas y metodologías más efectivas para combatir la delincuencia	riesgo asociados con grupos, individuos y lugares para prevenir la comisión de delitos	empresa privada y parte de la realización de un análisis para la distribución adecuada de los recursos; Busca la eficiencia en la administración de los recursos	policial-técnico-científico
Tolerancia cero	Se centra en la necesidad de defender los legítimos derechos de los ciudadanos honrados que han sido víctimas de delitos; La defensa de los derechos de los ciudadanos y la recuperación de los espacios públicos	Aplicación estricta e implacable de la Ley de manera focalizada	Persigue conductas desordenadas son consideradas de acuerdo al criterio de los ciudadanos en las localidades; Prescinde de los aspectos comunitarios y las diferencias	Plantea atacar directamente y de manera frontal las conductas desordenadas para retomar los espacios públicos; Aplica los conocimientos técnicos y profesionales en el territorio específico	Persigue de manera estricta cualquier pequeña infracción enviando un mensaje acerca de los castigos para los infractores; Parte de la identificación de los lugares con mayores índices delictivos	Se organiza de acuerdo a los criterios de la empresa privada; Cuenta con un sistema de estadística policial; Establece criterios claros y públicos de responsabilidad para los mandos policiales; Utiliza la tecnología para mejorar la gestión de la organización; No incorpora la colaboración con otros servicios u organismos públicos	Autoritario; Técnico-profesional
Policía de barrio	Conseguir que la población perciba un incremento real de la seguridad subjetiva	Pretende visibilizar la autoridad	Contacto directo con la población en su comunidad; Implica a la población en la identificación de las prioridades que debe afrontar	Está orientada a la solución de problemas	Intenta abordar todo aquello que genera inseguridad entre la ciudadanía, y a sea desorden o delitos	Burocratizado con cierta flexibilidad; Se legitima en la medida en que es capaz de modificar la percepción de la sociedad	Técnico-flexible en el trato, con rigidez en la aplicación de reglas

Fuente: elaboración propia.

3.4. Modelos policiales exitosos en el Mundo

Reino Unido. Inglaterra comenzó a desarrollar su policía de acuerdo al modelo comunitario como respuesta a la fuerte presión social que se ejercía frente al Gobierno posterior a una serie de disturbios ocurridos en 1981 en la ciudad de Brixton, a partir de lo que surgiría el “Reporte Scarman” con el objetivo de formular recomendaciones para la solución de los problemas de orden y seguridad que acontecían, en este se articularon los primeros esbozos para orientar a la policía hacia un modelo comunitario y fue hasta 1994 que se instituyó la Ley de Policía donde se le dio este carácter. De acuerdo con la mencionada Ley, las policías se gestionarían como si se trataran de una empresa, separando a la Autoridad Policial del resto de las autoridades del condado, para conseguir que los gastos policiales no afecten a otros servicios locales, facultando incluso a otras autoridades a recabar recursos financieros para los gastos de policía (Duque, 2006 p: 57; USAID, 2014 p: 26). En el modelo policial británico, la Policía pertenece a la comunidad y el policía es considerado como un ciudadano con uniforme, no armado y totalmente legitimado. El policía británico no es funcionario ni del Estado Central ni del Gobierno local, sino que su estatuto es el de un empleado independiente al servicio de la Corona británica (Duque, 2006 p: 51).

Policía Nacional de Japón. Después de los grandes daños a raíz de su participación en la Segunda Guerra Mundial, en Japón se estableció un modelo policial fundamentado en un esquema comunitario que surge de una mezcla entre los valores y principios de la cultura japonesa y la replicación de un modelo estadounidense de policía, del que retoma una estructura organizacional muy centralizada, concentrando el mando en la Agencia Nacional de Policía. Para la cultura japonesa la concepción del rol del policía va más allá de la preservación del Estado de Derecho, enfocándose en contribuir con la comunidad para resolver otros problemas o situaciones que les afecten, y en un momento dado tengan relación con el desorden, la violencia o la criminalidad. En este sentido, se identificó que la cercanía entre las instituciones policiales y la comunidad ha sido

una de las principales acciones que coadyuvaron a la disminución de los índices delictivos en Japón (USAID, 2014 p: 27). Las principales diferencias entre el modelo japonés con otros países recaen en sus raíces culturales. En esta cultura, la policía es vista como una figura de autoridad, respetada por el auxilio y la mediación que representa, razón por la cual los ciudadanos colaboran con ellos (USAID, 2014 p: 29).

Reformas policiales en América Latina. La reforma policial se encuentra en la agenda pública de la mayor parte de los países, en especial en Latinoamérica y su origen se ubica en el inicio del proceso de redemocratización de principios de los años noventa ante el incremento del delito común. En América Latina y el Caribe, a partir de la segunda mitad de los años noventa y primeros años del 2000, con el propósito de dar respuesta a los desafíos que imponen los fenómenos de crimen y violencia, comenzaron a surgir y cobrar fuerza programas policiales con enfoques preventivos y de cercanía con la comunidad. Un punto de partida del análisis de este proceso consiste en reconocer la gran diversidad existente entre los sistemas policiales de la región. Los diversos países se distinguen por las variadas diferencias en las estructuras de sus corporaciones policiales y de seguridad. En el curso de las últimas dos décadas son diversos los ejemplos de reformas policiales que no han alcanzado el éxito esperado, pero también existen avances importantes en el caso de países como Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Nicaragua, El Salvador y Perú, para dar algunos ejemplos en los que la percepción pública mayoritaria es que la policía es disciplinada y orientada al servicio ciudadano (CESC, 2007 p: 5; PNC El Salvador, 2015 p: 1).

Esta reforma policial en América Latina denota importantes cambios en materia de legislación (dependencia, funciones y atribuciones), destacando el carácter civil, profesional y apolítico de las nuevas policías con vistas a introducir una nueva doctrina de seguridad ciudadana y a mejorar el desempeño del servicio frente a las diversas demandas sociales. Particularmente en Centro América, las reformas de los servicios policiales se asocian con procesos supra policiales, como son

desmilitarización, la democratización y la profesionalización de las labores de seguridad. Estas innovaciones han implicado intervenir sobre los paradigmas de actuación policial como la transparencia y el control ciudadano sobre su policía, estrategias innovadoras y en el desarrollo organizacional de las policías. Se emprenden reformas partiendo de reconocer la necesidad de introducir cambios sustantivos en las organizaciones policiales y esquemas operativos para hacerlas más cercanas a la ciudadanía, poniendo énfasis en la construcción de confianza y credibilidad para reducir la inseguridad objetiva y subjetiva (Herrera, 2005 p: 7).

Las principales áreas donde han intervenido las reformas han sido modernizar la misión de las organizaciones policiales y reforzar las competencias básicas del personal, mediante la aplicación de mecanismos éticos y disciplinarios, una mejor planificación de las operaciones policiales para mejorar la percepción de la labor policial a través de una mejor focalización y sintonía con las expectativas de la gente en relación a su seguridad, el desarrollo de relaciones colaborativas en el espacio local y la promoción de un rol de corresponsabilidad en materia de seguridad (Herrera, 2005 p: 8).

Policía de la Provincia de Buenos Aires. En Argentina, en el caso de la Policía de la Provincia de Buenos Aires, la reforma fue generada como una respuesta ante problemas de corrupción, abuso de poder y violación de los Derechos Humanos dentro de la corporación. Esta reforma se desarrolló acompañada de otras modificaciones legales al escalafón de las policías y sus programas de capacitación. Fueron desarrolladas con la intención de preparar eficientemente a los policías ante los fenómenos criminales para relacionarse con los ciudadanos actuando de acuerdo a las leyes con mejor capacitación técnica y formación ética por medio de cursos con materias sobre Derechos Humanos. Además, se implementó un proceso de reclutamiento intensivo para compensar el déficit de personal operativo generado por el proceso de descentralización regional (Chigüindo, 2009 p: 71).

Policía Federal de Brasil. Dentro del proceso regional de reformas policiales en América, la Policía Federal de Brasil también fue modificada, en este país destaca el Programa Nacional de Seguridad Pública con Ciudadanía, un proyecto que articula políticas de seguridad pública con acciones de carácter social, priorizando la prevención y la atención de las causas generadoras de la violencia, sumadas a estrategias de orden social y represión calificada. El programa brasileño se desarrolla por medio de una estructura de gestión descentralizada para garantizar la realización de las acciones, reforzadas por medio de convenios y acuerdos con los estados, los municipios, organizaciones de la Sociedad Civil y organismos internacionales para dotar a las regiones de condiciones estructurales, físicas y financieras para implementar las acciones en cada zona (Chigüindo, 2009 p: 73). Asimismo, se implementan cursos de perfeccionamiento para los policías que enfatizan el dinamismo propio de la cultura, de la legislación y la profesión policial (Chigüindo, 2009 p: 74).

Policía Nacional de Colombia. Una de las experiencias más interesantes en este ámbito es la ocurrida en Colombia a partir de la década de los años 90, comenzando un proceso de transformación integral de sus sistemas de reclutamiento y formación policial, para lo cual la Policía Nacional de Colombia creó una Dirección orientada a coordinar este proceso. Su estructura tiene presencia en todo el territorio, con Áreas Regionales de Incorporación que dan cobertura a todo el país (CESC, 2007 p: 8).

Este proceso es desarrollado de acuerdo con el Modelo de Gestión Humana por Competencias, que tiene como primera etapa el proceso de selección, al que sigue la formación y capacitación, ubicación laboral, evaluación de desempeño, perfiles de competencias para cargos, estímulos y sanciones, clima institucional, inducción y reinducción, seguridad social, bienestar social y el retiro (CESC, 2007 p: 9). La formación de los policías ha sido considerada en Colombia como una política pública de principal importancia, por lo que en colaboración entre la Administración Civil y la Policía configuraron una estrategia educativa basada en

la idea del policía como formador de ciudadanos. Se parte de que la Ley considera la actividad policial como una profesión. El sistema de capacitación policial en Colombia funciona del mismo modo que las instituciones de educación superior, por lo que otorga grados policiales y títulos académicos (Chigüindo, 2009 p: 76).

Reforma Policial en Perú. En el caso de Perú, para reformar su modelo policial se adoptaron medidas prácticas, partiendo de hacer una distinción entre seguridad ciudadana, que dentro de esta política se entendía como la protección de las personas en cualquier lugar, y orden público, como un ámbito primordial para la actuación en la lucha contra el crimen organizado y otras faltas civiles. La reforma peruana enfatizó sus acciones sobre el nuevo papel de las comisarías como el espacio principal para gestionar la seguridad ciudadana. Los objetivos de esta política son, principalmente, modificar la imagen policial y hacer frente a los problemas más constantes de inseguridad ciudadana (Chigüindo, 2009 p: 78).

Policía Nacional de Nicaragua. Desde el año 2001, la Policía Nacional de Nicaragua priorizó la relación entre policía y comunidad, a partir de la implementación de lo que denominaron como “*Política integral de relaciones policía-comunidad y Derechos Humanos*”, un instrumento para promover un cambio en las actitudes que faciliten las relaciones directas entre la policía y la comunidad, para otorgar mayor eficacia y eficiencia al cumplimiento de la misión policial (CESC, 2007 p: 10).

Este modelo pasa de una perspectiva política partidista a una apartidista, para manifestar su compromiso con la comunidad y la defensa de sus derechos. (PNN, 2011 p: 14). El modelo policial de Nicaragua se considera como preventivo, proactivo y comunitario, en estrecha conexión con la comunidad, con sus formas de organizarse y se mantiene en permanente revisión desde ese ámbito. El trabajo policial es un trabajo sistémico para articular la prevención asentando una extensa red que trabaja en colaboración, la base del modelo de la Policía Nacional de

Nicaragua puede sintetizarse en: inclusión, integración, colaboración, revisión y ajuste. (PNN, 2011 p: 5; PNC El Salvador, 2015 pp: 18-19).

Los objetivos del modelo nicaragüense de policía son:

- a) Modernizar y fortalecer el trabajo policial.
- b) Crear y desarrollar un agente policial integral.
- c) Fortalecer la cultura organizacional de la institución policial.
- d) Mejorar la comunicación y coordinación interna y externa.
- e) Ampliar la cobertura y acercar los servicios policiales a la comunidad.
- f) Involucrar a la comunidad en la solución de los factores de riesgo de los problemas de competencia policial (PNN, 2011 p: 11).

El modelo policial nicaragüense se sustenta en la presencia policial dentro de la comunidad de manera proactiva basándose en el monitoreo de forma anticipada de los fenómenos de su competencia y tiene su base en una coordinación de instituciones encabezadas por la policía local, la cual trabaja de cerca con la comunidad, recolectando información de las necesidades para hacerlas llegar a los distintos espacios del gobierno para el diseño e institucionalización de políticas con el objetivo de resolver dichos problemas locales y contribuir a mejorar la calidad de vida de la población, en este sentido se considera que representa un proceder opuesto al de la Guardia Nacional o a las políticas de seguridad nacional (PNC El Salvador, 2015 p: 49).

Policía de Chile. El modelo chileno guarda una estrecha similitud con el desarrollado en Nicaragua, y tiene sus inicios en 1998 después de efectuarse una modificación a la Ley Orgánica Constitucional de Enseñanza donde se reconocieron con equivalencia universitaria a la Academia Superior de Estudios Policiales y a la Escuela de Investigaciones Policiales con lo que se instituyó el perfil de Oficial Policial Profesional para la Policía de Investigaciones de Chile, aumentando con esto la calidad del policía en plazos más cortos y disminuyendo los costos de formación (CESC, 2007 p: 10).

El modelo chileno se constituyó sobre el sustento teórico de algunos de los códigos deontológicos de otras policías de la región. De igual manera, el Código de Ética Profesional de la Policía Civil Chilena ha fungido como base para el desarrollo de otros estatutos normativos, como la Policía Técnica Judicial de Panamá y el de la Agencia Estatal de Investigaciones de la Procuraduría General de Justicia del Estado de Chihuahua en México, que lo han retomado (Herrera, 2006 p: 10).

El paradigma bajo el cual se desarrolló este Código de Ética de la Policía de Chile considera los siguientes fundamentos como esenciales para su labor:

- a) El reconocimiento de la función policial como un servicio público, encargado de dar eficacia al Estado de Derecho y garantizar la seguridad pública;
- b) La aplicación de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, el Código de Conducta para funcionarios encargados de hacer cumplir la Ley de Naciones Unidas y otros tratados internacionales;
- c) Una concepción humanista;
- d) La definición de un patrón de valores objetivo para la conducta de todo el personal de la organización;
- e) El perfeccionamiento de la reglamentación;
- f) El cambio en la matriz de contenidos de la enseñanza; y
- g) La creación de mecanismos de control interno (Herrera, 2006 p: 11).

Policía Nacional de El Salvador. En El Salvador, los Acuerdos de Paz pusieron énfasis en la creación de una nueva policía en oposición a los anteriores cuerpos policiales, resaltando la inteligencia como su herramienta principal para formar nuevos policías con una mayor calidad y actualizados en una filosofía de policía comunitaria para promover una nueva relación entre la comunidad y la policía, al mismo tiempo que entre elementos directivos y operativos de la corporación policial. Para lo cual resultó indispensable generar cambios significativos en el clima y cultura organizacional de la corporación policial (Arévalo, 2011 p: 143).

Esta reforma que se dio en 1993, a partir de la cual surgieron la Academia Nacional de Seguridad Pública y Policía Nacional Civil de El Salvador, resultó de las negociaciones para la solución del conflicto armado que afectaba a ese país desde más de una década antes, misma que fue negociada por la ONU e institucionalizada en el documento titulado *“Acuerdos de El Salvador: el Camino de la Paz (1993)”*. Este documento se integró con el principal objetivo de sentar las bases para la democratización en El Salvador y como parte de este proceso de transformación política se planteaba una reforma de los cuerpos de seguridad creando una nueva policía profesional, sin fundamentación partidista como se da en los modelos gubernativos o autoritarios, democrática, respetuosa de los Derechos Humanos y alejada de la concepción militar-nacionalista de la seguridad pública, el resultado de dicha reforma al modelo policial salvadoreño es lo que hoy se conoce como Policía Comunitaria de El Salvador, y se dio luego de un proceso constante de adecuaciones a los fenómenos sociales, políticos, económicos que se presentaban en los espacios locales (Arévalo, 2011 p: 145; Guillén, 2015 p: ; Günter,). Asimismo, las bases legales de la Policía Comunitaria de El Salvador se remiten al *“Acuerdo de Paz de México de 1991”*, que se incorporó de manera casi íntegra en la Constitución de El Salvador en su reforma de 1992 y se conserva en la última Ley Orgánica de la Policía Nacional Civil que fue publicada en el año 2001 como principio rector de la Institución Policial (Arévalo, 2011 p: 146).

La Policía Comunitaria de El Salvador representa una filosofía institucional y al mismo tiempo una estrategia de gestión para promover una nueva relación entre la comunidad y la policía, que se vea reproducida a través de la forma de ser y de pensar de cada uno de los integrantes de la corporación policial. En este sentido, es un mecanismo de gestión para la democracia, que prioriza y fomenta la participación de todos los ciudadanos en la solución de los problemas públicos comunes. Con esto, la Policía se pone al servicio de la comunidad como un servicio público. Se trata de una estrategia de trabajo para brindar seguridad a los habitantes, que depende esencialmente de las relaciones del policía con los

miembros de la comunidad. La colaboración entre policía y ciudadanía para identificar y solucionar los problemas locales es el núcleo de la Policía Comunitaria, la implementación de este modelo significó ampliar el trabajo policial tradicional del combate a la delincuencia a una verdadera protección de los Derechos Humanos, al unirse para trabajar en la satisfacción de las necesidades de la población (Arévalo, 2011 p: 151).

Con la reforma policial se dio un importante cambio en el que se pasó de un modelo autocrático y jerárquico muy rígido a uno horizontal, más colaborativo y participativo con una diversidad de servicios y con mayor capacidad en la toma de decisiones (Arévalo, 2011 p: 152). Promueve la formación de policías comprometidos, con capacidad de establecer alianzas efectivas con las comunidades, formular diagnósticos, planes y gestionar proyectos de prevención y desarrollo local orientados a mejorar la calidad de vida en las comunidades (PNC El Salvador, 2015 p: 8).

Las instituciones policiales de varios países han enfrentado crisis de confianza, legitimidad y resultados, muchas de estas instituciones siguen siendo cuestionadas por la sociedad civil en sus respectivos países. Las iniciativas de reforma policial en la mayoría de los países desarrollados han surgido de demandas sociales para mejorar el servicio de policía y para ciudadanizar las políticas de seguridad.

En las experiencias revisadas puede observarse que las razones para plantear y desarrollar una reforma policial han sido variadas, tales como crisis estructurales, aumento o complejización del crimen, además de la necesidad de mejorar los sistemas de prevención y control de la delincuencia. En la mayoría de las reformas analizadas se hicieron importantes cambios en los esquemas de capacitación, privilegiando la formación básica por medio de procesos especializados de mayor duración con reforzamientos periódicos a lo largo de la carrera policial, se otorgó importancia al reconocimiento de los estudios, incluso se instituyó la emisión de

títulos profesionales en las corporaciones, en algunos casos a través de convenios con instancias universitarias. En general, incorporaron los Derechos Humanos, el Estado de Derecho y la perspectiva de género, formas de acercamiento y trabajo directo con la ciudadanía para la prevención del delito en los contenidos de sus planes de estudio y currículos (Véase Tabla 5. Comparativo del modelo michoacano con modelos policiales exitosos en el mundo, pág. 130).

Las reformas a los modelos policiales descritos en este trabajo se caracterizan por incluir a todos los espacios de la estructura policial, desde la selección, formación, la investigación, la coordinación interinstitucional, aspectos de funcionamiento organizacional, estructurales y de gestión. Los casos destacados aquí, dan evidencia de que estos son procesos integrales que requieren de perseverancia y constantes adecuaciones en el transcurso del tiempo desde su implementación para recoger resultados y experiencias favorables en torno a la seguridad pública.

En la mayoría de los casos, las políticas de seguridad pública han tenido importantes cambios en los últimos años, trascendiendo de una visión principalmente restrictiva con un marcado énfasis en la represión del crimen, hacia una visión y estrategias de gestión que balancean e integran la prevención y el orden, con una característica muy común, la participación ciudadana y el acercamiento de los cuerpos policiales con la población.

La respuesta más frecuente en estas reformas policiales ante los retos que plantean los múltiples problemas de inseguridad ha sido el desarrollo e implementación de esquemas de policía comunitaria o de proximidad, donde se transformaron los modelos de patrullaje y de prevención del delito para que la gestión de los policías sea de manera más cercana a los ciudadanos. La mayoría de los países que adoptaron modelos de policía comunitaria se han basado en mejorar la calidad de las interacciones entre policías y ciudadanos que favorezcan la generación de canales de comunicación más amplios y directos para fomentar mejores pautas de convivencia entre la población, así como generar mejor

información y propiciar condiciones de transparencia de parte de los policías (Salgado, 2009 p: 5).

En general, las organizaciones policiales de América Latina adoptaron institucionalmente una orientación comunitaria. Sin embargo, es preciso señalar que las acciones implementadas, las estrategias aplicadas no han sido suficientes en todos los casos, o no se han conseguido los resultados esperados. Los procesos exitosos, de manera particular, se han gestado en organizaciones policiales con mayor consistencia y constancia de sus acciones en periodos más largos de tiempo y con instituciones consolidadas para cumplir tales objetivos.

En varios casos se presentó renuencia al cambio en las estructuras organizacionales, a la introducción de nuevos contenidos en la formación y en la práctica como los Derechos Humanos, la deontología policial, rendición de cuentas, transparencia, satisfacción del ciudadano, relaciones con las personas, la elaboración de diagnósticos, planificación y evaluación del trabajo con la comunidad, la extensión de los objetivos y los alcances de las funciones de la policía, a partir de lo que se han identificado áreas de oportunidad en las que podrían desarrollarse las corporaciones policiales (Herrera, 2005 p: 10).

Las experiencias latinoamericanas han tomado como base los fundamentos teóricos y de política pública que en materia de seguridad ciudadana y seguridad comunitaria se han desarrollado en países como el Reino Unido y Estados Unidos. La seguridad ciudadana, un término adoptado en varios países latinoamericanos, implica colocar a la ciudadanía en el centro de las políticas de seguridad y adoptar una visión de Derechos Humanos de manera transversal, concibiendo a la seguridad como un derecho inalienable e involucrando activamente a la ciudadanía en la generación de soluciones para ejercer sus derechos. Asimismo, bajo el paradigma de seguridad ciudadana se ha abandonado la visión del Estado como centro de la toma de decisiones con respecto a la seguridad pública para

adoptar una visión centrada en las personas que corresponsabiliza a la ciudadanía para participar en el diseño e instrumentación de dichas políticas públicas.

El término seguridad comunitaria es más propio del ámbito anglosajón, pero ha fungido como la base conceptual y la inspiración de proyectos que mejoraron la seguridad en varios países de la región latinoamericana. Los proyectos de seguridad comunitaria también comprenden esfuerzos para reducir la percepción delictiva entre la población local, así como la promoción y el logro de sociedades más seguras (Mendoza y Salgado, 2010 p: 84). David Bayley (2001 p: 16), ha realizado estudios comparados sobre las experiencias de policía de proximidad en varios países y ha concluido que, en Australia, Canadá, Estados Unidos, Japón y el Reino Unido, la mayor parte del trabajo cotidiano policial responde a las necesidades de los ciudadanos y no de los mandos (en Mendoza y Salgado, 2010 p: 61).

Como éstas, las iniciativas y proyectos innovadores en América Latina son muchos y muy diversos. Conocerlos y extraer de ellos aquello que es relevante, dado el contexto nacional, y replicarles, en consideración a los recursos humanos y financieros, pero sobre todo las necesidades locales, permitirá caminar hacia un mejoramiento de la función policial en México. Las dificultades que pueden enfrentarse en un proceso de reforma dependerán siempre del contexto social, político y propiamente criminal o de la violencia en la sociedad respectiva, por tal motivo las soluciones y reformas deben ir proyectadas en el mismo tenor de retomar las nociones del espacio local.

3.5. Modelos Policiales en México

El modelo de policía que prevalece actualmente en México surge de la modificación al Artículo 21 Constitucional, en diciembre de 1994. A partir de esta reforma surge una nueva concepción de la seguridad pública como una función a cargo de la Federación, los Estados y los Municipios, coordinados, desde ese

momento, a través del Sistema Nacional de Seguridad Pública. La reforma delimita el comportamiento de las instituciones policiales, que deben regirse por los principios de legalidad, eficiencia, profesionalismo y honradez. En 1995 se promulgó la Ley general que establece las bases de coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública (Herrera, 2006 p: 13; Miranda, 2009 p: 33; Olivares, 2010 p: 6; Moloeznik, 2010 p: 596).

La estructura policial mexicana está dividida en tres niveles, correspondientes a los de gobierno: la Policía Municipal, Estatal y Federal, cada una de las cuales tiene distintas funciones. Las policías municipal y estatal tienen funciones de carácter preventivo, mientras que la Policía Federal tiene como objetivo principal garantizar la integridad y los derechos de las personas, prevenir delitos, preservar las libertades, el orden y la paz públicos en las zonas consideradas de jurisdicción federal y donde lo soliciten las autoridades locales. Asimismo, la Policía Federal se encarga de investigar y perseguir los delitos de fuero federal, así como de los del fuero común que afectan la seguridad nacional. Cabe resaltar, que los cuerpos policíacos se integran también con los servidores de las Procuradurías General de la República y Generales de Justicia en los Estados (Olivares, 2010 p: 7). En México, la seguridad pública es una función a cargo del gobierno central, los estados y los municipios, en sus respectivos ámbitos de competencia, lo que se traduce en un modelo policial centralizado, coexisten policías de los tres niveles en los mismos espacios diferenciados por sus funciones y campo de acción (Moloeznik, 2010 p: 595).

En México, el 91% de los efectivos policiales se concentran en los estados y los municipios, es decir, en el ámbito local. Sin embargo, no todos los municipios cuentan con cuerpos de seguridad pública, más de 400 municipios no tienen un cuerpo de policía propio. 88.5% de las corporaciones policiales municipales tiene entre 100 o menos elementos efectivos en funciones (Moloeznik, 2010 p: 597). Ante este panorama, en enero de 2010 desde la desaparecida Secretaría de Seguridad Pública Federal comenzó a gestionarse la desaparición de las policías municipales preventivas, que serían absorbidas por las policías estatales

preventivas como parte de una propuesta de institucionalizar la Policía bajo un modelo de mando unificado en todo el país, dicho procedimiento no ha logrado concretarse en su totalidad (Salgado, 2009 p: 2; Moloeznik, 2010 p: 598).

Impulsar un nuevo modelo policial tenía como objetivo desarrollar un cuerpo policial único a nivel federal, que se condujera éticamente, capacitado, que rinda cuentas y garantice el acceso y respeto de los Derechos Humanos por medio de la estrategia de establecer un mando único policial que mantenga un canal de información eficiente para facilitar la coordinación y colaboración entre todas las corporaciones de policía del país (SSP, 2009 p: 71).

Para la instrumentación del Nuevo Modelo Policial federal se puso en marcha el Programa de Reclutamiento de Investigadores Científicos y de Inteligencia para la PF en el que participaron universidades públicas y privadas en la formación de jóvenes con perfil de investigador para ser sumados a las áreas de investigación, análisis, inteligencia y policía científica. Se adoptaron métodos, procesos y procedimientos homologados para sustentar la planeación de operativos en la ejecución de las acciones y programas de prevención, se institucionalizaron el Informe Policial Homologado y la carga de registros de policías federales en el Kardex para contribuir en la agilización de la recopilación, análisis y explotación de la información del Sistema Único de Información Criminal en los tres niveles de gobierno. Dichos instrumentos se diseñaron para la generación de productos de inteligencia operativa como mapas electrónicos de patrones delictivos y estadísticas comparativas de delitos, infracciones y detenciones (SSP, 2009 p: 73).

Se promovió el acercamiento de la Policía Federal con la comunidad por medio de coordinaciones estatales y enlaces de prevención para reforzar las tareas de inteligencia. De igual manera, para la modernización y equipamiento de las instalaciones de la Policía Federal con tecnologías de punta se pusieron en operación el Centro de Mando de la Policía Federal desde el 16 de junio de 2008 y

el Centro de Inteligencia de la Policía Federal, inaugurado el 24 de noviembre de 2009; así como un proceso de habilitación, adecuación y construcción de 14 estaciones de policía con características técnicas similares (SSP, 2009 p: 74).

El Centro de Inteligencia de la Policía Federal se definió como la sede de la Plataforma México para consolidar un modelo de seguridad pública a nivel nacional, sustentado en la inteligencia policial para la prevención y la persecución del delito buscando aprovechar toda la información oportunamente para combatir el delito y transformar la capacidad y la eficacia de la Policía Federal y del Gobierno Federal en su conjunto por medio del intercambio de información ente las corporaciones municipales, estatales, federales e internacionales (SSP, 2009 p: 75).

Con el objetivo de mejorar la calidad de los servicios ofrecidos por las corporaciones policiales, en el marco de la sesión de la Conferencia Nacional de Secretarios de Seguridad Pública, celebrada el 2 de marzo de 2009, se acordó la estrategia de implementación del Sistema Integral de Desarrollo Policial y del Programa Rector de Profesionalización para impulsar el Servicio Profesional de Carrera Policial, así como la formación y especialización de los cuerpos policiales de todo el país. También, se puso en marcha el Programa de Nivelación Académica, que se aplica a los elementos de la Policía Federal con estudios de preparatoria y de licenciatura para acreditar la carrera policial ante las instituciones, y, en colaboración con universidades e instituciones de educación superior del país, se formalizó el Programa de Reclutamiento de Investigadores Científicos y de Inteligencia para la Policía Federal (SSP, 2009 p: 76).

El nuevo modelo de actuación policial incluyó un estricto proceso de evaluaciones de control de confianza (toxicológicas, poligráficas, psicológicas y médicas), cuyo objetivo es garantizar que toda persona que colabore en una institución policial de los tres niveles de gobierno cubra el perfil requerido y se apegue a los principios

constitucionales de legalidad, profesionalización y honradez, sin vínculos con organizaciones criminales y libre de adicciones (SSP, 2009 p: 77).

Como parte de esta reforma se puso en operación el Sistema de Desarrollo Policial, que es un conjunto de reglas y procesos estructurados y enlazados entre sí, orientados a garantizar el desarrollo institucional, la estabilidad, la seguridad y la igualdad de oportunidades, elevar la profesionalización, fomentar la vocación de servicio y el servicio de pertenencia, así como garantizar el cumplimiento de los principios constitucionales referidos en la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública. Establece criterios homologados para regular las etapas del Servicio Profesional de Carrera Policial (reclutamiento, selección, ingreso, permanencia, promoción, estímulos y recompensas, remoción o separación, sanción y reconocimiento). Es desde este momento, donde por primera vez se aplica el requisito de evaluación de control de confianza para el ingreso, permanencia y promoción de todos los efectivos de los cuerpos policiales en el país (SSP, 2009 p: 81).

Esta propuesta se emprendió con el objetivo de establecer las bases para una integrar una policía formada y especializada de acuerdo a un modelo homologado, que considere estándares internacionales como premisa para implementarlo, este esquema incorpora las especialidades de investigación y análisis táctico, el despliegue territorial y la capacidad de reacción de la Policía Federal, el control de puntos migratorios y la participación activa de la sociedad como método de prevención para el combate al delito (Miranda, 2009 p: 7).

La estrategia del nuevo modelo policial se sustenta en un proceso de reingeniería para el desarrollo organizacional e institucional con un enfoque transversal para la profesionalización, tales como la generación de contenidos y métodos educativos para impartir la formación básica policial, de especialización y de mandos superiores, iniciando con estos últimos para depurar su estructura (Miranda, 2009 p: 58). Para la operación del modelo de profesionalización de la Policía Federal

fueron creadas tres instancias educativas: la Escuela Básica de Policía, la Escuela Superior de Investigación y el Instituto para la Especialización de Mandos de Policía, dichas academias se constituyeron para replicar el modelo en las academias o escuelas de policías locales (Miranda, 2009 p: 59).

Las líneas de acción que se desarrollaron para su implementación son (Miranda, 2009 p: 62):

- Consolidar el perfil de la nueva Policía Federal basado en el método de la investigación.
- Homologar los protocolos de evaluación, los procesos y los procedimientos de operación de los centros de control de confianza en los tres órdenes de gobierno, en el marco del Sistema Nacional de Seguridad Pública, para lograr la incorporación de los mejores elementos.
- Modernizar y homologar los sistemas de carrera.
- Estandarizar los niveles salariales de las corporaciones de los tres órdenes de gobierno, para reducir desigualdades, dignificar la función policial, alentar la actitud de servicio y lograr el reconocimiento social.

El Modelo de la Policía Federal consiste en una policía científica, institucional, ciudadanizada y profesional, con orientación de servicio, cuyo objetivo es mantener y restablecer el orden público. Para lo cual su principal fortaleza queda centrada en su capital humano, con profesionales de la seguridad al servicio de la nación para prevenir y combatir al delito con sistemas métodos y procedimientos de acuerdo a estándares internacionales y la tecnología más avanzada. Cuando se dio inicio a la implementación del nuevo modelo, ya estaba en marcha el proceso de fusión de la Policía Federal Preventiva y la Agencia Federal de Investigación, corporaciones encargadas del patrullaje y las labores de inteligencia policial respectivamente, para integrar una única Policía Federal, dicho procedimiento generó conflictos de orden político al interior de ambas instituciones, actualmente ya se ha concretado el proceso.

El Nuevo Modelo Institucional de la Policía Federal mexicana guía sus procedimientos con base en las siguientes líneas acción:

1. Estrategia de prevención y combate al delito basada en la inteligencia policial.
2. Controles estrictos de confianza para ingreso, permanencia y ascenso.
3. El Servicio Civil Carrera Policial.
4. Policía Ciudadanizada.
5. Capacitación y especialización permanente.

El Nuevo Modelo de Policía se desarrolló con el objetivo de transformar las corporaciones policiales del país, de acuerdo a un modelo que incorpore en la actuación de los cuerpos de seguridad pública y seguridad penitenciaria, estándares de operación unificados por medio de la homologación de procesos, procedimientos, métodos y protocolos de operación policial y administración penitenciaria en los tres órdenes de gobierno, haciendo uso de las tecnologías en la materia para asegurar un desempeño eficaz y eficiente en la prevención de los delitos (SSP, 2009 p: 78; Miranda, 2009 p: 68).

El modelo está integrado por once componentes básicos interrelacionados entre sí, que son el fundamento para la reestructuración de la organización policial y de administración penitenciaria, buscando equilibrar las funciones de prevención, investigación y de reacción de las cuales se encargan las corporaciones policiales. Los componentes básicos son los siguientes (SSP, 2009 p: 79; Miranda, 2009 p: 69):

1. Coordinación.
2. Modernización.
3. Homologación.
4. Participación ciudadana y proximidad social.
5. Prevención del delito.
6. Desarrollo policial.
7. Evaluación y control de confianza

8. Organización y estandarización salarial
9. Tecnologías de la información y telecomunicaciones
10. Operación policial
11. Transparencia y evaluación de la actuación policial.

Se trata de un modelo que apuesta por el uso de la inteligencia y la profesionalización, sin embargo, no abandona los privilegios políticos característicos del modelo gubernativo o autoritario (Guillén, 2015 p: 185). Las instituciones policiales en México atraviesan una crisis profunda que las ha vuelto ineficaces, ineficientes, poco confiables y lejanas a la ciudadanía, las principales causas de esto son (CCC, 2012 pp: 2, 6-9):

- 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.

Aun cuando los planteamientos para mejorar el proceder policial en México son firmes los resultados no han sido los esperados, ya que no se ha dado seguimiento tanto a las leyes, como a los reglamentos, ni se han respetado los procesos que darían pie a la transformación de las policías en el país, todavía persisten la corrupción y el abuso de poder en los mandos policiales, así como en los elementos operativos. Es urgente una evaluación de la realidad actual de las corporaciones policiales y de los resultados reales que han arrojado las reformas planteadas, tomando en cuenta que los problemas de inseguridad siguen al alza y con manifestaciones cada vez más violentas.

Por otra parte, es importante resaltar que en diversas entidades federativas y municipios del país se están impulsando reformas policiales que han reportado casos de éxito en su implementación, entre ellas pueden mencionarse Chihuahua, Coahuila, Querétaro y en el Estado de México, que tomarse como referencias al momento de plantear nuevas estrategias para atender los problemas de inseguridad que sufre la ciudadanía y que padecen los gobiernos (Zepeda, 2010 p: 7).

Chihuahua. Se reconoce el periodo entre 1983 y 1986 como el momento en que surgen los primeros procesos de reforma policial que se han dado en Chihuahua con la puesta en funcionamiento de la Academia de Policía. Más adelante entre 1992 y 1993, se crearon los grupos especiales que sirvieron de base para generar un nuevo esquema de formación policial. Posteriormente, en junio de 2000, inició el programa de policía de proximidad que estaba basado en las experiencias de España y Francia, de donde partieron una serie de reformas enfocadas a la redignificación del trabajo policial y a mejorar sus condiciones de trabajo (Tena y Domínguez, 2013 p: 4).

En la última década se ha adquirido tecnología especializada y se ha mejorado el equipo del grupo operativo. La tecnología se ha aplicado al análisis de los fenómenos criminológicos del municipio de Chihuahua y esto ha permitido una acción más proactiva de la policía local, así como un uso más eficiente de los recursos humanos. A partir de 2007, Chihuahua se convirtió en el primer estado de la república con un código procesal penal integral de tipo oral, público, acusatorio y transparente. La implementación de este nuevo código implicó una transformación radical del sistema de procuración y administración de justicia estatal, asignando nuevas responsabilidades a las policías municipales, que desde entonces desempeñan un papel más activo en la preservación de la escena del crimen y de la evidencia. La Dirección de Seguridad Pública Municipal de Chihuahua ha sido pionera en México en el desarrollo de capacidades de inteligencia policial. Su modelo policial se desarrolló en congruencia con las

reformas normativas, por lo cual se preocupó por formar a sus agentes de policía en las particularidades de estos nuevos procesos (Mendoza y Salgado, 2010 p: 51).

La participación ciudadana con responsabilidad social verdadera se ha convertido en uno de los pilares fundamentales para impulsar estrategias y políticas de seguridad pública mediante las cuales el Estado garantice a los ciudadanos la capacidad de ejercer sus derechos humanos, cívicos y sociales, promoviendo una sociedad donde la Ley asegure la resolución de los conflictos en un marco razonable y adecuado (Tena y Domínguez, 2013 p: 6).

El caso chihuahuense se caracteriza por haber adaptado y desarrollado un modelo propio conforme a las circunstancias de la ciudad, en el que queda manifiesta la evolución de una policía de proximidad a una policía comunitaria, en el que concurren esfuerzos y recursos de varias dependencias, incorporando también acciones vecinales como piezas clave para el actuar preventivo de la Policía Municipal (Mendoza y Salgado, 2010 p: 19).

En marzo de 2007, la Policía Municipal de Chihuahua se convirtió en la primera de América Latina acreditada por la Comisión para la Acreditación de Agencias Policiales (CALEA), institución independiente fundada en 1979, ubicada en Virginia, Estados Unidos, y líder en procesos especializados de auditoría externa a las policías. En octubre del mismo año, la corporación de Chihuahua recibió la visita de ciudadanos locales e investigadores del Instituto para la Seguridad y la Democracia (INSyDE), quienes aplicaron un instrumento de evaluación en el marco de la “Semana Mundial de Visitas a la Policía”, organizada por la Alianza Global Altus, dicho ejercicio la ubicó en el puntaje más alto registrado entre 282 instituciones policiales evaluadas en América Latina. En 2003, se inició el proceso para lograr la acreditación de CALEA y después de un profundo esfuerzo de reforma y profesionalización, en marzo de 2007 la logró. Tales evidencias la

colocan con avances significativos en torno a la reforma policial en México (Mendoza y Salgado, 2010 pp: 23 y 53).

La Policía de Chihuahua, con la finalidad de promover una convivencia ciudadana ordenada y pacífica, fundamenta su trabajo en las siguientes líneas de acción:

- Combate efectivo a la delincuencia.
- Convivencia para la prevención.
- Equipamiento e infraestructura.
- Profesionalización, certificación y dignificación a los cuerpos, lo que significa un desarrollo profesional y humano de los cuerpos policiales a través de la implementación de sistemas efectivos de reclutamiento y formación integral, además de incentivos para la formación profesional.
- Participación ciudadana (Mendoza y Salgado, 2010 pp: 48-50).

La Policía de Chihuahua busca integrar y potenciar los tres modelos policiales que hasta la fecha ha conjugado en su operación. Por una parte, la transición de la policía de proximidad como un grupo operativo a la policía comunitaria como un modelo institucional con el objetivo de generar mejores condiciones de contacto con la ciudadanía. Por otra, el modelo de policía orientada hacia la solución de problemas permite una toma de decisiones más informada y acorde con las necesidades de la población. Asimismo, el modelo de inteligencia policial le proporciona información de calidad para reaccionar con mejores estrategias ante las amenazas que enfrenta la sociedad (Mendoza y Salgado, 2010 p: 83).

El modelo policial de Chihuahua parte de una visión integral de la convivencia ciudadana como motor de la reconstrucción del tejido social del municipio, es vista como un elemento indispensable para prevenir los delitos y para generar entornos más seguros. En términos conceptuales, la transformación del modelo se basa en la doctrina latinoamericana de la seguridad ciudadana, desarrollada en Chile, Brasil y Colombia. En particular, recoge la experiencia de la Policía de Bogotá en materia de convivencia ciudadana, a través de la realización de acciones para

recuperar espacios públicos, la confianza ciudadana y la civilidad, además de importantes innovaciones tecnológicas, reformas normativas y políticas públicas para redignificar el trabajo policial y garantizar el respeto a los Derechos Humanos de la población local a partir la integración de una corporación conformada por los preceptos de los tres modelos policiales (comunitario, solución de problemas e inteligencia). De esta manera, la Policía de Chihuahua ha generado condiciones, únicas en México, para desarrollar sus funciones de manera eficiente con altos índices de confianza por parte de la sociedad a la que sirve (Mendoza y Salgado, 2010 p: 53). La reforma policial en Chihuahua parte de la búsqueda de un equilibrio entre el respeto a las libertades y Derechos Humanos de la población y el mantenimiento de la paz y el orden social (Mendoza y Salgado, 2010 pp: 59 y 83).

Con este modelo de proximidad se busca situar a la policía local como el gestor central en la recomposición del tejido social, comprendiendo el acercamiento con la población como un paso indispensable para la construcción de comunidades más seguras y mejorar la calidad de los habitantes (Mendoza y Salgado, 2010 p: 66). Ante tal propósito el Comité Ciudadano, como mecanismo de control externo, ha jugado un papel de vital importancia para evitar la regresión en los logros que ha tenido la Dirección de Seguridad Pública Municipal de Chihuahua en cuanto a la institucionalización de una reforma policial democrática (Mendoza y Salgado, 2010 p: 63).

Para la instrumentación de un modelo de policía comunitaria en Chihuahua ha sido un sustento importante el compromiso en los liderazgos de sus mandos medios y superiores. Los líderes en esta corporación han tomado riesgos al seguir un modelo de policía comunitaria y la continuidad en estos esfuerzos representan los elementos que han sustentado su consolidación (Mendoza y Salgado, 2010 p: 69). Uno de los objetivos iniciales en la implantación gradual del modelo comunitario es formar a los mandos en esta perspectiva y consolidarlos como modeladores y supervisores del personal. Otro objetivo más es la formación de los

efectivos como gestores sociales con capacidad para interactuar con la comunidad y con otras instancias del gobierno municipal (Mendoza y Salgado, 2010 p: 241).

Por otro lado, la orientación hacia el manejo de riesgos es una característica que el modelo de Chihuahua retoma de la Policía Británica, el manejo de riesgos en el Reino Unido, como se mencionó anteriormente, está principalmente orientado a prevenir daños en la sociedad y en la misma policía por las acciones del terrorismo y del crimen organizado, la policía preventiva de Chihuahua desempeña ya un papel más protagónico en este ámbito y para ello se capacita paulatinamente a los agentes de la corporación (Mendoza y Salgado, 2010 p: 79).

El modelo de inteligencia policial de Chihuahua se complementa con el procesamiento de datos en la oficina de Estadística y Análisis Criminal, que sistematiza y almacena la información para hacer comparativos periódicos de referenciación del delito (Mendoza y Salgado, 2010 p: 80). Asimismo, la corporación sintetiza las preocupaciones y necesidades de la ciudadanía de Chihuahua por medio de un reporte trimestral, que representa un componente importante de información de inteligencia, ya que identifica los problemas potenciales de seguridad pública que la ciudadanía percibe y que la policía no siempre puede observar, bajo la lógica de que hay más ciudadanos que policías, con esta iniciativa busca ganar confianza entre la población y promover en cada ciudadano un potencial informante (Mendoza y Salgado, 2010 p: 81).

En este sentido, el policía asume un rol de liderazgo en los programas de naturaleza cooperativa entre la comunidad y la corporación. Muchos de ellos se inician desde las necesidades de la comunidad y se ejecutan con ayuda de la policía. El modelo busca intervenir en las problemáticas sociales relacionadas con la incidencia delictiva mediante la participación de diversas instancias municipales, respondiendo a su función de dar una atención prioritaria a la ciudadanía (Mendoza y Salgado, 2010 pp: 106-107).

Los cadetes de la Academia egresan con el título de Profesional Técnico en Policía Preventiva. El plan de formación vigente se elaboró a partir de consultas a la Academia Nacional, así como de investigaciones y entrevistas a la ciudadanía. El plan es congruente con los criterios del Sistema Nacional de Seguridad Pública, de la Academia Nacional de Seguridad Pública, y acorde al Manual de Procedimientos de la Dirección General de Seguridad Pública, así como a los requerimientos definidos por la Secretaría de Educación y Cultura del Estado de Chihuahua (Mendoza y Salgado, 2010 p: 240).

Las estrategias para definir las necesidades en los cursos de educación continua y el diseño de los currículos parten de la identificación de áreas de oportunidad observadas en el personal operativo y de mando, tales como errores técnicos, excesos en el uso de la fuerza, accidentes y el indebido o excesivo uso de las armas. Los programas de los cursos de educación continua incluyen: disciplina policial, instrucción militar, técnicas de entrevistas y técnicas de observación. En la capacitación continua se incluyen nociones teóricas y técnicas del modelo de policía comunitaria. Para lo cual desarrolló el Manual sobre Uso de la Fuerza (Mendoza y Salgado, 2010 p: 336).

Dentro del modelo policial desarrollado en Chihuahua, los conceptos de dignificación y calidad de vida de los policías son rubros sustantivos a los que se les da mantenimiento, seguimiento y cuidado con la colaboración de otros sectores con la intención de facilitar la satisfacción de algunas de las necesidades del personal operativo y administrativo que integran la corporación. Para tal efecto se creó una Comisión, que ha contribuido a mejorar las condiciones de calidad de vida, prestaciones e incentivos del personal. Dignidad y calidad de vida, son factores fundamentales para incentivar un mejor desempeño y un compromiso para con la Institución (Mendoza y Salgado, 2010 p: 242).

De igual manera, en el marco de un modelo democrático de seguridad que otorga la máxima prioridad a la satisfacción ciudadana, enfocado a construir y transmitir

una política de calidad que permee a todas las áreas y miembros de la corporación policial, tanto en los ámbitos administrativos como operativos, se estableció el Centro de Calidad de la DSPM, que tiene como principales funciones: evaluar la aplicación de la normatividad a los estándares profesionales relativos a la función policial de las prácticas y servicios que brinda la policía en su interacción con la ciudadanía. La meta prioritaria de esta área es transmitir y facilitar procesos de apropiación en la instrumentación de los modelos de seguridad en sintonía con una cultura de la calidad. Actualmente, el área articula el Sistema de Gestión de Calidad de la Institución (Mendoza y Salgado, 2010 pp: 255-257). Este sistema fue creado como una herramienta de gestión sistemática y transparente para dirigir y evaluar el desempeño institucional en términos de calidad y satisfacción social (Mendoza y Salgado, 2010 p: 278).

La Comisión Estatal de los Derechos Humanos en Chihuahua tiene una estrecha colaboración con la Dirección de Seguridad Pública en varios ámbitos, realizando varias actividades conjuntas de difusión, capacitación y concientización. En septiembre de 2008, las dos Instituciones establecieron un convenio, único en el país, que permite la observación directa del circuito cerrado en el total de las cámaras instaladas en los centros de detención a cargo de la DSPM, desde las oficinas de la CEDH, las 24 horas, los 365 días del año en tiempo real. Esta medida representa un compromiso institucional de la Policía de Chihuahua con la transparencia, el respeto al Estado de Derecho y para garantizar el respeto a los Derechos Humanos de quienes son detenidos (Mendoza y Salgado, 2010 p: 337).

Las policías municipales y estatales tienen funciones de carácter preventivo, mientras que la Policía Federal tiene como objetivo principal garantizar la integridad y los derechos de las personas, prevenir delitos, preservar las libertades, el orden y la paz públicos en las zonas consideradas de jurisdicción federal y donde lo soliciten las autoridades locales. El caso de la Policía de Chihuahua es un ejemplo en concreto de diversificación de las acciones y funciones policiales, que retoma los puntos exitosos de policías de todo el mundo,

partiendo de un exhaustivo autoanálisis realista para modificarse y perseverar en el arduo proceso con el objetivo de mejorar las condiciones de vida de la población chihuahuense, enfocándose no solamente en resolver los problemas de inseguridad y violencia de manera frontal, sino contemplando un amplio mapa de posibilidades para atender los problemas sociales que aquejan a la ciudadanía de la localidad y los problemas de gestión al interior de la Corporación. Constituye un caso mexicano exitoso en la gestión de los cuerpos policiales y de la seguridad pública desde diversas aristas. Conviene retomarlo al momento de planificar una reforma policial en cualquier lugar, para Michoacán podría representar una excelente guía.

3.6. Modelos Policiales en Michoacán

El Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, define a la Policía Estatal como un organismo público conformado por funcionarios públicos capacitados y facultados para disuadir, prevenir y combatir de manera frontal a la delincuencia situacional y ocasional del fuero común, así como coadyuvar a la lucha contra la delincuencia organizada que tenga presencia importante en su jurisdicción (SESNSP, 2011 p: 58).

En el estado de Michoacán, el 13 de abril de 2011, entró en vigor el Reglamento del Servicio Profesional de Carrera Policial del Estado, para dar cumplimiento a lo señalado en la Constitución Política del Estado de Michoacán, la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado y la Ley del Sistema de Seguridad Pública, con el objetivo de implementar el Sistema de Desarrollo Policial como un conjunto de procesos debidamente estructurados y enlazados entre sí para promover el cumplimiento de los principios constitucionales de legalidad, objetividad, eficiencia, profesionalismo, honradez y respeto a los Derechos Humanos.

Este Reglamento se desarrolló a partir de la exigencia de la sociedad michoacana, de que se observe el cumplimiento al derecho humano de la seguridad pública,

para que la ciudadanía pueda vivir en un clima de tranquilidad y paz pública, que les permita realizar sus diferentes actividades confiando en que su vida, integridad física, su patrimonio y demás derechos están a salvo, por ser efectivo el compromiso del Estado de brindar la seguridad pública. Y se reconoció que para el cumplimiento de dicha demanda social es necesario contar con una policía profesional, que realice sus funciones con base en los principios de legalidad, objetividad, eficiencia, profesionalismo, honradez y respeto a los Derechos Humanos reconocidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Asimismo, el Reglamento del Servicio Profesional de Carrera Policial de Michoacán, surge como una forma de poner en operación el Plan Estatal de Desarrollo 2008-2012, en su Eje Temático I, denominado Gobernabilidad Democrática Participativa y Cultura del Trabajo, que establece el compromiso de mejorar, de manera integral, las condiciones de protección ciudadana para salvaguardar la integridad física de los michoacanos, sus bienes, derechos y libertades, mediante una mayor participación ciudadana en la toma de decisiones en materia de seguridad y procuración de justicia.

El Reglamento sienta las bases conforme a las cuales se establecen los lineamientos que definen los procedimientos de reclutamiento, selección, ingreso, formación, certificación, permanencia, evaluación, promoción y reconocimiento, así como la separación o baja del personal integrante de la Policía Estatal Preventiva. Por otra parte, el Servicio Profesional de Carrera Policial, se estableció con la finalidad de brindar un mejor servicio a la ciudadanía y al Estado, asegurando al policía un desarrollo profesional de sus capacidades en condiciones de certeza y estabilidad laboral, con un esquema proporcional y equitativo de remuneraciones y prestaciones, buscando al mismo tiempo, promover la responsabilidad, la vocación de servicio, sentido de pertenencia, honradez, diligencia, eficiencia y eficacia en el desempeño de las funciones y en la óptima utilización de los recursos con que cuenta la Institución, además de instrumentar e

impulsar la capacitación y profesionalización permanente del personal que integra lo que se conocía hasta ese momento como Policía Estatal Preventiva.

El Servicio Profesional de Carrera Policial funciona de acuerdo con las siguientes acciones:

1. Planeación
2. Reclutamiento
3. Selección
4. Formación inicial
5. Formación continua
6. Certificación
7. Ingreso
8. Asimilados
9. Evaluación para la permanencia, remoción y promoción
10. Reconocimientos, estímulos y recompensas
11. Conclusión del servicio

Es en la de Planeación en la que se encuentra la base del actuar policial, ya que en el cumplimiento de esta función se determinan las definiciones y decisiones estratégicas del modelo de policía, incluyendo el diseño organizacional y los perfiles de puestos por jerarquía, asimismo, los esquemas de coordinación que se tienen que establecer para operar el sistema adecuadamente, las necesidades institucionales, diagnóstico de evolución de la criminalidad, condiciones presupuestales y demandas sociales. La operación del Servicio Profesional de Carrera Policial está a cargo de la Secretaría de Seguridad Pública del Estado.

Por otro lado, el Artículo 67 señala las obligaciones que deberá cumplir todo el personal integrante de la Policía Estatal, que en resumen destaca: conducirse siempre con dedicación y disciplina, apego al orden jurídico y respeto a los derechos humanos, con absoluta imparcialidad, sin discriminar, observando siempre un trato respetuoso oponiéndose a cualquier acto de corrupción,

preservando la confidencialidad, utilizar las armas sólo en situaciones en que exista un riesgo racionalmente grave para su vida, su integridad física o la de terceras personas. En dicho Artículo puede observarse que las funciones del policía en Michoacán están enmarcadas en un reglamento o instructivo de corte autoritario y muy similar al de una estructura militar enfocado al ejercicio del poder.

Durante el 2011, año en que fue publicado el Reglamento, se puso en marcha el primer proceso de reclutamiento y selección para integrar lo que se denominó Policía Estatal Acreditable, de acuerdo con los lineamientos y requisitos establecidos por el gobierno federal. A saber, la estructura de la Policía Estatal Acreditable busca conformar una corporación con tres unidades policiales básicas: 1. Unidad de Operaciones, 2. Unidad de Investigación y 3. Unidad de Análisis táctico. Actualmente se encuentra abierta una convocatoria para el reclutamiento de personal policial bajo los mismos requisitos, con un solo cambio, se amplió el rango de edad, ahora son aceptadas candidatas de entre 18 a 40 años para participar en el proceso.

El Modelo de Policía Estatal Acreditable orienta las acciones de estos tres agrupamientos de la siguiente manera:

1. Operaciones, corresponden a las unidades de fuerza y reacción inmediata.
2. Investigación, realizan actividades de campo para tareas de investigación y operación.
3. Análisis táctico, fungen como enlace con el Sistema Único de Información Criminal de Plataforma México.

Este Modelo Policial Estatal es de diseño promovido por la Federación, como el que se revisó anteriormente, adoptado por el estado de Michoacán, con el objetivo de contar con una policía más confiable, de alto sentido ético, más profesional, vocación de servicio y equipada con tecnología de última generación. Se implementó este modelo con la intención de pasar de un modelo de operación reactivo a uno preventivo-proactivo basado en la investigación para la prevención

y acercamiento con la sociedad. Con nuevos esquemas para fortalecer la planeación, captación, análisis y explotación de la información para prevenir y combatir el delito a partir de la generación de inteligencia que permita incrementar las capacidades en la prevención y combate a las conductas antisociales, alineándose al Modelo de Policía Federal.

Se implementó este modelo con la finalidad de estructurar una acción policial de alto impacto por medio de procesos de inteligencia, investigación y reacción, con un personal idóneo con capacidades y valores, formado adecuadamente bajo estrictos mecanismos de control para conformar un equipo integral de fuerzas policiales especializadas. Plantea una concepción integral de la seguridad pública en donde las corporaciones policiales de los tres niveles de gobierno compartan funciones de prevención, investigación y reacción.

Previo a la conformación de esta estructura de Policía Acreditada, ya se contaba con una serie de agrupamientos dentro de la Policía Estatal Preventiva, organizados de tal manera que pudieran atender las tareas de seguridad en ámbitos específicos, tales como:

- Grupo Antimotines o de Operaciones Especiales (G.O.E.), que representa el equipo de trabajo enfocado a las intervenciones reactivas;
- Policía Forestal, encargado de evitar la tala clandestina de árboles y vigilar en zonas protegidas;
- Policía Turística, enfocada a la protección del turista, vigilancia en los principales centros turísticos del estado y a la difusión de información de interés turístico;
- Policía Ecológica, encargada de vigilar y proteger de daños ambientales en zonas de riesgo;
- Policía Lacustre, encargados de vigilar y prevenir el daño a ríos y lagos en el estado;
- Unidad Montada, para vigilancia en parques y áreas naturales, así como zonas remotas de difícil acceso para vehículos, además de brindar un

servicio de atención terapéutica y de rehabilitación por medio de equinoterapia a la ciudadanía;

- Unidad Canófila, realiza funciones de rescate e inspección con caninos;
- Unidad Aérea, que apoya en labores de rescate y vigilancia; y
- Policía de Tránsito, encargados de coordinar, vigilar y facilitar la movilidad en caminos estatales, así como de brindar atención y auxilio en accidentes viales.

En la actualidad, el organigrama de la Policía en Michoacán se divide de la siguiente manera: es encabezada por la Dirección de la Policía Territorial y de Caminos, que se desprende de la Subsecretaría de Seguridad Pública, dependen de esta Dirección tres comandancias: 1. De la Unidad Básica de la Policía (Análisis táctico, Investigación y Operaciones); 2. De la Policía Territorial, de la que se desprenden seis agrupamientos (P.E.P., G.O.E., Sectores, C.P.C., Femenil y Mixto), el Agrupamiento Mixto es integrado por las Unidades descritas en el párrafo anterior; y 3. Comandancia de la Policía Estatal de Caminos con cuatro grupos (Motociclistas, Patrullas, Peritos y Delegaciones).

Desde la visión en el planteamiento federal del Nuevo Modelo Policial para los estados se busca alinear las capacidades del Estado Mexicano homologando protocolos, metodologías y procedimientos policiales de acuerdo con un mando único. Siendo profesionalizados sus procesos de formación, corresponsables entre los tres niveles de gobierno, priorizando la calidad sobre la cantidad, con un enfoque científico, preventivo y proactivo, de proximidad y socialmente integrado con procesos que faciliten la transparencia en su gestión de la seguridad pública (SESNSP, 2011 p: 64).

El Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública señalaba que el nuevo modelo policial establecería un esquema general que incluiría la adecuación del marco normativo y conceptual acompañados de una

transformación organizacional y operacional de las instituciones policiales en los estados:

“El nuevo modelo de policial estatal acreditable consiste en la generación, estructuración y operación de organizaciones de naturaleza civil, disciplinadas, profesionales, especializadas, eficientes, flexibles, respetuosas de la legalidad y de los derechos humanos, basadas en el empleo de procesos de investigación e inteligencia, vigilancia, protección, prevención, disuasión y uso racional, congruente y oportuno de la fuerza legítima del Estado.

Todo ello, mediante el entendimiento de que la seguridad ciudadana, centrada en la persona humana, exige un conocimiento amplio y preciso de la realidad social e institucional en la que se inserta y que su intervención se encuentra estrechamente relacionada con otros factores del complejo entramado del tejido comunitario y de las relaciones con una multiplicidad de instituciones; por lo que dichos instrumentos coercitivos requieren de un amplio consenso, vinculación y credibilidad sociales, transparencia, rendición de cuentas y de la necesaria articulación y cooperación para que su funcionamiento alcance la legitimación que se espera de las nuevas instituciones policiales en un Estado Democrático de Derecho.

No obstante ello, en México el marco normativo conserva la denominación de seguridad pública para hacer referencia a la intervención del Estado, como política pública, en los ámbitos de la seguridad personal y comunitaria, frente a factores de riesgo asociados a la delincuencia” (SESNSP, 2011 pp: 3-4).

El esquema de Mando Único consiste en la ejecución de un convenio entre los municipios, el estado y la federación, donde el municipio cede a la Secretaría de Seguridad Pública Estatal la operación de su policía en la atención de los problemas relacionados con la seguridad pública. El esquema opera por medio de una Comisión integradora, conformada por la Secretaría de Seguridad Pública, el Presidente Municipal, el Secretario Ejecutivo del Sistema Estatal de Seguridad Pública del Estado y el Secretario de Finanzas y Administración de Michoacán. Entre ellos designan un mando para la Policía Municipal que estará bajo las órdenes del Secretario de Seguridad Pública del Estado. En cuestión financiera el municipio sigue al cargo de los pagos de sus policías y la estatal de los suyos.

Hasta la fecha se han adherido a la propuesta 108 municipios de 113 en el estado, lo que representa el 98% (CEC, 2015 p: 1).

En cuanto al modelo policial que se implementa en el estado de Michoacán no existe documento alguno en el que se expongan las características que lo definen de forma precisa, ni por parte de la Secretaría de Seguridad Pública, ni investigaciones desarrolladas previamente al respecto. Sin embargo, en años recientes se han podido observar varios cambios y movimientos en el accionar de los cuerpos policiales ante la acentuación del crimen en sus diversas modalidades.

Ha sido muy claro que dichos cambios en la forma de gestionar la seguridad pública y en la operación de los cuerpos policiales de los tres niveles, sumados a la intervención militar en relación con el crimen organizado, se han dado enmarcados en los cambios de administración en los gobiernos. Siempre con la intención de dar una respuesta inmediata a tan grave problema que se vive en el estado. Entonces, las soluciones planteadas se dan en un entorno de urgencia por trascender ante el fenómeno que ha afectado a gran parte de la población (Véase Tabla 5. Comparativo del modelo michoacano con modelos policiales exitosos en el mundo, pág. 130).

En las últimas tres administraciones estatales se han utilizado tres “modelos policiales” diferentes, al término de la administración 2008-2011 se le conocía como Policía Estatal Preventiva integrada por los distintos agrupamientos antes descritos; entre ésta y la transición a la administración 2012-2015 se dio paso a la implementación de la Policía Acreditada, bajo el modelo de investigación, sin embargo, durante este periodo se recrudecieron las manifestaciones de violencia y el impacto del crimen organizado en la seguridad del estado, surgiendo las llamadas policías comunitarias o rurales con la finalidad de hacer frente a dichas dificultades por medio de la organización de la vigilancia por parte de la población, por otro lado, en respuesta el Gobierno Federal designó una Comisión especial para atender la seguridad del Estado de Michoacán, con lo que se abrió el espacio

a una intervención policial basada en el modelo que predominaba en el Estado de México, y comenzó a llamársele Fuerza Ciudadana y Fuerza Rural, esta última en la búsqueda de institucionalizar y regular el accionar de las policías comunitarias, el modelo que se intentó instaurar en el estado partía de una visión ciudadanizada de la seguridad y la policía, pero esto sólo sucedía en cuestión de imagen institucional, ya que las estrategias seguían en el mismo orden violento, autoritario y de control político, de carácter represivo y con poco o nulo acercamiento con la ciudadanía; desde el inicio de la administración actual se ha buscado dar un nuevo giro a la operación policial con el objetivo de recobrar la confianza de la sociedad y reducir los problemas de inseguridad, partiendo del esquema de mando unificado y dando seguimiento a la profesionalización de la policía con la estructura de Policía Acreditada, ahora bajo la denominación de Policía Michoacán y se desaparecieron las Fuerzas Rurales, en la mayoría de los casos integrando a sus miembros a la Policía Estatal mediante un proceso de regularización ampliamente cuestionable.

Al inicio de la administración estatal actual, con participación de comisionados federales, se llevaron a cabo encuentros para negociar y reestructurar las estrategias de intervención para atender las cuestiones relacionadas con la inseguridad entre el estado y los municipios, que en la mayoría de los casos se concretó con la firma de un acuerdo interinstitucional entre los tres niveles de gobierno para lograr poner en funcionamiento en todo el estado el modelo de operación del mando unificado, que se desarrolla bajo la coordinación de las fuerzas federales, tanto policiales como militares. Sin embargo, el accionar policial sigue siendo el mismo, de corte gubernativo, autoritario, represivo y con acciones principalmente reactivas ante los problemas de inseguridad.

Al respecto, en el año 2015, la Organización Causa en Común presentó su publicación “Semáforo del desarrollo policial”, por segundo año consecutivo, que consiste en un documento donde se sistematiza la información de un monitoreo realizado a las 31 Policías estatales y la Policía de la Ciudad de México, en el

marco del Programa de Acompañamiento Ciudadano al Desarrollo Policial, que fue construido con el objetivo de presentar un mecanismo para la colaboración entre la Policía y la Sociedad Civil para abonar a la transparencia y la rendición de cuentas, con base en los procesos de desarrollo policial señalados en la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública se destacaron cuatro ejes de evaluación:

1. Carrera policial
2. Profesionalización
3. Certificación integral
4. Régimen disciplinario.

La Organización recabó la información por medio de entrevistas a funcionarios públicos, policías estatales, representantes de la sociedad civil y expertos en el tema, de la revisión de la normatividad estatal y por medio de solicitudes de información pública.

De acuerdo con la investigación realizada por Causa en Común en el estado de Michoacán, la Policía estatal representada en ese momento por la Fuerza Ciudadana y la Fuerza Rural obtuvo un promedio de calificación de 4 de un posible total de 10, dos puntos por debajo de la media nacional con respecto a los 4 rubros evaluados para el desarrollo policial, donde sólo obtuvo una calificación aceptable (8.3) en el área de profesionalización, en los otros tres obtuvo calificaciones muy bajas (CEC, 2015 p: 1).

Con respecto al primer rubro, Sistema Profesional de Carrera, Causa en Común, otorga una calificación de 2, 3.7 puntos por debajo del promedio nacional que corresponde a 5.7. Estos resultados muestran que la Secretaría de Seguridad Pública de Michoacán presenta una normatividad insuficiente en materia de carrera policial. Su Manual de procedimientos no especifica las funciones que los policías deben realizar y no se cuenta con un manual de organización para el Servicio Profesional de Carrera (CEC, 2015 p: 12).

La Policía Michoacán cuenta con un proceso ordenado de reclutamiento y selección, que dentro del rubro de Servicio Profesional de Carrera fue el ítem con mejor evaluación; el proceso de reclutamiento se realiza en dos etapas, el pre-filtro, que consta de 4 pruebas: verificación de documentación, evaluación psicométrica, física y médica. Y la segunda, que corresponde a la evaluación para certificación y control de confianza. Este proceso se ha llevado a cabo de manera regular con los miembros de la Policía Estatal y el proceso de regularización de los exintegrantes de las Fuerzas Rurales sigue en ejecución. La Secretaría de Seguridad Pública no cuenta con una comisión de desarrollo policial, únicamente se encuentra contemplada en la reciente Ley del Sistema Estatal de Seguridad Pública y en el organigrama de la Secretaría como una Dirección, sin embargo, todavía no ha sido puesta en funcionamiento (CEC, 2015 pp: 1-3).

Para el rubro de Formación Inicial y Profesionalización, la Policía de Michoacán obtuvo un 8.3, dos décimas por encima de la media nacional, para mejorarlo, Causa en Común recomienda implementar un sistema de evaluación de los instructores para conocer su desempeño con los alumnos y mejorar las estrategias de enseñanza y equipar las instalaciones con una pista de manejo de vehículos (CEC, 2015 p: 4; 2015 p: 16).

En el área de Certificación Integral, el promedio nacional fue de 3.9, lo que muestra que la mayoría de las corporaciones policiales y los centros de control de confianza presentan deficiencias considerables en estos procesos. Sin embargo, la corporación michoacana obtuvo 0 (cero) en la evaluación, debido a que no ha realizado evaluaciones paulatinas de habilidades, destrezas, conocimientos y de desempeño con elementos policiales. Señala que el 23% del personal se encuentra pendiente de renovar su certificación de control de confianza, y otro 29%, lo que corresponde a 514 policías, se encuentran laborando a pesar de haber sido calificados como “No Aprobados” en certificación de confianza, lo cual

representa una situación crítica para la Policía Estatal de Michoacán (CEC, 2015 p: 5; 2015 pp: 20-21).

En cuanto al Régimen Disciplinario, la Policía Michoacán obtuvo un 5.7, calificación un punto por debajo del promedio nacional. Causa en Común recomienda fortalecer la Unidad de Asuntos Internos con una normatividad donde se especifiquen sus facultades y las funciones de sus integrantes; asimismo, aumentar o establecer de manera clara y permanente la periodicidad en las sesiones del Consejo de Honor y Justicia para el cumplimiento de sus funciones. Por otra parte, señala que se cuentan con procedimientos adecuados para la atención y seguimiento a quejas ya que, de 12 recomendaciones emitidas por la Comisión Estatal de Derechos Humanos entre enero de 2014 y enero de 2015, habían sido cumplidas el 83% en abril de 2015 (CEC, 2015 pp: 6-7; 2015 p: 22).

Por otra parte, Causa en Común señala que, de los rubros revisados la Secretaría de Seguridad Pública de Michoacán dio respuesta a 3 puntos de manera total, 1 punto de manera parcial, un punto de manera nula y uno fue considerado confidencial, por lo que se considera insuficiente el grado de transparencia y acceso a la información (CEC, 2015 p: 8).

En Michoacán se carece de límites efectivos sobre el ejercicio del poder político, situación que ha propiciado y mantenido un ordenamiento de los cuerpos policiales en favor de quién ejerce ese poder público, dejando de lado demandas culturales, políticas y económicas de interés para la sociedad. Es decir, son las demandas de orden político, derivadas de la perspectiva del partido gobernante, las que juegan un papel privilegiado y no las características de los fenómenos locales en torno a la seguridad pública, en la construcción de un modelo de policía. No son los intereses públicos, ni los derechos de las personas los motivos predominantes en las acciones policiales, así operan los modelos de policía gubernativos, confirmando con lo señalado por Guillén (2015).

Tales circunstancias, que han permanecido históricamente, colocan a los organismos de seguridad y policía en una posición privilegiada con un grado relativo de autonomía mediante el cual quedan libres de cualquier fiscalización, impidiendo la implicación de cualquier método efectivo de control externo, lo que facilita el predominio de intereses particulares, impunidad, clientelismos y redes informales de operación dentro de las corporaciones (López Portillo, 2000 pp: 5-6).

De acuerdo con Salgado (2009 p: 1), una reforma democrática de los cuerpos policiales, tanto estatal como municipales, enfrenta cinco riesgos principales para la sostenibilidad de las políticas de seguridad:

1. La corta duración de las administraciones municipales que en muchas ocasiones obstaculiza el seguimiento de políticas de largo plazo;
2. El incremento en la incidencia de la delincuencia común y la peligrosidad de la delincuencia organizada ha propiciado la implementación de políticas represivas en medio de una lucha violenta con la militarización de la seguridad;
3. La infiltración de la delincuencia organizada en las instituciones policiales, de justicia y de seguridad pública;
4. Los problemas estructurales en las instituciones policiales, que van más allá de lo detectable por medio de las evaluaciones de control y confianza, que permiten la persistencia de dichas conductas;
5. Los incentivos federales están dirigidos a fomentar políticas de prevención del delito con base principalmente en el aumento de la fuerza policial y el equipamiento.

Tomando como base lo anterior podríamos desglosar como principales puntos de interés al momento de analizar la situación policial en Michoacán, los siguientes: Equidad y perspectiva de género; Derechos Humanos; Selección y reclutamiento; Formación y capacitación; Corrupción; Transparencia; Gestión y organización; y Dignificación policial.

Equidad y perspectiva de género. En primer lugar, es importante resaltar que la mayor parte del personal que integra los cuerpos policiales son hombres y sólo se cuenta con un porcentaje muy bajo de mujeres.

Derechos Humanos. Tomando como referencia las acciones, decisiones y políticas que desarrolla el gobierno estatal en pro de la seguridad pública se puede observar muy claramente que se llevan a cabo sin considerar otros problemas directamente vinculados con los problemas de inseguridad, como lo son la falta de oportunidades de empleo, acceso a la educación y a la justicia, altos niveles de pobreza y marginación, algunos otros derivados de ello como el consumo de drogas y la violencia en general, que tienen que ver con el acceso a condiciones justas de vida y el respeto a los Derechos Humanos de los habitantes del estado. Si bien el crimen y la inseguridad son temas muy urgentes, las estrategias policiales y de seguridad pública también deberían estar enfocadas a atender de manera directa e indirecta dichos problemas de alto impacto social en el desarrollo humano. Claro, sin dejar de lado la atención inmediata a la ciudadanía para resolver el problema del tráfico de drogas, el secuestro y los delitos comunes, como el robo en sus diversas modalidades.

Selección y reclutamiento. Retomando los datos obtenidos por la Organización Causa en Común, la Policía michoacana cuenta con procesos ordenados de selección y reclutamiento, sin embargo, todavía existen algunos puntos ciegos durante estos procedimientos. Los integrantes de las fuerzas policiales, en muchos casos ven más a la seguridad como un empleo u ocupación que les garantiza un ingreso que como vocación profesional, un rasgo de gran importancia para la eficiencia en los servicios policiales. La profesionalización de aquellos ciudadanos que adoptan la carrera policial sólo como un empleo o fuente de ingreso se pone en entredicho debido a esta concepción que contrasta con la vocación como motivo de ingreso a la corporación. Esto, principalmente considerando que se encuentran procesos abiertos actualmente, pero sin olvidar la gran cantidad de elementos en activo que no pasaron por procesos tan

rigurosos como los actuales y que hay personal activo que no ha aprobado los procesos de certificación de confianza.

Formación y capacitación. De acuerdo con Causa en Común, la Policía de Michoacán cuenta con buenos planes de formación y profesionalización del personal operativo y de las distintas corporaciones. El que la mayor parte de los efectivos son operativos supondría un bajo nivel de burocratización, sin embargo, no es así. Al respecto, existen puntos rojos en los que se erigen debilidades insoslayables del accionar policial en el Estado, ya que la mayoría de los policías o sólo ejercen como choferes y como acompañantes o escoltas, lo que impone esquemas operacionales basados en el patrullaje vehicular, situación que a su vez limita el contacto directo y la participación con la ciudadanía; la mayoría de los policías no se encuentran capacitados para participar en programas preventivos, lo cual separa aún más la figura del policía preventivo con la comunidad a la que sirve.

En este punto resalta lo importante que resulta en la formación del personal policial la definición clara de sus funciones, pero de funciones basadas en las necesidades de la población, que van más allá de la vigilancia en patrullas y pone de relieve que la capacitación de los policías queda enfocada a promover el orden público, principalmente por medios violentos, y no tanto a buscar fungir como un agente para el desarrollo humano a través de estrategias sustentables. Por otra parte, además de conocer claramente sus funciones, es vital que nuestros policías reconozcan puntualmente el marco jurídico de referencia para su accionar, ya que en muchos actúan al margen de la legalidad. No debe pasarse por alto el dominio del marco normativo, esta es una de las áreas en las que se necesita más capacitación.

La falta de capacitación es una de las principales características en la mayoría de las policías en el país. Entre lo que se incluyen diversos ámbitos, desde protocolos de actuación hasta el conocimiento de sus propios derechos como policías,

pasando por entrenamiento técnico y legal. La falta de capacitación tiene varias causas, como la falta de tiempo y recursos, la inexistencia de materiales o programas adecuados a las circunstancias actuales, e incluso el desdén de algunos mandos policiales y de los operativos con mayor antigüedad en las corporaciones por la capacitación (CCC, 2012 p: 7).

La selección y formación del policía son etapas que determinarán la calidad del recurso humano institucional y no pueden entenderse de manera aislada. Por lo cual deben ser compatibles con el modelo de institución policial que se desea promover, de acuerdo con una realidad concreta y con objetivos claramente definidos. Sin un modelo adecuado al contexto los objetivos planteados se anulan por definición.

Corrupción. La corrupción y el abuso de poder son considerados como los puntos más débiles de las corporaciones policiales, no sólo en Michoacán, sino en todo el país. Gran parte de las actuaciones policiales se realizan al margen de la ley, a veces para capturar delincuentes, otras veces en los procedimientos de presentación ante la Instancia de Justicia y otras tantas para encubrirlos o incurrir en actos delictivos. De acuerdo con Causa en Común, la mayoría de los entrevistados en su estudio acepta la existencia de elevados niveles de corrupción en la corporación, principalmente en los altos mandos (CEC, 2015 p: 7; 2015 p: 22). Lo que se opone en contraste con la honestidad y lealtad como algunos de los valores más importantes que debería representar la Policía.

Lo anterior queda plasmado en los crecientes niveles de desconfianza de la sociedad, tanto en los funcionarios de niveles ejecutivos encargados de la Seguridad Pública, como en mandos policiales superiores y en el personal operativo, que denota serios problemas de liderazgo de la Policía como instancia de cambio social. La corrupción ha hecho ineficientes los servicios de seguridad del Estado e insuficientes los recursos para su gestión. Tales debilidades al

interior de las instituciones policiales, así como de Seguridad Pública y Justicia, han permitido que el crimen organizado se infiltre en todos sus niveles.

La relación actual entre la sociedad michoacana y las Instituciones policiales se percibe fracturada, marcada por la desconfianza y el temor, la sociedad desconfía y teme de los elementos policíacos en una idea de que son corruptos, así como los policías temen ser denunciados por sus actos al margen de lo legal. Por lo que se perciben, al mismo tiempo, altos niveles de incompreensión, de ilegalidad, corrupción e impunidad.

Transparencia. Sobre el argumento de la confidencialidad en la información o en los procesos, las Instituciones policiales, de Seguridad Pública e impartición de justicia, actúan bajo la opacidad. Las acciones no concuerdan con las necesidades, los resultados no concuerdan con lo esperado, el derroche de los recursos no es coherente con los pobres resultados, los datos presentados por la Secretaría de Seguridad Pública no concuerdan con la percepción de la ciudadanía con respecto los problemas de inseguridad. Alguien miente mientras los problemas se recrudecen, y no sólo los de inseguridad.

Este punto está estrechamente ligado al anterior, la corrupción está por encima de la información verídica y la aplicación transparente de los recursos. Una Policía no puede ser eficiente, ni mucho menos sustentable, sin procesos transparentes, tanto en sus funciones cotidianas, como en el contacto con la ciudadanía, en el cumplimiento de la Ley y en el ejercicio de sus recursos. Sin transparencia no puede darse el desarrollo policial. La transparencia implica procesos democráticos en las Instituciones policiales. Y en la Policía de Michoacán, así como en la Secretaría de Seguridad Pública y la Procuraduría General de Justicia del Estado, no existe transparencia ni siquiera desde la conformación de un modelo policial que se desprenda de las necesidades en la realidad local. No hay datos al respecto que fundamenten o justifiquen la peculiar toma de decisiones.

Gestión-Organización. De acuerdo con los modelos internacionales anteriormente revisados, se puede observar que las acciones consideradas como más eficientes para combatir los problemas de inseguridad desde las corporaciones policiales son una mayor participación de y con la comunidad, además de implementar estrategias estructurales basadas en la transparencia en el actuar de las Instituciones policiales para sentar las bases que permitan acabar con la corrupción en su interior. En Michoacán, se requiere de un mayor acercamiento con la gente, apostando por mejorar los canales comunicación con la población y promoviendo más programas preventivos donde el actor principal sea el policía, ya que las acciones implementadas hasta el momento no están funcionando y no están entregando los resultados requeridos.

Se trata de transformar positivamente la relación del Estado, en este caso, principalmente de las instancias policiales, de Seguridad Pública y procuración de Justicia, con los ciudadanos, ya que las estrategias llevadas a cabo privilegian la represión como su principal herramienta, lo cual constituye un obstáculo para este objetivo y representa esa resistencia al cambio en el modelo de gestión de la seguridad pública para resolver los crecientes problemas de inseguridad.

En esta misma línea, resulta de gran importancia considerar la percepción y la opinión de los policías a la hora de legislar y planificar las estrategias para la seguridad pública, promover la consulta al policía es una herramienta que no se ha considerado en este rubro de gobierno, tanto en la formulación del marco legal, como en el diseño de las políticas sectoriales. La coparticipación policía-sociedad es un instrumento indispensable para la prevención del delito (Moloeznik, 2010, pp: 601-607).

Pueden observarse marcadas diferencias entre las instituciones policiales, tanto a nivel interinstitucional (federal, estatal y municipal), como entre regiones y dentro de cada una de las corporaciones. Sobresalen las grandes diferencias en cuanto a recursos, equipamiento y capacitación, siendo la Policía Federal la más

privilegiada y las municipales las más rezagadas. Existen municipios con muchos elementos, pero en la mayoría se cuenta con pocos y hay otros en los que la presencia policial es casi nula. En este sentido, también se percibe una falta de permanencia en las comunidades, ya que se rota a los policías con mucha frecuencia, en ocasiones a manera de castigo, y así es imposible que éstos lleguen a conocer la comunidad y sus alrededores. Lo anterior impacta de manera negativa en la confianza y la coordinación entre las diferentes policías, lo que, a su vez, las vuelve poco eficientes y eficaces en el cumplimiento de sus funciones (CCC, 2012 p: 8).

La falta de conocimiento del medio y de actitud política de los funcionarios de alto y medio nivel para promover un cambio estructural con continuidad, más allá de los periodos de gobierno, facilita la extensión y el crecimiento de los problemas que se viven dentro de las corporaciones policiales. Las políticas públicas de seguridad se han caracterizado por carencia de disciplina, de coherencia, de recursos materiales y tecnológicos y de permanencia en el tiempo para llevar a cabo su trabajo eficientemente (CCC, 2012 p: 9).

Entre los principales obstáculos que impiden las mejoras en las instituciones y el accionar policial pueden considerarse la inexistencia de protocolos precisos de actuación, ausencia de mecanismos de rendición de cuentas y transparencia, y desconocimiento del marco normativo de Derechos Humanos. Que sumado a las circunstancias coyunturales antes mencionadas, como el crecimiento desmedido de la delincuencia organizada, la normalización de las violencias, los cambios en las administraciones de gobierno, la desconfianza de la ciudadanía hacia la institución policial, la renuencia de las corporaciones al cambio y la inercia autoritaria en el diseño de las policías, dificultan aún más el cumplimiento de los objetivos, la satisfacción de las necesidades de la población y la garantía del Derecho Humano a la seguridad (CCC, 2012 pp: 3, 10-12).

Ante tales condiciones quedan retos por cumplir, como garantizar mejores condiciones de trabajo a los policías; establecer un servicio profesional de carrera eficiente y con adecuaciones constantes al cambio social; eliminar las prácticas de corrupción; establecer mecanismos eficientes de coordinación con las corporaciones federales, con las de otros estados a nivel nacional o internacional y con las municipales; garantizar el uso eficiente de los recursos, tanto económicos como materiales y humanos; dignificar la labor y la figura del policía; además de fomentar la participación ciudadana desde la capacitación de los policías; y desarrollar una cultura de la legalidad, si se quiere revertir la fractura entre la sociedad y la policía al mismo tiempo que encargarse de los problemas que atentan contra la seguridad de las personas (CCC, 2012 pp: 4, 11-12).

En Michoacán, como en cualquier otra parte del mundo, el modelo policial seguirá condenado al fracaso mientras se continúe insistiendo en mano de obra mal calificada, mal capacitada y al margen de las Instituciones. El policía debe ser formado como un servidor público de manera transdisciplinaria, capaz de desempeñar distintas funciones intercaladamente, es decir, que un día pueda realizar labores de patrullaje, otro intervenir en situaciones de crisis y, al día siguiente, impartir pláticas para la prevención y la reorganización comunitaria (Zepeda, 2010 p: 2).

Dignificación policial. Si se busca velar por la seguridad de la ciudadanía, es imprescindible contar con cuerpos de policía con una posición digna ante la sociedad y las Instituciones. Y esto no se lograría únicamente erradicando la corrupción y la violencia del proceder policial, también se trata de mejorar los bajos salarios del personal, que en algunas ocasiones les orilla a caer en actos delictivos o de corrupción; asimismo, es importante facilitarles el acceso a créditos para mejorar sus condiciones de vivienda; el acceso a servicios de salud, instituyendo esquemas integrales para atención psicológica de problemas como los altos niveles de estrés laboral, adicciones y otras conductas de riesgo comunes entre los policías; promover el esparcimiento de los elementos

operativos para el desarrollo cultural por medio de actividades artísticas, sociales y deportivas; adecuar las cargas de horarios, turnos y guardias, eliminando las jornadas laborales excesivas que impiden un desempeño físico en óptimas condiciones del personal operativo; proveer de equipos especializados y de calidad, uniformes; priorizar en todo momento los derechos laborales de los policías (CCC, 2012 p: 7).

Tabla 5. Comparativo del modelo michoacano con modelos policiales exitosos en el mundo

País	Modelo	Objetivo	Perfil	Relación con la Ley	Relación con la Comunidad	Forma de Operación	Método de Prevención	Forma de Organización
Reino Unido	Comunitario	Formular recomendaciones para la solución de los problemas de orden y seguridad para orientar a la policía hacia un modelo comunitario	Profesional; Inteligencia; Flexible	Respeto estricto de la Ley; Al servicio de la Corona	Prioritario el contacto con la comunidad; Participación de la ciudadanía	Sectorización de sus territorios y mejorar su relación con la comunidad, por medio de programas de contacto comunitario; Procesos cooperativos; Diversidad de fuerzas policiales	Servicios de inteligencia	Modelo empresarial; Eficacia centralizadora; Por medio de Planes de Policía; Programa de calidad
Japón	Comunitario	Contribuir con la comunidad para resolver otros problemas o situaciones que les afecten, y en un momento dado tengan relación con el desorden, la violencia o la criminalidad	Profesional; Flexible	Preservación del Estado de Derecho	Cercanía entre la Policía y la comunidad	Colaboración civil con policías; Vigilancia sectorial; No portan armas de fuego	Gestionar la calidad de vida de la población	Centralizada con supervisión ciudadana
Argentina	Profesional	Respuesta ante problemas de corrupción, abuso de poder y violación de los Derechos Humanos dentro de la corporación	Técnico-profesional	Actuación de acuerdo a las Leyes; Respeto a los Derechos Humanos	Prioriza el respeto a los Derechos Humanos para relacionarse con los ciudadanos	Investigación y prevención; Énfasis en la formación y capacitación diferenciada	Preparación eficiente de acuerdo a los fenómenos criminales	Descentralizado; Formación diferenciada
Brasil	Profesional	Priorizar la prevención y atender las causas generadoras de la violencia	Profesional	Busca el dinamismo de la legislación	Busca el dinamismo cultural en la relación con la comunidad	Acciones de carácter social; Prioriza la prevención y la atención de las causas generadoras de la violencia; Estrategias de orden social y represión calificada; Acciones zonificadas	Formación de profesionales de la seguridad pública; Prioriza la atención sobre las causas generadoras de la violencia	Estructura de gestión descentralizada; Con convenios y acuerdos con los estados, los municipios, organizaciones de la Sociedad Civil y organismos internacionales para dotar a las regiones de condiciones estructurales, físicas y financieras para implementar las acciones en cada zona
Colombia	Profesional	Profesionalización de la Policía para atender los problemas criminales	Profesional	Parte de que la Ley considera la actividad policial como una profesión	Orientación a la comunidad	Presencia en todo el territorio por regiones; Personal policial con comportamientos asociados a competencias genéricas; Incorporación de tecnología; Formación policial como política pública	Trabajo en equipo; Adaptabilidad; Aprendizaje continuo	Modelo de gestión humana por competencias; Incorporación de tecnología; Evaluación de desempeño;
Perú	Profesional	Modificar la imagen policial y hacer frente a	Profesional	Apego a Derecho	Promueve la seguridad ciudadana	Énfasis en el papel de las comisarías para gestión	Profesionalización y capacitación	Transparencia; Mejoras en infraestructura escolar;

		los problemas más constantes de inseguridad ciudadana				de la seguridad ciudadana; Protección ciudadana y orden público como ámbito primordial		Competencia interna y productividad
Nicaragua	Comunitario, Preventivo, Proactivo, Profesional	Atención y dirección de rescate de los derechos y no de coerción ni represión	Profesional; Preventiva; Investigativa; Administrativa; Educativa	Pasa de una perspectiva política partidista a una apolítica, para manifestar su compromiso con la comunidad y la defensa de sus derechos	Adaptabilidad y respeto a la particularidades pluriculturales y étnicas; Manifiesta compromiso con la comunidad y la defensa de sus derechos; Involucrar a la comunidad en la solución de los factores de riesgo	Profesionalización de la policía, incorporando a la instrucción académica el énfasis en el respeto a los derechos humanos, la instrucción ética y el servicio comunitario	Prevención del delito con base comunitaria, estableciendo intercambio y colaboración con las Organizaciones de la Sociedad Civil; Involucra a la comunidad en la solución de los factores de riesgo	Descentralizada; Con una nueva estructura organizativa, extensión territorial, definición de funciones con una base de métodos y técnicas modernas coherentes con su contexto, identificando las buenas prácticas policiales a través de una sistematización por áreas
Chile	Comunitario, Profesional	Modernización del modelo policial para el mejoramiento de estándares de calidad de los servicios policiales y a satisfacer de manera más eficaz y eficiente el servicio a la comunidad desde la especialidad investigativo-policial	Profesional	Encargado de dar eficacia al Estado de Derecho y garantizar la seguridad pública; Aplicación de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, el Código de Conducta para funcionarios encargados de hacer cumplir la Ley de Naciones Unidas y otros tratados internacionales	Función policial como un servicio público; Concepción humanista	Define de manera permanente un Plan Estratégico	Fortalecer la investigación criminal; Contar con más policías en labores operativas; Mejorar la calidad y tiempo de respuesta de la investigación; Realizar prevención estratégica; Lograr la anticipación sobre la base del análisis, la inteligencia policial y la gestión de la información	Patrón definido de valores objetivo para la conducta de todo el personal de la organización; Perfeccionamiento de la reglamentación; Cambio en la matriz de contenidos de la enseñanza; Creación de mecanismos de control interno; Plan Estratégico como su principal instrumento de planificación y gestión, cuya finalidad es construir a un sistema de administración eficiente en congruencia con el proceso de modernización del Estado
El Salvador	Comunitario, Orientado a solución de problemas	Promover una nueva relación entre la comunidad y la Policía; Resultó de las negociaciones para la solución del conflicto armado que afectaba al país	Profesional	Parte de acuerdos internacionales	Prioriza y fomenta la participación de todos los ciudadanos en la solución de los problemas públicos comunes; Policía como servicio público	Por medio de planes estratégicos y sectoriales; Comités locales	Amplia el trabajo policial tradicional del combate a la delincuencia a una verdadera protección de los Derechos Humanos, al unirse para trabajar en la satisfacción de las necesidades de la población; Comités locales municipales para prevención de violencia	Descentralizada y democrática; Pasó de un modelo autocrático y jerárquico muy rígido a uno horizontal, más colaborativo y participativo con una diversidad de servicios y con mayor capacidad en la toma de decisiones
México	Policía científica, institucional, ciudadanizada y profesional, con orientación de	Garantizar la integridad y los derechos de las personas, prevenir delitos, preservar las libertades, el orden y la	Técnico-Profesional;	Se rige por el Sistema Nacional de Seguridad Pública	Se promovió el acercamiento de la Policía Federal con la comunidad por medio de coordinaciones estatales	Patrullaje en tres niveles (Federal, Estatal y Municipal); Inteligencia policial; Capacitación y especialización	Tareas de protección social, prevención de delitos, conductas antisociales, del mantenimiento del	Centralizada, burocrática, gestión por resultados; Enfoque transversal de profesionalización

	servicio	paz públicos en las zonas consideradas de jurisdicción federal y donde lo soliciten las autoridades locales			y enlaces de prevención para reforzar las tareas de inteligencia	permanente	orden público, la paz social y de auxiliar al sistema de justicia en la persecución y sanción penal; Inteligencia policial	
Chihuahua	Comunitario-Profesional-Orientado a la solución de problemas	Potenciar el funcionamiento de la policía estatal y que se cumplan con las funciones de investigación, prevención y control, entre otras, con el cual se pretende mejorar el funcionamiento de la corporación y que cada grupo especial cumpla con sus actividades; Mantener un equilibrio entre el respeto a las libertades y Derechos Humanos de la población y el mantenimiento de la paz y el orden social	Profesional	Busca garantizar que la Ley asegure la resolución de los conflictos en un marco razonable y adecuado	La participación ciudadana con responsabilidad social verdadera es uno de los pilares fundamentales para impulsar estrategias y políticas de seguridad pública; Inserta la perspectiva de género; Vigilancia ciudadana en el ejercicio de sus atribuciones	Modelo conforme a las circunstancias de la ciudad; · Profesionalización, certificación y dignificación a los cuerpos, implementación de sistemas efectivos de reclutamiento y formación integral; Zonificación Estadística Unificada de Supervisión (ZEUS); Observación permanente; Comunicación proactiva; Patrullaje en binomios en contacto con la ciudadanía y presencia disuasiva; Inteligencia policial	Papel estratégico en la prevención de violencias y victimización delictiva, todo lo anterior en coordinación con la comunidad, al mismo tiempo que promover acciones para el respeto a los Derechos Humanos; Fomenta la convivencia para la prevención; Observación permanente; Comunicación proactiva; Patrullaje en binomios en contacto con la ciudadanía y presencia disuasiva	Descentralizada, democrática; Implementa Comité Ciudadano como mecanismo de control externo; Política de calidad en todas sus áreas; Implementa Sistema de gestión de Calidad de la Institución y estableció el Centro de Calidad de la DSPM; Gestión sistemática y transparente
Michoacán	Gubernativo-Profesional-Inteligencia	Disuadir, prevenir y combatir de manera frontal a la delincuencia situacional y ocasional del fuero común, así como coadyuvar a la lucha contra la delincuencia organizada que tenga presencia importante en su jurisdicción	Análisis táctico; Investigación; Operativo	Pretende hacer cumplir la Ley; Percepción de corrupción al interior de la Corporación; De acuerdo con el régimen político vigente	Autoritario	Patrullaje, vigilancia; Inteligencia Policial; Actúa de acuerdo con el régimen político vigente	Patrullaje, vigilancia; Inteligencia policial	Centralizada, burocrática; Controles internos; Poca transparencia; Autoritario; Corrupción al interior; Funciona de acuerdo al régimen político en el gobierno

Fuente: elaboración propia.

Las instituciones policiales en México sufren una crisis estructural profunda. Aunque existen diferencias entre ellas y especificidades regionales dependiendo del tipo de policía, sea federal, estatal o municipal, en términos generales, se les identifica como ineficaces, ya que fracasan en garantizar la seguridad de la población; ineficientes, porque se han invertido y siguen invirtiéndose grandes cantidades de recursos en su desarrollo y los resultados no han sido los esperados; son poco confiables, pues, además de tolerar, fomentar y mantener la corrupción en sus filas y resistirse a la transparencia, se encuentran infiltradas por el crimen organizado; son organizaciones alejadas de la ciudadanía, permeadas por esa visión de control y represión con las que fueron creadas bajo el sistema de un partido hegemónico, por lo que las violaciones a los Derechos Humanos son recurrentes, y la Policía de Michoacán es un claro ejemplo de ello (CCC, 2012 p: 6).

En este mismo sentido, la Policía michoacana y las Instituciones de Seguridad Pública en el estado nos muestran un claro ejemplo de lo que proponía ya en 1968 Garrett Hardin, dichos organismos públicos representan una tragedia de los comunes en sí mismos, ya que en analogía con los pastores que añadían una oveja más suponiendo que esta no afectaría ni la producción de pastos ni el consumo de los demás miembros de la comunidad, por cada policía sin la capacitación requerida para fungir como un gestor del desarrollo y las necesidades humanas básicas de la población y por cada policía que recurre a actos de corrupción en sus actividades cotidianas se pierde un funcionario, un servidor y se desperdicia el recurso humano con los que se cuentan; por cada operativo sin planeación estratégica de acuerdo a las condiciones y necesidades locales, se pierden recursos financieros que repercuten de manera directa en la economía de la población y en las finanzas estatales, recursos ya de por sí limitados; lo anterior sin dejar de lado el impacto que la falta de transparencia implica para la relación del gobierno con la sociedad, que, asimismo, incluye el empleo de recursos públicos; por otra parte, y en la misma línea, los procedimientos burocráticos que

caracterizan a sus procesos hacen cada vez más ineficaces e ineficientes las acciones implementadas para la gestión de la seguridad pública.

Estamos frente a un derroche “ilimitado” de recursos públicos con muy pobres resultados y es la sociedad quien carga con los costos de las externalidades negativas que de lo anterior se derivan, como la falta de empleo, la falta de inversión, los deficientes servicios públicos, deficientes condiciones de vida, adicciones, bajos niveles de confianza y, de manera destacada, una amplia variedad de problemas relacionados con la inseguridad pública. Los problemas crecen o no disminuyen, mientras que los recursos cada vez son más limitados, que hacen insostenible la gestión de un bien común de primordial importancia como la seguridad pública, comprometiendo la de generaciones futuras, además de sus recursos públicos y privados, considerando el deterioro existente para las actuales.

El actuar de la policía está íntimamente relacionado con la crisis general de seguridad que enfrenta el estado de Michoacán. La policía estatal y las municipales con las que se cuentan en Michoacán no fueron diseñadas para enfrentar el fenómeno del crimen organizado como el que actualmente problematiza las condiciones locales. Las policías en Michoacán no cuentan con el entrenamiento y equipo adecuados para hacer frente de manera efectiva a estos graves problemas, motivo por el cual resulta indispensable un cambio de objetivos en las funciones policiales, y sumar a ello la actuación de todas las instituciones encargadas de proveer seguridad y justicia como los Ministerios Públicos y juzgados, que también han influido para mantener la situación actual de las instituciones policiales (CCC, 2012 p: 6). Por otra parte, la reforma de la policía requiere del soporte técnico y político del gobierno. Cuando las políticas gubernamentales no consideran estos puntos resultan erráticas y no orientan adecuadamente el cambio, por lo que se presentan esfuerzos frustrados en la mayoría de los casos (CESC, 2007 p: 5).

Las acciones o respuestas adoptadas por las instituciones policiales y de seguridad pública en Michoacán coinciden por un lado con los satisfactores destructores que señala Max-Neef (2010 p: 28), ya que son implementados con la intención de satisfacer una determinada necesidad, pero al mismo tiempo aniquilan la posibilidad de satisfacerla en un plazo inmediato e imposibilitan, de forma colateral, la realización adecuada de otras necesidades vinculadas a la necesidad de protección y éstos satisfactores siempre son impuestos bajo el mote de fuerza pública; Asimismo, coinciden con los pseudo-satisfactores, ya que al estar enfocados en muchas ocasiones a generar confianza estimulan una falsa sensación de satisfacción de una necesidad determinada, con lo que pueden llegar a aniquilar, a mediano plazo, la posibilidad de satisfacer la necesidad a que originalmente apuntan, que es la de protección y seguridad, y son inducidos a través de medios de persuasión como resultados de encuestas o notas periodísticas, generalmente falsas; y por otra parte, también coinciden con los satisfactores inhibidores, que son hábitos arraigados como la corrupción y la coacción que dificultan seriamente la posibilidad de satisfacer otras necesidades. De tal manera que dichas formas de solucionar los problemas relacionados con la inseguridad pública son en alto grado exógenos a la comunidad por ser habitualmente impuestos, inducidos, ritualizados o institucionalizados y se gestionan de arriba hacia abajo, del exterior hacia el interior.

Como formas de soluciones se han desarrollado diversos modelos de intervención, sin embargo, muchos de esos tratamientos aplicados han resultado ineficaces y generalmente no cumplen con su objetivo dejando carencias ante las necesidades básicas de la población provocando pobreza como lo indica Max-Neef que, en algunos casos, se convierten en patologías individuales, pero más comúnmente, colectivas como la falta de confianza, descomposición social, adicciones, modalidades de crimen cada vez más violentas y que aumentan de manera visiblemente alarmante (1998 p: 48; 2010 p: 16).

Dada la naturaleza de las transformaciones necesarias en materia de seguridad no se puede dejar de resaltar que todas las iniciativas deben estar en sintonía con las necesidades del contexto estatal y de cada municipio, acompañado con reformas a los organismos de impartición de justicia. La promoción de reformas a la policía exige realismo en todo momento para que éstas no queden reducidas a intervenciones temporales y de reacción ante la difusión mediática de situaciones negativas. Deben estar planeadas para fomentar una transformación de la cultura política, para pasar de una policía autoritaria a una democrática y promover un cambio en la cultura laboral, minimizando los procesos burocráticos y abriendo el espacio a la gestión por resultados al interior de las organizaciones policiales, para lo que se requieren alianzas estratégicas capaces de promover tales transformaciones institucionales (Herrera, 2005 pp: 7-8).

En el Estado de Michoacán existen dos planes de estudios profesionales de Licenciatura en Seguridad Pública, mismos que deben ser aprovechados para la profesionalización del personal, tanto operativo como administrativo, uno es de la Universidad Virtual del Estado, organismo educativo creado y establecido por el Gobierno del Estado, cuyo programa de estudios ya tiene 6 años de haber entrado en funcionamiento, y el otro, es de reciente creación y apertura en la Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo, dichos planes de estudio conforman herramientas de capacitación para mejorar las estrategias policiales y las políticas en materia de seguridad pública.

De lo revisado en este capítulo, se puede concluir que una de las deficiencias fundamentales en el planteamiento de una reforma policial y para la construcción de un nuevo modelo policial, es no partir de un diagnóstico real y preciso del estado de las instituciones policiales en Michoacán. El argumento de no publicar los resultados de los diagnósticos en materia de seguridad pública, por considerarse estratégico y con información confidencial para la operación de las instituciones policiales, no es suficiente para que la planeación no se base en un dictamen exacto de las condiciones del fenómeno.

Los diagnósticos oficiales en materia de seguridad pública y de resultados de la función policial, y otros temas relativos, son prácticamente inexistentes y en caso de haberlos, no son publicados ni abiertos al público. Por tal motivo, hay muy pocos referentes estadísticos e informativos para valorar la situación al interior de la organización policial en el estado de Michoacán. Sin embargo, no es difícil advertir que se trata de una situación extremadamente compleja, cuya reforma no podrá concretarse en el corto plazo y con acciones aisladas.

“Ciertamente, a la Policía le compete un rol de primordial relevancia en este escenario, las instituciones policiales son realidades representativas, con gran similitud a las condiciones sociales que les rodean. Son como un espejo que refleja los procesos sociales, en cuanto a sus fortalezas, potencialidades, limitaciones y debilidades. Realizar un detallado análisis de estas y aquellas puede llevar a la policía a conformar una institución virtuosa capaz de hacer frente a las problemáticas actuales” (Ortiz, 2012 p: 6).

Capítulo 4.

Variables de Gestión para un Modelo Policial desde una Seguridad Pública Sustentable

La existencia de la Policía es una necesidad probada e indiscutible, incluso en los Estados con más firmes estructuras y procesos democráticos de gobierno, de igual manera debe reconocerse que no existe una policía perfecta en todo el mundo, ya que incluso las policías más preparadas y reconocidas a nivel internacional son susceptibles de verse involucradas en problemas de violación a los Derechos Humanos, corrupción, acciones inadecuadas o procesos de gestión ineficientes (Miranda, 2009 p: 16).

La sociedad se encuentra en constantes cambios, igualmente, como se ha observado en los capítulos anteriores, ya desde hace algunos años las policías de distintos países también han comenzado a modificarse. Esta situación y las condiciones actuales de inseguridad en Michoacán obligan a poner sobre la mesa la discusión relativa a la interrogante acerca de cómo debe ser la policía que necesitamos y cuáles sus características, es inevitable analizar dicho tema para encauzar la dirección de las transformaciones en nuestra policía, en una sociedad donde también es urgente fortalecer los que debieran ser sus pilares fundamentales en todo momento, el Estado de Derecho, la democracia y el desarrollo social desde la escala humana (Ortiz, 2012 p: 1).

Como se revisó en el primer capítulo de este trabajo, en el razonamiento de la sustentabilidad resalta la convicción de que es posible para la humanidad construir un futuro más próspero, más justo y más seguro basado en políticas públicas para el aprovechamiento integral y la regeneración de los recursos (CMMAD, 1987 p: 1;

Bermejo, 2014 p: 16). De esta manera, la sustentabilidad en la seguridad pública y el proceder de las instituciones policiales depende de acciones políticas decididas que permitan desde ya el adecuado manejo de los recursos para garantizar el desarrollo humano sostenible y ha llegado el momento de adoptar tales decisiones que permitan asegurar los recursos para sostener no sólo a esta generación, sino también a las venideras (CMMAD, 1987 p: 1).

Para incorporar la sustentabilidad a la seguridad pública se debe buscar priorizar la equidad y mantenerla a lo largo del tiempo. Sin embargo, para ello no se tiene una solución técnica estandarizada y menos aun considerando el carácter finito de los recursos y las diferencias conductuales entre las personas. Por lo que para la formulación de políticas de desarrollo sustentable en la seguridad pública hay que partir de la distinción existente entre las necesidades humanas y los satisfactores de dichas necesidades, ya que se encuentran de manera constante en distintos aspectos y ámbitos en las comunidades (Max-Neef, 1998 pp: 11-12).

De acuerdo con la perspectiva de la seguridad pública sustentable, el primer desafío consiste en que los actores políticos, planificadores y promotores del desarrollo sean capaces de incorporar, integrar y manejar el enfoque de las necesidades humanas como base para la orientación de sus acciones y aspiraciones, ya que la evidencia principal es que los problemas sociales actuales se nos presentan, cada día más, como problemáticas complejas con características específicas que no pueden seguir atacándose satisfactoriamente por medio de políticas convencionales, inspiradas por disciplinas reduccionistas que han funcionado en otros contextos y situaciones históricas diferentes (Max-Neef, 1998 pp: 38-39; 2010 p: 15).

La seguridad pública sustentable también debe centrarse en un amplio rango de amenazas sobre los individuos como las económicas, alimenticias, de salud, medioambientales, comunitarias y políticas, no sólo como sucede con los conceptos tradicionales de seguridad que se concentran en un restringido margen

de amenazas externas, criminales, militares, sobre la integridad territorial y política de los Estados (PNUD, 1994 pp: 26-28; Mack, 2005 p: 11; ONU, 2009 p: 6; Oswald y Günter, 2009 p: 15; Estrada, 2014 pp: 56, 59 y 115). Mediante un marco de protección y empoderamiento, la seguridad pública sustentable ha de promover medidas especialmente centradas en las personas y específicas para cada contexto, orientadas a la prevención con el fin de reducir la probabilidad de conflictos, contribuir a superar los obstáculos en el desarrollo y promover los derechos humanos para todos, es decir, promover el desarrollo a escala humana. En un estado democrático como es Michoacán, la seguridad para ser sustentable siempre debe fungir como un factor principal para coadyuvar al bienestar social y la calidad de vida de la población. El desenvolvimiento de una nueva cultura y concepción de la seguridad desde la sustentabilidad no debe estar enfocada únicamente a la prevención o a la persecución del delito, sino orientada a la garantía de todos los Derechos Humanos (Martínez, 2007 p: 22). Seguridad pública y desarrollo sustentable aparecen así, como dos conceptos complementarios dentro de los fines y los medios que corresponde realizar al Estado.

La función de una seguridad pública sustentable debe siempre estar vinculada de manera muy estrecha a las ideas de democracia y participación (González, 2002 p: 126). Una seguridad sustentable para lograr un desarrollo a escala humana no puede alcanzarse únicamente con estrategias y acciones aisladas ejecutadas por las autoridades, requiere de la articulación y coordinación de todos los órganos que intervienen en los tres niveles de gobierno, para lo cual deben involucrarse las instituciones encargadas de la educación, la salud, el desarrollo social y, sin duda alguna, la Sociedad Civil misma. De esta manera la visión de la seguridad pública sustentable debe partir de una visión incluyente para instaurar los valores aceptados por todos para encaminar sus acciones a la conformación de una sociedad más justa.

La propuesta de este trabajo surge de la integración entre la investigación y el análisis tanto de los conceptos de seguridad desarrollados en el mundo en distintos contextos y momentos históricos, así como de diversos modelos policiales exitosos en otros países para contribuir aportando una reflexión sustancial para la construcción de un nuevo modelo policial para el estado de Michoacán. Resultado de tal análisis se propone como base para tal modelo un paradigma que incorpora la seguridad pública, la sustentabilidad y el desarrollo a escala humana, del cual resulte un proceder policial menos mecanicista que otorgue el valor debido al componente humano. Con tal propuesta se busca coadyuvar a la construcción de políticas públicas que se adecúen a las circunstancias actuales, al igual que promover una sensibilización de acuerdo con el contexto local, una perspectiva crítica ante lo que se vive en este momento y nuevos pasajes de acción política. Una reforma policial en Michoacán no debe únicamente reducirse a replicar sistemas o modelos extranjeros y es importante considerar las grandes diferencias regionales, por lo que cada una debe ser atendida de manera particular.

De acuerdo con la idea de la seguridad pública sustentable, una sociedad democrática como la michoacana debe contar con policías que sean agentes de cambio para la comunidad, además de servir y proteger a los ciudadanos, es decir, que funjan como facilitadores para la gestión de satisfactores para la necesidad primordial de protección que tienen las personas y no de control político. Entonces, el principal rol de la policía es la prevención en el sentido más básico, o sea desde la satisfacción de las necesidades humanas básicas que de no ser satisfechas producen patologías que generalmente son la base de actividades criminales comunes; ser agentes de cambio de y para la comunidad, respondiendo más a una idea de policías de proximidad real con la ciudadanía más que de vigilantes armados, para la persecución de delincuentes de altos rangos. Sin embargo, también es importante contar con diferentes tipos y unidades policiales para atender las diferentes necesidades y asumir las distintas estrategias para garantizar la seguridad de la población.

Los elementos contemplados como los mínimos necesarios para este modelo de policía en Michoacán son los siguientes (Véase Tabla 6. Modelo policial en el marco de la Seguridad Pública Sustentable, pág. 160):

4.1. Seguridad como derecho humano fundamental, una necesidad básica de los ciudadanos

Este punto se refiere a adoptar en todas las políticas de seguridad un enfoque de desarrollo a escala humana, es decir, con el ciudadano, y no el Estado, las instituciones y el crimen, en el centro de las políticas de seguridad. Desde aquí toma vital importancia la internalización de un discurso en pro de los derechos humanos para todas las policías locales en el estado. De lo que se trata es de promover un patrón policial que parta de una concepción del ciudadano y sus necesidades primordiales como el objetivo de la seguridad.

El desarrollo sustentable y a escala humana debe erigirse como el eje articulador de las políticas, estrategias y líneas de acción de la institución policial. La seguridad pública sustentable conlleva entender de forma amplia las condiciones que amenazan la satisfacción de las necesidades humanas básicas de los ciudadanos y sus derechos humanos e incluye las causas de la inseguridad, por ejemplo, en relación con la seguridad económica, alimentaria, ambiental, personal, comunitaria y política. Por lo que debe surgir una policía que reúna los elementos humanos de la seguridad, los derechos y el desarrollo en su planeación. La seguridad como un derecho humano fundamental debe mostrar las siguientes características:

- Centrada en las personas y sus necesidades
- Multisectorial
- Integral
- Contextualizada
- Preventiva

Asimismo, debe garantizar una serie de condiciones internas que representen su modelo de gestión, como es garantizar buenas condiciones de trabajo a todo su personal, establecer un servicio profesional de carrera bien definido de acuerdo con el contexto y las necesidades, eliminar las prácticas de corrupción; y externas que permitan establecer mecanismos de coordinación a nivel nacional, estatal y local como garantizar una gestión eficiente de recursos financieros, además de dignificar la labor policial. Por otra parte, haciendo énfasis en el contexto, debe fomentar la participación ciudadana y desarrollar una verdadera cultura de la legalidad que permita revertir las fracturas sociales y las institucionales al interior de las corporaciones policiales, que favorezcan un desarrollo institucional más allá de la discrecionalidad y el control político. Es decir, una reestructuración desde las bases de la Policía.

Lo cual implica una transformación organizacional que considere la protección de la vida política democrática de acuerdo con un gobierno para la rendición de cuentas y la transparencia, que priorice el servicio para la protección, la seguridad y la justicia. Instaurando programas eficientes de evaluación con supervisión constante cuyos resultados arrojen indicadores claros del desempeño, el logro y el cumplimiento de objetivos, así como de los puntos a corregir, que a su vez permitan redistribuir y buscar nuevos recursos. Abonando a la transparencia, deben existir en todo momento declaraciones claras y públicas de la política de organización.

Las experiencias internacionales son aspectos que debe considerar toda reforma policial que busque una orientación para la sustentabilidad, para lo que requiere tomar en cuenta otros programas de reforma que hayan sido desarrollados con objetivos y acciones claramente articuladas. Debe establecerse una coordinación permanente con los funcionarios de la Policía homólogos regionales e internacionales para compartir experiencias, estrategias y resultados (López Portillo, 2000 p: 37; Miranda, 2009 pp: 24-26; Zepeda, 2010 pp: 17-26).

4.2. Marco jurídico adecuado

Institucionalizar un marco jurídico que establezca protocolos de actuación y defina atribuciones y funciones de manera clara para facilitar la operacionalización de las leyes en materia de seguridad pública y los reglamentos que rigen el actuar policial. Se requieren leyes ad hoc a las necesidades de la población y que sienten las bases para una operación policial de acuerdo con un enfoque de la seguridad pública como un derecho humano y una necesidad humana básicos. Un nuevo marco legal que les permita a las corporaciones valerse de otros recursos para cumplir con su encomienda en la gestión de una seguridad pública sustentable, tomando en cuenta que el abastecimiento de nuevos recursos reduce la resistencia al cambio. La organización del trabajo dentro de la Policía debe ser incluida dentro de este marco legal.

Un marco jurídico adecuado implica el diseño e implementación de leyes, reglamentos, políticas, programas, manuales que guíen de manera clara el proceder policial y de las instituciones de seguridad pública encaminándolas hacia la transparencia, la rendición de cuentas, el aprovechamiento integral de los recursos, la sustentabilidad y a priorizar el desarrollo a escala humana en todo momento, la policía para el desarrollo sustentable debe actuar en torno al cumplimiento de la ley, pero se requieren leyes que favorezcan un desempeño flexible del policía y el desarrollo de un amplio criterio para la toma de decisiones que permita eficientar los recursos al momento de solucionar los problemas públicos relacionados con la seguridad de la población.

Se requiere un marco jurídico que permita una operación más horizontal en la toma de decisiones para la gestión de la seguridad pública, que le otorgue a la corporación policial la facultad para determinar los recursos financieros, materiales y humanos de acuerdo con las necesidades sociales y de la propia organización, es decir, para la gestión de sus recursos; así como para el diseño de sus

estrategias, a partir de la investigación para el diseño, desarrollo e implementación de acciones de política pública para atender las problemáticas sociales identificadas en relación con la inseguridad en la población.

Los elementos centrales de la gestión policial deben quedar formalizados en reglamentos y manuales institucionalizados con criterios de operación claramente establecidos para actuar con base en:

1. Enfoque de Derechos Humanos, sustentabilidad, visión de proximidad con base comunitaria para la resolución de problemas;
2. Funciones policiales, de mando y supervisión específicas para el desarrollo sustentable y a escala humana;
3. Criterios para el establecimiento de un modelo policial;
4. Criterios para una organización estratégica y descentralizada;
5. Criterios para el diseño y desarrollo de políticas públicas, programas, proyectos y estrategias de acción para la gestión de una seguridad pública sustentable;
6. Criterios para la evaluación de los procesos internos de gestión, de las políticas públicas, programas, proyectos, estrategias policiales y de los resultados;
7. Criterios para la transparencia, la rendición de cuentas, la comunicación y el acceso a la información.
8. Criterios para la vinculación con la comunidad;
9. Criterios para la vinculación interinstitucional;
10. Criterios para el perfil policial;
11. Criterios para la asignación de incentivos, ascensos, permanencia y remoción del personal;
12. Estructura académica para la formación, capacitación y profesionalización policial; y
13. Estructura para la dignificación y el desarrollo policial.

4.3. Alto grado profesionalización y capacitación para el servicio público.

Establecer un servicio profesional de carrera policial con elementos de capacitación en el orden del servicio y la gestión pública adecuados a las características del contexto local, que cumpla con estándares internacionales. Un programa que capacite a los oficiales para una conducta policial apropiada enfocada al servicio público y que forme policías como ciudadanos. Es indispensable cuidar las motivaciones, conocimientos o habilidades del personal. También se requiere madurar el liderazgo y mantener el compromiso de los altos mandos.

Lo que se busca en primer orden es consolidar las fortalezas y minimizar o neutralizar las debilidades identificadas. Lo que significa rescatar en la formación policial su naturaleza local por ser la autoridad en contacto permanente con el ciudadano, e incluir en el perfil de sus integrantes tales fortalezas que pueden separar a la policía de la corrupción y nexos con el crimen organizado. De donde, sería recomendable diseñar, ejecutar y evaluar experiencias piloto de policías municipales de proximidad en ámbitos territoriales, como el implementado en Chihuahua, por ejemplo (Moloeznik, 2010 p: 609).

Para tal efecto, uno de los primeros pasos debe ser la puesta en funcionamiento de la Comisión o Dirección de Desarrollo Policial que esté conformada por un grupo de expertos para el diseño, desarrollo y evaluación de la carrera y profesionalización policial que la realidad social y el marco normativo demandan. Comisión a la que le corresponderá diseñar y desarrollar una carrera policial, que verdaderamente cumpla con los parámetros e indicadores establecidos por el Sistema Nacional de Seguridad Pública, pero adecuados al contexto michoacano y de cada uno de sus municipios, apostando por un conjunto de factores cualitativos como la generación de un espíritu de cuerpo entre los integrantes de la corporación; el desarrollo y fomento de una cultura de la legalidad, acompañada por un riguroso código de ética; y un manual operativo, que se traduzca en reglas

de juego claras para todas las funciones, los ascensos y promociones, en los que se abandonen prácticas corruptas y de favoritismos políticos.

Para los efectos de este trabajo, la capacitación y profesionalización de la Policía responden a los siguientes elementos directos relacionados con la función policial:

- La profesionalización debe ser integral, a partir de la importancia que entraña la función de la seguridad pública para lo que es importante elevar el grado de escolaridad promedio a nivel bachillerato como mínimo, además de sumar la enseñanza del idioma inglés y lenguas indígenas para los espacios específicos;
- Capacitar para brindar un servicio permanente que responda a las necesidades y perfil de personas, organizaciones y sociedad;
- Con requisitos de ingreso claros en función de las necesidades operativas y expectativas sociales;
- Formación para cada uno de sus diferentes niveles, unidades de operación y funciones;
- La formación, capacitación y profesionalización de acuerdo con tareas definidas;
- Implementando mecanismos de supervisión, control y evaluación constantes y permanentes;
- Que respondan a una estructura organizacional que permita el libre flujo de información con el objetivo de eficientar todos los procesos de gestión;
- Con firmes líneas de conducta ética para la transparencia y rendición de cuentas;
- En estrecha vinculación con la sociedad para su inclusión en las tareas y para la detección y atención oportuna de sus necesidades; y
- Con procesos de certificación de acuerdo con los más reconocidos estándares de calidad.

Una policía profesional para sustentabilidad y la promoción del desarrollo a escala humana debe estar capacitada para el diseño, desarrollo e implementación de

políticas públicas, planes, programas, reglamentos, manuales y procedimientos; Asimismo, debe estar preparado para el acopio de información, el resguardo, análisis y la emisión de estrategias de intervención; Debe ser capaz de integrar de tecnología moderna en sus intervenciones y, en el mejor de los casos, de desarrollarla; Debe contar con la capacidad de asimilar experiencias nacionales y extranjeras para mejorar su desempeño; Debe desarrollar las habilidades necesarias para mantenerse en vinculación con otras personas, organizaciones e instituciones para aumentar sus posibilidades de resolución y ampliar su perspectiva de acción; Asimismo, el personal policial debe estar formado bajo los principios para la acción policial de proximidad comunitaria, el servicio y función pública; Debe estar capacitado en diversas metodologías para la solución de problemas; Desarrollar habilidades para promover la participación social y el contacto comunitario; Debe contar con nociones firmes sobre los principios generales de Derecho, Nuevo Sistema de Justicia Penal, Derechos Humanos, perspectiva de género, desarrollo a escala humana, la sustentabilidad y principios de gestión comunitaria (Miranda, 2009 p: 30).

4.4. Evaluación inicial, continua, permanente, transparente con bases equitativas tanto para el ingreso como para la continuidad y la promoción a otros cargos o funciones

La gestión de un modelo policial para una seguridad pública sustentable requiere establecer mecanismos transparentes de selección y reclutamiento, que incluyan una evaluación ardua y constante de cada uno de los miembros de la organización policial para garantizar los controles de confianza.

De acuerdo con esta propuesta deben someterse a revisión los exámenes de admisión, priorizando la vocación de servicio como principal motivo o interés para iniciar una carrera policial en cada aspirante. Asimismo, resulta consecuente incrementar el personal femenino, tanto por el bajo número que presenta en el

actual estado de fuerza, como por el perfil ad hoc para atender las problemáticas que aquejan a los municipios, partiendo de la búsqueda de equidad.

La evaluación de las corporaciones policiales y de sus integrantes es indispensable para garantizar la capacidad técnica y física, y de tal manera acercarnos a la eficiencia. En concordancia con procesos estrictos de evaluación deben promoverse esquemas de incentivos para fomentar la confiabilidad en el desempeño de los policías. De manera más concreta, los siguientes son los niveles y momentos en que deben de llevarse a cabo procesos de evaluación de acuerdo con la presente propuesta:

- Evaluación de competencias, aptitudes, destrezas y habilidades
- Evaluación psicológica y clínica
- Evaluación físico-médica
- Evaluación cotidiana de desempeño
- Evaluación para control de confianza
- Evaluación de procesos y procedimientos de gestión
- Evaluación de políticas, programas, proyectos y estrategias
- Evaluación de resultados

4.5. Promover y mantener condiciones laborales dignas para todo el personal policial

Si se quiere una policía que promueva la sustentabilidad, se tiene que partir de garantizar los derechos humanos de cada uno de sus elementos operativos. Con condiciones que permitan un desempeño acorde con las necesidades, se requiere empatía desde la estructura interna de la corporación para con sus miembros. Es indispensable gestionar la calidad de vida del policía.

Para un modelo policial que prioriza el desarrollo a escala humana y la sustentabilidad es de principal importancia evaluar puntualmente las necesidades de los propios agentes que integran la corporación con el objetivo de generar las

condiciones que les garanticen una vida y trabajo dignos (CCC, 2012 p: 14). Siendo la profesión policial una de las más riesgosas es que surge la necesidad de dignificar su labor, pues en la actualidad, no se les otorgan los elementos necesarios para tener una vida de calidad y no es respetada por la sociedad. Para tal efecto, se proponen de manera concreta (CCC, 2012 p: 15).:

- Estructuras organizacionales más horizontales, con liderazgos claros en objetivos, convicción y capacidades;
- Modelos claros de ascenso y promoción en los rangos de función;
- Sueldos equivalentes al riesgo, las funciones y las jornadas laborales;
- Acceso a préstamos, servicios médicos y créditos para vivienda;
- Seguros de vida para proteger a sus familias;
- Incentivos para el buen desempeño;
- Establecer jornadas de trabajo que garanticen que el personal se encuentre en condiciones óptimas para su ejercicio (8 horas);
- Dotar al personal de manera regular de equipos, uniformes y capacitación;
- Establecer un programa permanente de salud preventiva, fomento cultural, desarrollo artístico, activación física y deportiva e integración social, donde puedan incluirse las familias de los policías.

4.6. Gestión estratégica y participativa

Resulta imprescindible partir de reconocer la magnitud y las características de las patologías colectivas que afectan el desarrollo humano, además de ampliar la perspectiva de análisis a la sustentabilidad y la transdisciplinariedad. Se trata de promover sistemas políticos, sociales, económicos, ambientales y culturales que ofrezcan, en conjunto, a las personas los elementos necesarios para alcanzar la paz, el desarrollo y el progreso humano de manera transversal.

Es un modelo policial enfocado a situaciones complejas reales que afectan de manera directa el desarrollo humano como son la transición a la paz, el paso al desarrollo sustentable en comunidades vulnerables y afectadas por conflictos, la

protección y empoderamiento de las personas, la violencia urbana y sus efectos en la salud, educación y la economía, personal y comunitaria, reducción de la pobreza, inclusión social y desarrollo comunitario en las zonas marginadas e identificar los componentes económicos, ambientales y sociales de las situaciones de inseguridad sanitaria.

Debe considerar las causas profundas de una amenaza determinada, promover los cambios estructurales, ya sean externos o internos o de comportamiento necesarios para ayudar a mitigar los efectos y, cuando sea posible, prevenir amenazas. Una policía para el desarrollo a escala humana plantea la protección en sentido descendente y el empoderamiento de las personas en un sentido ascendente para garantizar la formulación de respuestas adecuadas a una amenaza concreta. Al combinar normas, procesos o instituciones descendentes, como el establecimiento de mecanismos de alerta temprana, la gobernanza e instrumentos de protección social, con un enfoque ascendente, en el que los procesos participativos ponen de relieve las contribuciones de las personas a la definición y el ejercicio de sus libertades fundamentales y responsabilidades, la policía podrá mejorar las capacidades locales, consolidar las redes sociales y garantizar la coherencia en la asignación de recursos y en el diseño de las políticas públicas.

La gestión estratégica y participativa en la policía consiste en promover respuestas amplias, multisectoriales y basadas en la colaboración para de esta manera garantizar la coherencia, previniendo la duplicación de tareas y fomentando soluciones integradas que pueden dar lugar a mejoras, más eficaces, eficientes y tangibles en la vida cotidiana de las personas. Con base en lo anterior podrán promoverse soluciones de acuerdo con la realidad local y basadas en las necesidades, vulnerabilidades y capacidades efectivas tanto de los gobiernos como de las personas. Una policía por la sustentabilidad y el desarrollo a escala humana debe apostar por la horizontalidad, equidad y transversalidad en las estructuras administrativas y operativas de sus corporaciones que les permitan

una toma eficiente de decisiones. La seguridad pública sustentable implica un modelo de gestión policial democrático.

4.7. Sensibilidad al contexto con enfoque ciudadano y bases comunitarias

Se trata de fomentar una relación e interacción más estrecha y continua con la comunidad, así como una sectorización para atender de manera más cercana e informada sus necesidades. Lo anterior con el propósito de generar confianza mutua, así como un sentimiento de identidad y pertenencia entre las policías representativas de la sociedad, para lo que se requiere de la presencia de más mujeres, pluralidad y rangos de edad más amplios en las corporaciones para lograr tal acercamiento, cabe resaltar, que no es la generación de confianza el objetivo, sino el de asumir el rol de agente de cambio social desde el propio contexto, cuestión que a la policía le corresponde.

En este sentido, se debería apostar por un modelo policial de base comunitaria con proximidad con la ciudadanía. La estructuración de una policía humanista exige comprender las relaciones entre las necesidades, los satisfactores y los bienes desde la comunidad. Esto orientado a promover valores, cambios culturales, formas de organización, prácticas sociales y modelos políticos que aprovechen los bienes comunes para gestionar satisfactores en atención a la realización de las necesidades de manera coherente, sana y plena. El objetivo es promover el desarrollo de satisfactores sinérgicos que estimulen y contribuyan a reparar de manera simultánea otras necesidades, siendo gestionado a partir de la voluntad de la comunidad, es decir, desde abajo hacia arriba.

Para esta propuesta, es necesario reconocer que la participación ciudadana es una clave importante para la prevención del delito y para la gestión de las necesidades de la población desde el orden local, lo que abre mejores canales de comunicación para el desarrollo de programas preventivos, en este sentido

pueden retomarse o desarrollarse nuevas figuras de Consejos Ciudadanos en las comunidades.

El desarrollo de este modelo policial basado en la seguridad sustentable requiere de la construcción de alianzas para un aprendizaje en conjunto con la sociedad, con otras autoridades y con especialistas en la materia. No es posible hacer frente a los desafíos policiales presentes, y futuros, sin reconocer la urgencia de fortalecer el vínculo entre la organización policial y la sociedad civil como una necesidad imperante (Ortiz, 2012 p: 6). Es decir, promover formas de interacción entre la ciudadanía que faciliten el establecimiento de redes comunitarias para favorecer la gestión de satisfactores desde el interior. Fomentar vínculos fuertes entre la policía y el público sirve como base para fortalecer la orientación hacia el servicio para el desarrollo humano.

La construcción de ciudadanía es una tarea fundamental de la policía para el desarrollo sustentable en el cumplimiento de su objetivo de disminuir la inseguridad, vincularla a los procesos de paz supondrá un mejor nivel para el desarrollo social (Estrada, 2014 p: 66). Las fuentes de información revisadas para este trabajo han dejado ver que un rasgo coincidente en las reformas policiales exitosas es la inclusión de los actores que son afectados directamente por el fenómeno de la inseguridad por medio de mecanismos de transparencia y con la apertura de espacios para la participación ciudadana (Miranda, 2009 p: 87).

Si bien no se puede prescindir del esquema de patrullaje vehicular, con el objetivo de fomentar el acercamiento del policía con la comunidad y la ciudadanía, se hace necesario encaminar el perfil de los efectivos, así como la planeación y ejecución de las operaciones y tácticas policiales hacia el patrullaje pie a tierra y la figura del policía de barrio en contacto con las personas, contacto que permita un reconocimiento de las circunstancias que generan problemáticas entre población y recabar información para generar propuestas de solución directas (Moloeznik, 2010 p: 608).

Hacer sustentable a la seguridad pública implica valerse de su principal estructura operativa, la Policía, para encargarse de cumplir sus principales funciones como son la contención de las violencias y de la criminalidad estableciendo mecanismos de prevención tomando al policía como vía para el acercamiento, la capacitación y el establecimiento de redes de apoyo (Estrada, 2014 p: 103). Para lo cual se deberá dotar a los policías de competencias y habilidades que les permitan desempeñarse efectivamente como mediadores y protectores sociales, y contribuir a la resolución de problemas. De igual manera, el personal policial debe contar con herramientas básicas para la prevención de adicciones, violencia y para la canalización de las energías sociales hacia la gestión de acuerdos para el bien común.

“De esta forma, los intereses individuales tienen que conjugarse con el bien común que es el bien de la comunidad, es decir, deben tender a favorecer el florecimiento de los intereses comunes y, en ningún caso ser contrarios, opuestos o dañinos a éstos. Esta dimensión social del ser humano es la fuente de la creación de la cultura. Por ello, no es posible construir cultura para la seguridad, la protección y el desarrollo social y humano sin la presencia del ciudadano” (Herrera, 2006 p: 2).

4.8. Rendición de cuentas y transparencia en las estrategias operativas y en el uso de los recursos

La implantación de mecanismos de rendición de cuentas, que permitan el acceso a la información con respecto a los procesos de gestión de la seguridad pública es indispensable. La transparencia en el uso de los recursos públicos es imprescindible para incorporar la sustentabilidad a cualquier actividad, en el caso de la seguridad pública en Michoacán es urgente. Para esto se requiere la integración de comités ciudadanos y mecanismos de evaluación externa de las acciones policiales y las instituciones de seguridad pública.

Asimismo, se requiere establecer indicadores claros que permitan evaluar las políticas, programas, proyectos y estrategias de intervención y sus resultados, al igual que los procesos o procedimientos internos de gestión en la corporación y el desempeño en el uso de los recursos, y que a su vez permitan entregar información clara, concreta y precisa, pero sobre todo verídica a la sociedad en general. Otras formas de garantizar la transparencia y la rendición de cuentas son promoviendo la investigación entre la comunidad académica desde el exterior, al igual que de manera interna para fortalecer los procedimientos desde el enfoque de la sustentabilidad; y manteniendo las bases para la participación ciudadana. En este mismo sentido, es indispensable crear y mantener espacios para el flujo de información de manera constante y permanente para enriquecer la gestión policial desde la perspectiva de la seguridad pública sustentable.

Los mecanismos para la transparencia y la rendición de cuentas son estrategias necesarias para la retroalimentación constante. La retroalimentación representa una característica determinante dentro la seguridad pública sustentable, ya que permite tomar decisiones de acuerdo con las características particulares del contexto. Es importante contrastar diversas perspectivas que amplíen el panorama para la gestión de las necesidades humanas básicas desde las instituciones de seguridad pública y las corporaciones policiales. La transparencia y rendición de cuentas también implica la participación ciudadana. Desde el enfoque de la seguridad pública como un derecho humano fundamental y una necesidad humana básica de los ciudadanos no se puede prescindir de la rendición de cuentas y la incorporación de estrategias transparentes la para implementación de los recursos, como para las acciones policiales. No puede existir una seguridad pública sustentable sin procedimientos claros y públicos para la transparencia y la rendición de cuentas en la gestión de un modelo policial.

4.9. Perfil policial

Con el objetivo de dar satisfacción a esta necesidad generalizada de la sociedad civil en torno al fenómeno de la inseguridad pública el Estado necesita de una verdadera selección, reclutamiento, capacitación, profesionalización y especialización del recurso humano que conforma sus organismos de seguridad pública e impartición de justicia. Para tal objetivo es necesario elaborar un programa de selección de personal que priorice la vocación de servicio para la seguridad pública como principal requisito para el ingreso a las corporaciones. El ideal es captar el personal que ingresa por vocación policial.

Entonces las cualidades que debe reunir una persona para formar parte de una unidad policial para la gestión de una seguridad pública sustentable y el desarrollo a escala humana son las siguientes:

Edad de ingreso. Para formar mejores policías es conveniente analizar cuál debe ser la edad ideal de ingreso, en este sentido se recomienda contemplar personas dentro de un rango de edad en el que se pueda garantizar que se posee una experiencia más amplia en la vida, acompañada de una experiencia laboral que dicte referencia del interés, con mayor conciencia y madurez acerca de lo que significa la profesión policial, además del compromiso y valores que se requieren para servir a la sociedad, por lo que se propone un rango de edad entre los 20 y los 40 años.

Formación y estudios. Inicialmente el nivel mínimo de estudios debe ser el bachillerato. Y preferentemente debería estar actualizado en los temas que son propios y relacionados con la función policial, el desarrollo humano y el servicio público. Concretamente debe mostrar:

- Conocimientos sobre principios generales de derecho.
- Conocimiento de labores de oficina.
- Reconocimiento pleno de los Derechos Humanos.

- Nociones de los tipos de violencia e intervención ante ellos.
- Nociones generales de perspectiva de género.
- Nociones generales de función, servicio y gestión pública.

La personalidad. Debe poseer la habilidad para comunicarse fácilmente con las demás personas, con la capacidad de mantener relaciones estables, cordiales y amistosas, tolerantes para comprender y aceptar las opiniones de los demás. Debe contar con un alto grado de adaptabilidad a las situaciones y para la resolución de problemas cotidianos, igualmente requiere de flexibilidad que le permita ampliar su perspectiva de posibilidades de acción. Se requiere la habilidad para trabajar en equipo.

Para la interpretación de instrucciones, situaciones y toma de decisiones el personal policial debe contar con las siguientes características (Arévalo, 2011 pp: 159-160):

1. Coeficiente intelectual igual o superior a 80.
2. Equilibrado emocionalmente. Funciones yóicas evolucionadas, moral sólida.
3. Control de impulsos evolucionado, con buen dominio.
4. Sociable. Manejo fácil de vínculos en relaciones interpersonales u objetales.
5. Con vocación para las labores de seguridad y custodia.
6. Capacidad de reacción bajo presión y estrés.
7. Habilidades para el manejo de conflictos.
8. Capacidad analítica.
9. Capacidades sociales saludables.
10. Disciplina.
11. Confidencialidad y respeto.
12. Constancia.
13. Valores.

Sus actitudes. Son las valoraciones y creencias que tiene de las cosas, de la vida, de los que le rodean y acerca de la función policial. Lo correcto sería mostrar siempre una actitud positiva y de disposición al servicio.

1. Deben poseer una alta gama de valores humanos en un contexto de equilibrio emocional.
2. Con una sólida educación para entender el respeto a los Derechos Humanos y a la propiedad privada.
3. Facilidad para brindar una respuesta adecuada ante cualquier posición.
4. Un trato grato y respetuoso en sus relaciones humanas, para lo que se requieren de demostrar amabilidad en el trato con las demás personas.
5. Alto grado interés real hacia el puesto de trabajo, que se ha de mostrar y demostrar en todo momento.

Deberá ser una persona saludable física y emocionalmente toda aquella que desee formar parte de la corporación policial, por lo tanto, deben descartarse la existencia de síntomas o trastornos psicopatológicos o de la personalidad. Y, por el contrario, mostrar estabilidad emocional, autoconfianza, capacidad empática e interés por los demás, habilidades interpersonales, control adecuado de la impulsividad, ajuste personal y social, capacidad de adaptación a normas, capacidad de afrontamiento al estrés y motivación por el trabajo policial.

Se requiere personal enérgico y activo con gusto por la aventura, las emociones fuertes, el trabajo bajo presión, tolerante al cambio y a las diferencias, con dominio de sus emociones e impulsos, dispuestos a jornadas arduas de trabajo, independientes emocionalmente, con facilidad para relacionarse con las personas en distintos contextos sociales, deben ser líderes y capaces de gestionar el cambio, con habilidades histriónicas, políticos, analíticos, críticos y propositivos.

El perfil psicológico del personal policial debe ser bien cuidado, ya que de la forma de ser y actuar de un policía dependerá, en la mayoría de ocasiones, la seguridad de todos los ciudadanos. En definitiva, el perfil psicológico de un policía debe

fundamentarse en los pilares del respeto, la justicia, la tolerancia y la búsqueda de la paz social. Las conductas de los policías no pueden reducirse solamente a cumplir las exigencias legales y políticas. Eso no basta, también deben aspirar a cumplir con imperativos propios de un Estado Democrático de Derecho, pero principalmente buscar la satisfacción de las necesidades inmediatas de la población en el sentido de garantizar y gestionar sus derechos humanos (Herrera, 2006 p: 1).

La ética policial es parte tanto de la ética social como de la ética pública y, por lo mismo, comparte sus valores y principios y sus dos objetivos fundamentales, a saber: la realización de la persona humana y; el desarrollo de la convivencia social. Este segundo objetivo es central, por cuanto el hombre es ontológicamente un ser social, que requiere de la comunidad para avanzar hacia mayores niveles de desarrollo y progreso. En consecuencia, gracias a la ética social es posible encontrar el fundamento racional y crítico que sustenta la misión policial como herramienta legal y moral, destinada a contribuir al mejoramiento de la calidad de vida de los ciudadanos. Ello, a través de la promoción de la seguridad y la justicia y sin discriminaciones de ninguna condición. Por tal motivo, la sociedad espera de sus policías excelencia profesional, compromiso con su misión y doctrina, y la aplicación permanente de sólidos principios y valores que promuevan el desarrollo humano (Herrera, 2006 p: 2).

En suma, un policía para la seguridad pública sustentable debe mostrar un real compromiso ciudadano para el reconocimiento de sus necesidades y la gestión de su satisfacción, con actitud y aptitud para el servicio público, con principios de lealtad para hacer valer las Instituciones para el beneficio de la ciudadanía y las comunidades, con fuerte capacidad para resolver problemas bajo mucha presión, valor y valores, inteligencia en su actuar cotidiano, resistencia a situaciones difíciles, respeto y reconocimiento por los Derechos Humanos, ética y disciplina.

Tabla 6. Modelo policial en el marco de la Seguridad Pública Sustentable

MODELO POLICIAL CON BASE EN EL MARCO DE LA SEGURIDAD PUBLICA SUSTENTABLE						
Estructura de gestión organizacional	Lineamientos principales: 1. Visión integral de la seguridad desde la sustentabilidad que considera las necesidades humanas básicas para el bienestar de las personas como su objetivo principal 2. Enfoque en la actuación proactiva y preventiva 3. Énfasis en la solución de problemas desde el ámbito local 4. Participación ciudadana y enfoque comunitario 5. Transparencia y rendición de cuentas	Vincula: • Enfoque de Derechos Humanos • Enfoque de sustentabilidad • Enfoque desarrollo a escala humana y calidad de vida de los ciudadanos • Enfoque democrático • Enfoque de cumplimiento de la ley y el Estado de Derecho • Investigación, recolección y análisis de información • Acciones preventivas y proactivas • Gestión comunitaria • Resolución alternativa de conflictos	Funciones: • Realizar tareas de prevención social y situacional • Recolección y análisis de información • Acercamiento con la comunidad • Identificar problemas comunitarios y proponer soluciones • Vigilar el cumplimiento de la ley • Patrullar en cercanía directa con la comunidad • Realizar intervenciones de riesgo bajo y medio	Organización estratégica: 1. Características geográficas 2. Características demográficas y sociales 3. Dinámica comunitaria 4. Incidencia delictiva y problemáticas sociales 5. Recursos humanos y materiales disponibles 6. Los policías se asignan de manera fija a una región, sector o cuadrante, en el que permanecen, su desempeño se evalúa de manera constante	Descentralización de la toma de decisiones para: • Gestión de recursos. Facultad para determinar los recursos financieros, materiales y humanos de acuerdo con las necesidades sociales y de la corporación • Diseño de estrategias. Facultad para investigar, diseñar, desarrollar e implementar acciones de política pública para atender las problemáticas sociales identificadas • Horizontalidad para la toma de decisiones, pasa de los altos mandos a los oficiales operativos, que se encuentran en contacto directo con las necesidades de la comunidad y con participación de la comunidad	Marco normativo: Los elementos centrales de la operación policial deben quedar formalizados en reglamentos y manuales institucionales: 1. Enfoque de Derechos Humanos, sustentabilidad, visión de proximidad con base comunitaria para la resolución de problemas 2. Funciones policiales para el desarrollo a escala humana 3. Funciones de mando y supervisión 4. Criterios para la organización estratégica descentralizada 5. Criterios para la evaluación 6. Criterios de asignación de incentivos, ascensos, permanencia y remoción del personal 7. Estructura académica para la formación, capacitación y profesionalización policial 8. Dignificación y desarrollo policial
	Perfil policial,	Habilidades y	Capacitación inicial:	Capacitación continua:	Capacitación para	Equipamiento:
						Requisitos para ingreso

Capacitación y Profesionalización	capacidades básicas: 1.Vocación de servicio público y para labores policiales y de custodia 2.Habilidades para la mediación y el contacto con los ciudadanos 3.Gestor de cambio social 4.Proactividad para identificar y resolver problemas 5.Sensibilidad al contexto y convicción en la labor de prevención	•Principios para la acción policial de proximidad comunitaria •Principios de servicio y función pública •Metodología de solución de problemas •Participación social y contacto comunitario •Principios generales de Derecho y NSJP •Derechos Humanos •Perspectiva de género •Desarrollo a escala humana •Sustentabilidad •Principios de gestión comunitaria •Mediación comunitaria y resolución de conflictos •Ética policial	•Desarrollo a escala humana •Sustentabilidad •Gestión comunitaria •Metodología de solución de problemas •Participación social y contacto comunitario •Habilidades para la docencia y estrategias de enseñanza •Habilidades para la investigación •Ética policial	mandos: •Desarrollo a escala humana •Sustentabilidad •Gestión comunitaria •Metodología de solución de problemas •Participación social y contacto comunitario •Supervisión y gestión de personal •Análisis criminológico •Diseño, implementación y evaluación de estrategias y políticas públicas •Gestión pública •Habilidades para la docencia y estrategias de enseñanza •Habilidades para la investigación •Ética policial	•Adecuado para realizar labores de proximidad, equipo ligero que permita el desplazamiento rápido •Debe incluir elementos que permitan la identificación y la familiarización con el personal •No intimidante •Sobrio •Acorde a la imagen institucional •Se recomienda sólo el uso de armas cortas para responder ante una amenaza sin intimidar a la población y, en la medida de lo posible, no portarlas durante el contacto con las personas	enmarcados en la Ley del Sistema Nacional de Seguridad Pública
Operación policial	Recolección y análisis de información por medio de: •Contacto directo con la población •Informes policiales •Registros de C4 •Reuniones con la comunidad •Labores de investigación •Colaboración con otros organismos gubernamentales y de la	Uso y desarrollo de tecnología: •Reporte de patrones delictivos •Reporte sobre poblaciones vulnerables •Reporte sobre factores de riesgo •Metodologías para detección de necesidades •Tecnología para georreferencia y	Diseño de estrategias: •Patrullaje y vigilancia en cercanía y colaboración con la comunidad •Gestión directa y canalización a otras instancias •Protocolos de actuación •Estrategias integrales de prevención •Intervención sobre los problemas comunes que afectan la seguridad y la	Metodología de diseño de estrategias: 1.Identificación y definición de los problemas principales a partir de los productos del análisis de información (establecimiento de agenda) 2.Análisis de los problemas e identificación de sus	Actores involucrados en la implementación de estrategias: •Representantes de la comunidad •Sector empresarial •Organizaciones de la Sociedad Civil •Policía federal, estatal y municipal •Otros organismos gubernamentales	Análisis de estrategias implementadas: 1.Captación de información sobre los indicadores establecidos 2.Análisis de resultados e identificación de logro o fracaso de la estrategia para solucionar el problema objetivo con base en los indicadores 3.Elaboración de propuesta de

	sociedad civil	localización •Tecnología para la transmisión de información a la ciudadanía •Informes integrados con visión holística	satisfacción de las necesidades de la población	causas 3.Diseño de estrategias para responder a las causas de los problemas 4.Propuesta de estrategias e indicadores de resultados 5.Retroalimentación por otras instancias de gobierno y sociales 6.Validación de la estrategia e indicadores por la Corporación y organismos externos		continuación, ajuste o sustitución de la estrategia 4.Publicación de resultados de la estrategia 5.Retroalimentación y sugerencias de otros organismos públicos y sociedad civil 6. Validación de la nueva propuesta por la Corporación y organismos externos
Relación con la comunidad e interinstitucional	Coordinación interinstitucional: Trabaja de forma coordinada con otras instituciones que intervienen en el territorio, con el objetivo de gestionar de manera integral las necesidades básicas de la población	Áreas de coordinación: •Intercambio de inteligencia e información •Vigilancia de zonas específicas •Intervenciones y estrategias policiales •Atención a delitos del fuero federal y de alto impacto •Colaboración en situaciones especiales y crisis •Gestión integral de las necesidades humanas básicas de la comunidad	La policía trabaja en conjunto con otras dependencias de gobierno y con la sociedad civil para atender problemáticas que repercuten en la seguridad de la población y su calidad de vida	Organismos gubernamentales involucrados: 1.Secretaría de Desarrollo Social 2.Secretaría de Cultura 3.Secretaría de Desarrollo Económico 4.Secretaría de Educación Pública 5.Secretaría de Salud 6.Secretaría de Igualdad Sustantiva y Desarrollo de las Mujeres e Instancias Municipales 7.Instituto de los Jóvenes e Instancias municipales 8.Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia (DIF) 9.Comisión Estatal del Deporte e Instancias	Funciones: •Colaborar en programas de prevención social •Identificar localidades en riesgo y situaciones de vulnerabilidad •Canalizar a personas a programas de atención a víctimas y apoyar a grupos vulnerables •Apoyar en la gestión de soluciones a deficiencias en bienes y servicios públicos para satisfacción de las necesidades básicas de la población	Mecanismos para la participación ciudadana: •Comités vecinales •Mesas de seguridad •Programas de prevención •Reuniones con la comunidad •Encuestas •Relación directa con la población durante patrullajes

				municipales 10. Centros de atención a adicciones 11. Centros de apoyo a víctimas 12. Obras y servicios públicos 13. Procuraduría de Justicia del Estado		
Evaluación, Transparencia y Rendición de cuentas	Visión institucional: Principios de sustentabilidad y desarrollo a escala humana de la institución, objetivos de la policía e importancia de la participación ciudadana • Evaluación inicial, continua y permanente del personal, los procesos de gestión y de las estrategias	Dignificación policial: Policías cercanos a la población, de comportamiento ejemplar, que mantienen condiciones de seguridad y que apoyan a la ciudadanía en la solución de problemas cotidianos, gestores del cambio social; Personal con calidad de vida y condiciones óptimas para el desempeño de sus funciones sociales	Informes de labores: De acciones implementadas y resultados de programas preventivos, participación ciudadana, acciones destacadas, evolución de la incidencia delictiva, satisfacción con los servicios brindados e impacto en la calidad de vida de los ciudadanos	Información preventiva: Información preventiva para evitar incidentes, sobre violencia familiar, social y de género, medidas de seguridad personal, organización comunitaria, gestión de los recursos y bienes comunes	Indicadores: • Incidencia delictiva • Cantidad de denuncias • Satisfacción de la población • Nivel confianza • Estadísticas oficiales • Estadísticas de otras dependencias • Estadísticas internas • Encuestas de percepción y victimización • Desarrollo social y calidad de vida	Mecanismos de rendición de cuentas: 1. Satisfacer solicitudes de información a través del portal de transparencia 2. Compartir evaluaciones de resultados con la comunidad en general 3. Implementar un sistema de comunicación para recibir y atender quejas 4. Instaurar consejos y comités con participación de la comunidad, Organizaciones de la Sociedad Civil y otros organismos de gobierno

Fuente: elaboración propia con referencia en el Modelo de Policía de Proximidad de Fundación Idea, 2017.

Conclusiones

Sin duda, todavía hay mucho camino por recorrer y muchas experiencias por analizar al respecto de la seguridad pública y, aunque nos encontramos con instituciones policiales desgastadas y deterioradas, existen experiencias policiales positivas en nuestro país que pueden ser consideradas como marco de referencia a la hora de replantear y redefinir las acciones en Michoacán. Para tal objeto se requieren esfuerzos comunes y acuerdos transversales e interinstitucionales que establezcan bases firmes para el desarrollo de los planes institucionales, estrategias, estructuras administrativas eficientes, políticas públicas basadas en los conocimientos del espacio y los aportes que ofrece la investigación proveniente de diversos ámbitos interesados en mejorar las condiciones de vida de la población con la finalidad de definir un modelo de gestión apropiado para la policía de nuestro estado.

Nuestro modelo de policía seguirá condenado al fracaso mientras prevalezcan en sus filas personal y políticas mal calificadas. Una sociedad democrática consolidada como debiera ser la michoacana, requiere de mejorar la calidad de la política desarrollando instituciones abiertas, cercanas a la ciudadanía y su funcionamiento necesita de actores sociopolíticos capaces de representar la diversidad de intereses de toda la sociedad. Requiere verdaderos servidores públicos en cada uno de los policías, que hoy puedan realizar patrullaje, mañana intervenir en situaciones de crisis y, al siguiente día, acudir a un vecindario a impartir talleres o acompañar la gestión comunitaria (Zepeda, 2010 p: 5).

La sustentabilidad en seguridad pública no puede reducirse a la instauración de una policía ambiental o ecológica. Quizá la complicación para integrar o ubicar la relación entre la sustentabilidad y la seguridad pública radica en que la palabra sustentabilidad remite de inmediato a cuestiones ambientalistas y de la preservación otros recursos naturales, dejando fuera de este grupo al ser humano,

que además de ser un recurso natural es el objetivo principal de toda acción política. Por eso es que la sustentabilidad en seguridad pública no puede reducirse a una policía ambiental o ecológica, sino a la regeneración y aprovechamiento integral del componente humano.

De acuerdo con Woldenberg (2007 en Recio, 2012 pp: 41-42), la crisis de sustentabilidad en todos los ámbitos pasa por el descontento de los ciudadanos, los cuales son considerados como simple actores pasivos en las democracias modernas. Indiscutiblemente en el tema de seguridad pública al ciudadano se le ha relegado a tal grado que más allá de ser un ente pasivo en la gestión termina siendo víctima de las propias instituciones encargadas de proveer el servicio y de garantizar el derecho. Las dificultades para instaurar la sustentabilidad en la seguridad pública están íntimamente ligadas con la baja o nula participación ciudadana en estos asuntos de principal importancia, lo cual se traduce y se representa en las innegables crisis de gobernabilidad existentes en el estado de Michoacán.

La estructura de organización policial federal que predomina y caracteriza a las corporaciones policiales en todo el país representa, en términos de seguridad pública, uno de los elementos más difíciles de conciliar y acoplar a las condiciones particulares de cada localidad (Miranda, 2009 p: 52). De acuerdo con lo anterior y los documentos estudiados, es fácil identificar que la reforma policial implementada desde hace ya varios años, y que no ha logrado consolidarse por las mismas razones, busca concretar un modelo policial centralizado con predominancia de la autoridad federal para dirigir y coordinar los esfuerzos en esta materia, representándose en la figura del mando unificado y las estrategias federales de seguridad.

Ante tal situación, es posible afirmar que una reforma policial no se trata sólo de un cambio de doctrina institucional y marco teórico con respecto a la seguridad pública, sino que es indispensable analizar y lograr un entendimiento de las

razones, las causas, los efectos por los que es importante y necesaria una evolución hacia un cambio de paradigma tanto conceptual como organizacional y de gestión, que parta de un diagnóstico que integre un análisis detallado de las percepciones sobre la realidad sociopolítica en el estado de Michoacán, de cada uno de sus municipios y sus localidades, ya que el fenómeno de la inseguridad tiene diversas aristas que se representan de diferentes formas con diferentes orígenes en los diferentes espacios sociales.

Son principalmente las instituciones policiales y de seguridad pública las que deben hacerse cargo de encabezar estos procesos integrando la colaboración de otras instancias gubernamentales y de la sociedad civil. Si bien la función policial es exclusiva del Estado, la construcción de una sociedad más justa y segura no es tarea exclusiva de la Policía (Ortiz, 2012 p: 3). Todas las reformas policiales y de seguridad pública deben tener metas claras para el corto, mediano y largo plazo y ser conocidas por el público.

Todo proceso de transformación policial debe ir acompañado de un control de calidad exhaustivo de manera constante con respecto a los programas emprendidos. Organismos de la Sociedad Civil locales y de otros países pueden hacer aportes importantes desde diversas perspectivas al proceso de cambio en la gestión policial que, sin duda, abonarán al fortalecimiento y consolidación de las políticas públicas en materia de seguridad.

Como ya se ha visto anteriormente, una reforma policial siempre enfrentará resistencias internas y externas a la policía, por lo que es indispensable contar con un apoyo amplio por parte de diversos sectores con capacidad de influencia para el debate en el tema. Ante los cambios que se han presentado a lo largo del tiempo sería difícil regresar a situaciones anteriores con problemáticas menores en su totalidad, o incluso de manera mínima. Pero sí es posible alcanzar un nivel óptimo con respecto a las necesidades actuales (Bermejo, 2014 p: 32).

Los modelos o estrategias policiales exitosas desarrolladas en otros países constituyen marcos de referencia importantes para el diseño de un modelo para el ámbito local, sin embargo, los niveles de institucionalización y profesionalización, además de las condiciones contextuales son distintas, por lo que se puede caer en un error costoso al replicar con exactitud programas diseñados por policías de países o estados por muy avanzados que estos sean, como ya se ha visto recientemente en Michoacán.

El proceso de reforma democrática de las corporaciones policiales en Michoacán implica el desarrollo de políticas integrales, multidimensionales y transdisciplinarias, basadas en preceptos normativos coherentes con una visión preventiva y no punitiva, donde predomine el componente humano y sus necesidades básicas como objetivo principal. Asimismo, un proceso real de democratización del sector seguridad debe implicar a todos los Órganos de Justicia, y de gobierno en general. Por lo tanto, la reforma policial debe ir a la par del proceso de reforma al sistema de justicia penal para permitir el efectivo ejercicio de los Derechos Humanos (Salgado, 2009 p: 4).

Mientras no se avance de manera transversal en una reforma integral de las corporaciones policiales en el estado es muy probable que una experiencia piloto o propuestas como la que contiene este trabajo se contaminen con los vicios de las corporaciones ya existentes. Desde esta perspectiva, el contexto actual en Michoacán exige de las corporaciones policiales una mejor identificación con la sociedad y las problemáticas que dificultan la satisfacción de sus necesidades primordiales, que además funcionan como base para la generación de otros problemas relacionados con la inseguridad, es decir, una mayor voluntad para participar en la gestión de soluciones para los problemas de la comunidad. Lo cual implica que el personal policial cuente con una preparación integral para fungir como mediadores en la solución pacífica de cualquier controversia social.

Asimismo, para alcanzar una reforma exitosa en materia policial y de seguridad pública, es necesario que sea una reforma que parta desde el interior, desde las comunidades, los municipios, que contemple sus condiciones, sus características, así como sus fortalezas y las oportunidades con que cuentan para una solución integral de los problemas, que esté sustentada en un amplio consenso, que tome en cuenta las necesidades, las perspectivas de todos los involucrados, desde la sociedad, la academia, la sociedad civil organizada, los gobiernos y, por supuesto, los policías que están en contacto con cada espacio.

De los documentos analizados para el desarrollo del presente trabajo se identificó que existe ya una gran coincidencia entre de la academia y la sociedad civil acerca de la necesidad de reformar los sistemas policiales y de fortalecer las acciones emprendidas para tratar de resolver los problemas de inseguridad pública haciendo énfasis en integrar la solución de otras problemáticas que desembocan en violencia y delincuencia, sin duda, estos son los elementos mínimos que una reforma policial en Michoacán debe considerar.

Tomando en cuenta lo anterior, es el consenso social uno de los elementos de partida que debe considerar este proceso de reforma policial, ya que el consenso representa la inclusión de las percepciones, demandas y expectativas del conjunto de actores sociales relacionados, principalmente de la comunidad a la que se sirve. No se trata sólo de conocer las expectativas y percepciones de la comunidad, sino de establecer un trabajo conjunto y colaborativo. Éste facilita el cumplimiento de la misión institucional de la policía, a la vez que integra activamente a la comunidad en la prevención del delito y la gestión de los satisfactores para sus necesidades básicas (CESC, 2007 p: 10).

Sin condiciones de seguridad para la sociedad se pone en riesgo la democracia, su desarrollo y garantizarla sentando las bases necesarias es atribución del Estado por medio de sus instituciones. Esta atribución, se debe realizar en el marco del Estado de Derecho democrático, en el marco de la legalidad, de la

legitimidad y el respeto a los Derechos Humanos fundamentales. Las acciones del Estado para resolver los problemas de inseguridad no pueden seguir ostentándose en el monopolio del uso de la fuerza, ni mucho menos de la violencia. Desde su definición la Policía, hace referencia a soluciones políticas para lo cual cuenta con un marco referencial que establece las características de las funciones de esta organización sobre la base de un sistema de valores e instituciones democráticas. Por tal motivo, se debe recurrir a otras alternativas, insistir siempre en las mismas “estrategias” para solucionar tales problemáticas ha desgastado y mantiene en constante desgaste a los organismos policiales, de seguridad pública e impartición de justicia, además de los recursos públicos y los privados de los ciudadanos.

Promover la sustentabilidad como un componente básico para la seguridad pública es una alternativa que puede ampliar la perspectiva aprovechando otros recursos que se han dejado de lado a la hora de intervenir en la solución de los problemas de inseguridad, no se podrán solucionar tales problemáticas si los esfuerzos se canalizan sólo hacia sus efectos más visibles, como la violencia o el crimen organizado, por ejemplo.

Las causas son de diversa índole y requieren una atención integral, transversal, interinstitucional, transdisciplinar y sustentable. En este sentido la sustentabilidad implica considerar todos los elementos relacionados, todos los recursos disponibles (humanos, materiales y financieros) y todas las necesidades comunes. En el mismo orden, la seguridad pública sustentable va más allá de los policías, de las corporaciones policiales y de las instituciones de seguridad pública, pero requiere de ellos para su implementación plena; la seguridad pública sustentable implica priorizar la seguridad como un Derecho Humano fundamental, no sólo como un servicio, implica priorizar la vida humana y sus necesidades antes que la lucha frontal contra el crimen. La seguridad pública sustentable responde a la necesidad de hacer eficiente el uso de los recursos públicos y comunes para la solución de los problemas que generan la inseguridad. La seguridad pública

sustentable está enfocada al desarrollo a escala humana, por tanto, no es el crimen, ni reducirlo su objetivo, su objetivo principal es el desarrollo humano de los ciudadanos, efecto de ello será reducir los índices de criminalidad.

Para tales objetivos, los organismos policiales en Michoacán deben considerar estas importantes áreas para coadyuvar a la gestión de una seguridad pública sustentable en su reforma:

1. Los Derechos Humanos como base.
2. El desarrollo a escala humana como objetivo.
3. El aprovechamiento integral de los recursos como un abanico de medios.
4. La protección de la vida política democrática como una fortaleza para el desarrollo.
5. La gobernanza, la rendición de cuentas y la transparencia como requisitos fundamentales para la gestión pública.
6. Servicios de calidad y con calidad humana para la protección, la seguridad y la justicia como funciones y atribuciones inalienables.
7. Estrategias, acciones y políticas públicas en el contexto como mecanismos de acción.
8. Servidores públicos como ciudadanos y gestores del cambio social como herramientas principales para la gestión de la seguridad pública.

Asimismo, una policía preocupada y preparada para la seguridad pública sustentable debe estar preocupada por atender y porque las instancias competentes atiendan las necesidades de la población, más que por perseguir o localizar posibles delincuentes. La Policía como una de las instancias gubernamentales más cercanas a la ciudadanía, en el orden de la seguridad pública sustentable, debe fungir como un organismo de captación de información de las comunidades y sus necesidades, de servir como la vía de acceso a otras instituciones, debe ser el principal guía del desarrollo comunitario y debe ser el primer gestor público de la mano del ciudadano, representando el primer rostro del

Estado. Por ello, la Policía es una instancia vital para la legitimidad, la eficacia y la eficiencia del sistema político (Zepeda, 2010 p: 5).

Se plantea que la institución policial deje de ser considerada como el custodio del orden establecido por el Estado. La policía debe dejar de ser un instrumento del poder político, para consolidarse como un servicio público que pase de la concepción de seguridad del Estado a una seguridad pública sustentable, pasando por las concepciones intermedias de seguridad comunitaria, seguridad ciudadana y seguridad humana (Zepeda, 2010 p: 7).

La seguridad, al igual o más que otras necesidades básicas, tiene una importancia vital para las personas, sin embargo, las características actuales de nuestra sociedad dificultan el trabajo colectivo para el logro de este objetivo común. El reto del trabajo policial es romper en las personas los obstáculos psicosociales, económicos o políticos que les han impedido trabajar en colaboración para satisfacer su necesidad de seguridad, comenzando por los propios integrantes de las corporaciones policiales.

Para romper estas barreras es necesario habilitar o rehabilitar la capacidad de actuación del policía para la identificación de sus propios problemas y de los que comparte con la comunidad para planear e implementar cambios monitoreando sus avances, además de promover la habilitación de dichas capacidades entre los demás ciudadanos, sobre una filosofía de desarrollo participativo, donde a todos les corresponde asumir el papel de autores de su propio destino (Arévalo, 2011 p: 153; Max-Neef, 2010 p: 45).

Es recomendable potenciar la colaboración nacional e internacional, puesto que la tarea de la prevención y la gestión pública son tareas en común para todas las instituciones policiales del país. La sinergia y generación de confianzas desarrolladas en dichos procesos será un elemento fundamental para la posterior implementación de políticas públicas. En especial, se requiere de cursos especializados para los mandos de las diversas instituciones policiales, de

seguridad pública y justicia que permitan avanzar en la homogenización de la experiencia en el tema y compromiso institucional.

En suma, a lo anterior debe agregarse que una reforma policial con la que se busque transformar la relación de la Policía con la comunidad debe ir acompañada de una modernización del Estado, que permita mantener las bases firmes para la consolidación de una Policía y una seguridad pública sustentables, es decir, para garantizar el goce del Derecho Humano de la seguridad y la satisfacción a las necesidades humanas básicas de las generaciones venideras.

La actuación policial es una de las áreas más visibles del gobierno, por lo tanto, uno de los elementos más importantes y fundamentales en la gestión pública, en consecuencia y de acuerdo con esta nueva concepción de la seguridad pública sustentable, la Policía debe asumir las actuales tendencias sociopolíticas y ser consecuente al mismo tiempo con las expectativas sociales, las necesidades humanas y políticas, realizando cambios significativos en el clima y cultura organizacional dentro de la Institución. Cambios que le proporcionen al personal policial mayores niveles de satisfacción para prosperar individual y colectivamente, cambios que reflejen un estilo participativo para establecer una firme relación con la comunidad.

Se requieren nuevas habilidades estratégicas y organizacionales para integrar las consideraciones de otros actores políticos y sociales involucrados en la gestión de la seguridad pública. Se necesitan sofisticadas competencias para la gestión pública. Se necesita una policía que contemple los efectos sociales y económicos que genera. Se busca conformar una policía informativa, formativa y transformadora.

De manera paralela, esta propuesta pretende abrir la puerta a nuevas líneas de investigación que refuercen el desarrollo conceptual y operativo de la seguridad pública sustentable, ampliando a su vez la perspectiva de las variables para la

gestión de un modelo policial funcional de acuerdo con las condiciones sociales en el estado. Conviene profundizar en cada una de las variables propuestas en este trabajo para afianzar el alcance de sus líneas de acción. Cada una ofrece la oportunidad de desarrollar investigaciones con el objetivo de establecer pilares firmes para la instauración de mejores políticas públicas para la gestión de una seguridad pública sustentable.

Finalmente, la importancia de un trabajo como el presente es la de generar nuevas visiones y abrir la puerta a nuevas investigaciones que coadyuven a la materialización de propuestas que mejoren de manera sustancial las condiciones de la sociedad con respecto a la satisfacción de sus necesidades primordiales. Es, también, la de proporcionar nuevas herramientas que faciliten el entendimiento de los procesos relacionados con los problemas de inseguridad, así como el emprendimiento de acciones para solucionarlos para los actores políticos y sociales involucrados en la gestión de la seguridad pública. La sustentabilidad es un área de oportunidad emergente que les permite extender su campo de investigación y acción a los profesionales de la seguridad pública.

“Hoy, la seguridad se entiende cada vez menos en términos militares, y mucho más como la ausencia de conflicto. Es de hecho un fenómeno que abarca el desarrollo económico, la justicia social, la protección del medio ambiente, la democratización, el desarme y el respeto a los derechos humanos” (Kofi Annan).

Bibliografía

- Abascal Carranza, Salvador (2002). "Derechos Humanos, Seguridad y Justicia". En José Peñaloza, Pedro y Garza Salinas, Mario A. (coords.). *Los Desafíos de la Seguridad Pública en México*. México, UNAM.
- Alvarado, Arturo (coord.). Davis, Robert, Villalta, Carlos y Zepeda, Guillermo (2012). *Indicadores de seguridad pública en México: una discusión conceptual metodológica*. México, CIES.
- Arellano, Efrén (2008). *Instituciones policiales: situación y perspectivas de reforma*. México, CESOP.
- Arévalo, Luisa Carolina (2011). La formación policial en El Salvador: desafíos y oportunidades para impulsar un modelo de policía comunitaria. *Revista policía y seguridad pública*. Julio-diciembre 2011.
- Badii, M.H.; Castillo, J.; Guillen, A. y Abreu, J.L. (2007). Sustentabilidad y política. *Daena: International Journal of Good Conscience*. Abril-septiembre 2007.
- Banco Interamericano de Desarrollo (2013). *Seguridad Ciudadana en América Latina y el Caribe: ventaja comparativa del BID*. Nueva York, BID.
- Banco Interamericano de Desarrollo (2014). *Respuesta del BID a los principales desafíos de seguridad ciudadana, 1998-2012*. Nueva York, BID.
- Benegas-Lynch, Alberto (1998). Bienes Públicos, Externalidades y los Free-Riders: el Argumento Reconsiderado. *Estudios Públicos*, Vol. 71, Argentina.
- Bergman, Marcelo y otros (2010), *Sistema de índices e indicadores en seguridad pública*, México, México Evalúa.
- Bermejo, Roberto (2014). *Del desarrollo sostenible según Brundtland a la sostenibilidad como biomimesis*. España, Hegoa.
- Calduch, R. (1993). La seguridad colectiva y el desarme. En Calduch, R. *Dinámica de la sociedad internacional*. Madrid, CEURA.
- Calvente, Arturo (2007). El concepto moderno de sustentabilidad. *Socioecología y desarrollo sustentable*. Vol. 100, Argentina.

- Carbonell, Miguel (2005). Los derechos de seguridad jurídica. En Carbonell, Miguel, *Los derechos fundamentales en México*. México, Porrúa.
- Causa en Común (2015). *Semáforo del Desarrollo Policial en México 2015: Michoacán*. México, Causa en Común.
- Causa en Común (2015). *Semáforo del Desarrollo Policial en México 2015: semáforo nacional*. México, Causa en Común.
- Centro de Colaboración Cívica (2012). *Reforma policial en México, mapa de actores*. México, CCC.
- Centro de Estudios en Seguridad Ciudadana (2006). *Generación de Redes de investigadores y profesionales vinculados con materias policiales y de derechos humanos en México*. Santiago, CESC.
- Centro de Estudios en Seguridad Ciudadana (2007). *Reforma Policial en México y América Latina: principios de un proceso exitoso*. México, CESC.
- Ch, Rafael y Rivera, Marien (2011). *Números rojos del sistema penal*. Recuperado de: www.cidac.org/esp/uploads/1/CIFRAS.pdf
- Chinchilla, Laura (2006). La Seguridad Comunitaria: proyecto alternativo a la seguridad y participación ciudadana. *Diálogo centroamericano*. Vol. 3.
- Comisión Mundial sobre Medio Ambiente y Desarrollo (1987). *Nuestro Futuro Común*. México, CMMAD.
- Curzio, Leonardo (2005). *La seguridad nacional en México*. Recuperado en: http://www.cisan.unam.mx/ingles/pdf/lc02_04.pdf
- De la Barreda Solórzano, Luis (2002). La Ciudad que Todos Soñamos. En José Peñaloza, Pedro y Garza Salinas, Mario A. (coords.). *Los Desafíos de la Seguridad Pública en México*. México, UNAM.
- De Lima, Renato; Godinho, Letícia y De Paula, Liana (2014). *Los gobiernos subnacionales en la gestión de la seguridad ciudadana La experiencia brasileira*. Brasil, BID
- Delgado, Víctor Alberto (1993). Policía, derechos humanos y libertades. *Revista IIDH*. Vol. 17.
- Duque, José (2006). Modelo de seguridad británico: tradición, diversidad, cooperación y centralismo. *Cuadernos de la guardia civil*. No. 33.

- Estrada, José Luis (2014). *Seguridad ciudadana: visiones compartidas*. México, IAPEM.
- Fondo Fiduciario de las Naciones Unidas para la Seguridad Humana (2015). *La Seguridad Humana en las Naciones Unidas*. Nueva York, FFNUSH.
- Frost, T. B. (1997). La formación de los mandos policiales en Inglaterra y el País de Gales: una visión general de su desarrollo. *RCSP*. Vol. 1 – 1997.
- Fundación Idea (2017). *Policía de proximidad: diseño del modelo y apoyo para su implementación*. México, Fundación Idea.
- Garza Salinas, Mario A. (2002). Políticas Públicas y Seguridad en el Marco de la Acción del Estado. En José Peñaloza, Pedro y Garza Salinas, Mario A. (coords.) *Los Desafíos de la Seguridad Pública en México*. México, UNAM.
- Gayol, Sandra (1996). Entre lo deseable y lo posible, perfil de policía de Buenos Aires en la segunda mitad del siglo XIX. *Revista universitaria semestral*. Num. 10, Argentina.
- Gobierno de la República. (2014). Política de seguridad. México: *Presidencia de la República*. Recuperado de www.presidencia.gob.mx/politicadeseguridad/
- González Fernández, José Antonio (2002). La Seguridad Pública en México. En José Peñaloza, Pedro y Garza Salinas, Mario A. (coords.). *Los Desafíos de la Seguridad Pública en México*, México, UNAM.
- Gorriti, Gustavo y Prado, Gabriel (2006). *Crisis de la Seguridad: Cuando se quiere salir, pero no se sabe cómo*. Perú, Instituto de Defensa Legal.
- Guillén, Francesc (2015). *Modelos de policía y seguridad*. Barcelona, Universidad Autónoma de Barcelona.
- Hardin, Garrett (1995). La Tragedia de los Comunes. *Gaceta Ecológica*. Vol. 162, Num. 37, México.
- Hernández, Iván y Venegas-Martínez, Francisco (2014). Efectos del gasto en seguridad pública en el crecimiento económico: un modelo macroeconómico estocástico. *Investigación económica*. Vol. LXXIII, núm. 288, abril-junio de 2014.

- Hernández, Regina (2005). Historia y significados de la palabra policía en el quehacer político de la ciudad de México. Siglos XVI-XIX. *Ulúa*. Vol. 5, enero-junio 2005.
- Herrera, Arturo (2006). *Deontología policial: Reflexiones y retos para las policías de la región americana*. Chile, Policía de Investigaciones de Chile.
- Herrera, Arturo y Tudela, Patricio (2005). *Modernización policial: la relación de la policía con la comunidad como campo de gestión y referente de cambio en la policía de investigaciones de Chile*. Chile, CIDEPOL.
- INEGI. (2014). Clasificación de delitos. México: *Instituto Nacional de Estadística y Geografía*. Recuperado de www.inegi.org.mx/sistemas/clasificaciones/delitos.aspx
- Instituto Interamericano de Derechos Humanos (2011). *Derechos humanos, seguridad ciudadana y funciones policiales*. Costa Rica, IIDH.
- Instituto para la seguridad y democracia A.C. (2013). *Instrumento pedagógico para la reforma policial democrática en México*. México, ISDAC.
- Jiménez Ornelas, René Alejandro (2002). Los Desafíos de la Seguridad Pública en México. Percepción Negativa de la Seguridad Pública: Ciudad de México y República Mexicana. En José Peñaloza, Pedro y Garza Salinas, Mario A. (coords.). *Los Desafíos de la Seguridad Pública en México*. México, UNAM.
- José Peñaloza, José (2002). La Seguridad Pública: Más allá de Policías y Ladrones. En José Peñaloza, Pedro y Garza Salinas, Mario A. (coords.). *Los Desafíos de la Seguridad Pública en México*. México, UNAM.
- Lauroba Lacasa, María Elena (2003). El principio de seguridad jurídica y la discontinuidad del derecho. *Louisiana Bicentenary: A Fusion of Legal Cultures*. Vol. 63, Num. 4, Louisiana.
- Lima Malvido, María de la Luz (2002). Un Nuevo Paradigma: La Participación Ciudadana en Seguridad Pública. En José Peñaloza, Pedro y Garza Salinas, Mario A. (coords.). *Los Desafíos de la Seguridad Pública en México*. México, UNAM.
- López Portillo Vargas, Ernesto (2000). *La policía en México: función política y reforma*. México, Smith Richardson Foundation.

- López Portillo Vargas, Ernesto (2002). La Asistencia Internacional Multilateral para la Reforma Policial en México: Una Alternativa Experimental. En José Peñaloza, Pedro y Garza Salinas, Mario A. (coords.). *Los Desafíos de la Seguridad Pública en México*. México, UNAM.
- López, Mario (dir.) (2004). *Enciclopedia de paz y conflictos Tomo I*. Granada, Editorial Universidad de Granada.
- Mack, Andrew (2005). El concepto de seguridad humana. *Papeles*. Num. 90, EUA.
- Martínez, Héctor (2007). La seguridad pública en México. *Revista digital de la universidad autónoma de Zacatecas*. Vol. 3, No. 2.
- Martínez, Mario (dir.) (2004). *Enciclopedia de paz y conflictos, Tomo I*. España, Editorial Universidad de Granada.
- Max-Neef, Manfred (1993). *Desarrollo a escala humana Conceptos, aplicaciones y algunas reflexiones*. Montevideo, Editorial Norman-Comunidad.
- Max-Neef, Manfred (2010). *Desarrollo a escala humana, opciones para el futuro*. España, Biblioteca CF+S.
- Ministerio de Defensa Nacional República de Colombia (2003). *Política de defensa y seguridad democrática*. Bogotá, MDN.
- Ministerio de Defensa Nacional República de Colombia (2007). *Política de consolidación de la seguridad democrática*. Bogotá, Imprenta Nacional de Colombia.
- Miranda Chigüindo, Carla (2009). *Los retos de la reforma policial y la capacitación en el marco del estado de derecho y la democracia en México*. México, Flacso.
- Moloeznik, Carlos (2010). Aproximación a la Policía Municipal Preventiva Mexicana: el caso del municipio de Tlajomulco de Zúñiga, Jalisco. *Revista del CESLA*. Vol. 2, Num. 13, Varsovia.
- Monzalvo Pérez, Pablo I. (2002). Propuesta de Cambio al Modelo Mexicano de Seguridad Pública. En José Peñaloza, Pedro y Garza Salinas, Mario A. (coords.). *Los Desafíos de la Seguridad Pública en México*. México, UNAM.
- North, Douglas (1998). Instituciones, cambio institucional y desempeño económico. *Lecturas de economía*. No. 49, julio-diciembre 1998, Medellín.

- Observatorio de Derechos Humano y DIH (2008). *Impacto de la Política de Seguridad Democrática sobre la confrontación armada, el narcotráfico y los derechos humanos*. Bogotá, ODH y DIH.
- Olivares, Edith (2010). Condiciones sociolaborales de los cuerpos policiales y de seguridad pública. *Análisis político*. Diciembre-2010.
- Organización de las Naciones Unidas (2003). *Normativa y práctica de los derechos humanos para la policía*. Nueva York y Ginebra, ONU.
- Organización de las Naciones Unidas (2009). *Teoría y práctica de la seguridad humana*. Nueva York, ONU.
- Organización de las Naciones Unidas (2009). *Teoría y práctica de la seguridad humana*. Nueva York, ONU.
- Ortiz, Francis (2012). *Reforma policial en Chile un ejemplo a imitar*. Recuperado de <http://reformapolicialrd.blogspot.mx/2012/08/reforma-policial-en-chile-un-ejemplo.html?q=Reforma+Policial+en+Chile,+Un+Ejemplo+a+Imitar>
- Oswald, Úrsula y Günter, Hans (2009). *Reconceptualizar la seguridad en el siglo XXI*. México, UNAM/Centro Regional de Investigaciones Multidisciplinarias.
- Policía Nacional Civil de El Salvador (2015). *Seminario-taller internacional sobre experiencias locales de buenas prácticas y lecciones aprendidas en la implementación de modelos de policía orientados a la comunidad*. San Salvador, PNCES.
- Policía Nacional de Nicaragua (2011). *Sistematización del modelo policial comunitario proactivo de Nicaragua*. Managua, PNN.
- Ramírez, Alfredo; Sánchez, Juan Manuel; García, Alejandro (2004). El Desarrollo Sustentable: Interpretación y Análisis. *Revista del Centro de Investigación. Universidad La Salle*. Vol. 6, núm. 21, julio-diciembre 2004, México.
- Ramos, José María (2005). Seguridad ciudadana y la seguridad nacional en México: hacia un marco conceptual. *Revista mexicana de ciencias políticas y sociales*. Vol. XLVII, Núm. 194, México.
- Recio Guardado, Guillermo (2012). Más ciudadanía: la sustentabilidad política como condición para la democracia. En López Mejía, Javier, Martínez Canizález, José Luis y Lozano Yáñez, Lidia Lizbeth (coords.). *Décimo tercer*

- certamen de ensayo político*. Nuevo León, Comisión Estatal Electoral Nuevo León.
- Romero Apis, José Elías (2002). *La Seguridad Pública en México*. En José Peñaloza, Pedro y Garza Salinas, Mario A. (coords.). *Los Desafíos de la Seguridad Pública en México*. México, UNAM.
- Ruiz, María Consuelo (2014). La formación de las fuerzas de seguridad y policiales bajo el paradigma de la Seguridad Ciudadana: un desafío educativo nacional y regional. *Revista latinoamericana de educación comparada*. Año 5, No. 5.
- Saín, Marcelo (2002). *Seguridad, democracia y reforma del sistema policial en la Argentina*. Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica.
- Salgado, Juan (2009). *Reforma policial en la Ciudad de México: avances y regresión*. Washington, Woodrow Wilson International Center for Scholars.
- Sánchez Marín, AL (2002). *Establecimiento de un sistema de seguridad colectiva*. Recuperado de: www.5campus.org/lección/der025
- Sánchez, A. L. (2002). *Establecimiento de un sistema de seguridad colectiva*. Recuperado en: <http://www.5campus.org/leccion/der025>
- Santos, Gabriel (2009). *Seguridad nacional: un concepto ampliado y complejo*. México, Centro de Documentación, Información y Análisis.
- Secretaría de Gobernación (2014). *Texto dirigido para el programa de capacitación integral 2014 perfil policía*. México, SEGOB.
- Secretaría de Seguridad Pública (2009). *Nuevo modelo policial federal*. México, SSP.
- Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública (2011). *Cronograma para la implementación del Nuevo Modelo de Policía Estatal Acreditado*. México, SESNSP.
- Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública (2014). *Programa rector de profesionalización*. México, SESNSP.
- Siller, Federico (2002). La seguridad privada en México: su normatividad. *Revista de administración pública*. No. 106, septiembre-noviembre 2002.

- Sistema Nacional de Seguridad Pública (2011). *Manual para la evaluación de habilidades, destrezas y conocimientos de la función, para el personal de las instituciones de seguridad pública 2011*. México, SNSP.
- Sistema Nacional de Seguridad Pública (2011). *Modelo de policía estatal acreditable*. México, SNSP.
- Székely, Miguel (coord.) (2012). *Sistema integral de desarrollo policial: la construcción de una policía profesional en México*. México, CIES.
- Tréllez Solís, Eloísa (2006). Educación ambiental y sustentabilidad política: democracia y participación. *Polis Revista Latinoamericana*. Agosto 14-2006.
- UNESCO (2005). *Promover la Seguridad Humana: Marcos Éticos, Normativos y Educativos en América Latina y el Caribe*. París, UNESCO.
- Uribe, Araceli y Chauca Pablo (2015). Reflexiones en torno a la reconceptualización de la seguridad desde la perspectiva del desarrollo y la sustentabilidad. *Economía y sociedad*. julio-diciembre, Num. 33, México.
- Villavicencio, María de los Ángeles (2011). *Desarrollo sustentable en el contexto actual*. México, COP.
- Zepeda, Guillermo (2010). *La policía mexicana dentro del proceso de reforma del sistema penal*. México, CIDAC.
- Zepeda, Guillermo (2012). *Situación y desafíos del sistema penitenciario mexicano*. México, México Evalúa.