2015

Semáforo del
Desarrollo
Policial

Programa de Acompañamiento Ciudadano

al Desarrollo Policial 2015

causa en común

© **Ciudadanos por una Causa en Común A.C.**
Suderman 404-503 Col. Bosques de Chapultepec
Del. Miguel Hidalgo, C.P. 11580 México D.F.
Tel. +52 (55) 5255 5861

Todos los derechos reservados.
ISBN en trámite.

Prohibida su reproducción parcial o total por cualquier medio sin la autorización por escrito de Ciudadanos por una Causa en Común A.C.

Primera Edición: Enero 2016
Hecho en México.

www.causaencomun.org.mx
info@causaencomun.org.mx
/causaencomun
@causaencomun

Nuestro equipo

María Elena Morera Mitre
Presidenta

Consejeros
Amanda Berenstein Lerikstein
Blanca Heredia Rubio
Giulliano Lopresti Goraieb
Graciela García Bringas
Jorge Tello Peón
José Octavio López Presa
María Amparo Casar Pérez
Miguel Ángel Dávila Guzmán
Roberto Trad Hasbun
Rodolfo Rubio Etcharren
Rossana Fuentes Berain
Roy Campos Esquerra

Miroslava Ortiz Flores
Coordinadora de Programas

María Galindo Morera
Directora de Más de Uno

Francisco Montiel García
Director de Comunicación

Equipo de investigación
Alberto Rodríguez Elizalde
Andrea Cházaro Castro
Dulce Jozeline Hernández Velázquez
Esteban Acevedo Galante
José Manuel Ramírez Romero
Juan Pablo Arango Orozco
Marcela González Duarte
Sergio Padilla Oñate
Teresa Navarrete Reyes
Yunuen Castellanos Lucero

Equipo Administrativo
Ariadna Griselda Gómez Bolaños
César Valencia Pérez
María Blanca Estela Cano Ruiz
María de Lourdes Santamaría Rodríguez
Rodolfo Antonio Piñeyro Pérez

El Programa de Acompañamiento Ciudadano al Desarrollo Policial recibió el apoyo de la Embajada de los Estados Unidos en México, a través de su sección *Bureau for International Narcotics and Law Enforcement Affairs* (INL)

Índice

Programa de Acompañamiento Ciudadano al Desarrollo Policial 2015 5
Presentación 5
Semáforo Nacional del Desarrollo Policial 2015 7
Introducción 7
1.-Sistema Profesional de Carrera Policial 9
2.- Profesionalización 13
3. Certificación Integral 16
4. Régimen disciplinario. 19
Consideraciones finales 21
Propuestas generales 23
Propuestas por Eje 24
Carrera policial: 24
Profesionalización: 25
Certificación y acreditación: 25
Régimen disciplinario: 26
Buenas prácticas 28
Historias de Policías 31
ANEXO 33
Metodología del Programa de Acompañamiento Ciudadano al Desarrollo Policial 33
¿Qué es? 34
Objetivo 34
Desarrollo Policial 35
Metodología 35
Gabinete 36
Trabajo de campo 37
Indicadores 39
1. Carrera policial 39
1.1. Normatividad actualizada sobre el sistema profesional de carrera policial 40
1.2. Proceso ordenado de reclutamiento y selección: 40
1.3. Escala jerárquica 41
1.4. Ascensos y promociones 41

1.5. Comisión encargada del desarrollo policial 42
2. Profesionalización 43
2.1. Perfil Académico de instructores en la academia policial. 43
2.2. Instalaciones para formación y capacitación 44
2.3. Formación inicial 44
3. Certificación..... 45
3.1. Evaluaciones de habilidades, destrezas y conocimientos:..... 45
3.2 Evaluaciones de desempeño:..... 46
3.3. Evaluaciones de control de confianza: 47
4. Régimen disciplinario 48
Acerca de la transparencia..... 52
Nota aclaratoria..... 53
Bibliografía 54

Programa de Acompañamiento Ciudadano al Desarrollo Policial 2015

Presentación

En su cuarto año de existencia, el Programa de Acompañamiento Ciudadano al Desarrollo Policial ha evolucionado para consolidarse como uno de los proyectos de supervisión ciudadana más importantes del país en lo que respecta al tema de la seguridad pública. Se ha convertido en un referente nacional orientado a coadyuvar en la mejora permanente de las Policías de nuestro país, a través de la observación y el reconocimiento de las áreas de oportunidad que existen en el entramado institucional para la seguridad y la justicia.

Con el objetivo de tener una Policía honesta, profesional y digna, leal a su país y a las instituciones, respetable y respetada, Causa en Común se dio a la tarea de identificar los rasgos que la caracterizarían. Con base en los procesos de desarrollo policial identificados en la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública el Programa se construyó a partir de cuatro ejes de trabajo: carrera policial, profesionalización, certificación integral y régimen disciplinario. A través de esta iniciativa, sentamos un importante precedente de colaboración entre la sociedad civil y la policía, demostrando que es posible generar vínculos de confianza que abonan a la transparencia y la rendición de cuentas, pero sobre todo al fortalecimiento institucional de la complicada labor policial.

Así, durante 2015, nuestro equipo de investigadores visitó las 32 instituciones policiales estatales del país. A través de entrevistas a profundidad semiestructuradas, visitas a las instalaciones, la revisión e identificación de la normatividad vigente, así como la realización de la encuesta a policías, hemos creado bases para establecer un diálogo permanente entre ciudadanos y autoridades. En esta dinámica se han evidenciado los grandes desafíos que la Policía aún tiene por delante y que sin duda son ejemplo de importantes áreas de oportunidad que existen en materia de desarrollo policial para formar una cultura organizacional basada en la filosofía de servicio, el compromiso institucional y sobre todo, en la creación de policías con alta eficiencia operativa sustentadas en su profesionalismo y compromiso social.

Dada la necesidad de incrementar los alcances del programa y ser más incisivos en la identificación de hallazgos que den cuenta del estado actual de las Policías en el país, en 2015 Causa en Común asumió el reto de analizar la metodología utilizada a fin de perfeccionarla para medir con mayor precisión el estado actual del desarrollo policial. Para llegar a ello se modificó el método de recopilación de información. Se otorgó más importancia a las solicitudes de datos oficiales, con el objeto de contrastar lo informado con lo dicho en las entrevistas. Se sistematizaron y codificaron las entrevistas para hacerlas más puntuales y enfocadas a las preocupaciones esenciales del programa. Se crearon bases de datos capaces de otorgar una visión complementaria al análisis cualitativo. Esto permitió incrementar la precisión de los hallazgos. Fue posible notar lo que se ha hecho bien y que debe ser una práctica encomiable, pero también, de manera más puntual, identificar los aspectos cuestionables, áreas de oportunidad disponibles para mantener un espacio de mejora continua.

En general, este estudio es una aportación al análisis de la situación de inseguridad en nuestro país. Las Policías son el pilar fundamental del funcionamiento de la política de seguridad del país. Una Policía sin instrumentos institucionales de soporte en el desarrollo profesional y en cuanto al régimen disciplinario de sus agentes, sin la acreditación de confiabilidad necesarios para confirmar su honestidad y compromiso, y sin las condiciones administrativas para el desarrollo de sus integrantes, es una Policía que no puede ni tiene las condiciones para cubrir de manera eficaz y eficiente las necesidades de seguridad de la población.

Por ello, el Programa de Acompañamiento Ciudadano al Desarrollo Policial, representa una lupa nacional que permite tener una aproximación integral a las condiciones estructurales de cada Policía estatal en el país. En ese sentido, representa un punto de partida para que cualquiera interesado en este tema, pueda acceder a información que rara vez es de carácter público y que gracias a la apertura de las autoridades estatales de seguridad, puede ser visible en este momento. Y más importante aún, es un punto de partida para guiar la exigencia ciudadana a estas autoridades, para que identifiquen las áreas de oportunidad abiertas para mejorar las condiciones de sus Policías.

Semáforo Nacional del Desarrollo Policial 2015

Introducción

Por segundo año consecutivo, Causa en Común publica el "Semáforo del Desarrollo Policial", el cual consiste en un documento que sistematiza la información del monitoreo realizado a las 31 Policías estatales y la Policía del Distrito Federal en el marco del Programa de Acompañamiento Ciudadano al Desarrollo Policial.
El Programa se construyó con base en los procesos de desarrollo policial identificados en la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública partiendo de cuatro ejes: carrera policial, profesionalización, certificación integral y régimen disciplinario. A través de esta iniciativa sentamos un importante precedente de colaboración entre la sociedad civil y la Policía, demostrando que es posible generar vínculos de confianza que abonan a la transparencia y la rendición de cuentas, pero sobre todo al fortalecimiento institucional de la complicada labor policial.

Acorde con lo anterior, este análisis tiene dos objetivos principales. En primer lugar, generar información respecto al grado de avance de las instituciones de seguridad pública estatal en la construcción de sistemas de desarrollo policial. En segundo lugar, entablar un diálogo con las autoridades involucradas en los procesos analizados para la identificación de áreas de oportunidad y la implementación de medidas para su mejora.

Este estudio es una aportación más al análisis de la situación de inseguridad en México. En Causa en Común consideramos que las Policías son el pilar fundamental del funcionamiento de la política de seguridad del país. Una Policía sin instrumentos institucionales de soporte en el desarrollo profesional y en cuanto al régimen disciplinario de sus agentes, sin la acreditación de confiabilidad necesarios para confirmar su honestidad y compromiso, y sin las condiciones administrativas para el desarrollo de sus integrantes, es una Policía que no puede ni tiene las condiciones para cubrir de manera eficaz y eficiente las necesidades de seguridad de la población.

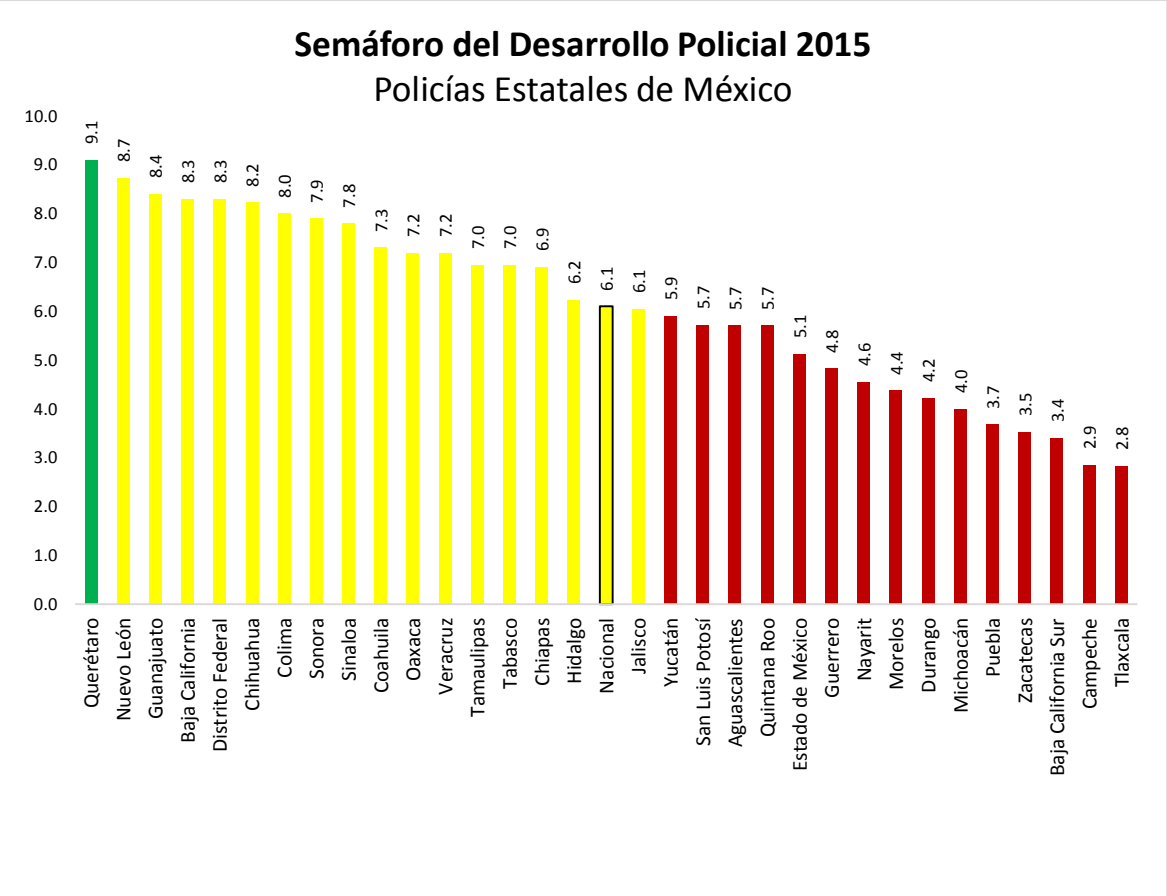
Es importante aclarar que el análisis aquí presentado se centra en la valoración de procesos de desarrollo institucional interno. En ese sentido, las calificaciones emitidas reflejan un indicador de los esfuerzos de fortalecimiento institucional que realizan los planeadores de la política de seguridad pública de los estados para la mejora de sus policías pero no así del trabajo desempeñado por los policías en la entidad y la forma en que se relacionan con la ciudadanía. Por tanto, no se puede considerar como un indicador directo de la inseguridad en el estado. Es decir, hay entidades que tienen baja inseguridad y bajo desarrollo policial, así como las hay con un alto desarrollo policial y mucha inseguridad. No obstante, mientras más alto desarrollo policial exista, se puede identificar más lealtad y compromiso de los policías con la comunidad y por tanto, mayor capacidad institucional para resolver conflictos internos, lo que implica mejores condiciones de la Policía para resolver sus problemas y atender con mayor eficacia y profesionalismo los problemas de la comunidad.

Con el fin de lograr una mejor comprensión de los resultados que se exponen enseguida, se recomienda consultar el apartado metodológico donde se detallan los criterios de evaluación y los componentes de cada uno de los indicadores del Semáforo del Desarrollo Policial.

El desarrollo policial en las instituciones de seguridad pública estatal, tendencias generales.

El **promedio nacional en materia de desarrollo policial en 2015 fue de 6.1**. Dicho resultado es preocupante, pues demuestra que las Policías estatales, a pesar de los esfuerzos en el desarrollo policial, no han asegurado plenamente las condiciones institucionales necesarias para garantizar que los policías tengan certidumbre de su carrera al interior de la institución, ni tampoco los mecanismos para fomentar que el trabajo que realizan de forma cotidiana sea profesional.

Uno de los principales hallazgos de esta investigación es que, pese a la existencia del Sistema Nacional de Seguridad Pública que cuenta con un Secretariado Ejecutivo encargado de emitir directrices y verificar el respeto de los compromisos estipulados en la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública (LGSNSP), las instituciones de seguridad pública estatal no han logrado consolidar sistemas de desarrollo policial eficaces. A su vez, los mecanismos de capacitación y evaluación están centrados únicamente en los individuos. En Causa en Común decidimos realizar este ejercicio de difusión y comparación entre estados con el fin de incentivar la creación de los mecanismos necesarios para profesionalizar y evaluar el desempeño de nuestras instituciones de seguridad pública y no sólo de los policías.



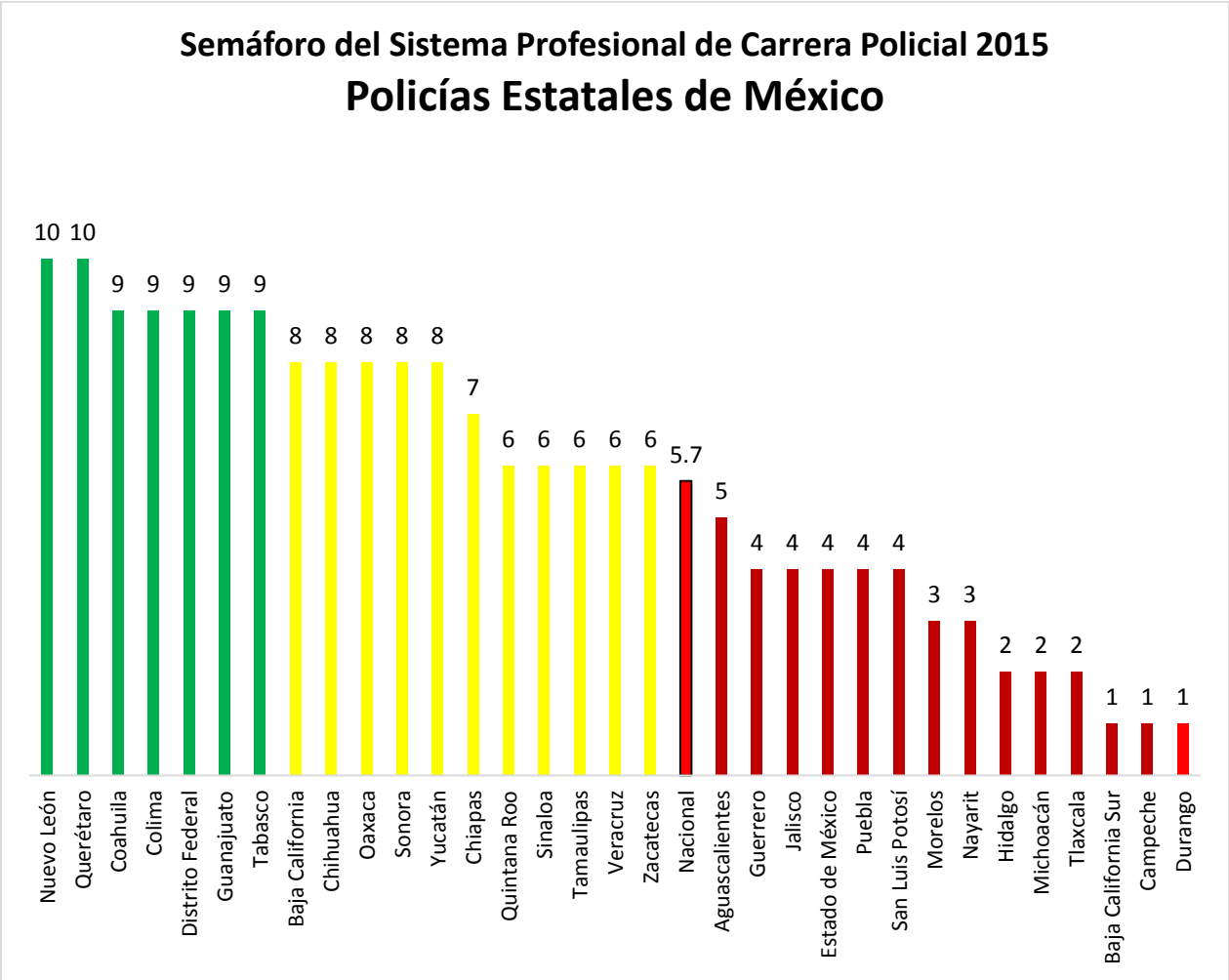
Como se observa en la gráfica, los estados se dividen en dos grandes grupos. Por un lado, se encuentran aquellos que obtuvieron una calificación reprobatoria que pone de manifiesto que presentan grandes deficiencias. En ese grupo destacan de manera negativa los estados de Tlaxcala, Campeche, Baja California Sur que fueron los que obtuvieron las calificaciones más bajas. Por otro lado, están los estados que obtuvieron calificaciones aprobatorias pero que presentan inconsistencias medianas o menores en todos o algunos de sus procesos. En ese grupo destacan Chihuahua, Distrito Federal, Baja California, Guanajuato y Nuevo León que fueron calificadas en amarillo pero tienen promedios por arriba de ocho, lo que quiere decir que sus procesos se encuentran en vías de consolidación y van avanzando de manera clara hacia la construcción de procesos institucionales sólidos dentro de sus policías. Finalmente se encuentra Querétaro que fue la entidad que obtuvo la calificación más alta. Reconocemos el esfuerzo de las autoridades de la Secretaría de Seguridad Ciudadana en la construcción de una Comisión de Carrera Policial sólida que le ha permitido atender de forma adecuada los procesos evaluados. Sin embargo, en 2015 la entidad experimentó cambio de gobierno, por tal motivo exhortamos a las autoridades que ahora se encuentran al frente de la institución a que identifiquen las buenas prácticas y les den continuidad. Uno de los grandes retos de las instituciones de seguridad pública es que sus planes y proyectos trasciendan los cambios políticos.

El promedio nacional en 2014 fue de 6.7, es decir, existió una disminución en el promedio con respecto al año pasado. La variación se debe en gran medida a los ajustes realizados a los indicadores con el fin de monitorear de manera más rigurosa cada proceso. Sin embargo, las instituciones que presentaban procesos en vías de consolidación no variaron mucho su calificación. En cambio las instituciones con deficiencias identificadas en el ejercicio anterior, presentaron calificaciones aún más bajas debido a los ajustes de verificación de la metodología.

Con el fin de brindar una explicación más detallada de los hallazgos y valoraciones del Semáforo del Desarrollo Policial 2015, a continuación se presenta una descripción y análisis de los principales resultados en los cuatro ejes: sistema profesional de carrera policial, profesionalización, certificación integral y régimen disciplinario.

1.-Sistema Profesional de Carrera Policial

Con el sistema profesional de carrera policial hacemos referencia a la articulación armónica de los procesos de la carrera policial establecidos en el art. 78 de la LGSNSP (reclutamiento, selección, ingreso, formación, certificación, permanencia, evaluación, promoción, reconocimiento y separación o baja al servicio de las instituciones policiales). El **promedio nacional en este eje es de 5.7.** Esta calificaciónmuestra las dificultades que las Policías estatales han tenido para diseñar e implementar los procesos básicos que un policía debe experimentar a lo largo de su carrera. Catorce entidades fueron calificadas en rojo, es decir, presentan inconsistencias graves. Once fueron calificadas en amarillo, lo que indica que tienen irregularidades en algunos procesos. Únicamente siete cuentan con un sistema profesional de carrera policial en vías de consolidación.



1.1 Normatividad

Para que un proceso se institucionalice es necesario que existan instrumentos normativos que lo regulen de manera adecuada y den certeza jurídica a los miembros de la organización respecto a sus derechos y obligaciones. Resulta alarmante que únicamente ocho instituciones de seguridad pública estatal cuentan con la normatividad necesaria para regular la carrera policial. Doce corporaciones presentan deficiencias, es decir, algunos instrumentos normativos pendientes de publicación o de elaboración. Las doce entidades restantes presentan problemas severos de falta de normatividad, ya que únicamente cuentan con la Ley General del Sistema Estatal de Seguridad Pública o algún símil.

Una de las razones que explican el considerable déficit de normatividad en materia de carrera policial está relacionado con las constantes modificaciones tanto de estructura como de denominación que ocurren al interior de las Secretarías de Seguridad Pública u órganos homólogos, que obligan a que se modifiquen sus instrumentos normativos. Esto repercute de forma significativa en el desarrollo de los policías dentro de la institución ya que sin normatividad vigente muchos procesos no se pueden llevar a cabo o se ejecutan sin un respaldo legal. Es indispensable que se construya un proceso de armonización jurídica serio y que sea consistente entre sí y con las disposiciones federales al respecto.

1.2 Reclutamiento y Selección.

Un adecuado proceso de reclutamiento y selección contribuye a que ingresen las personas que cuenten con el perfil y las capacidades adecuadas para trabajar como policías. El equipo de investigadores de Causa en Común verificó que el proceso de reclutamiento y selección tuviera un responsable, que se realizara a través de una convocatoria abierta, y que contara con un pre-filtro que favoreciera a la disminución de la reprobación de los exámenes de control de confianza de los aspirantes.

Acorde con lo anterior, 21 policías presentan un proceso de reclutamiento y selección ordenado. Diez policías cuentan con un proceso de reclutamiento que presenta deficiencias, principalmente carecen de un pre-filtro adecuado que les ayude a verificar aspectos clave del perfil de los aspirantes a policías antes de ser enviados al centro de control de confianza para ser evaluados.

Destaca de manera negativa el caso de la Secretaría de Seguridad Pública de Campeche, pues fue la única institución evaluada en rojo. Su proceso de reclutamiento y selección se apreció desordenado, sin el sustento básico de las necesidades de la carrera policial y con la injerencia poco clara de varias instancias, lo que dificulta un seguimiento adecuado e integral del mismo.

Un hallazgo importante fue que las corporaciones de seguridad pública estatal están concentrando gran parte de sus esfuerzos en sus procesos de reclutamiento y selección. Existen dos factores que han favorecido esta situación: 1. La necesidad de un incremento sustancial de los estados de fuerza para combatir la delincuencia y mantener el orden 2. Los procesos de depuración generados por la no aprobación del control de confianza por algunos de sus miembros.

El que las corporaciones se concentren en los procesos de reclutamiento y selección ha favorecido el fortalecimiento de dicho proceso a través de la construcción de filtros rigurosos; sin embargo, también contribuye a que otros procesos se descuiden e incluso se abandonen. Un ejemplo de dicha situación se ve reflejado en que algunas instituciones se han visto obligadas a reducir la duración de sus cursos de formación inicial y centrarse en cumplir con los mínimos establecidos por el SESNSP o que re direccionen presupuesto destinado a otros procesos para continuar con el reclutamiento lo que genera que se paralicen los procedimientos de ascensos, evaluaciones y desarrollo de capacitación continua, entre otros.

1.3 Escala jerárquica

El que exista una escala jerárquica similar en todas las corporaciones facilita que los policías que deciden mudarse a otra entidad y decidan seguir ejerciendo su profesión, puedan ingresar a una institución de seguridad pública con el grado que tenían en la corporación anterior. En ese sentido, Causa en Común verificó que las Policías estatales estuvieran alineadas a la escala jerárquica terciaria establecida en la LGSNSP.

Otro aspecto que se verificó es que los salarios de los policías estuvieran diferenciados de acuerdo al rango. Este aspecto resulta importante ya que es uno de los principales incentivos que se pueden generar para que los policías participen en los procesos de ascenso y promoción y se les reconozca su trabajo de acuerdo al tipo de funciones que desempeñan.

Catorce Policías estatales se encuentran organizadas a través de la escala jerárquica terciaria y con sueldos diferenciados por rango. Trece instituciones presentan alguna irregularidad en dicho proceso. Algunas están alineadas a la escala jerárquica terciaria pero no cuentan con salarios diferenciados. Otras instituciones ya realizaron las gestiones necesarias para migrar a la escala

jerárquica terciaria pero el proceso aún no concluye. La mayoría de las instituciones que se encuentran en dicha situación manifiestan que la Secretaría de Finanzas u organismo similar de su estado no ha aprobado el proyecto planteado.

Por último, cuatro corporaciones policiales (Baja California Sur, Chihuahua, Durango y Estado de México) fueron calificadas en rojo, lo que indica que no han realizado las modificaciones pertinentes o que sus procesos están en una fase de inicio para lograr el ajuste a la escala jerárquica terciaria y a la diferenciación de salarios por grado.

1.4 Ascensos y promociones

Los procesos de ascenso y promoción ejecutados de manera adecuada y periódica son uno de los mayores incentivos para asegurar la permanencia de los policías así como la selección de los mejores elementos para los puestos que demandan mayor responsabilidad.

En los últimos años la mayoría de las Secretarías de Seguridad Pública (o instancias análogas) han presentado dificultades para organizar sus policías tomando como base lo estipulado en la LGSNSP. A su vez, como se mencionó anteriormente, han estado concentradas en procesos de reclutamiento y selección. Dicha situación ha dificultado la puesta en marcha de procesos de ascenso y promoción al interior de las corporaciones.

Solamente doce Policías estatales cuentan con un proceso de ascenso y promoción planteado en su normatividad y ejecutado en los últimos años. Seis corporaciones presentan alguna deficiencia en cuanto a sus procesos, ya sea que no estén adecuadamente normados o que no hayan realizado ascensos en los últimos años. Finalmente, catorce corporaciones en el país fueron evaluadas con rojo en dicho rubro, lo que implica que presentan deficiencias importantes en su normatividad y que el proceso no se ha llevado a cabo en los últimos años.

1.5 Comisión de Desarrollo Policial

Una Comisión de Desarrollo Policial es un órgano colegiado encargado de articular los diferentes procesos de la carrera policial y decidir sobre la forma en que cada uno de ellos será llevado a cabo. Dicho órgano es fundamental para la mejora de los procesos de la institución pero también para el seguimiento adecuado de la carrera de los policías. Cuando no existe una Comisión de este tipo, la coordinación entre instancias y la articulación de los procesos de carrera policial resulta deficiente.

A pesar de la importancia central de la Comisión para la mejora de la institución y de las condiciones laborales de sus integrantes, únicamente doce Policías estatales cuentan con una Comisión de desarrollo policial u homóloga que tenga la capacidad suficiente para llevar a cabo su labor. Siete Policías cuentan con Comisión pero aún tienen varias áreas de oportunidad, ya sea que no estén adecuadamente normadas o que no cuentan con una unidad operativa para ejecutar los acuerdos que se llevan a cabo.

El hallazgo más preocupante en este indicador es que **trece Policías carecen de una Comisión de Desarrollo Policial**. Esta es una de las principales razones del porqué las Policías cuentan con procesos deficientes e incompletos con escasa conexión entre sí y sobre todo, con incapacidad para dar seguimiento a la carrera policial de sus elementos.

En la exploración de las comisiones de desarrollo policial el equipo de Causa en Común identificó que algunas corporaciones policiales han optado por reunir en un mismo órgano colegiado a la

Comisión de Desarrollo Policial con la Comisión de Honor y Justicia. La medida resulta práctica debido a que los representantes de las distintas áreas de la institución que se requieren en una y en otra comisión son prácticamente los mismos. Sin embargo, debido a esta medida, únicamente cuentan con una unidad operativa o secretaría técnica encargada de ejecutar todos los acuerdos tanto del desarrollo policial como aquellos relacionados con el régimen disciplinario, lo que genera que el personal que se encuentra en esas áreas tenga elevadas cargas de trabajo y en consecuencia no pueda efectuar en tiempo y forma todos los acuerdos.

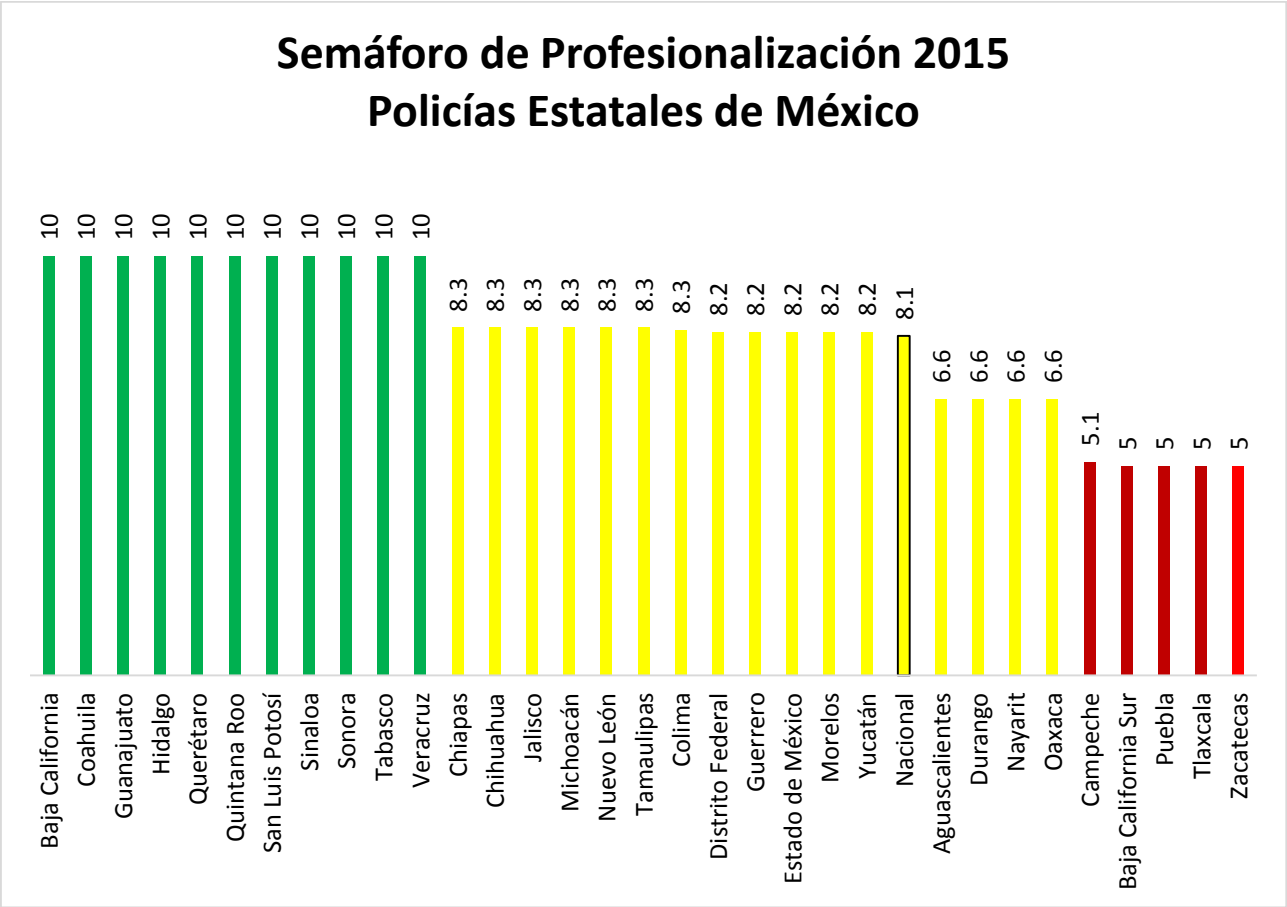
Tomando en cuenta lo anterior **Causa en Común sugiereque se cuente con una secretaría técnica o unidad operativa encargada de los temas de carrera policial y otra encargada de las cuestiones relacionadas con sanciones y procesos disciplinarios**. A su vez, es importante que el SESNSP emita directrices para la operación de dichos órganos resaltando su centralidad para el análisis y mejora de los procesos de la institución, del comportamiento individual de sus miembros y proponga criterios de personal para la conformación de dichas instancias.

2.- Profesionalización

La profesionalización es uno de los procesos más complejos dentro de las corporaciones policiales, ya que no sólo implica la formación de policías sino mantenerlos actualizados de acuerdo con las exigencias que emanan de la sociedad. Este proceso no pudo ser monitoreado de forma integral debido a la falta de progreso de las comisiones de desarrollo policial y de vinculación entre las Academias y las Policías estatales. Ambos **factores impiden que se cuente con información sistematizadaque permita explorar cuestiones como el número de cursos que un policía recibe al año o las capacitaciones que ha recibido en materia de justicia penal.** Por tal motivo, este año el ejercicio se centró en la revisión de tres aspectos: las instalaciones de las academias, los instructores y la formación inicial.

El promedio nacional para este eje fue de 8.1, el más alto del semáforo. Once instituciones cumplieron con todos los indicadores revisados, es decir, fueron calificadas en verde. Dieciséis corporaciones presentaron deficiencias en algunos procesos por lo que fueron calificadas en amarillo. Por último, **cinco corporaciones (Baja California Sur, Campeche, Puebla, Tlaxcala y Zacatecas) presentaron deficiencias graves en todos los indicadores verificados razón por la cual se calificaron en rojo. Debe acotarse que esta calificación corresponde únicamente a los procesos de formación inicial y a las instalaciones.** No se contó con información suficiente para valorar la capacitación continua y de especialización. No se puede afirmar que ésta ocurra bajo criterios de calidad y de forma regular para alcanzar a todo el personal. De acuerdo a la información que Causa en Común ha solicitado y revisado, se pudo identificar que las academias carecen de sistemas de gestión que les permitan monitorear los cursos que cada agente recibe a lo largo de su carrera. No es posible detectar si hacen formación continua al 33% del personal, al menos, durante el año y si ese personal es el mismo recibiendo varios cursos o si existe la rotación de alumnos necesaria para que todos los integrantes de la institución pasen por cursos de formación continua y de especialización de conformidad con sus actividades al interior de la policía.

En términos generales es posible afirmar que **la mayoría de las Academias o Institutos de Formación Policial en el país cumplen con los requerimientos mínimos para formar y capacitar a los Policías estatales en materia de formación**, con instructores certificados que son sometidos a esquemas de evaluación periódicos y brindan una formación inicial apegada al Programa Rector de Profesionalización. No obstante, respecto de la formación continua y de especialización, no se logró obtener la información necesaria que permita afirmar eso.



2.1 Instalaciones

Causa en Común elaboró una lista de los insumos necesarios con que debía contar una Academia de policía o símil para capacitar adecuadamente a los aspirantes a policías y policías, tales como: aulas, gimnasio, pista de manejo, etc. (ver metodología) La verificación de dichos aspectos se realizó a través de un recorrido por las Academias y entrevistas con sus titulares.

Dieciocho Academias de Policía estatal cuentan con los insumos necesarios para formar y capacitar policías. Diez entidades presentan carencias menores en sus instalaciones. Cuatro entidades tienen carencias significativas en cuanto a sus instalaciones, cuestión que les impide llevar a cabo procesos de formación y capacitación continua con la rigurosidad necesaria. En consecuencia, **exhortamos a los gobiernos de Zacatecas, Tlaxcala, Nayarit y Baja California Sur a realizar una revisión profunda de sus instalaciones y destinar los recursos necesarios para su mejora.**

Un aspecto relevante de esta exploración es que se identificó una gran disparidad entre instalaciones de las academias. Algunas cuentan con grandes espacios y equipamientos y otras resultan muy austeras. Consideramos que una de las razones de dichas disparidades tiene que ver con la falta de lineamientos a nivel nacional que establezcan de manera detallada los componentes con los que deben contar las academias y las características con que deben cumplir las mismas. Esto también se relaciona con la demanda de capacitación disponible y con el interés que se tiene por parte de la autoridad para mantener y desarrollar procesos de formación permanentes.

2.2 Instructores

Los instructores son un factor central en los procesos de formación y capacitación de los policías. El equipo de Causa en Común verificó que las Academias contaran con instructores certificados con mínimo 5 años en su área de competencia, y que existiera un proceso de seguimiento y evaluación de su desempeño. Acorde con lo anterior, diecisiete academias cuentan con una plantilla de instructores que cumplen con todos los aspectos señalados; por tal motivo, fueron calificados en color verde. Quince academias no cumplen con uno de los aspectos señalados, la deficiencia más común se presentó en el sistema de evaluación de los instructores por parte de la Academia.

En la exploración realizada por Causa en Común se identificó una problemática en cuanto a la conformación de las plantillas de instructores. La mayoría de las Academias cuentan con un esquema mixto de instructores. Algunos de ellos son personal de base, otros instructores están adscritos a la Secretaría de Seguridad Pública pero comisionados a la Academia y otros son contratados de acuerdo a la demanda de cursos. La justificación que se da para la existencia de este tipo de esquemas está relacionada con los recursos destinados. Contar con una plantilla de instructores permanente resulta costoso para las academias, por tal motivo prefieren contratar instructores conforme las necesidades de capacitación lo exijan. Sin embargo, en algunas Academias tienen la visión de que una plantilla de instructores permanente garantiza la formación de los policías bajo una doctrina específica que fortalece el espíritu de cuerpo dentro de la organización.

Causa en Común considera que contar con una planta permanente de instructores y docentes resultaría más adecuado para la formación y capacitación de los policías. No obstante, reconocemos que puede ser muy costoso, por lo que se deben explorar otras opciones. De igual manera consideramos necesario el desarrollo de esquemas de supervisión y capacitación docente al interior de las Academias basado en estándares que se implementen a nivel nacional.

Tomando en cuenta las consideraciones aquí mostradas invitamos a los servidores públicos, académicos, especialistas y miembros de la sociedad civil a que planteen sus posturas respecto a cuál sería el modelo de instructores y docentes que las academias deben adoptar para contar con formación inicial y capacitaciones de calidad. Por lo pronto, sería muy útil que desde el SESNSP se desarrollaran los lineamientos necesarios para quienes pueden ofrecer capacitación, así como una base de datos con los profesionistas de la seguridad que están certificados y capacitados para formar y especializar policías, esto con la finalidad de impedir que estos procesos se tomen a la ligera y se aseguren estándares mínimos para el tema.

2.3 Formación inicial

En lo que respecta a formación inicial, el equipo de investigadores de Causa en Común verificó que ésta cumpliera con los mínimos establecidos en el Programa Rector de Profesionalización que son 882 horas. La gran mayoría de las Policías no tuvo problemas para cumplir con este rubro (28 Policías). No obstante, **hubo 4 entidades que presentaron deficiencias en dicho proceso: Baja California Sur, Puebla y Zacatecas**.

Los resultados muestran que la formación inicial es uno de los procesos que las Academias y las corporaciones policiales se han preocupado más por cumplir, pero existen algunos aspectos relacionados con este proceso que deben estudiarse con detenimiento para lograr que se normen adecuadamente.

En primer lugar, se identificó que el otorgamiento de las becas varía en las entidades. En algunas se otorga un monto mensual durante toda la formación; en otras se otorga una beca mensual equivalente al salario del policía del grado más bajo; en algunas otras se les otorga un monto al final de toda la formación; por último, un número reducido de academias ha optado por ofrecer una beca cuyo monto incrementa de manera gradual hasta llegar a un salario de policía de base.

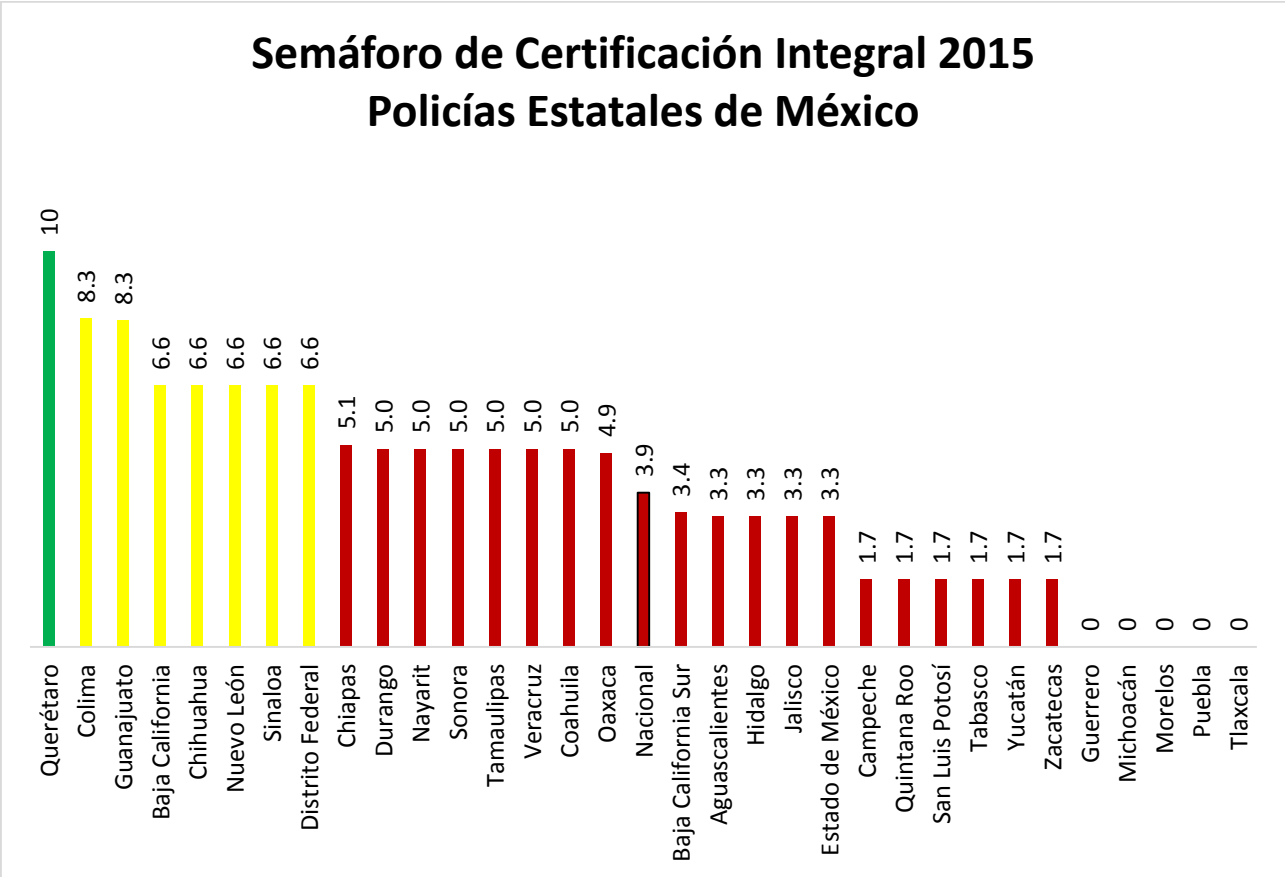
En Causa en Común nos inclinamos por la última alternativa ya que fomenta la permanencia de los miembros durante todo el proceso de formación además de reconocer el grado de avance en la capacitación que reciben los aspirantes a policías. No obstante, consideramos que es necesario que el tema se estudie a profundidad y se publiquen directrices para que a nivel nacional tengamos modelos similares para becar a los policías en formación.

Otro aspecto que es importante analizar con detenimiento en la formación inicial es la manera en que se imparte. Las academias en el país lo hacen de dos formas. La primera consiste en que el policía acuda diariamente a capacitación y regrese a su hogar al término de la jornada. La segunda es el esquema de internado en donde los cadetes toman clases y pernoctan en la academia de lunes a sábado y el fin de semana pueden salir. En Causa en Común consideramos que el esquema de internado favorece en el alumno la construcción de su identidad como policía, el espíritu de grupo y la lealtad con la corporación.

3. Certificación Integral

En la LGSNSP se menciona la emisión del Certificado Único Policial; sin embargo, no se han publicado lineamientos claros respecto de lo que dicho certificado debe incluir y cómo se coordinarían las instancias para generarlo. Con el propósito de impulsar la emisión de dicho certificado y generar una propuesta de las evaluaciones que éste debe contemplar, el grupo de investigadores de Causa en Común incluyó tres procesos de evaluación en el eje de Certificación integral: 1.- Habilidades, destrezas y conocimientos, 2.- Desempeño, 3.- Control de Confianza.

Resulta verdaderamente preocupante que el eje de certificación integral haya sido el que tuvo las calificaciones más bajas. **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 sus procesos.** Sólo el estado de Querétaro fue calificado con verde en dicho eje. Siete corporaciones policiales presentaron deficiencias menores. Las 24 entidades restantes presentan deficiencias serias, las cuales se detallan en el análisis por indicador que se presenta a continuación. Cabe destacar que estas calificaciones se deben menos a los procesos de control de confianza que a la integralidad de la certificación. Es decir, las deficiencias más notables se encuentran en las evaluaciones de desempeño y en las de habilidades y destrezas, que forman parte sustancial de este proceso.



3.1 Desempeño

Las evaluaciones de desempeño permiten examinar el cumplimiento de las obligaciones de los policías, así como su grado de eficacia, eficiencia y calidad. En el proceso de evaluación tienen que participar la Comisión de Carrera Policial, Comisión de Honor y Justicia y el superior jerárquico. Esto con el fin de tener una visión amplia del desempeño del policía tomando en cuenta sus capacitaciones, ascensos, condecoraciones, procesos disciplinarios y seguimiento de indicaciones de manera cotidiana. Únicamente nueve Policías estatales cuentan con un proceso ordenado y sistemático de evaluaciones de desempeño. Ocho corporaciones presentan alguna deficiencia en el proceso, la más común es la falta de participación de alguna de las instancias en el proceso de evaluación. Quince Policías estatales no realizan evaluaciones de desempeño, lo que significa que no tienen un conocimiento preciso del trabajo que realizan los uniformados, las dificultades que presentan y los aspectos que son susceptibles de mejora.

3.2Habilidades, destrezas y conocimientos.

Las evaluaciones de habilidades, destrezas y conocimientos resultan fundamentales para conocer las fortalezas y debilidades de los policías y en consecuencia para diseñar los programas de capacitación constante. **Solamente seis Policías(Distrito Federal, Guanajuato, Nayarit, Nuevo León, Querétaro y Sonora) cuentan con un proceso de evaluación ordenado y sistemático**. Once Policías presentan deficiencias en sus procesos de evaluación, la más común está relacionada con el incumplimiento de la meta de evaluación anual que tiene que ser como mínimo el 33% del estado

de fuerza de la corporación. Quince instituciones no realizan este tipo de evaluaciones lo que significa que no cuentan con parámetros serios para programar las capacitaciones de sus policías ni para garantizar que cuentan con los insumos necesarios para desempeñar su trabajo.

3.3 Control de confianza.

En el indicador relativo a Control de Confianza se verificó que la plantilla de evaluadores de los centros fuera personal de base, el porcentaje de estado de fuerza de las instituciones de seguridad pública estatal pendientes de evaluar en control de confianza y la existencia de un mecanismo de seguimiento a las observaciones emitidas por el C3 respecto de los evaluados, por parte de las Secretarías de Seguridad Pública.

El panorama de las evaluaciones de control de confianza a personal de seguridad pública estatal en el país es crítico. **Únicamente seis entidades (Colima, Durango, Oaxaca, Querétaro, Sinaloa y Veracruz) fueron evaluadas de manera satisfactoria** debido a que cuentan con un sistema de evaluaciones de control de confianza en donde existe una coordinación entre la Secretaría de Seguridad Pública y el Centro de Control de Confianza. Catorce entidades presentan alguna deficiencia en los aspectos evaluados por lo que fueron evaluadas con amarillo. Doce entidades presentan serias deficiencias en los procesos de control de confianza.

El principal problema que se identificó relacionado con las pruebas de control de confianza es que no existen esquemas de coordinación entre los Centros de Control de Confianza y las instituciones de seguridad pública estatal que permitan programar las evaluaciones, proveer a los centros de control de confianza de información pormenorizada de las persona que evalúa, dar seguimiento a las observaciones derivadas de los exámenes y compartir información de algunas evaluaciones, como la médica o la psicológica, para que las instituciones de seguridad pública puedan elaborar programas o canalizar a los policías que así lo requieran a tratamientos o terapias para mejorar su condición y de esta forma asegurar que se desempeñen de manera óptima en su trabajo.

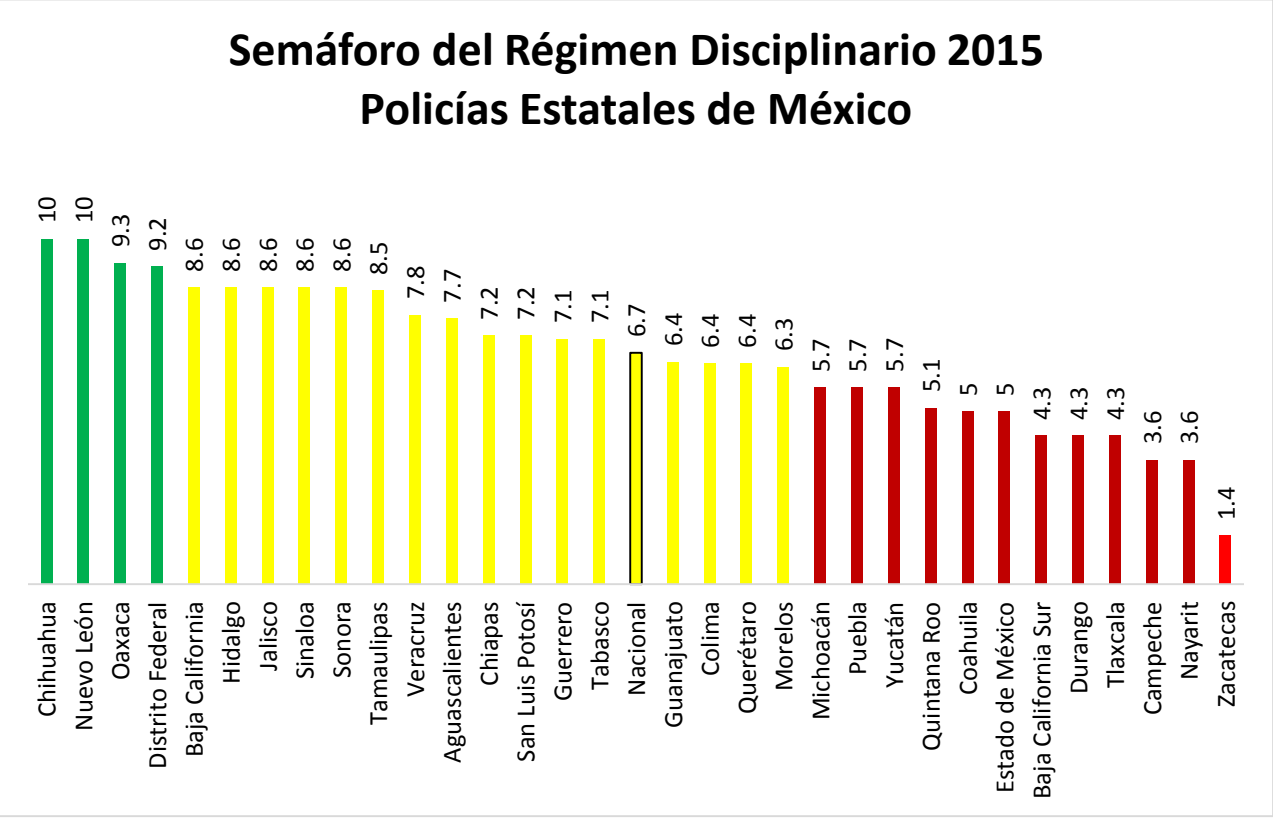
Dentro de los semáforos del desarrollo policial por estado se agregó información respecto a los no aprobados en activo en las instituciones de seguridad pública estatal. De acuerdo con datos del SESNSP a noviembre de 2015 los no aprobados en activo de las instituciones de seguridad pública estatal representaban el 9.36%. Sin embargo, **existen algunas entidades donde el porcentaje de no aprobados en activo representa más del 20% de sus estados de fuerza. Tal fue el caso de Michoacán, Veracruz, Sinaloa, Baja California Sur y Nayarit.**

Acorde con lo anterior, es necesario que se establezcan límites de tiempo para que las instituciones de seguridad pública den de baja al personal no aprobado y que el SESNSP otorgue información desagregada que permita conocer las tendencias por institución y el cumplimiento de los compromisos. Además, se deben establecer regulaciones específicas sobre el proceso de baja del personal que no acreditó el control de confianza, esto en términos de contar con un marco jurídico que reduzca el margen de incertidumbre para ambas partes. Uno de los grandes pendientes del desarrollo policial es lograr que los procesos de depuración se completen, es decir que los elementos que no aprueban las evaluaciones sean dados de baja pero también que se les respeten sus derechos retirándolos de la corporación con una liquidación acorde con lo ganado en sus años de servicio.

4. Régimen disciplinario.

Este eje contempla el análisis a dos instancias de la Secretaría de Seguridad Pública Estatal o instituciones homólogas: La Unidad de Asuntos Internos y el Consejo o Comisión de Honor y Justicia. La Unidad de Asuntos Internos se encarga de investigar las quejas en contra de policías y supervisar la actuación de los mismos. El Consejo de Honor y Justicia es el encargado de sancionar a los policías que se comprobó, mediante investigación, que incurrieron en un acto violatorio del marco normativo que regula su actuación.

El promedio nacional en el eje de régimen disciplinario fue de 6.7, a pesar de que en una escala del 0 al 10 dicha calificación se considera aprobatoria, no deja de resultar inquietante que las instituciones de seguridad estatales no han prestado la atención debida al desarrollo de dichas instancias. **En términos generales casi todas las Policías estatales contemplan unidades de asuntos internos y consejos de honor y justicia en su normatividad. Sin embargo, el funcionamiento de ambas instancias presenta deficiencias graves como: falta de desarrollo de su normatividad, manuales y protocolos, falta de personal y ausencia de mecanismos de análisis de información que sean utilizados para la mejora institucional.**



4.1 Unidades de Asuntos Internos

Con respecto a las Unidades de Asuntos Internos se verificó que contaran con normatividad que detallara sus facultades, personal suficiente para el desempeño de sus funciones, proceso de investigación de quejas y que estuvieran facultadas y llevarán a cabo funciones de supervisión.

Únicamente **seis entidades (Baja California, Chihuahua, Distrito Federal, Hidalgo, Jalisco y Nuevo León) cumplieron con todos los puntos señalados de manera satisfactoria**. En contraparte, **cuatro entidades (Baja California Sur, Nayarit, Quintana Roo, Tlaxcala) presentan serias deficiencias** tanto en normatividad que rija a la Unidad como en los procesos que llevan a cabo. Destaca de manera preocupante el caso de la **Secretaría de Seguridad Pública de Zacatecas, en donde no existe Unidad de Asuntos Internos.**

El resto de las Secretarías de Seguridad Pública u homólogas tienen Unidades de Asuntos Internos que presentan problemas como déficit de personal, se concentran en la recepción y procesamiento de quejas internas y sus procesos de supervisión son deficientes. Casi todas las unidades de asuntos internos del país cuentan únicamente con personal administrativo y abogados para realizar sus labores. En ese sentido es necesario que se integren policías con el fin de fortalecer los procesos debido a que pueden aportar su experiencia para entender la lógica de la actuación policial y dotar de mayor rigurosidad e imparcialidad las investigaciones que las unidades deben realizar.

A nivel nacional la principal carencia de las unidades de asuntos internos es su falta de personal. Causa en Común tomó como parámetro la Carta Constitutiva de la Ciudad de San Francisco donde se establece que las unidades de asuntos internos deben tener un investigador por cada 150 policías. Solamente 11 Unidades cumplieron de forma satisfactoria el indicador. Para que dicha situación se mejore consideramos pertinente que el SESNSP emita las directrices necesarias que establezcan los mínimos necesarios tanto normativa como operativamente para que las unidades de asuntos internos cuenten con los parámetros mínimos para optimizar su funcionamiento.

En Causa en Común se considera estratégica la necesidad de fortalecer las unidades de asuntos internos. Esto se debe a que desde ellas se pueden fortalecer temas como la disciplina institucional, la detección temprana de situaciones que afecten la reputación de la institución y la identificación de personal que incumpla los códigos de la institución.

4.2 Consejos de Honor y Justicia

Respecto a los Consejos de Honor y Justicia se verificó que estuvieran adecuadamente normados, que contarán con una secretaría técnica para ejecutar los acuerdos y que se encontrarán sesionando de forma regular.

Once entidades cuentan con Consejos de Honor y Justicia que cumplieron satisfactoriamente todos los puntos. **Por su parte, cinco entidades (Baja California Sur, Coahuila, Michoacán, Nayarit y Zacatecas)** al momento de la última visita sus Consejos de Honor y Justicia se encontraban contemplados en la normatividad pero no habían sesionado aún**, cuestión que resulta grave tomando en cuenta que dichas instancias son fundamentales para garantizar que los procesos de sanción y de baja de los policías se realicen con estricto apego a la ley.**

La problemática central de los Consejos de Honor y Justicia estriba en la forma en que se estructuran las Secretarías Técnicas. Muchas instituciones de seguridad pública estatal en sus leyes contemplan que el titular de la Secretaría Técnica del Consejo será el Director Jurídico de la institución. Ese diseño resulta problemático, pues genera que el área jurídica tenga una carga de trabajo abrumadora y cuente con poco personal para llevar a cabo las tareas. En Causa en Común consideramos que la Secretaría Técnica debe contar con personal que se dedique de manera exclusiva a las tareas derivadas de las deliberaciones y acuerdos que se llevan a cabo en el Consejo de Honor y Justicia.

4.3 Derechos humanos

Con la finalidad de tener un indicador que pudiera reflejar algunas problemáticas respecto al trabajo que realizan las policías se incluyó el indicador referente al cumplimiento de las recomendaciones de derechos humanos emitidas por las comisiones estatales de derechos humanos por parte de las Secretarías de Seguridad Pública estatal. En términos generales no se identificaron problemas graves de aceptación y cumplimiento de las recomendaciones. 16 Policías estatales fueron valoradas en verde, es decir, su cumplimiento de las recomendaciones fue satisfactorio. Las 16 instituciones restantes fueron evaluadas con color amarillo lo que indica que su grado de aceptación de las recomendaciones fue aceptable pero tenían puntos recomendatorios pendientes de atender.

La mayoría de los representantes de las comisiones de derechos humanos manifestaron que las Policías estatales no generan muchas recomendaciones. De acuerdo con su perspectiva las Policías municipales son las que presentan problemas serios en sus actuaciones. En ese sentido, es necesario que se realicen análisis de dichas quejas para tipificar cuáles son las violaciones a derechos humanos más comunes por tipos de corporación e implementar medidas para evitar que dichos actos vuelvan a repetirse.

Consideraciones finales

La situación de la seguridad pública a nivel nacional ha situado a las Policías Estatales como actores clave para la implementación y operación de las políticas de seguridad, en particular por la tendencia hacia la instalación del mando único estatal.

Los hallazgos del Semáforo del Desarrollo Policial 2015 ponen de manifiesto que dichas instituciones presentan serias deficiencias al interior que les impedirán articular de manera adecuada procesos de coordinación, administración y desarrollo policial que vayan más allá de la operatividad, pues el tema del desarrollo policial no ha sido considerado con la seriedad y el compromiso político suficientes como uno de los puntos clave para consolidar instituciones policiales profesionales, comprometidas y orientadas al servicio público.

Aun cuando la adopción del mando único pudiera funcionar para apuntalar la homologación de capacidades, habilidades y desempeño de la policía, no es una estrategia que Causa en Común considere como garantía suficiente para ello, debido a que la organización operativa es sólo la parte de “salida” de la política de seguridad pública. No considera aún la forma en que se diseñan políticas públicas estatales de seguridad ni las problemáticas específicas de cada entidad respecto a sus problemas de delito y la capacidad institucional de organizarse, con un marco jurídico adecuado, completo, que garantice policías sólidas y comprometidas con la sociedad y con el país. Es necesario que las políticas estatales de seguridad pública contemplen al desarrollo policial como parte integral de los programas de seguridad pública. Esto resulta indispensable para consolidar el marco jurídico, administrativo y funcional de las instituciones policiales en términos de los componentes del desarrollo policial.

Para lograr una buena articulación operativa de las instituciones y el progreso de las mismas se requiere que el Consejo Nacional de Seguridad Pública y el Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública revisen los instrumentos normativos vigentes e identifiquen y solventen los vacíos legales así como los procesos de desarrollo policial para los que se requiere desplegar directrices claras y de alcance nacional. Para que el Sistema Nacional de Seguridad Pública

funcione de manera adecuada es necesario que las policías cumplan con estándares establecidos de manera nacional en los que se cuente con procesos homologados para lograr una adecuada coordinación, pero a su vez, con la flexibilidad suficiente para atender de manera adecuada las problemáticas particulares que se presentan en cada una de las entidades y municipios.

Algunos ejemplos de los procesos en los que se debe abrir un debate son: 1. Directrices para la conformación y consolidación de comisiones de desarrollo policial en las entidades; 2. Creación de estándares de profesionalización que integren criterios de infraestructura y manejo de información, además de esquemas de coordinación entre academias y secretarías de seguridad pública; 3. Fortalecimiento de los procesos de evaluaciones de habilidades, destrezas y conocimientos, desempeño y control de confianza, así como directrices para la emisión del certificado único policial; 4. Desarrollo de manuales y estándares para el funcionamiento de las unidades de asuntos internos y los consejos de honor y justicia.

A los interesados en el tema se les invita a consultar los semáforos del desarrollo policial de cada una de las entidades, los resultados de nuestro cuestionario ¿Que piensa la policía?, el resumen de buenas prácticas detectadas en nuestro estudio, así como un documento con una serie de propuestas para la mejora de nuestras policías.

En Causa en Común consideramos la construcción de la policía que merecemos es una tarea conjunta entre servidores públicos y ciudadanos. En ese sentido, el equipo de investigación se encuentra abierto a recabar observaciones para mejorar nuestra metodología y para compartir información con el fin de impulsar estudios que nos permitan conocer de manera más detallada las fortalezas y debilidades de nuestras policías, así como propuestas para su mejora.

Propuestas para el desarrollo y fortalecimiento del Sistema Desarrollo Policial en las instituciones de seguridad pública

El desarrollo policial es el punto de partida para construir instituciones policiales sólidas y bien estructuradas. Se trata de un proceso transversal a través del cual se impulsan cuatro ejes: carrera policial, profesionalización, certificación integral y régimen disciplinario. Un sistema de desarrollo policial adecuadamente construido y formalizado, resulta indispensable para que las instituciones de seguridad pública puedan cumplir, al menos, las siguientes funciones:

- Dotar a su personal de la seguridad económica, laboral y de lealtad institucional necesaria para cumplir con sus funciones;
- Formalizar, estandarizar y ejecutar los procesos de carrera policial en cuanto a: reclutamiento y selección, nombramientos y escala jerárquica, ascensos y promociones, y culminación del servicio.
- Favorecer el desarrollo de sistemas de gestión y seguimiento a la carrera de cada policía, con el objeto de dotarle de las mejores condiciones según sus características físicas y perfil profesional, lo que permite diseñar mejores estrategias de formación;
- Desarrollar un sistema de evaluación que integre las valoraciones de las evaluaciones de habilidades, destrezas y conocimientos; desempeño y control de confianza, para evaluar de forma rigurosa a los individuos y determinar la viabilidad de su permanencia, pero también identificar buenas prácticas y áreas de oportunidad al interior de las instituciones de seguridad pública;
- Proporcionar un marco adecuado para el seguimiento a la ética y la disciplina policial, promoviendo la imparcialidad para sancionar y premiar las conductas de los agentes;
- Integrar el funcionamiento de las distintas áreas de la Policía, bajo una misma cultura organizacional, basada en el servicio a la ciudadanía.

En la investigación realizada por Causa en Común se identificó que el desarrollo policial sigue considerándose, en la mayoría de las entidades, como una parte marginal o complementaria a las instituciones, y no como el punto de partida para la organización de sus funciones y tareas internas.

Acorde con lo anterior, se presentan una serie de propuestas con el fin de consolidar el **desarrollo policial como una política interna para el perfeccionamiento permanente de las instituciones policiales** y como un instrumento clave del aprendizaje institucional.

Propuestas generales

Uno de los principales hallazgos del Semáforo del Desarrollo Policial fue que a pesar de la existencia de un Sistema Nacional de Seguridad Pública, muchos procesos relacionados con el desarrollo policial están normados de manera insuficiente y carecen de las directrices y estándares precisos para su ejecución. En ese sentido, las propuestas generales están enfocadas en algunas transformaciones que el equipo de investigadores de Causa en Común considera necesarias que se realicen para el desarrollo óptimo de sistemas de desarrollo policial al interior de las instituciones de seguridad pública.

1. El Consejo Nacional de Seguridad Pública, a través de la Comisión Especial de Desarrollo Policial deberá diseñar y establecer los estándares del desarrollo policial que serán

aplicables a todas las policías del país. Dichos estándares deberán contar con metas, objetivos e indicadores para medir el grado de avance en las áreas de carrera policial, profesionalización, certificación integral y régimen disciplinario; y de esta manera evaluar el grado de avance en la implementación de un sistema de desarrollo policial en cada una de las Policías del país.

2. El Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública deberá ser fortalecido para que cuente con las facultades y los recursos necesarios para supervisar el desarrollo de los sistemas de desarrollo policial en las distintas corporaciones policiacas del país y sancionar a aquellas que no cumplan con las metas acordadas.
3. El Centro Nacional de Certificación y Acreditación deberá revisar el proceso de evaluación de control de confianza, verificar su viabilidad y definir adecuadamente los perfiles de los evaluados. Además, deberá de diseñar mecanismos de coordinación que permitan un adecuado intercambio de información entre los Centros de Control de Confianza y las instituciones de seguridad pública.
4. Por su parte, las Secretarías de Seguridad Pública o instituciones homólogas de los tres niveles de gobierno deben: 1. Crear y consolidar Comisiones o Direcciones de Desarrollo Policial que den seguimiento al servicio profesional de carrera policial para construir procedimientos armónicos entre las necesidades específicas de la corporación y las necesidades de la población. 2. Desarrollar sistemas informáticos de seguimiento a la carrera policial que se armonicen con el sistema de registro nacional de personal policial, con los centros de control de confianza y con los institutos de formación policial.

Propuestas por Eje

Si bien es necesario que se generen cambios en el Sistema Nacional de Seguridad Pública, la normatividad vigente así como los diferentes manuales y programas emitidos por el Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública han sentado un precedente importante para el desarrollo y fortalecimiento de las Policías; en consecuencia, se presentan una serie de propuestas para cada uno de los ejes que conforman el desarrollo policial, en las cuales pueden ir avanzando las corporaciones policiacas para crear o mejorar sus sistemas de desarrollo policial.

Carrera policial:

El sistema destinado a garantizar la igualdad de oportunidades en el ingreso, desempeño y finalización de la carrera como policía, es un instrumento esencial para el sostenimiento de incentivos que favorezcan la lealtad y el compromiso institucional del personal adscrito a las policías estatales. Por ello, se recomienda lo siguiente:

- Generar y publicar reglamentos, normas y manuales de procedimientos sobre la carrera policial que contengan descritos a detalle:
    - Procesos de reclutamiento y selección,
    - Proceso de ascensos y promociones
    - Procedimiento de bajas con motivos
    - Responsables de cada proceso con responsabilidades y limitaciones
    - Prestaciones y bonos a los que tiene derecho el personal policial
- Fortalecer escala jerárquica terciaria con salarios que demuestren la diferencia entre cada rango

Profesionalización:

Sin un modelo de profesionalización que opere de manera permanente, organizada y por objetivos definidos y claros, es probable que la policía aprenda muy poco y por tanto, su formación quede como un mero trámite para integrar a los agentes a sus funciones.

Por este motivo, es necesario que las instituciones policiales privilegien la creación de altos estándares profesionales en los procesos de formación y capacitación de sus integrantes. Como tal, la profesionalización es una de las áreas de oportunidad más relevantes del desarrollo policial y sin ella es imposible pensar que se tendrá éxito en la recuperación de la confianza ciudadana y menos aún, en la prevención, investigación y combate al delito.

Para continuar el desarrollo de un modelo de profesionalización eficiente, Causa en Común recomienda:

- Integrar evaluaciones de desempeño, así como las de habilidades y destrezas como insumo para el diseño de los programas anuales de capacitación continua y de especialización.
- Todo el personal policial debe recibir la formación establecida para atender las necesidades del Nuevo Sistema de Justicia Penal.
- Se deben desarrollar, como un módulo informático del programa de seguimiento al desarrollo policial, mecanismos que permitan el seguimiento puntual a los cursos de capacitación que cada policía ha tomado, con el objeto de mantener el control sobre el personal capacitado, el número y tipo de cursos y sus calificaciones.
- Como parte integral de la profesionalización, se deben emitir criterios sobre los perfiles profesionales para impartir capacitación y formación a policías. Esto incluye la creación de un banco de datos de personal autorizado a ofrecer capacitación a policías en los temas establecidos en el Programa Rector de Profesionalización.
- Promover que todas las academias desarrollen programas de re nivelación académica para que todo el personal tenga, al menos, carrera profesional.
- Generar las condiciones para que los institutos de formación policial obtengan registros de validez oficial necesarios para ofertar carreras, posgrados y diplomados dirigidos a policías en temas afines a la seguridad pública tales como: criminología, criminalística, análisis delictivo, derecho penal, proximidad social, políticas orientadas a la solución de problemas, prevención del delito, etc.
- Las secretarías de seguridad pública deben promover la firma de convenios y acuerdos de colaboración con universidades e institutos estatales y nacionales para brindar carreras, cursos, diplomados, entre otros, dirigidos a mejorar la base de conocimientos sobre temas de seguridad y justicia.

Certificación y acreditación:

La certificación en controles de confianza es una de las inversiones más importantes que los gobiernos de los estados han hecho hasta la fecha pero ha llegado el momento de que la certificación se dirija también hacia la profesionalización y el compromiso institucional. Esto significa que la policía debe fortalecerse con la evaluación permanente de sus integrantes en términos de sus capacidades, su desempeño y sus conocimientos. En esos términos y de acuerdo a los hallazgos obtenidos por Causa en Común, se requiere lo siguiente:

- Las entidades deben crear un área que dé seguimiento oportuno a las recomendaciones realizadas por los centros de control de confianza en las evaluaciones que realizan. En particular en los exámenes físicos, médicos y psicológicos.

- Se debe diseñar un proceso respetuoso de los derechos laborales de los policías que permita una salida digna a los no aprobados por control de confianza. Esto implica lograr que los no aprobados tengan derecho a una evaluación integral de su expediente para definir si la no acreditación del centro de control de confianza es congruente con su historial dentro de la institución.
- Como una parte del proceso que debe guiar cada Comisión para el Desarrollo Policial o su símil, es indispensable desarrollar e integrar mecanismos sistematizados para llevar el registro correcto de las pruebas de habilidades y destrezas así como de las pruebas de desempeño.
- Los procesos de evaluación de habilidades y destrezas, así como de evaluación del desempeño, se deben institucionalizar como parte de una evaluación integral a los policías que contribuya a la toma de decisiones sobre ascensos, promociones y bajas.
- Que los evaluadores sean personal de planta en los centros de control de confianza.
- Creación de mecanismos de coordinación entre C3 e instituciones de seguridad pública para tratar los asuntos de: notificaciones de los policías próximos a evaluar, seguimientos a restricciones y mecanismos para el intercambio de información que beneficien el desarrollo de los policías
- Desarrollar catálogo de perfiles profesionales según necesidades del servicio y las características propias de cada región para el diseño de la pruebas de certificación.

Régimen disciplinario:

La importancia del régimen disciplinario radica en que sirve para impedir que los policías abusen de su poder, reviste de imparcialidad y profesionalismo a las posibles sanciones a las que un policía puede ser acreedor por su conducta y provee un marco institucional orientado a impedir conductas abusivas contra la tropa por parte de los mandos. También permite el reconocimiento de que las funciones que tiene la policía son excepcionales a cualquier otra función del estado y permite que haya una valoración más precisa de sus actos bajo el entendido de que su proceder está completamente regulado.

De manera general al régimen disciplinario se requiere:

- Todas las corporaciones deben publicar códigos de ética policial y hacerlos del conocimiento público.
- Es indispensable generar protocolos de actuación policial específicos para cada tipo de actividad o servicio realizado por la Policía. Tales protocolos deben incluir:
    - Uso de la fuerza
    - Detención de personas por tipo de conducta manifestada
    - Manejo de vehículos policiales
    - Manejo de armas de fuego
    - Investigación de delitos por tipo de delito
    - Entrevistas e interrogatorios
    - Comunicación social
    - Contención y disolución de multitudes
    - Atención de emergencias
    - Atención de llamadas al 911
    - Atención y contención de víctimas por tipo de delito (en particular de víctimas de delitos sexuales)

- Elaboración de informes
- Mediación y negociación de conflictos

Todos los protocolos deben ser de conocimiento y difusión pública

Las observaciones que detectó Causa en Común en este eje del desarrollo policial son:

- Las Unidades de Asuntos Internos deben fortalecerse con:
    - Personal: Se requiere contar con la cantidad de personal que sea razonable para desahogar las investigaciones realizadas en la unidad.
    - Autonomía: Se debe buscar que, tanto jurídica, como operativamente, las unidades de asuntos internos cuenten con la independencia para realizar sus investigaciones. De ser posible, buscar que las unidades queden fuera de las instalaciones de la policía para proteger la imparcialidad de las investigaciones y de los agentes a cargo de ellas.
    - Quejas internas y externas. Las regulaciones deben permitir que las unidades realicen investigaciones a mandos a fin de garantizar la aplicación de la ley para todos. Esto incluye regular los procedimientos de quejas tanto internas como externas.
    - Atención efectiva a las quejas internas y externas: Se necesita fortalecer las regulaciones y procedimientos para: recolectar y atender quejas, mejorar los procesos de investigación e integración de expedientes, así como la supervisión.
    - Es necesario crear protocolos y manuales de procedimientos para la inspección y supervisión preventiva de: personal, equipamiento, vehículos, instalaciones, operativos, armamento.
    - Alertas tempranas y tendencias: Desarrollar bases de datos de quejas e investigaciones que permitan detectar patrones de conducta e identificar tipos de falta por temporalidad y recurrencia a fin de facilitar el diseño de medidas preventivas. En este punto se incluye la necesidad de contar con mecanismos sistematizados para la recepción de quejas como: Número 01-800, correo electrónico, plataformas en redes sociales, buzones anónimos, coordinación con C2 y C4 para recepción de quejas e intercambio de información.
- Comisiones/consejos de honor y justicia:
    - Contar con un área operativa con presupuesto y personal para realizar tareas exclusivas de la comisión/consejo de honor y justicia.
    - Fortalecer estos consejos con la participación ciudadana con voz y sin voto para que funjan como garantes de la imparcialidad de los procedimientos.
    - Publicar manuales de procedimientos específicos a la funcionalidad de las comisiones.
    - Incrementar la participación ciudadana con mecanismos de supervisión externa que contribuyan a la imparcialidad de las investigaciones y garantizar que los procedimientos de quejas e investigación se cumplen conforme a lo establecido.

Buenas prácticas en materia de Desarrollo Policial para Policías Preventivas Estatales 2015

Como parte de los hallazgos del Programa de Acompañamiento Ciudadano al Desarrollo Policial, Causa en Común reconoce los casos que han favorecido las condiciones de desarrollo profesional de las Policías estatales. Por ese motivo, integra, en este apartado, las buenas prácticas identificadas en las entidades de la república que fueron visitadas.

Baja California

- Toda la corporación policial de la Secretaría de Seguridad Pública cuenta con la certificación CALEA, The Commission on Acreditation for Law Enforcement Agencies, lo que indica que se está trabajando por cumplir con lineamientos establecidos internacionalmente.
- La Academia Estatal de Seguridad Pública del Estado de Baja California se encuentra consolidada y cuenta con una oferta académica incluso a nivel de posgrado, esto permite que la policía aspire a un crecimiento académico y profesional.

Chiapas

- En el Instituto de Formación Policial del Estado de Chiapas se cuenta con un programa de re nivelación Académica para los policías que deseen cursar de manera paralela su secundaria, bachillerato y licenciatura. Este programa permite a los elementos tener acceso a un crecimiento académico e incrementa el perfil profesional de la institución.

Chihuahua

- En el Consejo de Honor y Justicia se filma la etapa del desahogo de pruebas de los policías, transparentando esta fase del procedimiento.
- La Escuela Estatal de Policía del Estado de Chihuahua (EEPOL)se encuentra consolidada y cuenta con una oferta académica hasta nivel de especialidades y posgrado.
- La Fiscalía General de Chihuahua cuenta con un Centro Deportivo y de Esparcimiento Familiar en beneficio de los elementos de la Policía Estatal y sus familias.

Coahuila

- Existe en el Código Penal del estado, como delito tipificado, la contratación de algún policía que no haya aprobado exámenes de control de confianza. Esto obliga a que todo el personal acredite los controles establecidos y finca responsabilidades contra quienes incumplan.

Distrito Federal

- El Instituto Técnico de Formación Policial se encuentra consolidado y cuenta con una oferta académica incluso a nivel de posgrado.
- La Secretaría de Seguridad Pública del D.F. no cuenta únicamente con una Comisión de Desarrollo Policial, sino que tiene una estructura permanente para el seguimiento de éste tema: la Dirección General de Carrera Policial. Destacamos de manera particular dos funciones de la Dirección, por un lado la detección de necesidades de capacitación y por otro el acompañamiento educativo a policías en formación media superior, superior, maestría y doctorado.

Hidalgo

- El Instituto Profesional de Formación del Estado de Hidalgo se encuentra consolidado y cuenta con una formación inicial a nivel Técnico Superior Universitario para policía preventivo.

Morelos

- La Unidad de Asuntos Internos ha implementado un programa de módulos itinerantes para recepción de quejas en la entidad.
- La Unidad de Asuntos Internos realiza un acompañamiento detallado al denunciante ciudadano respecto al procedimiento subsecuente a la interposición de la queja. De ser necesario, los acompañan a otras instancias correspondientes.
- Desde la Academia Estatal de Estudios Superiores en Seguridad, se implementó un programa de capacitación de formación inicial a los policías municipales de homologación con los estatales para el ejercicio del mando único.

Nuevo León

- En la Universidad de Ciencias de la Seguridad, cuando los cadetes se gradúan, se realiza una ceremonia especial para que los nuevos integrantes de la corporación puedan asumir una identidad policial y fortalecer la dogmática.

Puebla

- La Academia de Desarrollo Policial “General Ignacio Zaragoza” se encuentra consolidada y cuenta con una formación inicial a nivel Técnico Superior Universitario y Licenciatura para policía preventivo. La Academia también cuenta con programas de posgrado.

Querétaro

- En el Consejo de Honor y Justicia de la Secretaría de Seguridad Ciudadana se cuenta con participación de ciudadanos como vocales del mismo. De esta forma las decisiones sobre sanciones a policías se transparentan, fortalecen la imparcialidad y la justicia.
- A través del sistema de seguimiento de la Comisión de Carrera Policial, se desarrolló un Convenio con el Centro de Control de Confianza para conocer los resultados de

los exámenes médicos y físicos. Como consecuencia de ello, se implementó un departamento de piscología y de asistencia médica para atención a policías.

Sinaloa

- El Instituto Estatal de Ciencias Penales y Seguridad Pública cuenta con la Certificación ISO 9001, cumpliendo con observaciones de estándares de gestión y calidad establecida a nivel internacional.
- En el Centro de Control de Confianza, implementaron un método automatizado de monitoreo de avance de metas.

Sonora

- Toda la corporación policial de la Secretaría de Seguridad Pública cuenta con la certificación CALEA, The Commission on Acreditation for Law Enforcement Agencies, lo que indica que se está trabajando por cumplir con lineamientos establecidos internacionalmente.

Tamaulipas

- La Universidad de Seguridad y Justicia de Tamaulipas se encuentra consolidada y cuenta con programas de licenciatura y posgrados.

Veracruz

- En la Academia Estatal de la Policía se enseña natación y buceo como parte obligatoria del programa de formación inicial. Facilita rescates en mar y río y permite que no se pierda tiempo en contingencias de esta naturaleza.
- En el cuartel de Policía se construyó un casino para entretenimiento y sano esparcimiento de policías y sus familias. Según los titulares de la policía, redujo los niveles de alcoholismo e incrementó la calidad de vida de las familias al permitir que convivan de manera más regular con sus esposos o esposas adscritos a la Policía.

Yucatán

- La Secretaría de Seguridad Pública de Yucatán apoya los servicios de educación y cuidado infantil, a través del Patronato Pro-hijo del Policía con un Centro de Desarrollo Infantil CENDI. Esta medida es muy útil para apoyar la calidad de vida de las familias de los policías, sobre de todo de quienes no tienen otros medios para el cuidado de hijas e hijos.

Historias de Policías

1.- Coludidos en la corporación

Pablo lleva 20 años trabajando en la Policía, se caracteriza por tener una buena relación con todos sus compañeros y su tiempo en la corporación le permite conocer a fondo a las personas que lo rodean. Desde su punto de vista las evaluaciones del Centro de Control de Confianza no funcionan ya que conoce elementos coludidos con el crimen organizado que siguen laborando en la institución, mientras que personas muy valiosas y honestas se han ido.

2.- Descenso

Casi 8 años laborando en la policía y por primera vez Julio tenía la oportunidad de recibir un ascenso, se inscribió al proceso, pasó las pruebas y los filtros, para que finalmente le otorgaran lo que tanto estuvo buscando. Meses después hubo un cambio de administración y Julio fue obligado a regresar a su puesto anterior después de tanto esfuerzo.

3.- Acoso a la mujer policía

Los problemas de machismo en las policías son recurrentes y la situación que sufrió Estela no es la excepción. Ella lleva 13 años en la corporación y no ha tenido ni un ascenso en los que va de su carrera policial, aunado a esto ha recibido acoso sexual de parte de los mandos que se han aprovechado de esta situación para ofrecerle un ascenso a cambio de otros favores.

4.- Disciplina religiosa

Carlos está cansando de la poca tolerancia que se da en la institución, él es católico y considera que en un país libre y laico no se debe de reprimir una forma de pensar distinta a la que uno tiene. Con frustración cuenta que sus mandos cristianos tienen la recurrente práctica de reprimir cualquier tipo de dinámica que no se adecue a su forma de ver las cosas desde la visión religiosa.

5.- Castigos a la indisciplina alimenticia

Con 25 años, Javier cuenta que después de muchas horas de trabajo y con mucha hambre, él y sus compañeros se ponían de acuerdo para meter comida a los dormitorios. Si el mando descubría esta práctica, su medida disciplinaria era golpearlos en el estómago en diversas ocasiones sin investigar los motivantes de esta situación.

6.- Policías incómodos

Jacinto se considera un policía incómodo para la corporación ya que no se guarda nada y denuncia todo lo que no le parece. Después de varias advertencias comenzó a recibir amenazas de parte de los mandos, primero que no le darían viáticos en sus salidas y después que a través de su evaluación de confianza iba a reprobar y se iría sin recibir nada, incentivándolo a la renuncia voluntaria. Jacinto continúa en la corporación pero sigue sufriendo de esta persecución.

7.- Sin indumentaria

Huberto cuenta que en su corporación se les entrega uniformes de mala calidad y con tallas o muy grandes o muy chicas. En pocos meses el uniforme se desgasta al grado de perder el color original y se rompe con facilidad. A este problema se le agrega que con el bajo sueldo que recibe tiene que ocupar un porcentaje para arreglarlo y la institución no se hace cargo de esto atentando con la dignidad del policía.

8.- Amenazas

Miguel es de un pueblo lejano de la capital, decidió mudarse para buscar mejores oportunidades y encontró su lugar en la policía. Previo a su participación en la aplicación de encuestas de Causa en Común, junto con sus compañeros recibió intimidaciones de un mando que los increpaba a responder cosas positivas con la amenaza de que serían castigados.

9.- Desconocimiento

Juan Pablo tiene 10 años en la Policía, ha estado en muchos procesos de la corporación y los conoce bien, sin embargo comenta que no sabe ni había escuchado nada del Consejo de Honor y Justicia, una de las herramientas internas más importantes para el régimen disciplinario de una institución de seguridad. Además jamás ha visto un proceso de reconocimientos y condecoraciones a la labor policial y afirma que no existen incentivos para seguir en esa profesión.

10.- Carencias

De una familia humilde Oscar luchó por conseguir un trabajo digno que le diera de comer a su familia. Al entrar a la Policía pensó que tendría garantías económicas que le ayudarían a alcanzar su objetivo. La realidad fue otra cuando fue enviado a cubrir funciones al penal de Almoloya, donde no recibió sueldo y vivió con una beca de 1,800 pesos, además de tener que pagar con sus propios ingresos un seguro de vida que la corporación no le proporciona.

ANEXO

Metodología del Programa de Acompañamiento Ciudadano al Desarrollo Policial

Uno de los principales factores que fomentan la sensación de inseguridad y de miedo en nuestro país es la Policía. Gracias a una larga historia de abusos, los mexicanos aprendimos a desconfiar y a temer. Pero desafortunadamente, es un reflejo de los retrasos que como sociedad padecemos. La transformación de la Policía en el país requiere no sólo inversión, sino compromiso político y compromiso social. Por una parte, la clase política debe destinar recursos suficientes y asegurarse de hacer valer las leyes, empezando por sus propios círculos, pues sólo así ganarán legitimidad social. Por el lado de la sociedad, el compromiso empieza por vigilar y denunciar toda conducta de la autoridad que se realice por fuera de los límites legales establecidos para que, mediante la presión social se consiga obligar a la propia autoridad a respetar sus propias leyes.

Como parte de esta dinámica, sabedores de la grave crisis que han padecido las corporaciones policiales durante años, el gobierno ha impulsado diversas reformas legales, ha otorgado recursos millonarios y ha hecho múltiples esfuerzos por modernizar la infraestructura, los modelos de política criminal y la forma de operar de las Policías. Pero a la fecha no ha sido posible consolidar un modelo capaz de desterrar las malas prácticas, de producir la lealtad y el respeto a las instituciones, y de garantizar la confianza y el respeto de la ciudadanía. Pero rara vez se le ha preguntado al policía de calle qué opina, cómo se siente, qué considera que debe modificar en su trabajo. En cambio, se les ha orillado a percibirse y ser percibido como desechos del sistema, a que su profesión sea la última opción de quien no consigue empleo, a que, incluso, para la voz popular, sea una vergüenza ser policía.

Para solventar esta situación, como parte de la política nacional de la seguridad pública, existe el mandato federal de fortalecer a las Policías. Esto supone desarrollar y establecer los principios de los componentes institucionales de la carrera policial, la profesionalización de las Policías, consolidar el régimen disciplinario, así como mejorar la confianza en nuestros policías a través de la certificación por control de confianza y la evaluación permanente de las habilidades, destrezas, capacidades y desempeño de los integrantes de las corporaciones policiales. Se considera que la institucionalización de las prácticas derivadas de estos mecanismos formará los incentivos necesarios para que la Policía se vuelva confiable, eficiente, profesional y digna. Lo que al final repercutirá en que los ciudadanos confiemos en nuestras instituciones de seguridad y nos sintamos más seguros.

La sociedad civil, que hasta hace no mucho tiempo fue mudo testigo de esta situación, poco a poco se ha organizado para manifestar su preocupación ante la situación, y exigir cambios en el círculo vicioso que se ha convertido la política de seguridad pública en México. En Causa en Común notamos que los grandes olvidados y vituperados son los policías. A ellos se les culpa de la corrupción y se les quiere lejos hasta que los necesitamos. A ellos les insultamos y socavamos cuando quieren hacer cumplir la ley, y peor aun cuando quieren abusar de un ciudadano. Ante un mal comportamiento generalizamos y decimos que todos son corruptos, ignorantes. Pocos se han preocupado de las precarias condiciones a que muchas veces se ven sometidos para realizar su trabajo. Como sociedad

les hemos marginado y reflejado en ellos la desesperanza de un sistema que poco ha conseguido para legitimarse. Por ello, en Causa en Común, ante todas las dudas que plantea la problemática de las instituciones policiales y sus rezagos, decidimos, abordar este tema para conocer las condiciones institucionales internas de la Policía de nuestro país. Así, creamos el Programa de Acompañamiento Ciudadano al Desarrollo Policial.

Para desarrollar esta metodología se consideraron como fundamentos teóricos y técnicos la teoría del cambio organizacional desde la perspectiva estructuralista planteada por Bolman y Deal (Canadá, 1995) y las hipótesis de desarrollo de capacidades creadas en el PNUD (Nueva York, 2009) para guiar el desarrollo de éstas en distintos ámbitos institucionales. Respecto al enfoque organizacional, se considera que para trabajar eficazmente hay que minimizar las turbulencias y las preferencias personales, usando normas racionales. Desde el punto de vista estructural, la organización debe buscar especializarse, horizontal y verticalmente, para alcanzar resultados. Según este modelo, la naturaleza de las actividades va a orientar la estructura hacia ciertos tipos de especialización, lo que va a condicionar el desempeño y la productividad, así como la naturaleza de los especialistas de la organización. Se puede agregar unos elementos estándares a este enfoque estructural y a la visión de las estructuras que genera:

- La coordinación y el control son mejores bajo la autoridad formal y las reglas impersonales.
- Se pueden definir y aplicar las estructuras de manera sistemática.
- Los problemas organizacionales hacen referencia a una estructura inapropiada que debe ser definida de nuevo y reorganizada, lo que debe permitir resolver los problemas. (Lima, 2014)

En términos del desarrollo de capacidades, la metodología se basó en la revisión del entorno, el nivel organizacional y el nivel individual, planteados como mecanismos de acercamiento a la organización para comprender su situación y circunstancia. De esta manera, los indicadores y métodos de trabajo de esta investigación, se adaptaron a lo previamente descrito y que en los siguientes apartados se detalla.

¿Qué es?

El Programa de Acompañamiento Ciudadano al Desarrollo Policial es un mecanismo de supervisión externa a la política organizacional de las policías de los estados en los temas mencionados. Consiste en un proyecto de evaluación cualitativa de la consistencia, resultados y desempeño de los mecanismos legales, administrativos y operativos que las Policías preventivas han aplicado para consumar el desarrollo policial como una política permanente. Esto permitirá la construcción de instituciones policiales capaces de cumplir sus obligaciones en un marco de respeto a los derechos humanos, adecuado a las necesidades de la sociedad y libre de prácticas inaceptables en una democracia moderna.

Objetivo

Conocer y dar seguimiento a la situación del desarrollo institucional de las policías estatales para señalar las áreas de oportunidad de cada una a través de los cuatro ejes identificados por Causa en Común AC como esenciales para garantizar la existencia de policías eficientes, efectivas y confiables y con las capacidades institucionales para garantizar los incentivos necesarios para que los elementos policiales actúen con honestidad, imparcialidad y profesionalismo.

Desarrollo Policial

El Desarrollo Policial es un conjunto integral de reglas y procesos debidamente estructurados y enlazados entre sí que comprenden la Carrera Policial, los esquemas de profesionalización, la certificación y el régimen disciplinario de los integrantes de las Instituciones Policiales y tiene por objeto garantizar el desarrollo institucional, la estabilidad, la seguridad y la igualdad de oportunidades de los mismos; elevar la profesionalización, fomentar la vocación de servicio y el sentido de pertenencia. Art. 72 LGSNSP.

Metodología

De acuerdo con los datos del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, al mes de noviembre de 2015, había 336,514 personas registradas en alguna corporación relacionada con la seguridad pública en los estados (municipal, estatal, centros de readaptación social, y procuradurías). De ellos, 123,233 estaban clasificados como policías estatales y 132,691 como policías municipales. Adicionales a este estado de fuerza, se tiene registro (hasta octubre del mismo año) de 48,965 policías federales. Todos tienen condiciones laborales diferentes, las cuales, en buena medida, obedecen al interés político que se ha otorgado a las instituciones policiales y las condiciones de inseguridad persistentes en cada entidad y, evidentemente, a nivel de la política criminal federal.

Ante esta diversidad y ante las distintas funciones y relevancia que adquiere cada corporación, en Causa en Común decidimos centrar nuestros esfuerzos en las Policías Estatales. El motivo es que son las principales responsables de garantizar la seguridad en los distintos territorios del país y son las encargadas de combatir el delito común y que afecta directamente a la población, son las más cercanas a la realidad local y cuentan con condiciones más o menos homogéneas en términos administrativos y normativos. Además, a diferencia de las policías municipales, más cercanas al mantenimiento del orden y la prevención del delito, las policías estatales son las encargadas de coordinarse con la federación para implantar las estrategias de seguridad y de coadyuvar a las policías municipales en el mantenimiento de la paz y el orden.

Una vez definido nuestro universo de estudio, decidimos centrarnos en el desarrollo policial porque es el punto de partida institucional para asegurar las condiciones mínimas indispensables para construir los pasos de la política de cultura institucional que requiere la Policía para crear lealtad, compromiso, dignidad y espíritu de servicio. En el desarrollo policial se integra la vida profesional de cualquier policía. Ahí se pueden identificar las condiciones laborales en que los policías permanecen, si son tratados de forma imparcial, justa, si son reconocidos en su trabajo y si la institución los protege y los alienta en la evolución de su carrera profesional.

A fin de recabar la información necesaria para la investigación se creó una estrategia dividida en dos niveles: gabinete y trabajo de campo.

Gabinete

El trabajo de gabinete consistió en el diseño de instrumentos, en la sistematización de la información obtenida y en la generación de criterios de medición para generar el semáforo del desarrollo policial. Cada una de las tareas y actividades en este rubro se listan a continuación:

1. Instrumentos para la recopilación de información

a. Diseño de batería de preguntas para los siguientes funcionarios públicos:

i. Secretarios de Seguridad Pública de las entidades
ii. Encargados de recursos humanos de las Secretarías de Seguridad Pública
iii. Directores de policía
iv. Comisionados Estatales de Derechos Humanos
v. Procuradores/Fiscales estatales
vi. Secretarios ejecutivos de los consejos/Sistemas estatales de seguridad pública
vii. Titulares de los Centros de Control de Confianza
viii. Directores de los Institutos de formación policial (academias)
ix. Responsables de las Comisiones del servicio profesional de carrera policial u homólogos
x. Responsables las Comisiones para el Desarrollo Policial
xi. Responsables de las Comisiones/Consejos de Honor y Justicia
xii. Responsables de las Unidades de Asuntos Internos
xiii. Agentes de policía en servicio

b. Diseño de instrumentos de captura para sistematización de respuestas en cuestionarios para entrevistar a funcionarios

i. Base de datos para la sistematización de hallazgos
ii. Formatos impresos y electrónicos para guiar la toma de respuestas
iii. Formatos de llenado de información estadística a ser solicitada a funcionarios entrevistados

c. Solicitudes de información por vía de portales de transparencia y rendición de cuentas para

i. Secretarías de Seguridad Pública
ii. Procuradurías/Fiscalías estatales
iii. Comisiones de Derechos Humanos
iv. Diseño de encuesta dirigida a policías estatales en activo
v. Diseño de batería de preguntas para cuestionario a policías (91 reactivos)
vi. Muestreo aleatorio consistente en 1,760 cuestionarios (55 por entidad)
vii. Base de datos para captura y sistematización de respuestas

d. Mesas de trabajo con especialistas, asesores y organizaciones aliadas para definir y validar los parámetros de medición de la investigación

i. Captura de información recopilada
ii. Sistematización en base de datos de información cualitativa obtenida a través de entrevistas
iii. Redacción de relatorías con el contenido de los dichos de las personas entrevistadas
iv. Elaboración de semáforos estatales y redacción de informes acerca del estado de las policías estatales por entidad federativa
v. Redacción de semáforo nacional

vi. Estudio comparativo del desarrollo policial en las entidades federativas.

Trabajo de campo

Consistió en la realización de visitas a cada uno de los funcionarios públicos mencionados en el apartado anterior. Para lograr estas entrevistas se llevó a cabo un proceso de gestión permanente para conciliar las agendas de trabajo de los entrevistados. En 2015, Causa en Común realizó más de 60 viajes a las 32 entidades del país para cumplir este propósito.

En cada visita se buscó consumar las entrevistas y se realizó la aplicación de 55 cuestionarios a policías operativos de cada entidad, para cumplir un total de 1,760 cuestionarios de la encuesta "Cuestionario qué piensa la policía". En aquellos casos donde no fue posible concretar la entrevista con el titular, éste designó a alguien para responder o bien, las entrevistas se concretaron vía telefónica.

Durante alguna de las visitas que se hicieron a las entidades, también se realizaron visitas de verificación a los institutos de formación policial, los cuarteles de policías, las instalaciones de las Secretarías de Seguridad Pública, los Centros de Control de Confianza. Esto fue con el fin de constatar las condiciones de infraestructura de cada Policía, pero también, de manera indirecta, para valorar la dignidad con que son tratados los policías, a través de los servicios internos que la infraestructura tiene disponibles.

Con el objeto de validar la información proporcionada verbalmente a los entrevistados se les envió previamente la batería de preguntas para que conocieran el tenor de la entrevista y para que proporcionaran información documental que avalara sus dichos. La información que se recopiló de manera enunciativa más no limitativa fue:

- Leyes, reglamentos, normas y manuales de procedimientos referentes al desarrollo policial entre los que destacan:
    - Ley estatal de seguridad pública
    - Ley del consejo estatal de seguridad pública
    - Ley del sistema estatal de seguridad pública
    - Reglamento interior de la Secretaría de Seguridad Pública
    - Reglamento del sistema de desarrollo policial
    - Reglamento del servicio profesional de carrera policial
    - Reglamento de la Comisión de Honor y Justicia
    - Reglamento de la Unidad de Asuntos Internos
    - Manual de procedimientos del servicio profesional de carrera policial
    - Manual de procedimientos de la Comisión de Honor y Justicia
    - Manual de procedimientos de la Unidad de Asuntos Internos
    - Protocolos de actuación policial
    - Códigos de ética policial
    - Catálogo de puestos y perfiles de puestos

  Información sobre carrera policial
    - Estado de fuerza
    - Horarios
    - Salarios
    - Número de Bajas 2014 y 2014

- Procesos de reclutamiento y selección
- Ascensos, promociones y premios 2014 y 2015

Información sobre la profesionalización

- Horas y temas ofertados en formación inicial
- Horas y temas ofertados en formación continua
- Horas y temas ofertados en formación de especialización
- Horas y temas ofertados en formación para mandos
- Horas y temas ofertados en formación para nuevo sistema de justicia penal
- Personal capacitado en formación inicial 2014 y 2015
- Personal capacitado en algún tema formación continua 2014 y 2015
- Personal capacitado en algún tema formación de especialización
- Personal capacitado en algún tema de formación para mandos
- Personal capacitado en algún tema de formación para nuevo sistema de justicia penal
- Instructores por experiencia, certificación, tipo de contratación

Información sobre régimen disciplinario

- Número de quejas recibidas y atendidas en 2014 y 2015
- Número de expedientes de investigación iniciados en 2014 y 2015
- Número de casos atendidos por Comisión/Consejo de honor y justicia
- Número y tipo de sanciones aplicadas por Comisión/Consejo de honor y justicia
- Personal que integra la Unidad de Asuntos Internos
- Personal que integra la comisión/consejo de honor y justicia

Información sobre certificación y acreditación

- Porcentaje personal aprobado en control de confianza
- Número de bajas por control de confianza 2014 y 2015
- Número de personas que realizaron evaluaciones de habilidades y destrezas 2014 y 2015
- Número de personas que realizaron evaluaciones de desempeño
- Evaluadores disponibles en C3 y situación de contratación

Toda la información solicitada y entregada se usó para validar las declaraciones y los mecanismos de funcionamiento. En el caso de los instrumentos jurídicos, cada entidad los tiene organizados según su propia lógica y autonomía para decidir sobre cómo se ordenan por lo que principalmente se buscó identificar la existencia de lo siguiente:

- Servicio de carrera policial descrito a detalle en: definición, mecanismos de funcionamiento, responsables, ámbitos del servicio profesional descritos y detallados.
- Consejo o Comisión de desarrollo policial descrita a detalle en: definición, mecanismos de funcionamiento y coordinación, responsables, ámbito de intervención.
- Escala jerárquica definida y en funcionamiento.
- Unidad de Asuntos Internos descrita a detalle en: atención de quejas, procesos de recepción de quejas, mecanismos de supervisión y verificación a infraestructura, oficiales, vehículos y equipamiento descritos.
- Comisión de Honor y Justicia con descripción de integrantes, responsabilidades, tipos de sanción autorizados, mecanismos de revisión y apelación, secretaría técnica funcional.

Indicadores

Para sistematizar la información recopilada por entidad, se desarrolló un sistema de puntuación, a través del cual se determina la situación de cada entidad respecto a los temas abordados. El sistema de puntuación da paso a la creación de un semáforo, el cual clasifica en tres colores (rojo, amarillo, verde) el grado de avance que cada entidad tiene en materia de desarrollo policial para cada uno de los cuatro ejes de trabajo seleccionados: régimen disciplinario, certificación y acreditación, profesionalización y carrera policial. Así, para los ejes, **verde** significa que está en cumplimiento y considera las calificaciones de nueve a diez; **amarillo** corresponde a aquellos que están en proceso de cumplimiento y que tienen una calificación en el rango entre seis y ocho punto nueve; **rojo** significa incumplimiento e incluye las calificaciones del cero al cinco punto nueve.

Los ejes están compuestos por indicadores orientados a comprobar la existencia y operatividad de los componentes esenciales. El puntaje asignado al color del indicador difiere entre los ejes del desarrollo policial por la distinta cantidad de indicadores que conforma cada eje. En la tabla se muestra el valor de cada color por indicador de acuerdo al eje que se evalúa.

Valor del color asignado por indicador según eje del desarrollo policial			
	Verde	**Amarillo**	**Rojo**
Carrera policial	2	1	0
Profesionalización	3.3	1.65	0
Certificación	3.3	1.65	0
Régimen disciplinario	1.43	0.71	0

Los indicadores creados para el programa se muestran a continuación:

1. Carrera policial

La Carrera Policial es el sistema de carácter obligatorio y permanente, conforme al cual 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 servicio de los integrantes de las Instituciones Policiales. Art. 78 LGSNSP

El eje de Carrera Policial está compuesto por cinco indicadores con sus respectivas variables, mismas que se muestran a continuación:

1.1. Normatividad actualizada sobre el sistema profesional de carrera policial

Descripción del indicador: Conjunto de normas publicadas de manera oficial y cuyo objetivo es asegurar y regular la planeación, implantación y el desarrollo de la Carrera Policial.

Variables

1. Ley estatal que contemple la carrera policial: Instrumento jurídico en el cual se identifiquen los criterios generales sobre los que opera la carrera policial en la entidad.
   - Es el marco a partir del cual surgen todas las consideraciones generales relativas a la carrera policial.

2. Reglamento o similar que contemple el servicio profesional de carrera policial: Es el conjunto ordenado de reglas o preceptos dictados por la autoridad competente para la ejecución de una normatividad, para el funcionamiento, en este caso de la carrera policial.
   - En él se establecen los parámetros específicos de operación de la carrera policial.

3. Catálogo de perfiles de puestos: Instrumento técnico que contiene la descripción clara y consistente de los puestos que integran las estructuras, en este caso de la institución y corporación policial. Incluye el perfil profesional requerido para cada puesto.
   - Especifica la organización jerárquica de la corporación y los perfiles de puesto que se deben cumplir. Favorece la transparencia en la designación de cargos.

4. Manual de organización: Instrumento metodológico de la administración y un medio de acción práctica que ayuda en los procesos de ordenamiento y constituye un complemento para dar información clara y detallada de la estructura y unidades que la integran.
   - Identifica los mecanismos de ordenación de la carrera policial y reduce la discrecionalidad en los mecanismos de asignación de responsabilidades y tareas.

5. Manual de Procedimientos: Documento que contiene la descripción de actividades que deben seguirse en la realización de las funciones de la unidad administrativa, o de dos o más de ellas. El manual además debe incluir los puestos o unidades administrativas que intervienen precisando su responsabilidad y participación.
   - Aclara los pasos a seguir para los distintos procesos que integran la carrera policial. Facilita y transparenta los actos administrativos y jurídicos disponibles que cada oficial de policía debe utilizar en el desarrollo de su carrera profesional al interior de la corporación.

1.2. Proceso ordenado de reclutamiento y selección:

Es el proceso de atraer e identificar aspirantes en suficiente número y con los correspondidos atributos, en este caso, para la corporación policial.

Variables

1. Convocatoria: Proceso público institucionalizado (regulado) mediante el cual la institución invita al público interesado a formar parte de la corporación policial y en el cual se establecen los criterios de selección, reclutamiento que los aspirantes deben cumplir para ser aceptados. Contempla la publicación de requisitos y agenda del proceso.

- Transparenta el procedimiento de reclutamiento e incrementa la posibilidad de que lleguen aspirantes aptos para los cargos ofertados.

2. Pre-filtro: Mecanismo de pre-selección en el cual se define si los aspirantes cuentan con el perfil mínimo aceptable para pertenecer a la policía.

- Reduce costos en el proceso de selección pues vuelve innecesario que todos los aspirantes participen de las pruebas de control de confianza si antes no cumplen con requisitos de valoración tales como examen médico, o la documentación necesaria, entre otros a libre decisión de las policías estatales.

3. Resultado del C3 previo al ingreso: Garantía de realización y acreditación de proceso de control de confianza previa al ingreso al proceso de formación inicial establecido.

- Garantiza que no se ofrezca capacitación a personal no apto, lo cual reduce costos e incrementa la certeza de que los aspirantes capacitados cumplen con el perfil y no están siendo formados sin esa previsión.

1.3. Escala jerárquica

Descripción del indicador: Escala institucional de rangos a los que un policía puede aspirar y ser designado durante su tiempo de servicio. Es una categorización ascendente de todos los niveles en que se organiza un cuerpo policial y debe estar establecido en la normatividad local. A cada rango corresponde un nivel de responsabilidad en la cadena de mando y por tanto, contempla la asignación de un ingreso correlativo al rango correspondiente.

Variables

1. Escala jerárquica terciaria: Asignación de rangos diferenciados entre los integrantes de la corporación policial de conformidad con las disposiciones establecidas por el Secretariado Ejecutivo Nacional de Seguridad Pública.

- Asegura la plena diferenciación de responsabilidades y la cadena de mando en la corporación. Garantiza la posibilidad de conservar el grado cuando haya movimientos horizontales hacia otras corporaciones o dentro de la misma estructura. Facilita la identificación de los tipos de oficiales.

2. Sueldos: Asignación de sueldos conforme al rango y cargos diferenciados de los integrantes de la corporación policial. Si no se cuenta con 1.3.1, la variable se anula.

- Diferenciados por rango, generan el incentivo de desarrollo profesional al interior de la corporación.

1.4. Ascensos y promociones

Descripción del indicador: Se refiere a los movimientos de personal dentro de la corporación policial. En el caso particular del ascenso se refiere al movimiento vertical ascendente en el organigrama en el que las responsabilidades del policía cambian, mejorando remuneración y jerarquía. En el caso de la promoción, se refiere al incremento de salario por el aumento de responsabilidades y funciones en el puesto, conserva el mismo rango.

Variables

1. Normatividad: Conjunto de reglas cuyo objetivo es asegurar la disponibilidad un proceso formal, transparente e imparcial para que un integrante de la policía pueda participar y ganar rangos y/o cargos contemplados dentro de la escala jerárquica de la institución policial.
   En ella se especifican los procesos y requisitos que transparentan la asignación de cargos.
   - Convocatoria regulada: Proceso institucionalizado (regulado) mediante el cual la institución invita al público interesado a participar en la asignación de cargos y rangos superiores vacantes de conformidad con la escala jerárquica establecida y en el cual se establecen los criterios de selección, reclutamiento que los aspirantes deben cumplir para participar y, posteriormente, ser promovidos. Deberá contar con los siguientes puntos: requisitos, número de plazas vacantes, calendario del proceso y evaluaciones correspondientes para cada posición.
   - Reduce la discrecionalidad y democratiza las opciones de crecimiento profesional en la corporación.
   - Ejecución de convocatoria de ascensos/promociones: Identifica si se emitió y ejecutaron resultados de convocatoria en los últimos 3 años de conformidad con la escala jerárquica terciaria y según los criterios legales para definir las plazas vacantes y los procesos que debe seguir el personal para cubrirlas.
   - Reduce la discrecionalidad y democratiza las opciones de crecimiento profesional en la corporación.
   - Recurso de revisión de ascensos: Proceso mediante el cual se transparentan las decisiones sobre el personal ascendido o promovido y que permite legitimar, mediante su publicación, las decisiones sobre el personal seleccionado.
   - Fortalece la legitimidad de las posiciones asignadas mediante el procedimiento de ascensos y promociones.

1.5. Comisión encargada del desarrollo policial

Descripción del indicador: Unidad organizacional que establece y da seguimiento a los lineamientos que contempla la Carrera Policial, entre los que destacan los procedimientos de reclutamiento y selección, ingreso, profesionalización, evaluación, ascenso y promoción, reconocimientos, así como separación o baja del servicio de los policías.

Variables

1. Normatividad: Conjunto de reglas cuyo objetivo es asegurar y regular el funcionamiento y operación de la Comisión de Desarrollo Policial u homóloga.
   - En ella se definen las funciones y alcances de la unidad administrativa a cargo de implantar y dar seguimiento a la Comisión de Desarrollo Policial.
2. Sesiones periódicas: Realización de reuniones conforme a lo estipulado en normatividad.
   - Su cumplimiento es indicador del seguimiento que se da a los problemas y situaciones específicas que atañen al desarrollo policial.

3. Unidad Operativa: Existencia de un área que realiza las funciones administrativas necesarias para la operación de la Comisión u órgano análogo.
    - El contar con una unidad operativa específica para el desarrollo policial facilita e incrementa las posibilidades de éxito de los objetivos de la carrera policial.
4. Sistema de Registro: Procedimiento sistematizado de organización y clasificación del historial profesional y académico de los policías integrantes de la corporación (kardex).
    - La sistematización del registro permite llevar un seguimiento puntual a la situación personal/profesional y a partir de ello definir los temas específicos que deben ser atendidos para cada elemento.

2. Profesionalización

Es el proceso permanente a través del cual un policía crece y evoluciona dentro de las instituciones de seguridad pública. Desde la formación inicial hasta la formación continua y de especialización, es el mecanismo a través del cual a cada policía se le dotan de las herramientas técnicas y metodológicas necesarias para que realice sus funciones de conformidad con lo establecido en la ley y la exigencia ciudadana.

El eje de Profesionalización está compuesto por 3 indicadores con sus respectivas variables, cuya descripción se muestra a continuación:

2.1. Perfil Académico de instructores en la academia policial.

Descripción del indicador: Perfil profesional del personal encargado de ofrecer los cursos de formación inicial y continua en las academias estatales de policía.

Variables

1. Instructores certificados: Número de instructores que han sido certificados en habilidades y capacidades de conformidad con los criterios establecidos en el Programa Rector de Profesionalización del SESNSP.
    - La certificación de instructores es un mecanismo para garantizar sus aptitudes, habilidades y conocimientos para impartir una capacitación acorde a las necesidades de formación especificadas en el Programa Rector de Profesionalización.

2. 5 años de experiencia: Tiempo de experiencia profesional comprobable con el que cuenta la plantilla de instructores de la academia.
    - Mecanismo para comprobar las aptitudes, habilidades y conocimientos de los instructores.

3. Examen de habilidades pedagógicas: Prueba periódica a la cual los instructores de la academia son sometidos para valorar sus capacidades, habilidades y destrezas para transmitir sus conocimientos a grupos.
    - Sirve para garantizar la capacidad de transmitir información de manera que sea comprensible para los alumnos.

2.2. Instalaciones para formación y capacitación

Descripción del indicador: Disponibilidad de espacios para la realización de cursos de capacitación inicial, continua y de especialización para policías estatales.

Variables

1. Aulas: Disponibilidad de espacios cerrados y equipados con sillas y pizarrón (al menos) para la impartición de cursos de formación policial.
   - Mínimo indispensable para que la formación ocurra en un contexto adecuado a las necesidades del Programa Rector de Profesionalización.

2. Estancia: Lugares de descanso equipados con literas o camas y baños para dar alojamiento a personal policial que está cursando algún periodo de formación inicial, continua o de especialización.
   - El internado facilita e incrementa la cohesión del personal y su sentido de identidad con la doctrina policial.

3. Stand de tiro: Área donde el personal en formación realiza prácticas en el uso de armas de fuego contra blancos fijos o móviles. Puede ser virtual (con miras especiales que simulan el disparo y no consumen balas) o real, con prácticas de tiro que consumen material balístico contra blancos físicos.
   - Sin él los policías tendrían dificultades para aprender el manejo de armas de fuego.

4. Gimnasio (área acondicionamiento físico): Área en la cual el personal en formación realiza distintos tipos de rutinas de ejercicios para mantener y desarrollar las capacidades físicas del personal en formación.
   - Esencial para mantener a cadetes y demás personal operativo en buena forma física.

5. Comedor: Lugar equipado con mesas, sillas y cocina al cual los cadetes o policías que están cursando algún periodo de formación pueden asistir para ser alimentados.
   - Durante el internado se debe facilitar alimentación como parte del mismo.

6. Sala cómputo: Espacio con equipos de cómputo y acceso a internet e impresión en el cual el personal puede realizar tareas e investigaciones.
   - Se requiere porque el uso de equipos de cómputo se considera dentro las habilidades que deben ser evaluadas en la policía.

7. Auditorio: Espacio acondicionado para reunir al personal que asiste a la academia en asuntos como conferencias, reuniones de trabajo u otro tipo de eventos que requieren la participación de una cantidad de gente superior a la de un grupo de estudio.
   - Su importancia radica en que sirve para organizar diferentes eventos de interés general.

8. Servicio médico: Consultorio o área con la disponibilidad de uno o más médicos capacitados para atender los padecimientos o lesiones que surjan durante la estancia del personal en formación.
   - Esencial para atender y monitorear la salud física de los alumnos.

9. Pista de manejo policial: Área en la cual se realizan actividades destinadas a desarrollar habilidades de conducción de los vehículos de motor con los que cuenta la corporación.
   - Es una de las habilidades en que los policías deben ser evaluados y certificados.

10. Biblioteca: Área donde se mantiene el acervo literario de la academia.
   - Auxiliar en el desarrollo y consolidación de conocimientos de los alumnos.

2.3. Formación inicial

Descripción del indicador: Proceso de capacitación que todo aspirante a formar parte de una Policía Estatal debe cursar para conocer y desarrollar de manera básica las capacidades, habilidades,

destrezas y conocimientos que exige el Programa Rector de Profesionalización del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública.

Variables

- Horas y temas de formación continua conforme al Programa Rector de Profesionalización del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública: Es el resultado de la combinación entre horas de capacitación ofertadas por la academia (mínimo 882 horas) y las horas ofertadas por cada tema de capacitación según lo establecido en el programa rector de capacitación).

Nota aclaratoria: para la investigación 2015, el apartado de profesionalización se centró en la valoración de la formación inicial y no contó con la revisión de los procesos de formación continua y especialización. Esto debido a que durante el trabajo de recopilación de información y las visitas de campo, no fue posible obtener información completa y organizada que permitiera valorar de manera integral el proceso de profesionalización en la carrera policial. De acuerdo al Programa Rector de Profesionalización, al menos 33% de los policías deben pasar al menos 2 cursos al año, pero esto no se pudo confirmar porque los datos proporcionados por las academias y las secretarías de seguridad pública no permite identificar si un policía pasó por dos cursos o más y si el estado de fuerza asistió, debido a que la mayoría de los institutos de formación carece de bases de datos que permitan identificar claramente el registro de personal capacitado.

3. Certificación

De acuerdo con la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública los policías deben certificarse en tres procesos: habilidades, destrezas y conocimientos; desempeño y control de confianza. En ese sentido, los indicadores y variables que se aglutinan en el eje de certificación tienen como propósito verificar que las Policías Estatales en coordinación con las instituciones correspondientes en cada proceso realicen las tres certificaciones mencionadas de forma adecuada.

Los procesos de certificación contribuyen a que las instituciones de seguridad pública cuenten con policías con los conocimientos necesarios para el desempeño de su función y que su desempeño cotidiano sea apegado a derecho.

3.1. Evaluaciones de habilidades, destrezas y conocimientos:

Se verifica que los policías tengan conocimiento teórico y práctico en siete áreas: 1. armamento y tiro, 2. capacidad física, 3. defensa personal, 4. detención y conducción de probables responsables, 5. manejo del bastón policial, 6. conducción de vehículos policiales, 7. operación de equipos de radiocomunicación.

Variables

1. Comité evaluador: De acuerdo con el Manual para la Evaluación de Habilidades, Destrezas y Conocimientos de la Función, para el personal de las Instituciones de Seguridad Pública para llevar a cabo el proceso de habilidades, destrezas y conocimientos es necesario que exista un comité evaluador integrado, entre otras instancias, por un representante del Órgano Interno de Control y

uno del Consejo Estatal de Seguridad Pública. Con el fin de garantizar que el proceso de evaluación se lleve de manera adecuada.

2. Evaluación: De acuerdo con el Manual para la Evaluación de Habilidades, Destrezas y Conocimientos de la Función, para el personal de las Instituciones de Seguridad Pública se debe evaluar al 33% del estado de fuerza de manera anual. En esta variable se verificará que la institución haya cumplido con dicho proceso durante 2014.

Fuente: Documento oficial del Instituto en donde se desglosen las evaluaciones realizadas al personal.

3.2 Evaluaciones de desempeño:

Se evalúa la productividad, los resultados, la trayectoria de los policías, así como el grado de eficacia y eficiencia con que lo realiza. En este indicador se verificará que las evaluaciones de desempeño se lleven a cabo y que en el proceso de evaluación intervengan las autoridades señaladas en la reglamentación que de contexto y funcionalidad.

Variables

1. Participación de la Comisión de Desarrollo Policial
   a. Coordinar la ejecución del programa de evaluación de acuerdo a la cantidad de elementos previstos en los compromisos establecidos.
   b. Solicitar al área de recursos humanos la integración de los expedientes de los elementos a evaluar conforme a los criterios establecidos en este procedimiento.
   c. Notificar al Órgano Interno de Control de la Corporación o del Municipio, del inicio del proceso de evaluación.
   d. Notificar al representante de la Corporación a la que pertenece el evaluado.
   e. Aplicar la parte de la evaluación que le corresponde, con el instrumento de evaluación.
   f. Recabar la información de la evaluación realizada por la Comisión de Honor y Justicia (Comisión/Consejo de Honor y Justicia) y por el superior jerárquico de cada elemento a evaluar.
   g. Concentrar los resultados del instrumento aplicado por la Comisión/Consejo de Honor y Justicia y el superior jerárquico, así como la parte que le corresponde, en un solo archivo por elemento e integrar el resultado final de cada elemento.
   h. Remitir los resultados a la instancia estatal correspondiente, para que ésta realice la carga de resultados en el RNPSP.
   i. Solicitar a la Academia correspondiente, la capacitación pertinente para los elementos que obtuvieron resultados no satisfactorios.

2. Participación del Consejo de Honor y Justicia: Se busca que existan los requisitos siguientes

   a. Aplicar la parte de la evaluación que le compete, con el instrumento de evaluación que se anexa.
   b. Proponer a la Corporación a los candidatos a recibir estímulos y recompensas, a causa de los buenos resultados obtenidos en la evaluación del desempeño.
   c. Analizar los casos en los que por su resultado “NO SATISFACTORIO”, deba valorarse la permanencia del servidor público en la corporación.

d. Revisar los casos de los elementos que tengan en su expediente, alguna sanción o procedimiento de índole administrativo o legal, que pudiera impedirles obtener un Dictamen "RECOMENDABLE" en su evaluación del desempeño.
e. Revisar los casos de los elementos que tengan en su expediente, alguna sanción o procedimiento de índole administrativo o legal, que pudiera ser determinante o causal de baja de la corporación.
f. Atender y resolver las inconformidades que pudieran surgir, en materia de resultados de la evaluación del desempeño.
g. Vigilar y garantizar que los superiores jerárquicos que aplican la evaluación del desempeño, la realicen con total imparcialidad, objetividad y apego a la legalidad o en su caso, establecer las sanciones correspondientes.

3. Participación del Superior Jerárquico:

Revisar que la existencia de los siguientes requisitos

a. Aplicar la parte de la evaluación que le corresponde, con el instrumento de evaluación.
b. Proponer a la Comisión/Consejo de Honor y Justicia a los candidatos a recibir estímulos y recompensas, a causa de los buenos resultados obtenidos en la evaluación del desempeño.
c. Proponer candidatos a recibir capacitación, basándose en la observación de su desempeño operativo.
d. Aplicar la evaluación del desempeño, con total imparcialidad, objetividad y apego a la legalidad.

4. Información sobre los evaluados: Registro de las evaluaciones llevadas a cabo en 2014, desglosando el tipo de dictamen obtenido en cada caso.

3.3. Evaluaciones de control de confianza:

Consiste en cinco pruebas: toxicológica, poligráfica, médica, psicológica y entorno socioeconómico, realizadas en los Centros de Control de Confianza. A partir de las variables que componen este indicador se verifica que las evaluaciones se realicen en tiempo y forma y que exista una coordinación adecuada entre el Centro de Control de Confianza y la institución de seguridad pública estatal.

Variables

1. Evaluadores: Se verifica que los evaluadores sean personal de planta y que tengan salarios homologados. Debido al trabajo a que el trabajo que realizan los evaluadores de los Centros de Control de Confianza es de vital importancia para el desarrollo de las instituciones de seguridad pública, en Causa en Común consideramos adecuado que todos los evaluadores sean personal de estructura. Respecto a los salarios, consideramos que si el resultado de las pruebas sirve para integrar un resultado integral, todos los evaluadores deben contar con salarios similares ya que todos los procesos tienen el mismo valor al momento de dictaminar si un policía es confiable o no.

2. Evaluaciones de permanencia: Se refiere a las evaluaciones que tiene que realizar el personal que ya había sido evaluado pero que la vigencia de su evaluación ya venció o está próxima a vencer. Este proceso se valora con los datos proporcionados por el SESNSP respecto a las evaluaciones de control de confianza. En esta variable se medirá que las evaluaciones de permanencia se hayan realizado en tiempo y forma.
3. Seguimiento a restricciones: En las evaluaciones de control de confianza existen tres tipos de resultado: aprobado, no aprobado y aprobado con restricciones. En esta variable se verifica que la institución de seguridad pública cuente con personal que da seguimiento a las restricciones emitidas por el centro de control de confianza.

4. Régimen disciplinario

Es el conjunto de instancias dentro de las instituciones policiales encargadas de la investigación de conductas violatorias de la ley por parte de los policías, así como de la aplicación de las sanciones correspondientes.

1. Marco normativo actualizado de la Unidad de Asuntos Internos

Conjunto de documentos que dan sustento legal a las actividades de órgano administrativo encargado de realizar las investigaciones y acusaciones de las faltas por parte de los policías. Da certidumbre y continuidad al órgano.

Da certeza jurídica al órgano administrativo.

Unidad de Asuntos Internos: Es la instancia administrativa de la policía que tiene las funciones de recepción de quejas, lleva a cabo las investigaciones sobre las faltas e integra los expedientes sobre las mismas y acusa ante la Comisión/Consejo de Honor y Justicia. También debería tener la función de supervisión.

Variables

1. Facultades del titular del Órgano de Asuntos Internos: Poderes y obligaciones establecidos que estipula la normatividad para la persona a cargo de la Unidad.

Sirve como directriz del área, establece alcances y límites de las funciones.

2. Proceso/Protocolo de recepción, canalización y seguimiento de quejas y denuncias: Pasos establecidos que contemplan; interponer una queja ante la Unidad de Asuntos Internos o análogos, su asignación a la autoridad correspondiente y continuidad en búsqueda de resolución.

Tener regularidad y un procedimiento establecido mínimo que dé certeza que las quejas y denuncias serán atendidas.

3. Asesoría legal y/o acompañamiento a denunciantes: Orientar al denunciante en el procedimiento de la queja.

Necesidad de facilitar al ciudadano interponer una queja e informar del procedimiento.

4. Procedimiento/Protocolo de inspección o similar: Funciones de verificación del estado de distintos elementos necesarios para la labor policial estipuladas en la normatividad para la Unidad de Asuntos Internos.

Tener definida la supervisión como una acción cotidiana y establecer los parámetros de los elementos a ser verificados.

5. Proceso/Protocolo de Investigación interna: Criterios con los que debe cumplir cada indagatoria de la Unidad de Asuntos Internos.

Dar certeza de que hay criterios definidos de los mínimos que debe contener cada investigación del órgano administrativo.

6. Proceso/Protocolo para el procesamiento y análisis de la información: Lineamientos definidos que establecen los mínimos requeridos para las fases por las que pasan los datos de la investigación y la valoración de estos.

Dar certeza de que hay criterios definidos de los mínimos que debe seguir el procesamiento y análisis de información del órgano administrativo.

7. Sustento jurídico al personal: Normatividad que estipula las funciones de la unidad, que orienta las acciones de la Unidad de Asuntos Internos.

Sirve como directriz del área, establece alcances y límites de las funciones.

8. Proceso/Protocolo del proceso de respuesta a instituciones externas: Lineamientos para comunicar información diversa a entes no pertenecientes a la Unidad de Asuntos Internos.

Dar certeza de que hay canales de comunicación que permitan conocer la labor y avances del órgano administrativo.

9. Mecanismo o Unidad Preventiva: Facultad para anticiparse y evitar acciones que podrían desembocar en faltas que serían investigadas por la Unidad de Asuntos Internos.

Las acciones punitivas no son suficientes para erradicar las malas conductas en la institución, los esfuerzos preventivos son necesarios para disminuir las faltas en las que pueden incurrir los policías.

10. Personal de investigación que opera en la Unidad de Asuntos Internos respecto a la fuerza policial: La relación existente de policías entre integrantes de la Unidad de Asuntos Internos dedicados a labores de investigación que están dentro de la nómina del órgano administrativo disciplinario.

Establecer un parámetro de los requerimientos mínimos del personal que con el que debe contar el órgano administrativo en funciones de investigación.

11. Investigación de quejas internas y externas: Facultad para indagar las inconformidades sobre la policía por parte de la Unidad de Asuntos Internos.

Cerciorarse de que el órgano la Unidad de Asuntos Internos cumpla con una de sus funciones principales.

Variables

1. Registro y procesamiento de la queja: Captura e inscripción de inconformidad para dar inicio investigación y apertura de expedientes sobre la misma, así como canalizar la misma para su investigación correspondiente.

Constatar que existe la posibilidad de interponer una queja y que a ésta llega a ser indagada.

2. Comunicación con el denunciante: Hacer saber a quién interpuso la queja o denuncia el estatus de la misma.

Facilita el seguimiento del proceso al denunciante.

3. Funciones de la Unidad de Asuntos Internos sobre supervisión

Actividades para verificar el estado del equipamiento, material de trabajo, infraestructura de la policía.

Necesidad de cerciorarse que las herramientas del trabajo de las policías cumplan con estándares de calidad y funcionalidad.

Variables

1. Personal: Equipamiento individual para desempeñar la labor policial, uniforme, documentación, insignias.

Es la cara de la institución, por lo que debe contar con los elementos necesarios de homogeneidad.

2. Instalaciones: Facilidades inmobiliarias de la institución policial.

Es un requerimiento mínimo para la operatividad de la institución policial.

3. Vehículos: Medio de transporte automotor o similar al servicio de la policía.

Es un requerimiento mínimo para la operatividad de la institución policial.

4. Armamento: Instrumentos o herramientas que permiten atacar o defender a la policía.

Es un requerimiento mínimo para la operatividad de la institución policial.

5. Armería: Lugar donde se depositan las armas de la corporación y lleva el registro de las mismas. Es la encargada de dar y recibir las armas de los policías dependiendo de los momentos en las que éstas deban ser portadas.

Es un requerimiento mínimo para la operatividad de la institución policial.

6. Reglamentación de la Comisión/Consejo de Honor y Justicia: Conjunto de documentos que dan el sustento legal a las actividades del Consejo o Comisión.

Da certeza jurídica al órgano colegiado.

Variables

1. Personal que integra la Comisión/Consejo: Elementos que conforman el órgano colegiado que determina las responsabilidades de los miembros de la institución policial derivadas de las investigaciones de Asuntos Internos y decide las sanciones correspondientes.

Definir los elementos necesarios para la operación del órgano colegiado para cerciorarse de que cumplen con los perfiles para la toma de decisión de los asuntos que atañen a éste.

2. Funciones de los integrantes: Papel que debe desempeñar cada miembro que integra la Comisión/ Consejo de Honor y Justicia.

Sirve como directriz del área, establece alcances y límites de las funciones.

3. Periodicidad de las sesiones/ Forma o razón para convocar sesiones: La normativa contempla un mínimo de cada cuanto debe sesionar la Comisión, así como facultad y motivaciones para convocar a sesiones extraordinarias.

Constatar que el órgano colegiado tiene estipulado un mínimo de continuidad y consistencia.

4. Desglose de sanciones: Listado de penas y castigos, así como la descripción de las mismas a las que se puede hacer acreedor un policía ante una falta disciplinaria.

Tener claridad de las penas y castigos a los que se puede hacer acreedor el policía si incurre en ciertas acciones.

5. Desglose de reconocimientos y condecoraciones: Listado de honores y distintivos positivos a los que puede ser meritorio el policía por sus acciones o carrera destacada.

Tener claridad en las distinciones a los que se puede hacer acreedor el policía si incurre en ciertas acciones.

6. Secretaría Técnica: Órgano administrativo que funge como instancia operativa/administrativa de la Comisión/Consejo de Honor y Justicia, la auxilia para el correcto funcionamiento cotidiano.

Tener certeza de que las resoluciones de la Comisión/Consejo de Honor y Justicia se aplican, así como que se resuelven los asuntos administrativos de la misma.

Variables

1. Acta de sesión: Documento que da fe de la reunión sostenida por la Comisión/Consejo de Honor y Justicia, así como los asuntos más relevantes de la misma.

Da constancia de las actividades del órgano colegiado y facilita la continuidad de los temas pendientes.

2. Seguimiento a acuerdos: Verifica que las resoluciones y acuerdos a los que llega la Comisión/Consejo de Honor y Justicia se ejecuten.

Tener la certeza de que las resoluciones se cumplen.

3. Registro y resguardo de expedientes y datos: Asiento de casos que llegan a la Comisión/Consejo de Honor y Justicia así como del conjunto de documentos correspondientes a éste.

Tener constancia de los expedientes e información, facilitar el seguimiento y elaboración de estadísticas.

4. Archivo de la Comisión/Consejo de Honor y Justicia: Custodia de los expedientes de la Comisión/Consejo de Honor y Justicia con una forma de organización sistematizada, congruente y constante.

Tener constancia de los expedientes y facilidad de consulta de cada caso particular.

5. Elaboración de acuerdos y proyectos: Formulación los planes de resoluciones de los distintos procedimientos de la Comisión/Consejo de Honor y Justicia.

Contar con los elementos técnicos que faciliten la resolución y toma de decisiones del órgano colegiado.

6. Notificaciones: Las comunicaciones formales documentadas de los asuntos concernientes a la Comisión/Consejo de Honor y Justicia.

Contar con los mecanismos y comunicación necesaria con los entes involucrados en el proceso.

7. Apego a puntos recomendatorios de Comisión de D.D.H.H.: Aceptación y cumplimiento por parte de las instituciones policiales a las recomendaciones que les emite el organismo de vigilancia de los Derechos Humanos.

Constatar que las instituciones policiales son sensibles a los derechos humanos y atienden las recomendaciones que emiten las comisiones estatales.

Acerca de la transparencia

La transparencia y la rendición de cuentas son instrumentos que sirven para medir la salud de una institución, su capacidad de mostrar lo que hacen y cómo lo hacen y sobre todo, un vínculo que abre las puertas al debate democrático entre quienes controlan las instituciones y quienes se sirven de ellas como ciudadanos. Debido a que Causa en Común enfocó su interés en intervenir de manera directa con los titulares y responsables de la seguridad pública en los estados a través entrevistas y peticiones de información, nos dimos cuenta que no construimos un indicador adecuado para medir el factor de la transparencia. No obstante, durante un ejercicio de peticiones de información, nuestros investigadores, nuestros asesores y nuestras organizaciones aliadas, dieron cuenta de su importancia y trascendencia para la vida pública nacional.

Históricamente, las policías han sido núcleos de opacidad y falta de rendición de cuentas. Bajo el pretexto generalizado de que tratan temas de seguridad, que necesitan impedir que se filtre información estratégica y que tratan asuntos confidenciales, han encontrado la manera de no rendir cuentas y de no informar lo que sucede al interior de sus corporaciones. Esto ha permitido toda suerte de abusos y malas prácticas que sólo han abonado al empeoramiento de la imagen de la policía ante los ciudadanos.

Por ese motivo, en Causa en Común decidimos agregar una nota sobre transparencia al final de la de cada semáforo. A mediados de año se hizo un ejercicio de solicitud de información a las entidades federativas. Sirvió no sólo para recuperar información faltante para nuestro semáforo, sino para tener un primer acercamiento con los entretelones de la transparencia en las entidades, en particular, en las policías, las Secretarías de Seguridad Pública, las Procuradurías de Justicia y las Comisiones de Derechos Humanos.

Encontramos con que muchas entidades siguen amparándose en criterios de seguridad para no proporcionar los datos requeridos. Sigue existiendo temor de entregar información a la que todos los ciudadanos tenemos derecho a conocer. Continúa vigente una desconfianza mutua. Autoridades desconfían de ciudadanos, ciudadanos desconfían de autoridades.

Desafortunadamente, no tuvimos oportunidad de desarrollar indicadores de medición para la transparencia y el acceso a la información. Por ese motivo, para no descartar valiosa información recopilada en el tema, por esta ocasión sólo hacemos unas cuantas observaciones generales para cada entidad. El ejercicio consistió en enviar una solicitud de información dirigida a las diferentes Secretarías de Seguridad Pública u órgano análogo. La solicitud constó de 6 secciones: estado de fuerza, carrera policial, profesionalización, control de confianza, régimen disciplinario y recursos. Para cada sección evaluamos las respuestas y las clasificamos en respuesta total, respuesta parcial o respuesta nula. Si la entidad cumplía con proporcionar una respuesta total en por lo mensos 5 secciones consideramos el nivel de transparencia y acceso a la información como suficiente. Nos comprometemos a integrar un indicador de transparencia en las policías para el año 2016.

Nota aclaratoria

Durante la recopilación de información para el apartado de profesionalización, nos dimos cuenta que cada instituto de formación policial tiene su propia lógica en la forma de administrar y generar información respecto a los procesos de formación continua, de especialización y sobre el nuevo sistema de justicia penal. De acuerdo a los instrumentos que pusimos a disposición de las autoridades para su llenado, menos de la mitad estuvo en condiciones de entregar la información, generando más dudas que respuestas en la búsqueda de conocimiento sobre la formación de cuadros policiales. Por ese motivo, decidimos no integrar esos indicadores para este informe, repensar la forma en que pediremos esa información y reorientar nuestros esfuerzos hacia la necesidad imperativa que se tiene de crear sistemas de gestión de información de la carrera policial.

Actualmente son muy pocas las entidades que han impulsado el desarrollo tecnológico de sistemas de información que permitan conocer paso a paso el desarrollo de la carrera policial de cada uno de sus integrantes. Por ejemplo, de acuerdo a lo que observamos es frecuente que sólo unos cuantos policías sean capacitados de manera permanente (incluso duplicando asistencia a cursos con el mismo tema) mientras otros tantos rara vez tienen la oportunidad de asistir a un curso de actualización. Observamos que no se puede tener garantía de que todos los policías están siendo capacitados según sus necesidades y áreas de especialización. No hay manera de sumar cuántos han asistido a cursos sin que se repita la participación en otros cursos, lo que afecta la necesidad de conocer exactamente qué porcentaje del estado de fuerza ha sido capacitado. Nos comprometemos pues, a analizar de manera exhaustiva esa parte del programa, con el objeto de encontrar la fórmula que permita tener un acercamiento más certero a esta problemática.

Bibliografía

Proulx, Denis. *Diagnóstico y cambio organizacional: elementos clave,* Progobernabilidad, Lima, 2014.

PNUD, Desarrollo de Capacidades: Texto básico del PNUD, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, Nueva York, 2009