



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES

Política de identificación, prevención y atención de los riesgos psicosociales de los policías preventivos.

El caso de la Ciudad de México en el marco del Sistema Nacional de Seguridad Pública.

Tesis que presenta:

ANA LAURA REYES MILLÁN

PARA OBTENER EL GRADO DE LICENCIADA EN CIENCIAS POLÍTICAS Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA.

DIRECTOR: **PROFESOR CARLOS MENDOZA MORA.**

MÉXICO, D.F. ABRIL, 2015.



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

Dedicatoria:

**Con admiración y respeto a quienes nos cuidan, portando con valor y dignidad el uniforme de la policía.
Especialmente a los hombres y mujeres que han muerto en el cumplimiento de su deber.**

A Hugo Alberto, por mover mi mundo con tanta intensidad, por ser el motivo de mi existir, por tu valentía.

Agradecimientos.

A Araceli y Luis Alberto, por sus enseñanzas, ejemplo, esfuerzo y apoyo incondicional que no conocen límites, sin los cuales no habría podido concluir esta etapa.

Por mostrarme el camino andando delante de mí, por ser mi alegría.

A Montserrat, Luis y Adriana por su solidaridad, abrazos y consejos.

Por estar ahí desde el nacimiento de mi historia hasta el momento de la inevitable oscuridad.

A Santiago y Said, gracias por sus sonrisas.

De manera especial a mi director de tesis, el maestro Carlos Mendoza Mora, por su paciencia y dedicación infinitas.

Por alentar de mil modos distintos mi acceso al saber y por aclararme con sencillez, franqueza y amabilidad las más abstrusas investigaciones.

Y a mis sinodales por su tiempo y precisiones que mejoraron este trabajo. Profesoras Carmina González, Carmen Roqueñí, Rina Aguilera, y profesor Carlos Silva, muchas gracias.

Índice

	Pág
INTRODUCCIÓN	4
CAPÍTULO UNO. MARCO TEÓRICO CONCEPTUAL	10
1.1 EL ENFOQUE DE LA CIENCIA POLÍTICA	10
1.2 LAS APORTACIONES DE LA TEORÍA DEL ESTADO	12
1.3 LAS CARACTERÍSTICAS E IMPORTANCIA DE LA BUROCRACIA DE LA SEGURIDAD Y LA GOBERNANZA EN LA POLICÍA	16
CAPÍTULO DOS. MARCO NORMATIVO, PROGRAMÁTICO Y PRESUPUESTAL DEL SISTEMA DE DESARROLLO POLICIAL EN MÉXICO	23
2.1 LEY GENERAL QUE ESTABLECE LAS BASES DE COORDINACIÓN DEL SISTEMA NACIONAL DE SEGURIDAD PÚBLICA (LGEBCNSP)	25
2.2 EL PROGRAMA NACIONAL DE SEGURIDAD PÚBLICA 1995-2000	31
2.3 EL PROGRAMA NACIONAL DE SEGURIDAD PÚBLICA 2001-2006	38
2.4 EL PROGRAMA NACIONAL DE SEGURIDAD PÚBLICA 2008-2012	44
2.5 LEY GENERAL DEL SISTEMA NACIONAL DE SEGURIDAD PÚBLICA (LGSNSP)	47
2.5.1. Fondos de ayuda federal y subsidios otorgados a las entidades federativas en materia de seguridad pública	48
2.5.1.1. Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública (FASP)	52
2.5.1.2. Subsidio para la seguridad en los municipios (SUBSEMUN)	55
2.5.1.3. Subsidio a las entidades federativas para el fortalecimiento de sus instituciones de seguridad pública en materia de mando policial. (Subsidio Policía Acreditable. SPA)	57
2.6 SISTEMA DE DESARROLLO POLICIAL (SIDEPOL)	58
2.6.1. Carrera Policial	59
2.6.2. Profesionalización	63
2.6.3. Régimen disciplinario	65
2.6.4. Sistemas Complementarios de Seguridad Social y Reconocimientos	66
CAPÍTULO TRES. LOS RIESGOS PSICOSOCIALES QUE AFECTAN A LA COMUNIDAD POLICIAL	71
3.1 LOS RIESGOS PROFESIONALES GENERALES	73
3.2 LOS RIESGOS PSICOSOCIALES QUE AFECTAN A LA COMUNIDAD POLICIAL	77
3.3 TRABAJO ITINERANTE Y A LA INTEMPERIE.	88
3.4 PODER CENTRALIZADO Y JERÁRQUICO	83
3.5 EXIGENCIAS PSICOLÓGICAS	86
3.6 ESCASOS DERECHOS Y ALTAS EXIGENCIAS	88
3.6.1. Aspectos socioeconómicos y prestaciones	89
3.6.2. Condiciones laborales	93
3.6.3. Incertidumbre laboral	95
3.7 CARRERA POLICIAL	98
3.8 INDIVIDUALES	100
3.9 IMPACTOS DE LOS RIEGOS PSICOSOCIALES	104
3.9.1. Impactos en el policía	106
3.9.1.1. Estrés	106
3.9.1.2. Síndrome de <i>burnout</i>	112
3.9.1.3. Suicidios	116
3.9.2. Impactos en la institución	119
3.9.2.1. Ausentismo laboral elevado y rotación	119
3.9.2.2. Deterioro en la calidad en los servicios	121

3.9.2.3. Conflictos entre compañeros y figuras de autoridad	122
3.10 LA PREVENCIÓN Y ATENCIÓN DE RIESGOS PSICOSOCIALES EN LA POLICÍA	123
3.10.1 Abordaje del problema en la Unión Europea	123
3.10.1.1 El caso de la policía en España	125
3.10.1.2 El caso de la Policía Francesa (Le SSPO)	127
CAPÍTULO CUATRO. LA POLÍTICA DEL ESTADO MEXICANO: EL CASO DEL DISTRITO FEDERAL	129
4.1. ANÁLISIS NORMATIVO	131
4.1.1 Homologación normativa	135
4.2. ANÁLISIS ORGÁNICO	138
4.2.1 Homologación orgánica	141
4.3. ANÁLISIS DE ACCIONES DE GOBIERNO Y CONGRUENCIA DISCURSIVA	144
4.4 RESUMEN DE AVANCES	148
4.5 EL CASO DEL DISTRITO FEDERAL	150
4.5.1. El Centro de Atención y Canalización Psicológica de la Secretaría de Seguridad Pública del Distrito Federal	157
4.5.2. Los recursos para implementar la política	163
4.5.3. Los avances, retos y desafíos	165
CAPÍTULO CINCO CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES PARA EDIFICAR UNA POLÍTICA DE IDENTIFICACIÓN, PREVENCIÓN Y ATENCIÓN DE LOS RIESGOS PSICOSOCIALES DE LOS POLICÍAS PREVENTIVOS	167
5.1. CONCLUSIONES	170
5.2 RECOMENDACIONES PARA EDIFICAR UNA POLÍTICA DE IDENTIFICACIÓN, EVALUACIÓN, PREVENCIÓN Y ATENCIÓN DE RIESGOS PSICOSOCIALES EN LA POLICÍA PREVENTIVA.	172
5.2.1 Identificación de los riesgos psicosociales	171
5.2.2 Sistema de gestión participativo para la prevención de riesgos psicosociales en la policía mexicana.	175
5.2.3 Acciones específicas de prevención y atención de riesgos psicosociales.	179
5.2.3.1 Mejora de condiciones laborales	179
5.2.3.2. Salud y seguridad social complementaria para la policía.	189
5.2.3.3. Conciliación de la vida familiar y laboral con perspectiva de género.	191
ANEXO 1. Tabla resumen de recomendaciones para una política de identificación, prevención y atención de los riesgos psicosociales de los policías preventivos	194
ANEXO 2. Índice de gráficos, tablas e imágenes	196
ANEXO 3 Solicitud de entrevistas y visita al Centro de Atención y Canalización Psicológica del Distrito Federal	199
BIBLIOGRAFÍA	199

INTRODUCCIÓN

La sociedad mexicana atraviesa por una de las crisis de violencia e inseguridad más agudas desde la Revolución Mexicana, pero muchas de las explicaciones que se ofrecen en medios impresos y electrónicos de comunicación, foros, declaraciones de la clase política y otros espacios de discusión para esclarecer esta circunstancia parecen evadir múltiples causas subyacentes.

De acuerdo con la más reciente encuesta de victimización y percepción del INEGI publicada en 2014, se estima que anualmente 22.5 millones de mexicanos fueron víctimas de 33.1 millones de delitos, situación que derivó en un costo económico directo para la economía nacional de 213,052.9 millones de pesos. De conformidad con estadísticas del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública (SESNSP), dos de los delitos que más lastiman a la sociedad registraron incrementos notables, pues los secuestros aumentaron un 510% entre 2005 y 2013, en tanto que los homicidios dolosos se incrementaron en 123% entre 2007 y 2011, año en el que alcanzaron la histórica cifra de 22,852 casos.

A la ocurrencia de delitos y problemas asociados a ello, se suman la impunidad y las precarias capacidades de gobierno ya que los operadores de las instituciones del sistema de seguridad pública pudieron captar en sus registros oficiales apenas 1.7 millones de delitos, procesar a 163 mil presuntos delincuentes y sentenciar a 108 mil delincuentes dejando sin sanción al 96.7% de los perpetradores de delitos.

Por lo anterior, se reflexionó cuáles podrían ser algunas propuestas de rediseño del Estado mexicano en su vertiente de seguridad, pues si bien las acciones promovidas en el seno de las instituciones del Estado mexicano desde hace veinte años han sido poco eficaces, es necesario revisar con detalle y rigor científico, a la luz de la ciencia política y de otras categorías de disciplinas asociadas, cuál ha sido su origen, orientación y destino para valorar por qué éstas han sido insuficientes, incompletas o mal ejecutadas de tal forma que se puedan considerar otras opciones para la construcción de un México más seguro, libre de violencia y delincuencia.

A través de metodología e investigación aplicada propia de las ciencias sociales se analizaron, desde el enfoque de ciencia política, las instituciones y las relaciones entre los sujetos que las conforman para identificar cómo las estrategias seleccionadas contribuyeron o no a la solución de las problemáticas halladas partiendo de la premisa que “la ciencia política, (...) es una disciplina que no sólo reconoce la

realidad presente a la que se aplica, sino que además, demuestra ser ciencia trascendiendo a la realidad (...) un esfuerzo permanente por explicar la organización política actual y por sondear las soluciones del porvenir (...) es una disciplina que además de describir, propone”¹.

No se omite señalar que para desarrollar este trabajo, también se consideraron aportes y categorías de otras disciplinas como la psicología, la sociología, la administración pública y el derecho, toda vez que enriquecen el abordaje construido desde la ciencia política pues el problema de inseguridad por el que atraviesa nuestro país obedece a razones múltiples y por lo tanto requiere análisis multidisciplinarios.

Concretamente, esta investigación gira en torno a propuesta de reconstrucción del Estado mexicano a través de uno de los múltiples componentes que conforman el concepto de seguridad pública en sentido amplio, y que tiene que ver con las instituciones y de manera focalizada en algunos de los funcionarios públicos que las integran, siendo los policías preventivos sujetos particulares de interés de este trabajo.

Como se desarrollará en el marco teórico, los policías tienen la tarea fundamental de cumplir con la función primigenia del Estado, por lo tanto derivado de la importancia que tienen en la función constitucional y como seres sociales “es necesario que se reconozca el peligro al que están sometidos y sometidas, y que se valore su desempeño tanto como se valora la seguridad pública en sentido genérico. Lo anterior debe materializarse en condiciones laborales [...adecuadas que incluyan...] seguro de gastos médicos mayores, seguro de vida complementaria, vacaciones terapéuticas, centros de recuperación física, servicios de atención psicológica, entre otros”².

Sobre esta materia, se identificó la necesidad de dotar a los policías de condiciones que les permitieran realizar su trabajo con dignidad pues ese simple factor incentiva un mejor desempeño. No obstante, estos criterios parecían oponerse a la naturaleza de la función policial asociada a un natural peligro y a la necesidad de contar con servidores públicos a prueba de todas las dificultades, por lo que al revisar la dogmática sobre los abordajes utilizados para estudiar este tema se encontró que comenzaban por reconocer al policía como ser humano, con necesidad de reconocimiento social, de protección ante el peligro diario y se halló que los trabajos desarrollados se concentran en la materia laboral y, particularmente, en una asignatura concreta vinculada a los riesgos psicosociales.

¹ CORDOVA Arnaldo, *Sociedad y Estado en el mundo moderno*, Grijalbo, México, 1976, p.8.

² OLIVARES FERRETO Edith, *Condiciones sociolaborales de los cuerpos policiales y de seguridad pública*, Fundación Friedrich Ebert, México, 2011 p.15.

Con este antecedente, se planteó una hipótesis consistente en que si el Estado dispone de una adecuada política integral de identificación y prevención de riesgos psicosociales en las policías entonces se pueden implementar medidas de atención para que la burocracia de la seguridad desempeñe sus tareas en un ambiente de bienestar, motivando así satisfacciones individuales y colectivas y un mejor desempeño que contribuya a la construcción de un entorno más seguro, libre de violencia y delincuencia.

Partiendo de esta base teórica-conceptual el trabajo de investigación se propuso como uno de sus objetivos esbozar una política de identificación, prevención y atención de riesgos psicosociales en la policía que pueda generalizarse a través de su incorporación en la estructura jurídica, programática y presupuestal de las instituciones en el marco del Sistema Nacional de Seguridad Pública.

De manera particular, se propuso describir la evolución conceptual e institucional de la seguridad pública en México a efecto de identificar los instrumentos, mecanismos y procesos desarrollados para fortalecer la función de los integrantes de las corporaciones policiales del país, así como visibilizar la necesidad de dotar a la policía de condiciones mínimas para desempeñar tarea trascendental para el Estado, a través de la identificación de riesgos a los que es más vulnerable la comunidad policial, a partir de la reflexión sobre las condiciones en que los policías preventivos desempeñan sus labores.

Para lograr lo anterior, fue necesario identificar los avances normativos, programáticos y presupuestales, tanto a nivel federal como local relacionados con una política de dignificación de la labor policial y obtener información cuantitativa y cualitativa respecto a las dimensiones e impactos de los riesgos laborales y psicosociales en la función policial.

Con estos antecedentes, la presente investigación desarrolla en el primer capítulo el marco teórico conceptual que permite ubicar categorías doctrinarias que constituirán ejes articuladores del trabajo, por lo que se desarrollan conceptos elementales aprendidos a lo largo de la licenciatura asociados a la naturaleza y características de la ciencia política; enseguida los componentes originarios, especificidades y significaciones coligados al Estado; y, lo relacionado al poder público y sus operadores, organizados en torno a la burocracia de la seguridad.

De hecho, se identificó que un aspecto clave que impedía acometer con seriedad el problema de la inseguridad se encontraba en la estructura organizacional de la policía pues a pesar de jugar un papel esencial en la reforma de las instituciones de seguridad pública del Estado mexicano, esta figura básica

de autoridad fue, y continúa siendo, desestimada lo que motivó el ingreso en un círculo pernicioso de gestión; en las reformas se ha ignorado la naturaleza e importancia de la policía en el sistema de justicia penal lo que ha originado que las corporaciones sean débiles y estén integradas por servidores públicos con bajos perfiles que son poco respetados por las propias instituciones y luego menospreciados por los ciudadanos.

En este escenario no se ha considerado la importancia de la burocracia profesionalizada como premisa elemental de legitimidad y gobernabilidad y, en el caso de la policía, no ha alcanzado ese estadio toda vez que no se han materializado los propósitos anunciados en la retórica discursiva vinculados a la profesionalización y, sobre todo, con otra faceta indispensable en la administración de las instituciones de las democracias prósperas que tiene que ver con la identificación, prevención y atención de los riesgos psicosociales del personal operativo.

En el segundo capítulo se revisa el caso específico de México comenzando por repasar el marco jurídico de la seguridad pública en el país desde las reformas constitucionales de 1994, la publicación de la *Ley General que Establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública*, y la emisión del primer *Programa Nacional de Seguridad Pública (1995-2000)*, como antecedentes formales del establecimiento de una arquitectura legal que regulaba las competencias, ámbitos de actuación, organización y operación de las instituciones de seguridad pública y sus operadores.

Posteriormente, se revisan los programas nacionales de seguridad pública de las administraciones que sucedieron, hasta llegar a la normatividad vigente en nuestro país que fue dividida por temáticas, haciendo especial énfasis en las relacionadas con el Sistema de Desarrollo Policial (SIDEPOL) toda vez que éste fue concebido como un mecanismo para materializar la dignificación policial.

En el tercer capítulo se revisan los riesgos profesionales generales que pueden afectar a cualquier trabajador independientemente de la función que desempeñe o el colectivo profesional al que pertenezca. De manera complementaria, se utilizan abordajes de la Organización Internacional del Trabajo con relación a la identificación de estos riesgos, legislación para atenderlos y recomendaciones generales de acuerdo a cada colectivo, así como el enfoque de protección laboral contemplado en la Ley Federal de Trabajo identificando que los policías tienen mayor vulnerabilidad de padecer riesgos profesionales que se encuentran clasificados como riesgos psicosociales.

De ellos, fueron seleccionados los que afectan de manera particular a los policías mexicanos que tienen que ver con el trabajo itinerante y a la intemperie, poder centralizado y jerárquico, exigencias psicológicas, escasos derechos y altas exigencias, carrera policial y riesgos individuales. Cabe señalar que la selección de los riesgos psicosociales que afectan a los policías mexicanos, fue el resultado del procesamiento de información cuantitativa de las 32 entidades federativas, así como de información proveniente de solicitudes de información, misma que fue complementada con información cualitativa obtenida a través de testimonios obtenidos de otros estudios relevantes.

A partir de lo anterior y de conformidad con la dogmática se estudiaron los impactos de los riesgos psicosociales con la finalidad de perfilar una serie de recomendaciones para su prevención y atención tomando como antecedente experiencias de la Unión Europea, específicamente de Francia y España.

Finalmente, en el último capítulo se revisaron las acciones impulsadas por el Estado mexicano en esta materia y se construyeron tres categorías para conocer el grado de avance en los ámbitos normativo, programático y de gestión por lo que se realizó amplio trabajo de gabinete al consultar legislación, portales electrónicos e informes de gobierno de todas las entidades federativas y realizar sendas solicitudes de información pública.

Para calificar el avance, se elaboraron matrices con cromáticas semaforizadas identificando que la entidad con mayor avance era el Distrito Federal, exponiendo que una de las razones para ubicarse en esta posición fue la creación del Centro de Atención y Canalización Psicológica para policías del Distrito Federal. Para complementar el análisis se señalaron aquellas asignaturas pendientes de desarrollar para convertirse en instancia vanguardista a nivel nacional en la construcción de política integral en beneficio de policías y la seguridad.

Finalmente, considerando que la profesionalización de la burocracia de la seguridad es una premisa elemental para legitimar las acciones de gobierno, entre las que se encuentra el uso justificado de la fuerza que permite la convivencia armónica y regulada en sociedad, es necesario proteger a los policías, en tanto actores que detentan el poder público, y atender los requerimientos generales identificados a lo largo del trabajo, por lo que se emiten una serie de recomendaciones para la edificación de una política de identificación, evaluación, prevención y atención de riesgos psicosociales para este colectivo. Esta política de fortalecimiento de las instituciones del Estado mexicano se dividió

en tres etapas consistentes en evaluar los riesgos psicosociales, construir un sistema de gestión participativo, como elemento central de gobernanza y, finalmente diseñar un plan de acción.

CAPÍTULO UNO

MARCO TEÓRICO-CONCEPTUAL

1.1 EL ENFOQUE DE LA CIENCIA POLÍTICA

Para desarrollar la presente investigación es necesario identificar elementos teórico conceptuales que sirven como ejes articuladores para describir aspectos asociados a la función primigenia del Estado, las instituciones del poder público, el uso legítimo de la fuerza, la profesionalización de la burocracia y la policía, entre otros.

Por ello es preciso discurrir desde el origen, dimensiones y alcances de las disciplinas encargadas de estudiar estos temas comenzando por la propia ciencia política en tanto ciencia integradora capaz de dialogar e incluir en los debates tópicos de conocimiento puro hasta los de interés particular que ayudan a comprender las dinámicas sociales contemporáneas, pero también retos específicos que enfrentan sociedades como la mexicana o colectivos específicos como la policía.

Antaño, “La ciencia política tuvo [...] el carácter de *scientia regia* y se justificaba su pretensión de reina de las ciencias, ya que se ocupaba de la problemática directriz de la vida buena y justa del hombre en sociedad”³. Sin embargo, con los avances científico tecnológicos y la natural evolución y actualización del conocimiento, se ha visto la necesidad de recrear nuevos paradigmas explicativos en los que convivan diferentes premisas, dogmas y principios cognitivos por lo que la ciencia política ha requerido transitar hacia esquemas de reproducción del conocimiento en los que debe colaborar y dialogar con otras disciplinas para explicar fenómenos inéditos, así como problemáticas cada vez más complejas para proponer abordajes integradores e innovadores.

Si bien para algunos autores la expresión ciencia política y su institucionalización en las Universidades⁴ es relativamente reciente en tanto “conocimiento organizado y sistémico del Estado y de las relaciones

³PANTOJA MORÁN David, *Ciencia política y análisis jurídico*, en Estudios en homenaje al Dr. Héctor Fix-Zamudio, UNAM, México, 1988, p. 550.

⁴ Con la existencia de movimientos de opinión que promovían la reforma de la política, de la administración y el Estado, se institucionaliza la enseñanza de la política y por lo que fue necesario crear centros académicos especializados entre los que se encuentran La École Libre des Sciences Politiques (1871), el primer Departamento norteamericano en la Universidad de Columbia (1890), en Nueva York o la London School of Economics and

entre éste y la sociedad [que] existe por lo menos desde Maquiavelo (1469-1527), quien es considerado, a justo título, el padre de la ciencia política moderna”⁵.

En la actualidad se define como el “conjunto de conocimientos que en la historia ha venido conformándose en torno y en relación directa con el Estado y sus relaciones con la sociedad”⁶, por tanto, sus “principales objetos de investigación son las relaciones entre el poder político y la sociedad, la consolidación institucional del poder político en una forma de dominación pública”⁷ que puede verse materializada en el Estado.

Así, siendo el estudio sobre el origen, composición, perspectivas y dinámicas entre el Estado y la sociedad, uno de los pilares de la ciencia política, en esa medida se consideró que el marco teórico que debía constituir referente dogmático para el desarrollo de la presente investigación tenía que estar asociado a las premisas, principios, categorías y conceptos relativos a esta disciplina.

En este orden de ideas, se observa que en las ciencias sociales y otras relacionadas con la ciencia política, son diversos los abordajes que se han hecho del Estado, comprendido como la “organización política soberana de una sociedad humana establecida en un territorio determinado, con independencia y determinación, bajo un régimen jurídico e instituciones que poseen autoridad y potestad para establecer las normas que regulan una sociedad, con órganos de gobierno y administración que persiguen determinados fines mediante actividades concretas”⁸.

Por ejemplo, desde una perspectiva histórica hay múltiples estudios que han procurado explicar la estructura y organización de las comunidades que existían de manera previa a lo que hoy denominamos Estado moderno. Por lo que toca al plano formal, desde la óptica del derecho, se desarrolló una denominada teoría general del Estado que tiene, entre sus máximos exponentes a Kelsen, Jellinek y Heller, quienes a través de sus aportaciones conciben al Estado como fuente jurídica.

Political Science (1895) en Londres. Cfr. VALLÉS José María, *Ciencia Política, una introducción*, Ariel, Barcelona, 2003, p. 57.

⁵ CORDOVA Arnaldo, *Op. Cit.*, p. 5

⁶ *Ibid.*

⁷ WOLFGANG Abendroth y LENK Kurt, *Introducción a la ciencia política*, Anagrama, Barcelona, 1971, p.14.

⁸ ACOSTA ROMERO Miguel, *Teoría general del derecho administrativo*, Editorial Porrúa, México, 1986, p. 40.

Desde el enfoque de la sociología política “debemos a Max Weber el estudio más coherente sobre el Estado moderno” quien considera “al Estado como forma de organización social (...)”⁹.

Aunque diferentes escuelas de pensamiento y perspectivas han enriquecido la doctrina y cuentan con aparatos críticos que las distinguen, hay algunos elementos comunes entre ellas como el reconocimiento de que el Estado es considerado como un cuerpo político organizado que tiene la “capacidad para ejercer el uso de la fuerza sobre un pueblo determinado y un territorio dado”¹⁰.

En particular desde la ciencia política se han desarrollado distintos abordajes especializados para el estudio del Estado, enfocándose en el sistema político, así como en los procesos que se desarrollan al interior de las instituciones. De hecho, la ciencia política al contar con diversos métodos para la reproducción del conocimiento, ha extendido sus áreas de interés hacia diversos ámbitos que pueden ser considerados subdisciplinas.

Al efecto, tres campos de la ciencia política son tratados de manera primordial en este trabajo. El que se encarga del “examen de las instituciones políticas que atiende a la descripción de su formación, evolución y procesos de actuación y se ocupa de actores como son las instituciones del Estado”¹¹, en este caso las encargadas de la seguridad pública; el segundo comprende el campo de “análisis de las políticas públicas, centrado en la descripción de cómo se elaboran y aplican las respuestas a las demandas de intervención pública sobre los conflictos colectivos: políticas sociales, de seguridad (...)etc.”¹²; y, finalmente, se complementa con un enfoque de política comparada, al examinar diferentes experiencias y abordajes de problemáticas similares en otras partes del mundo.

1.2 LAS APORTACIONES DE LA TEORÍA DEL ESTADO

Así como existen diversas disciplinas que han estudiado al Estado, también se encuentran diversas interpretaciones y teorías que explican sus características, funciones y orígenes. Como no es propósito de este trabajo hacer un repaso puntual de su dogmática, sólo se hará referencia brevemente a algunos autores clásicos que, por sus aportaciones, han sido referentes para comprender elementos significativos para esta investigación en tanto han explicado el origen y justificación del Estado a partir de funciones que permiten la vida en comunidad.

⁹ BACA OLAMENDI Laura y BOKSER LIWERANT Judith, *Léxico de la política*, FLACSO, Fondo de Cultura Económica, México, 2000, p. 21.

¹⁰ *Ibid.*

¹¹ VALLÉS Josep María, *Op. Cit.*, p.65.

¹² *Ibid.*, p.66.

De esta forma, durante la Edad Media, el orden y las leyes encontraban justificación en un *derecho divino* que otorgaba a algunos hombres la facultad de gobernar, situando la fuente de legitimidad y poder en Dios. Sin embargo, “la organización política de la Edad Media no permitió la existencia del Estado, en el sentido moderno de ser una unidad de dominio independiente, en lo interior y en lo exterior que actuara de modo continuo a través de sus órganos de poder propios y claramente delimitados en lo personal y en lo territorial, pues casi todas las funciones que el Estado moderno monopoliza se hallaban entonces repartidas en diversos depositarios: La Iglesia, los nobles latifundistas, los fueros y privilegios concedidos a burgos, ciudades, corporaciones etcétera, y en lo exterior al poder de reyes y príncipes estaba limitado por el del Papa y el del emperador”¹³.

El Estado moderno surge con la aparición del Estado absolutista en el siglo XVI, con la instauración de monarquías que pusieron fin a las “formaciones sociales medioevales, con su sistema de feudos y estamentos”¹⁴, cuando “los monarcas logran someter en el interior a los señores feudales y a las corporaciones y en el exterior llegan a afirmarse como un poder autónomo frente al Papa y al emperador”¹⁵.

Con ello fue necesario desarrollar nuevos argumentos que explicaran el poder político y las leyes, pues en adelante “habría que justificar la obediencia de los súbditos al poder de un soberano sin recurrir a principios trascendentales”¹⁶. De esta forma, Thomas Hobbes se convierte en el máximo exponente de la doctrina del Estado absolutista, al explicar que por el deseo de abandonar la miserable condición de guerra y la necesidad de instituir un poder lo suficientemente grande para garantizar la seguridad se instituye un pacto de cada hombre con los demás, “como si cada uno dijera a todos: autorizo y transfiero a este hombre o asamblea de hombres mi derecho de gobernarme a mí mismo, con la condición de que ustedes transfieran a él su derecho y autoricen todos sus actos de la misma manera (...) hecho esto, la multitud así unida es una persona que se denomina Estado”¹⁷.

¹³ PANTOJA MORÁN David, *Reflexiones y notas en torno a una Teoría del Estado* en Varios “Lecturas de Sociología y Ciencia Política” (Ed. J. Sánchez Azcona), México, UNAM, 1975, p. 178.

¹⁴ ORTÍZ ORTÍZ Serafín, *Función policial y seguridad pública* en RAMÍREZ MARÍN Juan, Seguridad Pública y Constitución, Editorial Porrúa, Facultad de Derecho, México, 2003, p.22

¹⁵ PANTOJA MORÁN, 1975 *Op. Cit.* , p. 178.

¹⁶ RODRÍGUEZ ZEPEDA Jesús, *Estado de Derecho y Democracia*, cuadernos de divulgación de la cultura democrática, Instituto Federal Electoral, México, 1996, p. 23.

¹⁷ HOBBS Thomas, *Leviatán o la materia, forma y poder de una república, eclesiástica y civil*, Fondo de Cultura Económica, México, 1986, p. 141.

Mediante este pacto, se otorga al soberano la facultad de autorizar toda acción bajo el supuesto de vivir apaciblemente entre sí y a cambio de protección contra otros hombres. Como consecuencias de este pacto, el poder soberano no puede ser enajenado, nadie puede protestar en su contra ni intentar cambiar su forma de gobierno y nada que haga el soberano puede ser juzgado y/o castigado por el súbdito¹⁸. La función de seguridad pública en el Estado absolutista “se fincó principalmente en el derecho penal, cuya función la desarrolló en España la Santa Inquisición (...) importaba preservar al Estado y cuidar los intereses del rey, para lo cual la nobleza y el clero diseñaron sus formas específicas de seguridad y control social, basadas en la tortura y la violencia punitiva”¹⁹.

Sería John Locke, a finales del siglo XVII, quien reformularía la teoría del contrato a partir de la noción de libertad individual irrenunciable²⁰, apareciendo así la primera formulación del Estado de derecho y sentando las bases del liberalismo político. De acuerdo con Locke “la monarquía absoluta es en realidad incompatible con la sociedad civil”²¹ y quien considere este el único gobierno posible, vivirá entonces en estado de naturaleza.

Locke explica el surgimiento de sociedades políticas que nacen de la unión voluntaria y mutuo acuerdo de hombres que obran libremente en la elección tanto de sus gobernantes como de las formas de gobierno, con el objeto fundamental de la preservación de la paz y goce y seguridad de la propiedad, sin renunciar a sus libertades individuales y estableciendo límites al poder político pues éste “no es ni puede ser en modo alguno, absolutamente arbitrario sobre las vidas y las fortunas de las gentes”²². Mediante este pensamiento se extrae una concepción de un gobierno moderado y equilibrado donde los súbditos tienen un derecho de resistencia²³.

A diferencia del Estado absolutista donde la función de seguridad estaba encaminada a preservar al Estado, en la concepción de John Locke prevalece la protección de la propiedad privada pues “cada transgresión puede ser castigada hasta el grado, y con tanta severidad, como bastare para hacer de

¹⁸ *Ibid.*, p. 145.

¹⁹ RAMÍREZ MARÍN Juan, *Op. Cit.*, p. 2.

²⁰ RODRÍGUEZ ZEPEDA Jesús, *Op. Cit.*, p. 25.

²¹ LOCKE John, *Ensayo sobre el gobierno civil*, Fondo de Cultura Económica, México, 1986, p. 51.

²² *Ibid.*, p. 80.

²³ GUASTINI Riccardo, *Sobre el concepto de constitución en varios teoría del neoconstitucionalismo*, traducción Miguel Carbonell, UNAM, Trotta, Madrid, 1996, p.48.

ella un mal negocio para el ofensor, causar su arrepentimiento y por el espanto, apartar a los demás de tal acción”²⁴.

A esta concepción que impone límites al poder político, presente en Locke, deben sumarse los aportes de Montesquieu con su teoría sobre la separación de poderes, que otros autores complementarían entendiendo a los poderes como órganos y no como funciones, es decir “ninguna de las tres autoridades es la titular de la totalidad de una función, dueña de esa función, y especializada en esa sola función; el parlamento tiene siempre participación en el poder legislativo; controla, por el contrario la ejecución de las leyes y tiene además un cierto papel jurisdiccional (...) deberán dar cuenta de su administración y justificar su conducta”²⁵. Con ello se ha formalizado una noción consistente en el confinamiento de los excesos de las instituciones del poder público y que se exagera, sobre todo, en las asociadas a la seguridad.

Posteriormente, Jean Jaques Rousseau contribuiría a la doctrina de los orígenes del Estado, introduciendo, a la visión contractualista, una concepción más acabada de soberanía. A diferencia de otros autores, esta actualización interpretativa del contrato social abandona el estado de naturaleza y se instaura en una sociedad políticamente organizada sin que ello signifique una renuncia (Hobbes) ni una delegación a una autoridad soberana (Locke), pues “Rousseau no otorga la soberanía a ningún gobernante, sino que la mantiene en el cuerpo social creado por el contrato; por lo tanto el único soberano es el pueblo mismo reunido, es decir, la comunidad política”²⁶.

A través del contrato social, Rousseau encuentra “una forma de asociación que defienda y proteja con la fuerza común de la persona y los bienes de cada asociado, y por la cual cada uno, uniéndose a todos, no obedezca sino a sí mismo y permanezca tan libre como antes”²⁷. “A partir de ese instante ya no prevalecerá sino la voluntad general”²⁸. En este contexto, “la seguridad consiste en la protección otorgada por la sociedad a cada uno de sus miembros para la conservación de su persona, sus derechos y de sus propiedades (...) el concepto de seguridad es recuperado por el discurso político de la modernidad, como un “derecho”, pero también como una obligación del poder público”²⁹.

²⁴ LOCKE John, *Op. Cit.*, p. 7.

²⁵ EISENMANN Charles, *Espíritu de las leyes y separación de poderes*, en Mélanges R. Carré de Malberg, París, Recueil Sirey, 1933, pp. 434 y 435.

²⁶ RODRÍGUEZ ZEPEDA Jesús, *Op. Cit.*, p.30.

²⁷ ROUSSEAU Juan Jacobo, *El contrato social o principios de derecho político*, Porrúa, México, 2006, p. 11.

²⁸ PEÑALOZA Pedro José, *México a la deriva y después del modelo policiaco ¿qué?*, UNAM, México, 2012, p.41.

²⁹ RAMÍREZ MARÍN Juan, *Op. Cit.*, p. 12.

Bajo esta concepción teórica se explica la caída del Antiguo Régimen, especialmente en Francia, y cobra protagonismo la ley, como una expresión de la voluntad general y de la soberanía de la nación, que materializa en un nuevo Estado denominado administrativo y legislativo que ejecuta la ley por obra de un nuevo sujeto: la administración pública, destinada cada vez más a representar al Estado en acción intentando responder a las necesidades concretas de los ciudadanos³⁰.

Este breve repaso de conceptos e ideas sirve para recordar que el conjunto de transformaciones para reconfigurar al Estado ha sido aceptado en la medida en que brinda un marco de actuación a las instancias públicas garantizando certeza jurídica, así como protección a la propiedad, integridad y vida de las personas, por lo que en adelante el Estado administrativo habrá de disponer de un aparato institucional relativo a la seguridad pública.

1.3 LAS CARACTERÍSTICAS E IMPORTANCIA DE LA BUROCRACIA DE LA SEGURIDAD Y LA GOBERNANZA EN LA POLICÍA

Hasta aquí se han revisado las teorías que explican el surgimiento del Estado y su paulatina transición hacia un modelo que comprende un sistema de pesos y contrapesos al poder público y el reconocimiento del ciudadano en sociedad que interactúa con aquel.

Cabe anotar diferentes definiciones del Estado moderno que contribuyen a enriquecer el cúmulo de elementos y categorías que se utilizarán a lo largo del trabajo. Olamendi y Bokser lo entienden como el “cuerpo político caracterizado por ser una organización dotada de la capacidad para ejercer el uso de la fuerza sobre un pueblo determinado y un territorio dado”³¹; Hall & Ikenberry lo definen como el “conjunto de instituciones, manejadas por el propio personal estatal, entre las que destaca muy particularmente la que se ocupa de los medios de violencia y coerción”³²; en tanto Max Weber lo comprende como “un instituto político de actividad continuada, cuando y en la medida en que su cuadro administrativo mantenga con éxito la pretensión del monopolio legítimo de la coacción física para el mantenimiento del orden vigente”³³.

³⁰ FIORAVANTI Maurizio, *Estado y Constitución*, en Fioravanti, Maurizio (coord.), *El Estado moderno en Europa. Instituciones y derecho*, traducción de Manuel Martínez Neira, España, Trotta, 2004., p. 24.

³¹ BACA OLAMENDI Laura y BOKSER LIWERANT Judith, *Op. Cit.*, p. 222.

³² *Ibid.*

³³ WEBER Max, *Economía y sociedad*, México, FCE, 1983, p. 43.

En síntesis, las instituciones que garantizan el orden público y la paz social son intrínsecas al Estado y un gobierno que no los refrenda pierde legitimidad y capacidad de controlar y administrar ordenadamente los asuntos públicos.

Una vez revisadas tanto diferentes teorías sobre el origen del Estado y su conceptualización en una acepción moderna, es posible asegurar que la función primigenia del Estado es la seguridad y en esa medida es éste quien detenta el monopolio de la fuerza legítima, mismo que se materializa, con los respectivos controles y límites, a través de las instituciones policiales.

De manera concreta, esta concepción del Estado puede advertirse en nuestra Constitución, pues la seguridad pública es, de acuerdo con el artículo 21, una función a cargo de la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios, que tiene como fines salvaguardar la integridad y derechos de las personas, así como preservar las libertades, el orden y la paz públicos. En este orden de ideas, por mandato legislativo la función de seguridad pública se realiza por conducto de las instituciones policiales y de procuración de justicia que, dicho de otra forma “el poder de dominación del Estado, se ejerce a través de sus leyes y su burocracia”³⁴.

Debemos a Max Weber la conceptualización de la burocracia, como forma de organización propia del Estado moderno que más tarde se transformó en un modelo organizativo que adoptó la empresa capitalista³⁵ que, en la medida en que promovía la profesionalización y el ejercicio de sus facultades con matices técnicos, reproducía mecanismos de dominación legal y efectiva.

“El tipo más puro de dominación legal es aquel que se ejerce por medio de un cuadro administrativo burocrático”³⁶ que se compone de funcionarios individuales que son libres pues se deben sólo a los deberes objetivos de su cargo, actúan en jerarquía y con competencias administrativas rigurosas, en virtud de un contrato o sea sobre la base de libre elección según calificación profesional que fundamenta su nombramiento –en el caso más racional: por medio de ciertas pruebas que certifican su calificación-, asimismo son retribuidos en dinero, con sueldos fijos, con derecho a pensión las más de las veces, pueden ser revocados por quien manda y su retribución está en función del rango jerárquico y estabilidad en el cargo, el cual ejercen como su única o principal profesión.

³⁴ PEÑALOZA Pedro José, *Op. Cit.*, p. 39.

³⁵ URIARTE Edurne, *Introducción a la ciencia política*, Tecnós, España, 2002, p. 206.

³⁶ WEBER Max, *Op. Cit.*, p. 176.

Asimismo, tienen ante sí una carrera o perspectiva de ascensos y avances por años de ejercicio, o por servicios o por ambas cosas, según juicio de sus superiores, trabajan por completa separación de los medios administrativos y sin apropiación del cargo y están sometidos a una rigurosa disciplina y vigilancia administrativa³⁷.

De manera particular, pese a que en la cadena de seguridad pública confluyen una gran cantidad de actores entre los que se encuentran agentes del ministerio público, peritos, jueces, policías de diferentes agrupaciones y personal administrativo, para fines de este trabajo se estudiará solamente el eslabón correspondiente a la policía uniformada o preventiva, es decir “al cuerpo que mantiene el orden material externo y la seguridad del gobierno y de los ciudadanos a los que ampara la legislación vigente”³⁸, que previene e “investiga la comisión de delitos y trata de detener a los autores y demás responsables para ponerlos a disposición de los tribunales competentes”³⁹.

Los cuerpos policiales en contextos democráticos deben regirse por ciertos principios⁴⁰ que son congruentes con el respeto a los derechos humanos, la actuación en un marco jurídico, el empleo de la fuerza en caso necesario y la cercanía con la ciudadanía a la que sirven, pero a la vez de la que son parte pues “la policía es el público y el público es la policía”⁴¹.

³⁷ *Ibíd.*

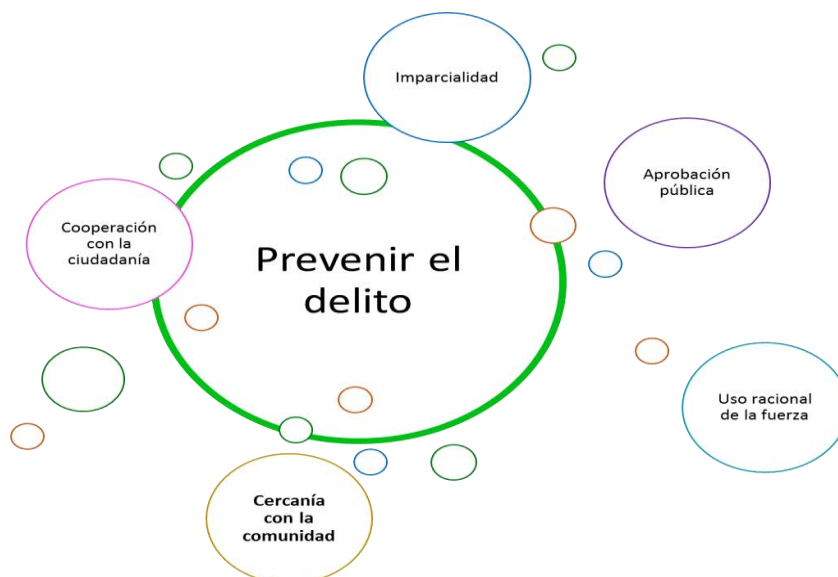
³⁸ KÁRAM Adolfo, *La unificación de mandos de las policías federales en México como estrategia de seguridad pública. Hacia un nuevo modelo de policía federal en México*, Miguel Ángel Porrúa, Benemérita Universidad Autónoma de Puebla, (BUAP), México, p. 159.

³⁹ *Ibíd.*

⁴⁰ Los principios del deber ser de la policía fueron sentados por Sir Robert Peel en el siglo XIX, al crear la figura de policía británico popularmente conocido como *bobby*.

⁴¹ KÁRAM Adolfo, *Op. Cit.*, p.162.

Gráfico 1
Principios del deber ser de la policía



Fuente: Elaboración propia con base en Peel citado en KÁRAM Adolfo, *La unificación de mandos de las policías federales en México como estrategia de seguridad pública. Hacia un nuevo modelo de policía federal en México*, México, Miguel Ángel Porrúa, Benemérita Universidad Autónoma de Puebla, (BUAP), 2012.

De esta forma son los policías quienes materializarán la función primigenia del Estado, considerando también que ésta es precondition para el ejercicio de otros derechos pues, “sin seguridad, ni la economía, ni la familia, ni la escuela, ni la cultura, ni la vida en comunidad pueden funcionar bien. La seguridad es, en ese sentido, el primer derecho de los ciudadanos y la primera responsabilidad del Estado. El poder coercitivo del Estado es, por lo tanto, el principal poder del Estado porque la certeza de estar protegido en la vida, el patrimonio y los derechos humanos son condiciones para todo lo demás”⁴².

Asimismo, en la medida en que un Estado brinde seguridad podrá ejercer autoridad legítima sobre un territorio, exteriorizando así madurez institucional que garantiza la prevalencia de un orden preestablecido. En suma, si se asume que “el Estado se desarrolla a partir del monopolio de la violencia, es decir, en torno a la capacidad que tenga una clase gobernante de ejercer autoridad sobre un territorio determinado para proteger a quienes en éste habitan *entonces* el⁴³ proceso de

⁴² VILLALOBOS Joaquín, *Bandidos, Estado y ciudadanía*, en Revista Nexos 1° de enero 2015, México, p.3.

⁴³ Las cursivas son más.

legitimación de ese monopolio ante la sociedad es fundamental para la madurez institucional de un país”⁴⁴.

De igual forma, la legitimación del monopolio debe ampliarse al ámbito interno, es decir debe existir convencimiento de los funcionarios que ejecutan las acciones de una institución, pues no se puede soslayar que cuando una organización pública no cuenta con estructuras de participación pierde legitimidad interna y limita su capacidad de gobierno.

Por ello, la madurez de las instituciones policiales y su legitimación endógena, estará condicionada en gran medida por la participación de sus miembros en la toma de decisiones, de ahí la preocupación por recoger y atender sus principales demandas para desarrollar su trabajo en condiciones óptimas que retribuya en justa medida, en los órdenes individual, familiar y colectivo, los riesgos y exigencias de la labor que ejercen.

Como antecedente importante hay que considerar que, hasta hace unos cuantos años, el Estado mexicano no contaba con un modelo formal y explícito de seguridad pública, por lo que pensar en establecer un subsistema de participación interna de los policías constituía todavía materia pendiente.

Cierto es que desde antes de la instauración del modelo formal se disponía de instituciones asociadas al sistema de justicia penal como policías uniformados, instancias de investigación, juzgados y centros de detención y aplicación de sanciones, pero éstos trabajaban de forma aislada y sin un sentido holístico que les permitiera ejercer adecuadamente su función.

Estas instancias fueron funcionales en un sistema vertical y autoritario como el prevaleciente después de la Revolución mexicana, pero lo cierto es que sus mecanismos de control eran irracionales, arbitrarios, enérgicos y aplicaban la justicia con amplio margen de discrecionalidad.

De hecho, el concepto de seguridad pública desde un punto de vista integral, en el que se asociaban competencias y facultades de distintas instancias de gobierno, no estuvo presente en el orden jurídico nacional hasta 1994 cuando se realizaron modificaciones a la Constitución y se instruyó a redactar legislación secundaria para crear el Sistema Nacional de Seguridad Pública, tal como se explica en el capítulo siguiente.

⁴⁴ *Ibíd.*

Es decir, apenas hace poco más de 20 años se cuenta con un modelo incipiente de organización completo y sistémico de la función, pero que no ha terminado de traducirse en mejores condiciones de seguridad para los mexicanos, efecto que sobresale en esta época pues se vive una de las crisis de inseguridad y violencia más significativas de la historia posrevolucionaria.

Sin embargo, lo que se ha presenciado de 1994 a la fecha es que las propias instituciones y sus dirigentes han obrado perversamente al realizar cambios cosméticos y emitir discursos retóricos de aplicación irrestricta de la ley a cualquier costo, cuando en realidad los funcionarios de las instituciones policiales, que suman en nuestro país más de medio millón de personas⁴⁵, no han sido profesionalizados ni preparados adecuadamente a pesar de que su responsabilidad es altamente delicada y exigente.

Desde esta óptica, en este trabajo se reflexionó sobre la necesidad de recrear las instituciones del Estado mexicano para modernizarse y marchar de forma armónica.

En esta urgente transformación del Estado mexicano apenas se han comenzado a desarrollar los aparatos de institucionalización pertinentes, mediante nuevas figuras organizacionales y normativas para que cada servidor público del área y cuerpo de seguridad pública realice adecuadamente su función.

De hecho, desde el punto de vista dogmático lo que se pretende en esta investigación es mostrar una faceta más que no ha sido abordada en nuestro país que contribuiría a derivar en mejores resultados. Esto es, que el modelo se encuentre respaldado por instituciones sólidas e integradas por funcionarios capaces de controlar eficazmente conductas violentas y delictivas, es decir, por una burocracia profesionalizada de la seguridad.

Una de las expresiones del proceso de legitimación a partir de la participación de los individuos en la toma de decisiones es la gobernanza, misma que representa otro de los campos estudiados por la ciencia política. En una de sus acepciones gobernanza significa “la posibilidad de acordar reglas del juego que permitan la consolidación ordenada de estos consensos y garanticen su estabilidad lo que

⁴⁵ Solicitud de información pública con folio 2210300057014

implica recoger demandas, acceso a la información, transparencia de los procesos, rendición de cuentas, evaluación y control ciudadano de las políticas públicas”⁴⁶.

Desde este enfoque, si la administración pública no es capaz de canalizar las demandas de actores estratégicos entre los que se encuentran los sindicatos, gobierno, ejército y partidos políticos, entonces éstos tendrán capacidad suficiente para impedir o perturbar el funcionamiento de las reglas, por ello, la gobernanza es uno de los ejemplos de las modificaciones que deben transformar las actuales estructuras de gobierno pues en estructuras verticales como las de seguridad normalmente no se toman en cuenta las opiniones de los funcionarios rasos, así que ahora para contar con legitimidad se tendrán que hacer consideraciones de esta naturaleza y generar dinámicas participativas a través de mecanismos que brinden el derecho de asociación e integración como pueden ser los sindicatos de policías o, bajo una perspectiva más contemporánea, mediante la promoción de asociaciones o colegios que recojan los puntos de vista de todos los agremiados o afiliados y adapten las estructuras administrativas.

Estas ideas, entre otras, constituyen algunos de los elementos pragmáticos que deben ser objeto de estudio de la ciencia política pues, al ser debidamente tratados desde las aulas y la investigación académica, pueden contribuir a erigir instituciones más sólidas y empáticas con la sociedad y a fortalecer el Estado mexicano.

⁴⁶ CELEDÓN y ORELLANA 2003, en Mayorga, F. & Córdova, E., 2007, “*Gobernabilidad y Gobernanza en América latina*”, Working Paper NCCR Norte-Sur IP8, Ginebra. No publicado, p.8. Disponible en <http://www.institut-gouvernance.org/es/analyse/fiche-analyse-334.html>. Consultado 17 diciembre de 2014.

CAPÍTULO DOS

MARCO NORMATIVO, PROGRAMÁTICO Y PRESUPUESTAL DEL SISTEMA DE DESARROLLO POLICIAL EN MÉXICO

El 5 de diciembre de 1994 el titular del poder Ejecutivo, Ernesto Zedillo, envió a la Cámara de Senadores una serie de propuestas para reformar diversos artículos de la Constitución relacionados con el sistema de justicia penal; particularmente sometió al poder legislativo, la modificación de los artículos 21 y 73, en su fracción XXIII, que dio lugar a la posterior creación del Sistema Nacional de Seguridad Pública⁴⁷.

Estas iniciativas no fueron fortuitas, el Programa Nacional de Seguridad Pública 1995-2000 recopiló en retrospectiva un diagnóstico que señalaba un conjunto de circunstancias que obligaban a actualizar y armonizar el orden jurídico nacional en la materia pues las condiciones de seguridad se habían deteriorado y las instituciones no contaban con el instrumental necesario para enfrentar nuevos retos.

Con la escasa información que se disponía en ese entonces, se elaboró análisis identificando que entre 1990 y 1994 la incidencia delictiva, entendida como la estadística de delitos denunciados del fuero común ante el Ministerio Público, había crecido un 13%. Asimismo, el 14% de los municipios constituidos hasta 1994⁴⁸ no contaban con policías, mientras que 31% tenían un estado de fuerza de entre uno y diez elementos⁴⁹.

⁴⁷El Sistema Nacional de Seguridad Pública tiene un único antecedente formal e histórico de acuerdo con Sandoval Ulloa, que se encuentra en el ACUERDO del presidente de la República por el que se crea la Coordinación de Seguridad Pública de la Nación, publicado el 26 de abril de 1994. El presidente Carlos Salinas de Gortari consideró que las circunstancias por las que atravesaba el país requerían que los cuerpos de seguridad pública se encontraran debidamente coordinados en el orden nacional, a efecto de lograr mayor eficacia en el ejercicio de sus funciones. La Coordinación de Seguridad Pública, dependiente del ejecutivo federal, tendría entre sus facultades coordinar las acciones en materia de seguridad pública nacional, proponer y establecer canales de comunicación eficaces y oportunos con las Secretarías de Gobernación, Defensa y Marina, entre otras. (SANDOVAL ULLOA José G, *Introducción al Sistema Nacional de Seguridad Pública*, México, Secretaría de Gobernación, 2000, 1 edición, p. 12).

El ACUERDO, está disponible en: http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=4690669&fecha=26/04/1994. Consultado 19 abril 2014.

⁴⁸De acuerdo con Información del Centro Nacional de Estudios Municipales de la Secretaría de Gobernación, en 1994 se encontraban constituidos 2,395 municipios.

⁴⁹ Poder Ejecutivo Federal, Secretaría de Gobernación, *Programa Nacional de Seguridad Pública 1995-2000*, México. 1996, pp. 11-17.

Desde entonces se identificaban problemas estructurales que impedían cumplir con la función de forma homogénea. Por ejemplo, los salarios de los policías diferían drásticamente entre las distintas demarcaciones del país; un policía del Distrito Federal ganaba tres veces más que uno de Tapachula realizando las mismas funciones, violentando el artículo 123, apartado B, fracción V (a trabajo igual, corresponderá salario igual), y el artículo 86 de la Ley Federal de Trabajo (a trabajo igual, desempeñado en puesto, jornada y condiciones de eficiencia también iguales, debe corresponder salario igual), demostrando la ausencia de una política salarial uniforme en todo el país.

La inversión en infraestructura policial preventiva era otra faceta que evidenciaba carencias pues apenas representaba el 0.007% del Producto Interno Bruto. Incluso, del recurso fiscal presupuestado en 1994 para infraestructura de seguridad pública, la capacitación apenas representó el 8 por ciento.⁵⁰

Este escaso presupuesto impedía contar con la infraestructura material y humana mínima para formar elementos con conocimientos básicos para desempeñar adecuadamente su función. En ese entonces se estimaba que la duración promedio de un curso básico de capacitación policial en el país era de 4.5 meses, mientras que en Alemania, Austria, Dinamarca o Finlandia el curso tenía una duración de entre 32 y 36 meses⁵¹.

Al mismo tiempo se tenía que lidiar con una plantilla que muy probablemente no estaría en condiciones de asimilar programas de capacitación más sofisticados toda vez que el Ejecutivo había identificado que el 55.6% de los policías se encontraban en el rango escolar “sin instrucción, primaria incompleta y primaria completa”.⁵²

Desde aquellos años en el Programa Nacional de Seguridad Pública, el Ejecutivo advertía que el mal desempeño de la policía se explicaba por este conjunto de deficiencias que se sintetizaban en la falta de profesionalización y capacitación, ausencia de controles y criterios de valoración, admisión y contratación del personal, largas horas de trabajo, inestabilidad laboral, alta rotación y, por ende, bajos salarios.

Paralelamente, la ausencia de registros y expedientes de los miembros de las corporaciones, permitía que los funcionarios que incurrieran en delitos, tuvieran posibilidad de emigrar hacia otras corporaciones de policía, o a grupos delictivos, sin ser identificados y mucho menos sancionados.

⁵⁰ *Ibid.*, p.12

⁵¹ *Ibid.*, p. 39.

⁵² *Ibid.*, p.40

En ese contexto, tras proceso legislativo rápido, expedito y sin cuestionamientos se aprobó la modificación del artículo 21 constitucional, programada para entrar en vigor el 31 de diciembre de 1994 y publicada en el Diario Oficial de la Federación (DOF) para quedar como sigue⁵³:

“(...) La seguridad pública es una función a cargo de la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios, en las respectivas competencias que esta Constitución señala. La actuación de las instituciones policiales se regirá por los principios de legalidad, eficiencia, profesionalismo y honradez. La Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios se coordinarán en los términos que la ley señale, para establecer un Sistema Nacional de Seguridad Pública (SNSP) (...)”.

Luego de este proceso, el investigador Sandoval Ulloa refirió cómo, de forma inédita, en la Carta Magna se reconoció la existencia e importancia de las instituciones de seguridad pública y la necesidad de regularlas para dignificar la función y a los servidores públicos que las integraban: “Debe destacarse que nuestra Constitución, es la primera vez que incorpora una referencia a las corporaciones policiales y lo hace ahora para dignificar y enaltecer su función como un reconocimiento al servicio que prestan a la sociedad pero, también resaltando características y cualidades del propio servicio para promover que se presente de tal manera que sea útil y socialmente benéfico”⁵⁴.

En tanto que la fracción XXIII, del artículo 73, fue adicionada para facultar al Congreso a expedir leyes que establecieran las bases de coordinación, así como para organizar a las instituciones de seguridad pública en materia federal, de conformidad con el artículo 21.

2.1 LEY GENERAL QUE ESTABLECE LAS BASES DE COORDINACIÓN DEL SISTEMA NACIONAL DE SEGURIDAD PÚBLICA(LGEBCSNSP)

Una vez facultado el Congreso para discutir y aprobar la ley reglamentaria del 21 constitucional, ésta se materializó un año más tarde mediante la publicación de la *Ley General que Establece las Bases de*

⁵³ DECRETO mediante el cual se declaran reformados los artículos 21, 55, 73, 76, 79, 89, 93, 94, 95, 96, 97, 98, 99, 100, 101, 102, 103, 104, 105, 106, 107, 108, 109, 110, 111, 116, 122 y 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Publicado en el Diario Oficial de la Federación (Primera Sección) del 31 de diciembre de 1994.

⁵⁴ SANDOVAL ULLOA José G, *Op. Cit.*, p. 109. De acuerdo con el autor, antes de la reforma al 21 constitucional el artículo 16 se refería a reglamentos sanitarios y de policía cuya violación admitía visitas domiciliarias por parte de la autoridad administrativa y el artículo 115 hacía referencia a los servicios de seguridad privada y tránsito que correspondía prestar al municipio.

Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública (LGEBCSNSP), al publicarse el 11 de diciembre de 1995 en el DOF.

A partir del diagnóstico genérico que antecede, el Ejecutivo fijó una ruta de transformación que implicaba cambios normativos, institucionales y programáticos que debían considerar aspectos fundamentales como la división de poderes, pero también la organización política del país que atravesaba por una transición caracterizada por la conclusión de un sistema presidencial monolítico y la incorporación de operadores autónomos en los distintos órdenes de gobierno.

Por ello, en la exposición de motivos de la iniciativa para expedir la LGEBCSNSP, el Ejecutivo afirmó que “A través de la coordinación entre la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios y respetando absolutamente su competencia, soberanía y autonomía se deben establecer las bases para consolidar un Sistema Nacional que satisfaga estándares de calidad en el servicio de la Seguridad Pública. Con lo anterior se fortalecen las vías de colaboración concurrente entre las instancias y mecanismos de autoridad, dando origen a la corresponsabilidad necesaria para atender el problema de inseguridad pública a nivel nacional”⁵⁵.

A partir del análisis de la exposición de motivos, es posible identificar tres temas prioritarios en la construcción del incipiente modelo nacional de seguridad pública que son la coordinación, la creación de un Sistema Nacional de Seguridad Pública y de ahí, uno más que estaba orientado a constituirse en pilar de la política nacional en la materia, relacionado con un sistema de carrera policial y la profesionalización, temas que a pesar de ser referidos permanentemente a partir de ese momento en múltiples alusiones en el diseño formal de la estrategia y en el discurso político, registran avances irregulares pues en los hechos han sido erráticos, incompletos e ineficaces, tal y como se demostrará a lo largo de la investigación.

En esta última asignatura, se hacía referencia precisamente a la creación de un sistema de carrera policial que comprometía la coordinación para establecer “procedimientos para regular la formación, ingreso, permanencia, promoción y retiro de los miembros de las instituciones policiales; los sistemas disciplinarios así como estímulos y recompensas”⁵⁶.

⁵⁵ Exposición de motivos de la LGEBCSNSP recuperado en Sandoval Ulloa, *Op. Cit.*, p. 230.

⁵⁶ *Ibid*, p. 233.

En este contexto, la coordinación también se posicionó como uno de los conceptos clave por dos razones. Primero, porque es antagónico a la subordinación presidencial que había caracterizado al sistema político mexicano que sometió durante 70 años a las instituciones locales: “Los espacios de coordinación, simplemente no eran necesarios, puesto que el sistema se regía por ámbitos de subordinación”⁵⁷.

Segundo, debido a la ausencia de una arquitectura legal sólida que regulara con detalle las competencias y ámbitos de actuación de las instituciones de seguridad pública, obligando a sus operadores a establecer criterios mínimos y homogéneos de organización y operación.

En ese sentido, antes de la emisión de normatividad, existía un espacio de subordinación que fomentaba la discrecionalidad, la inconformidad y la desarticulación de acciones. A partir de la LGEBCSNP, se sentaron criterios mínimos de coordinación entendida para efectos de este trabajo como “la fijación de medios y de sistemas de relación que hagan posible la información recíproca, la homogeneidad técnica y determinados aspectos y la acción conjunta de autoridades estatales y comunitarias en el ejercicio de sus respectivas competencias”⁵⁸ (...) “la coordinación debe darse por lo tanto con base en operativos consensuados que permita determinar quién y cuándo va a actuar en un incidente tipo. Debe efectuarse una planificación previa entre iguales, entre diferentes intervinientes en los que ninguno está superior ni inferior a otro, sino que cada uno participa al lado del otro en la resolución del incidente”⁵⁹.

De hecho, la incorporación de una visión sistémica inducía la materialización de estas premisas, así en la exposición de motivos de la LGEBCSNP se expresaba que se debía contar con un sistema que regulara “la organización, administración, operación policial y modernización tecnológica; la asignación de recursos para la seguridad pública, incluido el financiamiento conjunto; el suministro, intercambio y sistematización de todo tipo de información sobre seguridad pública; las acciones y operaciones

⁵⁷ MENDOZA MORA Carlos, *Coordinación interinstitucional y no subordinación en materia de seguridad pública* en “Confluencia XXI, Revista de pensamiento político”, Núm.14. Julio-septiembre, 2011, p. 127.

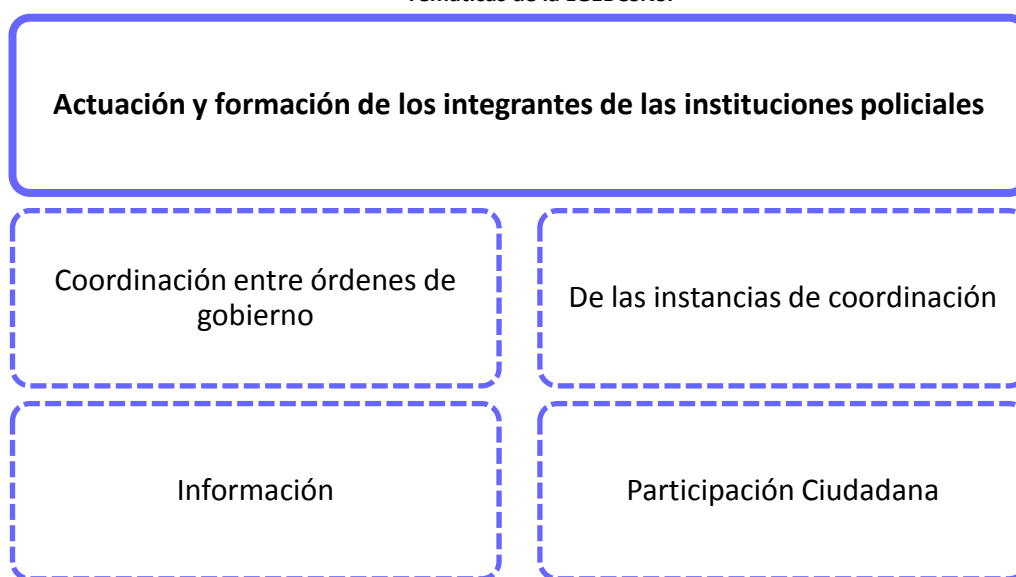
⁵⁸ Ministerio de Sanidad y Política Social de España, recuperado en MENDOZA MORA Carlos, *Op. Cit.*, p. 138.

⁵⁹ Gobierno de Canarias, recuperado en MENDOZA MORA Carlos, *Op. Cit.*, p. 129.

policiales conjuntas; la regulación y control de los servicios privados de seguridad; y las relaciones con la comunidad y fomento de la cultura de prevención de infracciones y delitos”.⁶⁰

De esta forma, en 54 artículos, divididos en 5 grandes temáticas, se creó una Ley que tuvo por objeto determinar los elementos y mecanismos para la integración y funcionamiento del Sistema Nacional de Seguridad Pública, así como las instancias, instrumentos, políticas y servicios que permitirían la coordinación entre la Federación, los Estados, el Distrito Federal y los Municipios.

Gráfico 2
Temáticas de la LGEBCSNP



Fuente: Elaboración propia con base en LGEBCSNP

Para los fines de este trabajo se pondrá énfasis en dos aspectos de la LGEBCSNP: El primero relativo al Consejo Nacional de Seguridad Pública (CNSP), por constituirse como la instancia superior de coordinación y definición de políticas públicas en la materia, con facultades para promover la homologación y desarrollo del modelo policial. El segundo aspecto es la actuación y formación de los integrantes de las instituciones policiales, por representar el capital humano que implementaría las acciones.

Así, se creó el CNSP como instancia máxima de decisión para fijar criterios de coordinación del SNSP. Este Consejo estaría integrado por el Secretario de Gobernación, quien lo presidiría, los gobernadores de los Estados, el Secretario de la Defensa Nacional, el Secretario de Marina, el Secretario de

⁶⁰ Exposición de motivos de la LGEBCSNP, recuperado en SANDOVAL ULLOA, *Op. Cit.*, p. 230

Comunicaciones y Transportes, el Procurador General de la República, el Jefe de Gobierno del Distrito Federal y un Secretario Ejecutivo⁶¹.

El artículo 9 señalaba que las autoridades competentes de la Federación, los Estados, el Distrito Federal y los Municipios debían coordinarse, entre otras cosas, para:

I. Integrar el Sistema Nacional de Seguridad Pública,(...) III. Desarrollar los lineamientos, mecanismos e instrumentos para la mejor organización y funcionamiento de las instituciones de seguridad pública y para la formación de sus integrantes,(...) y V. Formular propuestas para el Programa Nacional de Seguridad Pública, así como para llevarlo a cabo y evaluar su desarrollo.”

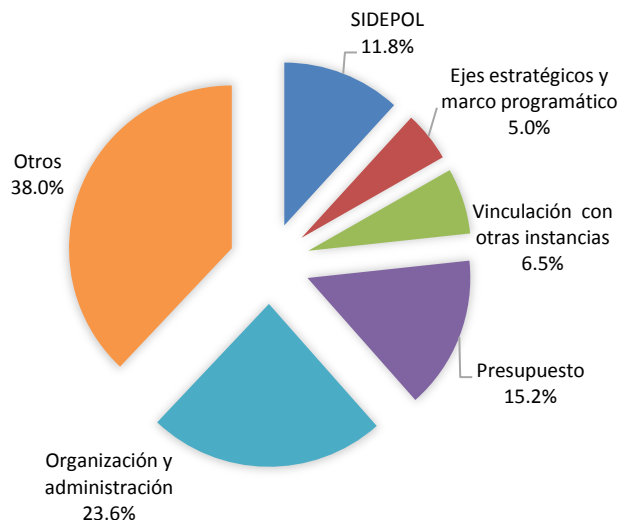
En tanto que el artículo 10 señalaba que la coordinación comprendería, entre otras, materias relacionadas con el recurso humano que no tenían precedente en el orden nacional.

“I. Procedimientos e instrumentos de formación, reglas de ingreso, permanencia, promoción y retiro de los miembros de las instituciones policiales.... y II. Sistemas disciplinarios así como estímulos y recompensas”.

En este orden de ideas, se hizo búsqueda y recuento de los acuerdos tomados en el seno del Consejo Nacional de Seguridad Pública entre 1996 y 2013, con el objeto de destacar la trascendencia de esta instancia como rectora en la materia e identificar las materias atendidas como se muestra en la gráfica.

⁶¹ Actualmente, el Consejo Nacional de Seguridad Pública se integra por el Presidente de la República quien lo preside, los titulares de la SEGOB, SEDENA, SEMAR, PGR, los gobernadores de los Estados, el jefe de gobierno del Distrito Federal y el Secretario Ejecutivo del Sistema.

Gráfico 3
Acuerdos del CNSP 1996-2013



Fuente: Elaboración propia con base en revisión de Acuerdos del CNSP 1996-2013.

Así, a lo largo de 35 reuniones ordinarias y 2 extraordinarias, el CNSP tomó 382 acuerdos concentrados en materias relativas al presupuesto, vinculación con otras instancias y pronunciamientos sustanciales para la definición de políticas públicas relativas. Es importante destacar que el 11.8% de los acuerdos están relacionados con el Sistema de Desarrollo Policial (SIDEPOL), entendido como concepto amplio que agrupa lo relacionado a profesionalización, servicio profesional y otros aspectos asociados a los que se aludirá más adelante.

Por otra parte, en materia de carrera policial, el artículo 23 establecía, por primera vez, que ésta constituía el componente básico para la formación de los integrantes de las instituciones policiales, que permitiría cumplir con principios de actuación y desempeño elementales por lo que tenía que incorporar “requisitos y procedimientos de selección, ingreso, formación, capacitación, adiestramiento, desarrollo, actualización, permanencia, promoción y separación del servicio así como su evaluación”.

Finalmente, el artículo 24 indicaba la obligatoriedad de que la carrera policial se estableciera con carácter permanente, de manera coordinada y que las legislaciones federal, estatales y del Distrito Federal procuraran dignificar las corporaciones policiales de acuerdo con el riesgo de las funciones así como de las posibilidades de cada entidad.

2.2 EL PROGRAMA NACIONAL DE SEGURIDAD PÚBLICA 1995-2000

Dando cumplimiento a la LGEBCSNSP y en congruencia con el Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000, que retomó los resultados de 6 foros de Consulta Regional que abordaron la materia⁶², en julio de 1996 se publicó el *Programa Nacional de Seguridad Pública 1995-2000* (PNSP) que constituyó una guía de trabajo para orientar las acciones prioritarias e inmediatas que debían realizar todas las instituciones de seguridad pública e instancias de coordinación a lo largo del territorio nacional.

Como un reflejo de la prioridad que representaba el tema, en el texto del PNSP se señalaban las razones de su publicación y el enfoque que se le daría. Su elaboración se había realizado con base “en un profundo ejercicio federalista, como respuesta del Gobierno de la República a la demanda de la sociedad por un servicio público de seguridad altamente confiable y profesional”⁶³ que tenía el objeto central de lograr la “articulación sistemática de las funciones institucionales, normas y acciones de los tres órdenes de gobierno, en torno a una política nacional que responda a las necesidades y responsabilidades actuales del Estado Mexicano de garantizar mediante la justa aplicación de la ley, la seguridad de las personas y el pleno goce de sus derechos”⁶⁴.

Con este antecedente, la primera sesión del Consejo Nacional de Seguridad Pública se realizó en 1996, reunión que se aprovechó para proponer y aprobar, precisamente, el Programa Nacional de Seguridad Pública.

En este primer referente nacional en la materia, se establecieron 11 ejes centrales señalando objetivos, estrategias específicas y líneas de acción para la consecución de sus fines.

⁶² Para integrar el Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000 se celebraron 6 foros de consulta regional en los cuales se abordaron temas relacionados con la seguridad pública, como la profesionalización de la policía preventiva, la revalorización y dignificación policial, el sistema nacional de información, entre otros.

⁶³ Poder Ejecutivo Federal. Secretaría de Gobernación. *Op cit.*, p. 1.

⁶⁴ *Ibid.*, p.57.

Gráfico 4
Ejes centrales del PNSP 1995-2000



Fuente: Elaboración propia con base en PNSP 1995-2000

Para efectos de este trabajo, sólo se hace referencia a los ejes de Condiciones y Riesgos Laborales, así como al de Capacitación por ser los relacionados con el recurso humano o burocracia de la seguridad considerado uno de los ejes articuladores de la reforma en la materia. El primero de ellos tuvo como objeto “Eleva y dignifica la calidad de vida y condiciones de trabajo de los miembros de las instituciones policiales, mediante la implantación de un régimen laboral que contemple percepciones justas y prestaciones sociales acordes al grado de riesgo de la tarea de los policías”⁶⁵.

La estrategia central definida por el Ejecutivo consistió en establecer los criterios que precisaran los procedimientos y reglas de ingreso, servicio, permanencia, promoción y retiro de los miembros de las instituciones policiales, mediante líneas de acción a corto y mediano plazo, así como otras de carácter permanente. Para ello se establecieron las siguientes acciones para el corto y mediano plazo y las de carácter permanente.

⁶⁵ *Ibíd.*, p. 71.

Tabla 1
Líneas de acción PNSP 1995-2000

Corto plazo	Mediano Plazo	Permanentes
<p>-Elaborar el marco de reglas de conducta policial, que señalen estímulos, condecoraciones, reconocimientos, recompensas y sanciones, atendiendo al grado de lealtad y eficacia mostradas en el servicio y en el respeto a los derechos humanos.</p> <p>-Ordenar normas específicas que regulen los sistemas de selección, reclutamiento, ingreso, reingreso, promoción, permanencia y retiro de los integrantes de las corporaciones de seguridad.</p>	<p>-Institucionalizar el servicio civil de carrera policial.</p> <p>-Elaborar y aplicar un régimen de condiciones laborales como parte del servicio civil de carrera policial, que contemple derechos y obligaciones de miembros de las instituciones.</p>	<p>-Definir políticas de planeación, administración y operación de las instituciones policiales del país, considerando criterios para fijar las percepciones de sus miembros, por el nivel académico y de formación, antigüedad, riesgos de trabajo y desempeño en el servicio.</p> <p>-Diseñar e impulsar otras normas análogas que favorezcan la profesionalización de las actividades policiales en sus diferentes tipos y funciones.</p>

Fuente: Elaboración propia con base en PNSP 1995-2000

Por otra parte, en el eje estratégico referente a capacitación, se señala acción específica para constituir la Academia Nacional de Seguridad Pública, toda vez que representaba el medio para diseñar y desarrollar los elementos de formación de los miembros de las instituciones policiales en todos los niveles.

En ese sentido, mediante acuerdo aprobado en la II Sesión del Consejo Nacional de Seguridad Pública del 4 de noviembre de 1996, se establecieron las *Bases para el Desarrollo del Servicio Nacional de Apoyo a la Carrera Policial* y para la Constitución de la Academia Nacional de Seguridad Pública.

De acuerdo con dichas *Bases*, el Servicio Nacional de Apoyo a la Carrera Policial, era el conjunto de políticas, normas y acciones coordinadas entre los tres niveles de gobierno, para instaurar y desarrollar la carrera policial mediante la profesionalización del personal de las instituciones de seguridad pública. Las acciones coordinadas serían encaminadas a efecto de uniformar los requisitos y procedimientos de reclutamiento, selección, ingreso, capacitación, permanencia, promoción, depuración, evaluación y dignificación de los integrantes de todas las corporaciones de policía.

De esta manera, el Servicio Nacional de Apoyo a la Carrera Policial, es el primer antecedente de orden general, del servicio profesional de carrera en la materia, creado en cumplimiento a lo dispuesto por el artículo 24 de la LGEBCSNP que instruía a la Federación, Estados, Distrito Federal y municipios a establecer con carácter de obligatorio y permanente el servicio nacional de apoyo que homologara procedimientos y buscara los contenidos mínimos de planes y programas para la formación de los integrantes de las instituciones policiales.

Derivado del acuerdo CNSP 09/96, la Academia Nacional de Seguridad Pública quedó constituida como instrumento rector que tenía a cargo, mediante un Consejo Técnico formado por los titulares de todos los colegios, academias, institutos y direcciones de formación, la coordinación de los planteles y centros de formación policial del país y funcionaría como herramienta fundamental para materializar el Servicio Nacional de Apoyo a la Carrera Policial.

Para ello, la Academia promovería la suscripción de convenios con estados y municipios que contaran con institución de formación policial, para vincularlos al Servicio Nacional de Apoyo a la Carrera Policial.

Por otra parte, “apunta el acuerdo de referencia que la carrera policial se sustenta en: los procesos permanentes de formación, un régimen de disciplina y estímulos y un esquema de condiciones laborales y sociales, acordes al grado de riesgo de la función policial y en concordancia con las posibilidades presupuestales y ordenamientos legales en la materia”⁶⁶. En ese sentido, se encuentra un primer antecedente no sólo del servicio profesional de carrera policial, sino del Sistema de Desarrollo Policial (SIDEPOL), al que se hará referencia más adelante.

⁶⁶ Recuperado en SANDOVAL ULLOA José G, *Op cit.* ,p. 117.

Gráfico 5
Instancias, órganos y funciones del Servicio Nacional de Apoyo a la Carrera Policial

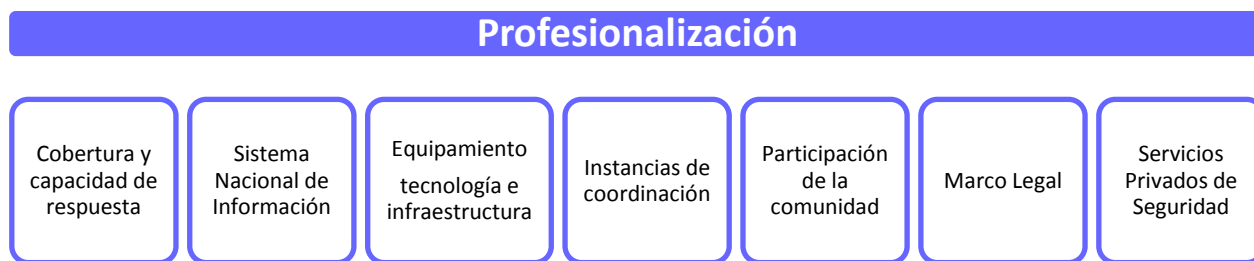


Fuente: Elaboración propia con base en SANDOVAL ULLOA José G. *Op. cit.* p.137

Dos años más tarde, la Secretaría de Gobernación, por conducto del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, precisó los alcances del PNSP y definió 8 ejes centrales, 26 estrategias y 120 acciones que lo fortalecerían.⁶⁷

⁶⁷ Mediante Acuerdo 26/98 de la V sesión del Consejo Nacional de Seguridad Pública del 25 de agosto de 1998, se aprobó la implementación de las estrategias y acciones del PNSP para el periodo 1998-2000, integradas en 8 ejes: profesionalización, cobertura y capacidad de respuesta, sistema de información nacional sobre seguridad pública, equipamiento, infraestructura y tecnología, instancias de coordinación, participación de la comunidad, marco legal y servicios privados de seguridad con 26 estrategias y sus 120 acciones.

Gráfico 6
Ejes Centrales del PNSP



Fuente: Elaboración propia con base en Acuerdo 26/98 del CNSP.

Bajo esta renovada óptica, se identifica que el eje de rotación cambia y la premisa prevaleciente gira en torno al recurso humano como sujeto central de la estrategia de seguridad pública, entonces el eje de Profesionalización se constituye como uno de los más relevantes y se establece como prioridad instituir el servicio civil de carrera policial como el sustento jurídico-administrativo que establecería un mecanismo real de ascenso y promoción basado en méritos, capacitación y antigüedad.

De manera paralela, se impulsó la creación de cinco Academias Regionales de Seguridad Pública, que se sumarían a los esfuerzos realizados por las otras academias estatales existentes, favoreciendo la consolidación de la Academia Nacional de Seguridad Pública como órgano rector en la materia.

En este orden de ideas, mediante el acuerdo 28/98 tomado en la V Sesión Ordinaria del Consejo Nacional de Seguridad Pública, celebrada el 25 de agosto de 1998, se aprobó la constitución de 5 Academias de Seguridad Pública en los estados de México, Michoacán, Nuevo León, Sinaloa y Veracruz. La identificación de las sedes consideró ubicaciones geográficas apropiadas para dar servicio a estados con características similares e integrados en una misma región.

Además de lo señalado, el eje de Profesionalización enfatizó estrategias y acciones enfocadas a impulsar las percepciones, la seguridad laboral y los beneficios de la previsión social para propiciar en los responsables de la seguridad pública en México, mediante seguros de vida, gastos médicos y créditos para la vivienda, estabilidad y permanencia. Concretamente, los objetivos del eje se materializarían mediante tres estrategias.

1. Recursos humanos. Incorporar y sustituir al personal, sobre bases y criterios de capacidad, vocación de servicio y antigüedad previstos en las normas jurídicas.

2. Academia Nacional de Seguridad Pública. Fortalecer el Sistema Nacional de Formación Académica en sus diferentes niveles y especialidades.
3. Servicio Civil de Carrera. Incorporar y concretar el Servicio Civil con base en capacidad, formación, antigüedad y méritos en el servicio.

De acuerdo con el Informe de Gobierno correspondiente a 1998⁶⁸, se realizaron gestiones para construir cinco Centros Regionales de Actualización Policial ubicados en Colima, Morelos, Quintana Roo, Sinaloa y Tamaulipas, iniciándose inmediatamente la obra del Centro de Morelos donde se impartirían cursos especiales que incluirían apoyo terapéutico. Cabe precisar que los centros regionales de actualización policial (Morelos y Campeche), serían adicionales a las 5 academias regionales de seguridad pública aprobadas por el CNSP.

Unos años más tarde, se refería un conjunto de avances de los 8 ejes y las 120 acciones, derivadas del Programa Nacional de Seguridad Pública 1995-2000⁶⁹ que permitían visualizar la complejidad y el tiempo que llevaría concretar los objetivos inicialmente proyectados.

En materia de profesionalización, la Academia Nacional de Seguridad Pública logró aglutinar a las 126 academias e institutos de todo el país, estableciéndose normas básicas en los diferentes niveles de profesionalización de todas las áreas de seguridad pública. Para el año 2000 estaba ya en operación la primera Academia Regional en el estado de Sinaloa, misma que atendería a 7 estados de la República, en tanto que otras 4 iniciarían su operación ese mismo año: México, Michoacán (90% de avance), Nuevo León y Veracruz, mientras que el centro de actualización en Morelos se encontraba aún en proceso de construcción.

En tanto que lo relacionado con los recursos humanos y el servicio civil de carrera no reportaba avances concretos de materialización, más allá de los normativos.

A pesar de las dificultades para avanzar, es importante resaltar que tanto la exposición de motivos de la LGEBCNSP como el PNSP 1995-2000 establecieron un precedente y destacaron la importancia de

⁶⁸ Poder Ejecutivo Federal, *Informe de Gobierno 1998, Por un estado de derecho y un país de leyes*, México, p. 27.

⁶⁹ MEDINA LINARES Mayolo, *Sistema Nacional de Seguridad Pública* en García Ramírez Sergio y Vargas Casillas Leticia, *Las reformas penales en los últimos años en México (1995-2000)*. Primeras jornadas sobre justicia penal, México, UNAM-IIIJ, 2001, pp. 176.

dignificar las corporaciones policiales a través de la formación y actuación de sus integrantes⁷⁰ lo que permitió que, cuando menos en el plano formal y, desde la perspectiva programática, en la administración pública se priorizara la profesionalización del recurso humano, como un principio de legitimidad externa, tal y como se advertía en el inciso 1.3 del capítulo 1, a través del establecimiento de un servicio civil de carrera, que también contemplaba abordar un régimen de condiciones laborales y sociales acorde al grado de riesgo de la función.

2.3 EL PROGRAMA NACIONAL DE SEGURIDAD PÚBLICA 2001-2006

A efecto de revisar si las acciones para materializar los propósitos de la LGEBCSNSP, emprendidas desde 1996, fueron objeto de continuidad se revisaron las principales actividades impulsadas en la administración del presidente Vicente Fox Quesada.

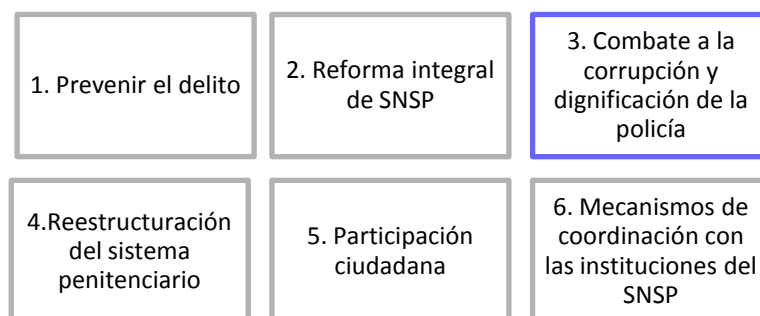
De esta manera, el 14 de enero de 2003 se publicó el *Programa Nacional de Seguridad Pública 2001-2006*, que establecía seis objetivos fundamentales de la política gubernamental de seguridad pública y combate a la delincuencia⁷¹.

El objetivo 3. *Combate a la Corrupción y Dignificación de la Policía*, era el relacionado con las materias objeto de este trabajo pues tenía como líneas estratégicas la promoción de un sistema de reconocimientos y estímulos al personal, el combate a la corrupción mediante el establecimiento de un sistema de control de confianza, capacitación continua y evaluación de permanencia; y prevenir la violación de derechos humanos en las corporaciones policiales.

⁷⁰ SANDOVAL ULLOA José G, *Op. Cit.*, p.113.

⁷¹ Poder Ejecutivo Federal. Secretaría de Gobernación, *Programa Nacional de Seguridad Pública 2001-2006*. México, Disponible en Diario Oficial de la Federación, http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=705848&fecha=14/01/2003.

Gráfico 7
Objetivos del PNSP 2001-2006



Fuente: Elaboración propia con base en PNSP 2001-2006

En el IV Informe de Labores de la Secretaría de Seguridad Pública federal (SSPf)⁷² se identificaron claramente cuáles habían sido los aspectos que más interesaron a la administración pues se señalaba como fuente de múltiples problemas a la corrupción misma que se reproducía porque en el servicio de carrera se tenía una estructura escalafonaria mermada por la falta de espacios que propiciaban diferencias remunerativas mínimas y falta de motivación que, sin decirlo explícitamente, orillaban a hacerse de recursos complementarios.

En segundo lugar se advertía que la designación de los jefes de policía era discrecional y no generaba permanencia ni buen desempeño e, incluso, un espacio para satisfacer intereses particulares, dada la eventualidad y lo efímero del cargo.

Ante este riguroso diagnóstico se señaló que se debían acotar las acciones de los funcionarios mediante un marco jurídico preciso y un estricto control del personal que comenzaba desde el proceso de reclutamiento y selección.

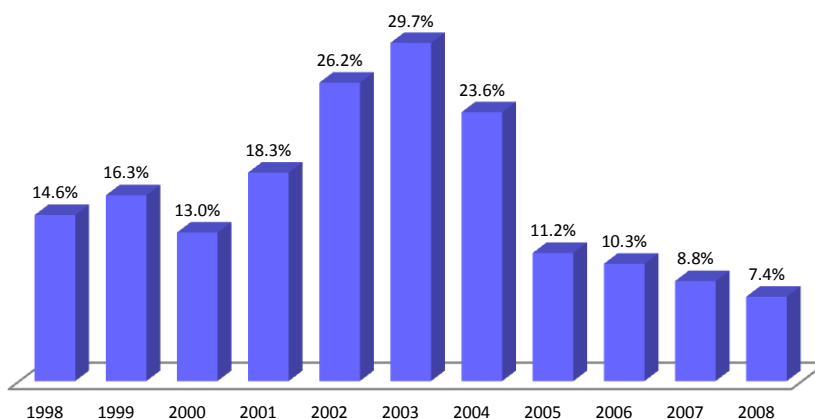
No obstante, si bien el diagnóstico no era completamente erróneo las acciones correctivas estaban diseñadas y orientadas, con mayor vigor, hacia la corporación federal mientras que a las entidades federativas y municipios se les marginaba de asesoría y apoyo ampliando, cada vez más, la brecha entre unas y otras.

⁷² Secretaría de Seguridad Pública, *Cuarto Informe de Labores*, México, 2004, pp.61-81, Disponible en <https://www.yumpu.com/es/document/view/14306177/secretaria-de-seguridad-publica-cuarto-informe-de-labores>. Consultado 28 abril 2014.

Entre las iniciativas tomadas se encontraba el diseño y entrega a las entidades federativas, en octubre de 2001, de un conjunto de normas técnicas para establecer el perfil tipo de las policías preventivas que debía ser reforzado con capacitación permanente y redondeado mediante la instauración del servicio civil de carrera policial, por lo que la SSPf difundió en los siguientes años el Código Deontológico Policial para la Policía Federal Preventiva (PFP); el Sistema Integral de Prestaciones y Estímulos que aplicaba la Secretaría; el modelo utilizado por la entonces PFP del Reglamento General de Deberes Policiales, que establecía los contenidos mínimos de los planes y programas de capacitación⁷³; así como los manuales del Servicio Civil de Carrera, de Uniformes y Divisas, de Previsión Social, y de Procedimientos Disciplinarios.

Pero, como se adelantaba, no se dio seguimiento y tampoco se apoyaron política, técnica ni financieramente dichas medidas. Para comprobarlo basta revisar la distribución de recursos que la principal fuente de financiamiento federal consideró, al desplazar de las prioridades la asignación para la profesionalización y sustituirla por acciones con un enfoque reactivo.

Gráfico 8
Porcentaje del presupuesto de profesionalización respecto al
financiamiento conjunto



Fuente: Elaboración propia con base en el Anexo Estadístico del 3er Informe de Gobierno

Incluso, se puso énfasis en castigar ejemplarmente a los funcionarios que cometieran delitos, destacando también la aplicación de exámenes de control de confianza y luego en la fiscalización para

⁷³ Correspondía a los módulos: Marco Jurídico; Ética y Deberes Policiales; Principios Generales de la Intervención Policial; Técnicas Administrativas Básicas; Primeros Auxilios; Acondicionamiento Físico; y Manejo de Armas.

turnar expedientes a las Comisiones de Honor y Justicia para iniciar procedimientos de responsabilidad⁷⁴.

El investigador Marcos Pablo Moloeznik ya advertía estos hechos hace algunos años cuando aseveraba, refiriéndose al presupuesto, que “refleja una concepción de la seguridad pública que pone en primer lugar la infraestructura y equipamiento (lo que incluye la construcción y conservación de cuarteles y cárceles), estimula el combate al narcomenudeo y premia la delación (sistema nacional de emergencias y denuncia ciudadana), en detrimento de la profesionalización (intangibles o factores cualitativos) y la participación ciudadana, cuyos porcentajes de participación son de 9.5 y 1.5, respectivamente. Los rubros profesionalización y participación de la comunidad son, desde el punto de vista del gasto público y a todas luces, de carácter marginal”⁷⁵.

Entonces, la política criminal en la gestión de Vicente Fox privilegió la lucha contra la distribución y comercio minorista de drogas y sustancias psicotrópicas⁷⁶, así como en darle mayores facultades, incluidas las de control en el manejo del personal, a los militares. Moloeznik refería que este señalamiento también coincidía con lo advertido por la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos en su *Diagnóstico sobre los Derechos Humanos en México* que a la letra decía⁷⁷:

“En 1996, el gobierno invitó a los altos cargos militares del país a incorporarse al Consejo Nacional de Seguridad Pública, concediendo así a las Fuerzas Armadas un papel directo en el establecimiento de la política de seguridad pública. El gobierno del presidente Vicente Fox aumentó la participación de los

⁷⁴ Secretaría de Seguridad Pública. *Op. Cit.*, Cuarto Informe de Labores, pp. 61-81.

⁷⁵ MOLOEZNIK Marcos Pablo, *Balance de la gestión a cargo de Vicente Fox Quesada: Reflexiones sobre alternancia política y cultura de la legalidad, justicia penal y derechos humanos en México* en “Revista Letras” # 5, septiembre de 2007, Guadalajara, 11 de septiembre de 2007, p.8 Disponible en <http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:SNP50gNnIGQJ:cuci.udg.mx/letras/sitio/index.php/-revista-numero-05-otono-septiembre-2007-marzo-de-2008%3Fdownload%3D59+&cd=6&hl=es&ct=clnk&gl=mx>. Consultado 2 mayo 2014.

⁷⁶ En el Sexto Informe de Gobierno se advertía la siguiente afirmación: “En enero de 2006, el Ejecutivo Federal puso en marcha el Programa Frente Integral Contra las Adicciones y Narcomenudeo y estableció que el 20 por ciento de los recursos del Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública fuera destinado para combatir el fenómeno, mismo que se aplicará a través de las Unidades Mixtas de Atención al Narcomenudeo, a cargo de la Procuraduría General de la República [...] En la vigésima sesión del Consejo Nacional de Seguridad Pública se acordó como prioridad el combate al narcomenudeo”. En Poder Ejecutivo Federal, Secretaría de Gobernación Sexto Informe de Gobierno, México, 2006, p.328 y 329.

⁷⁷ MOLOEZNIK Marcos Pablo, *Op. Cit.*, p. 16.

mandos del Ejército, Fuerza Aérea y la Armada de México en dicha política, a través de los grupos de coordinación interinstitucional de cada estado de la República [...] Igualmente, los militares participan en actividades de formación y selección de policías...”⁷⁸.

De lo anterior, así como de lo referido en el Acuerdo 03/XIX/05 del CNSP⁷⁹ relacionado con el otorgamiento de facultades a la Secretaría de la Defensa Nacional (SEDENA) para proponer lineamientos para regular el Servicio de Carrera y contenidos de capacitación, es posible observar el inicio de un cambio de paradigma que da prioridad a un enfoque fiscalizador donde prevalece la evaluación del personal, mediante la aplicación de exámenes de control de confianza⁸⁰, para ingresar a las instituciones policiales coligiendo que, en esa administración, se entendía que la profesionalización y capacitación sólo podían lograrse una vez que se cumplía la condición de haber aprobado las evaluaciones, visión que se fortalece bajo la administración de Felipe Calderón⁸¹.

Para muestra, en la gráfica se observa que del presupuesto nacional concertado en 2006 para el eje de profesionalización, los recursos destinados para la Evaluación y Certificación de Personal representaron el 31.8 por ciento de la masa financiera y estaban en el segundo lugar de las prioridades de asignación.

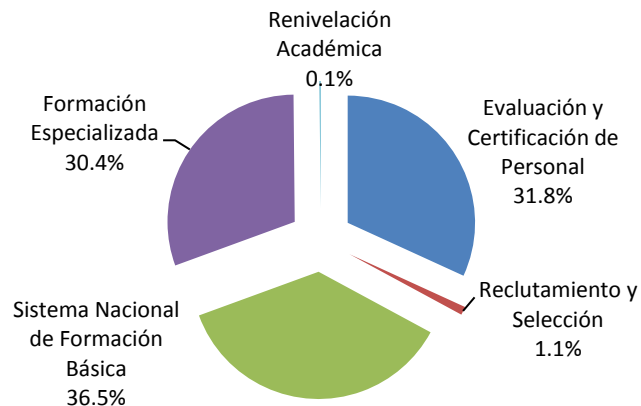
⁷⁸ Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos en México, *Diagnóstico sobre los Derechos Humanos en México*, Grupo Mundi-Prensa, México, 2003, p. 44.

⁷⁹ Mediante acuerdo 03/XIX del Consejo Nacional de Seguridad Pública, en 2005 se aprobó el “Acuerdo Nacional por un México Seguro” cuya acción quinta estaba enfocada a depurar las corporaciones de seguridad y a instaurar de manera obligatoria la carrera policial, otorgando a la Secretaría de la Defensa Nacional, la facultad de proponer lineamientos para regular el Servicio de Carrera y contenidos de capacitación.

⁸⁰ La evaluación comprende los aspectos médico, adicciones a drogas y alcoholismo, aptitud física, aptitud psicológica, estudio socioeconómico, examen fisiográfico o poligráfico y de conocimientos y aptitudes intelectivas.

⁸¹ En 2008, mediante acuerdo 03/XXV/08, se adopta el Modelo Nacional de Evaluación y Control de Confianza, mismo que se extiende a todos los miembros de las instituciones de seguridad pública. Con ello se abrogan los acuerdos previos que establecían la aplicación de exámenes de confianza sólo a mandos medios y superiores (Acuerdo 17/97, de la III Sesión del CNSP) y el Acuerdo de la VI sesión que instruía a continuar con las evaluaciones.

Gráfico 9
Porcentaje de presupuesto de profesionalización en 2006



Fuente: Elaboración propia con base en el Anexo Estadístico del 1er Informe de Gobierno.

No obstante, también se intuía que paralelamente se debían cumplir otras condiciones si verdaderamente se pretendía avanzar hacia un sistema más profesionalizado. Así, de acuerdo con el PNSP 2001-2006, la construcción de los centros de capacitación para la Policía Federal era “el principio de un sistema (...) de reconocimientos que nos tiene que llevar a un sistema de prestaciones en donde se otorguen a los policías y sus familias una vivienda digna, seguros médicos, becas de estudios, préstamos de mediano plazo para su bienestar familiar, pero sobre todo, el poder otorgar una jubilación con salarios reales y dignos que les permita un nivel de vida decoroso”⁸².

Finalmente, dentro del Programa Nacional de Seguridad Pública 2001-2006, toda vez que fue publicado hasta 2003 e incorporó una sección de avances, se informaba la puesta en marcha del Centro de Actualización en materia de Seguridad Pública en Jojutla, Morelos.

De cualquier forma, en este breve recuento se puede apreciar que durante esta administración se abrió un paréntesis institucional que sesgó las iniciativas emprendidas desde 1994 y motivó un giro en la prioridad impuesta en la agenda nacional propiciando un clima adverso y complejo en esta materia que sería padecido en la administración federal siguiente.

⁸² Poder Ejecutivo Federal, Secretaría de Gobernación, *Programa Nacional de Seguridad Pública 2001-2006*, México, Disponible en http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=705848&fecha=14/01/2003. Consultado 14 abril 2014.

2.4 EL PROGRAMA NACIONAL DE SEGURIDAD PÚBLICA 2008-2012

En 2008, durante la administración del presidente Felipe Calderón, se emitió el *Programa Nacional de Seguridad Pública 2008-2012*. En su diagnóstico, denominado formalmente “marco de referencia”, se identificaron algunos temas prioritarios entre los que se encontraba la victimización, la privación ilegal de la libertad, los derechos humanos, la corrupción y la desconfianza en la policía. Esta última problemática se destacó amplia y constantemente en el Programa y luego en el discurso sectorial como una de las fuentes originarias de la inseguridad. En el Programa se consideraron los resultados de encuestas de percepción y se afirmó que “la policía mantiene una imagen desfavorable entre la población nacional. En la valoración comparativa con distintas instituciones del país⁸³, se ubica entre aquellas a las que la sociedad confiere menores niveles de confianza”⁸⁴.

Para atender el fenómeno se advirtieron una serie de acciones, entre las que destacaron “profesionalizar a los cuerpos policiales, (...) y dignificación de la actividad policial, mediante el respeto a sus derechos y la satisfacción de sus necesidades elementales”⁸⁵.

El Programa estableció 6 objetivos, entre los que se encontraba el de Profesionalización de las Instituciones Policiales en los tres órdenes de gobierno mediante la homologación de procedimientos, formación especializada y vocación, para que se condujeran éticamente, y se obtuviera el reconocimiento de la sociedad como instituciones a su servicio.

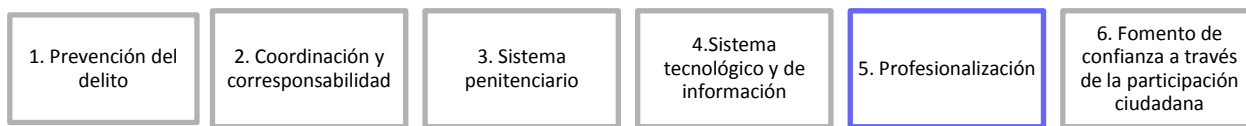
Para ello, emitieron dos estrategias. La primera, encaminada a homologar el servicio de carrera policial y, la segunda, a fortalecer el sistema de desarrollo policial, para lograr la profesionalización integral de las corporaciones.

⁸³ De acuerdo con la Encuesta Nacional sobre Cultura Política y Prácticas Ciudadanas (ENCUP), en 2008 un 65% de los mexicanos confiaban poco o nada en la policía. Por otra parte, con información de la Consulta Mitofsky, de 2008 a 2012 la calificación promedio que se otorgó a la policía fue de 5.8, ocupando el penúltimo o último lugar en la tabla, comparada con otras instituciones. Incluso, en 2011 la policía estuvo peor evaluada que en 2008, alcanzando una calificación de 5.6.

⁸⁴ Secretaría de Seguridad Pública, *Programa Nacional de Seguridad Pública 2008-2012*, México, p. 19. Disponible en <http://www.ssp.gob.mx/portalWebApp/ShowBinary?nodeId=/BEA%20Repository/414002//archivo>. Consultado 19 de abril de 2014.

⁸⁵ *Ibid.*, p. 19.

Gráfico 10
Ejes centrales del PNSP 2008-2012



Fuente: Elaboración propia con base en el PNSP 2008-2012

Las acciones para materializarlas fueron desarrollándose paulatinamente. Inclusive motivaron la adecuación del marco jurídico mediante la actualización de la Ley reglamentaria del artículo 21 constitucional, la elaboración de materiales de apoyo y la promoción de múltiples acuerdos en el seno del CNSP que permiten contrastar la visión imperante, en esta y otras asignaturas, cuando iniciaba la estrategia formal de seguridad pública nacional en 1998 y la prevaleciente en 2008 por lo que enseguida se presenta, a manera de recuento, un comparativo de la visión vigente en esos años que, de alguna manera, viene a retomar los conceptos originarios de la estrategia.

Tabla 2
Visión estratégica 1998-2008

Comparativo de la visión estratégica 1998-2008

Antes de describir el contexto en el que se expide la Ley General del Sistema Nacional Pública y los avances en las materias objeto de este trabajo, se enuncian, a manera de síntesis y con el objeto de contar con una visión panorámica del tratamiento institucional, los ejes estratégicos que dirigieron la política de seguridad pública en el decenio 1998-2008 y las temáticas que constituyeron prioridades.

En 1998, en el marco de la V sesión del Consejo Nacional de Seguridad Pública, se aprobaron por primera vez, 8 ejes estratégicos para dar cumplimiento a los fines de la seguridad pública. En 2008, los ejes acordados fueron 10, pero 6 de ellos estaban presentes desde que se impulsaron las primeras acciones. En ese sentido “el CNSP ha optado, (...) por ratificar y encauzar inercialmente los ejes estratégicos sustanciados en los Acuerdos del propio Consejo desde el año de 1998”⁸⁶.

De esta manera, en la siguiente tabla se observa cómo los ejes aprobados en 1998 guardan congruencia con los aprobados durante la XXII sesión del CNSP que tuvo lugar en 2008, lo que lleva a poner en perspectiva cómo, en lugar de dar continuidad ininterrumpida a las acciones emprendidas originariamente, tuvieron que pasar varios años de experimentación hasta volver a caer en cuenta que el rumbo elegido al inicio de la reforma había sido por motivos plenamente justificados y no por caprichos o razones de orden político partidista.

⁸⁶ AGUILAR SÁNCHEZ Agustín Óscar, *Nociones jurídicas y sociales del Sistema Nacional de Seguridad Pública*, tesis para obtener el título de licenciado en derecho, Facultad de Derecho, Seminario de sociología general y jurídica, UNAM, México, 2008, p.149.

Ejes estratégicos	
1998	2008
1. Profesionalización	1. Formación y profesionalización, servicio nacional de carrera
2. Cobertura y capacidad de respuesta	
3. Sistema Nacional de Información sobre Seguridad Pública	3. Plataforma México
	Red Nacional de Telecomunicaciones (066 y 089) Sistema Nacional de Información
4. Equipamiento, tecnología e infraestructura	2. Equipamiento para la seguridad pública
	5. Infraestructura para la seguridad pública
5. Instancias de coordinación	6. Instancias de coordinación
6. Participación de la comunidad	9. Participación de la comunidad en la seguridad pública
7. Marco Legal	
8. Servicios privados de seguridad	
	4. Registro Público Vehicular
	7. Combate al narcomenudeo
	8. Operativos conjuntos
	10. Seguimiento y evaluación

Fuente: Elaboración propia con base en la revisión de ejes estratégicos acordados en las sesiones del CNSP.

En ese contexto, en 2008 se formuló una nueva iniciativa para abrogar la LGEBCSNP y emitir nueva, revitalizada y precisa normatividad en la materia.

2.5 LEY GENERAL DEL SISTEMA NACIONAL DE SEGURIDAD PÚBLICA (LGSNSP)

En 2008, luego de 14 años de haberse creado el Sistema Nacional de Seguridad Pública, al amparo de la LGEBCSNSP, el titular del Ejecutivo, Felipe Calderón, envió a la Cámara de Diputados⁸⁷ una iniciativa para expedir *la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública (LGSNSP)* argumentando que “a 14 años de distancia nadie puede negar que la realidad de nuestro país es otra, el constante desenvolvimiento de las fuerzas sociales y cambios vertiginosos a nivel mundial han generado que nuestro país en menos de tres lustros viva otros escenarios”⁸⁸.

En la exposición de motivos se presentaron una serie de argumentos para justificar la abrogación de la LGEBCSNSP y la expedición de la LGSNSP, consistentes en que el SNSP no había podido consolidarse, que se tendrían que hacer adecuaciones al marco legal para sentar las bases del nuevo sistema de justicia penal acusatorio⁸⁹, que aún habían vacíos legales en la regulación de la materia y que no se había logrado consolidar un servicio de carrera policial, entre otros.

Tras el proceso legislativo correspondiente, el 2 de enero de 2009 se publicó en el Diario Oficial de la Federación la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública (LGSNSP) que simboliza el relanzamiento de un modelo de seguridad pública en plena construcción, precisa un conjunto de lagunas organizacionales que no estaban correctamente definidas, pero que también abre nuevos frentes institucionales que sería necesario delimitar en lo sucesivo.

Al igual que su predecesora, la LGSNSP es reglamentaria del artículo 21 de la Constitución y tiene por objeto regular la integración, organización y funcionamiento del Sistema Nacional de Seguridad Pública, así como establecer la distribución de competencias y las bases de coordinación entre la

⁸⁷ Previamente, la fracción parlamentaria del Partido de la Revolución Democrática había presentado una iniciativa de ley en el mismo sentido. Ver A.18-09-2008 Cámara de Diputados. INICIATIVA con proyecto de Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública, presentada por el Diputado Andrés Lozano Lozano, del Grupo Parlamentario del PRD. Se turnó a la Comisión de Seguridad Pública, con opinión de la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública, Gaceta Parlamentaria, 18 de septiembre de 2008.

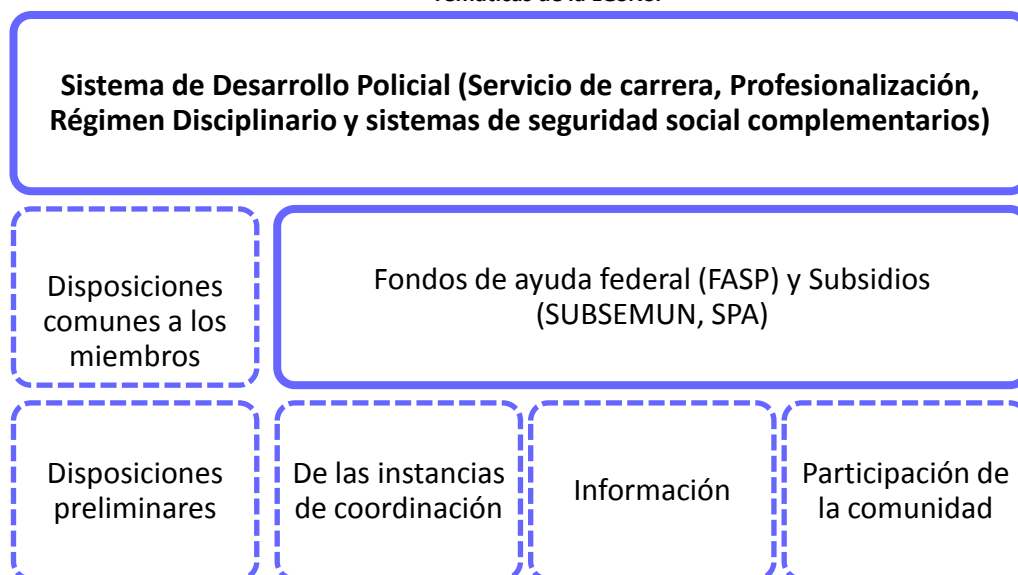
⁸⁸ Cámara de Diputados. Dictamen de la comisión de seguridad pública, con proyecto de decreto que expide la Ley General del Sistema de Seguridad Pública (sic) Gaceta Parlamentaria, Cámara de Diputados, número 2648-IV, jueves 4 de diciembre de 2008, México. Disponible en <http://gaceta.diputados.gob.mx/Gaceta/60/2008/dic/20081204-IV.html>. Consultado 11 de mayo de 2014.

⁸⁹ El 18 de junio de 2008 fue publicada en el Diario Oficial de la Federación la reforma constitucional que define las bases para el establecimiento de un nuevo sistema de justicia penal acusatorio y oral que se rige por los principios de publicidad, contradicción, concentración, continuidad e inmediación.

Federación, los estados, el Distrito Federal y los municipios en esta materia.

La Ley se compone de 152 artículos distribuidos en títulos y capítulos. Para los fines del presente trabajo los contenidos de la Ley se concentran en 7 grandes temáticas y se pone énfasis en los apartados de Desarrollo Policial y el de Fondos de Ayuda Federal pues resultan de gran relevancia para exponer algunos de los avances conceptuales e institucionales que se asociaron a la Ley.

Gráfico 11
Temáticas de la LGSNSP



Fuente: Elaboración propia con base en la LGSNSP

Así, de conformidad con lo relativo al título décimo de la LGSNSP asociado a los fondos de ayuda federal, se establece la presupuestación de recursos financieros para materializar la política nacional a que refiere tanto el artículo 21 constitucional como la ley y lo acordado en los distintos órganos e instancias que integran el SNSP y que se referirán en el siguiente inciso.

2.5.1. Fondos de ayuda federal y subsidios otorgados a las entidades federativas en materia de seguridad pública

Hasta este momento se ha revisado la arquitectura institucional del SNSP asociada a la burocracia de la seguridad desde una perspectiva formal que involucra la exploración de la legislación, programas,

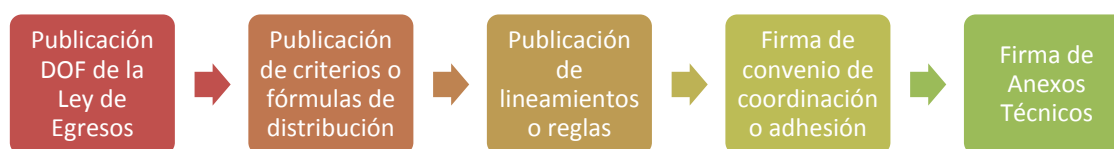
acuerdos y algunos instrumentos rectores en la materia desde la perspectiva de la ciencia política que estudia “las instituciones políticas [y] que atiende a la descripción de su formación, evolución y procesos de actuación y se ocupa de actores como son las instituciones del Estado”⁹⁰. Es menester ahora repasar los medios y mecanismos utilizados para concretar la política desde el enfoque nacional.

Así, para implementar una política de esta naturaleza se requieren recursos financieros, de tal manera que desde que se impulsó el SNSP se consideró la creación de una fuente de financiamiento complementaria a los recursos presupuestales ordinarios que apoyara a las entidades federativas y luego a los municipios a alinear las estrategias nacionales.

De esta forma, se legisló y decretó en el Presupuesto de Egresos de la Federación la creación del Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública (FASP) en 1999 (aunque desde 1997 ya se habían etiquetado recursos al efecto) y, sucesivamente, se fueron instituyendo más fuentes complementarias como el Subsidio para la seguridad de los municipios (SUBSEMUN) (2008), Subsidio para la policía acreditable (SPA) (2011), Subsidio para la Implementación de la Reforma al Sistema de Justicia Penal Acusatorio (2011), Programa de Apoyo para la Seguridad Pública (PROASP) (2012), y el subsidio para el Programa Nacional de Prevención del Delito (PRONAPRED) (2013).

Como todas las leyes, la de egresos debe ser publicada anualmente en el DOF y fija criterios y reglas con los que operará. De esta manera, usualmente se dan a conocer en ese mismo medio las fórmulas de distribución de los recursos, el destino de los mismos (los ejes estratégicos⁹¹ y programas con prioridad nacional -PPN's-⁹² acordados por el CNSP), así como las reglas o lineamientos de operación.

Gráfico 12.
Proceso para el otorgamiento de fondos y subsidios en materia de seguridad pública.



Fuente: Elaboración propia con base en reglas de operación y lineamientos de fondos y subsidios para seguridad pública.

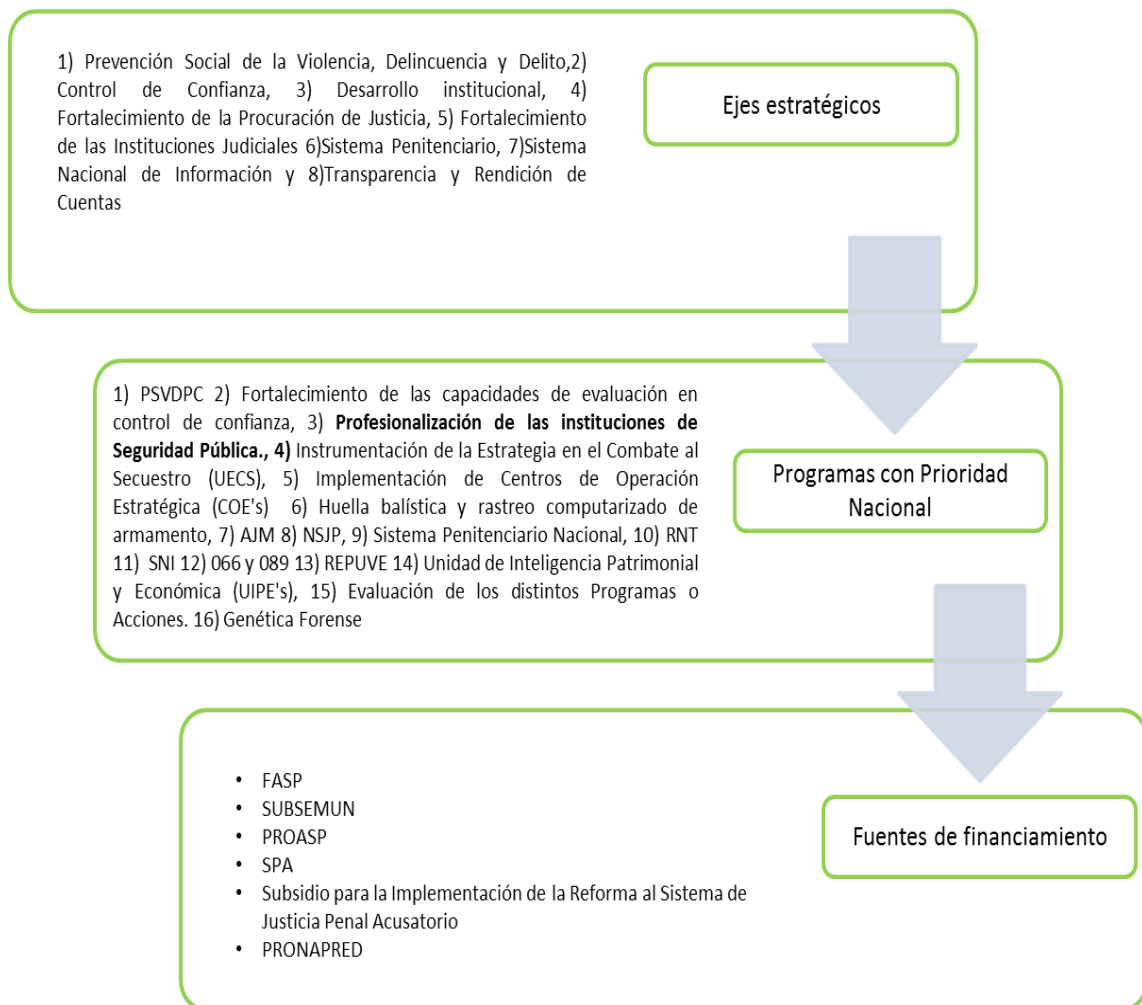
⁹⁰ VALLÉS José María, *Op. Cit.*, p.65.

⁹¹ Aprobados por el Consejo Nacional de Seguridad Pública mediante ACUERDO 10/XXX/11. Para efectos de este trabajo, sólo se hace referencia a los ejes a partir de 2011 toda vez que no es propósito de esta investigación hacer un recuento histórico del instrumental administrativo desarrollado para implementar las acciones.

⁹² Aplicables a la federación, las entidades federativas y los municipios aprobados por el CNSP mediante ACUERDO 10/XXX/11 en su Trigésima Primera Sesión celebrada el 31 de octubre de 2011.

Enseguida se establecen los mecanismos para generar el vínculo entre la federación y las entidades y/o municipios que normalmente resulta a través de la firma de convenios de coordinación o adhesión, de conformidad con el artículo 142 de la LGSNSP, instrumentos que también se dan a conocer públicamente, para luego asentar las acciones y prioridades determinadas presupuestal y programáticamente en anexos técnicos reflejando la manera en que se fraguan los ejes y estrategias nacionales.

Gráfico 13
Fuentes de financiamiento para materializar los programas con prioridad nacional en materia de seguridad pública



Fuente: Elaboración propia con base en Acuerdos del CNSP.

Por la naturaleza del trabajo, en las siguientes líneas sólo se hará referencia al eje estratégico Desarrollo Institucional y al Programa con Prioridad Nacional para alcanzarlo relativo a la Profesionalización y a las fuentes de financiamiento FASP, SUBSEMUN y SPA pues son los que se encuentran intrínsecamente asociadas al objeto de estudio, de acuerdo a las siguientes tablas.

Tabla 3
Fuentes de financiamiento del PPN relativo a profesionalización

Eje estratégico: Fortalecimiento Institucional		PPN: Profesionalización		Materias de aplicación del gasto						
				Año	FASP (LCF)	SUBSEMUN (Lineamientos)	SPA (Lineamientos)			
Objetivos				2012	-Profesionalización -Otorgamiento de percepciones extraordinarias para los agentes -Equipamiento -Establecimiento y operación de las bases de datos	Profesionalización de las instituciones de Seguridad Pública. Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia con Participación Ciudadana	Profesionalización de las Instituciones de Seguridad Pública; Fortalecimiento de las Capacidades de Evaluación en Control de Confianza; Red Nacional de Telecomunicaciones; Sistema Nacional de Información y Fortalecimiento de las capacidades humanas y tecnológicas del Sistema Penitenciario Nacional.			
Que tanto la institución como el individuo que se desenvuelve dentro de ella crezcan al mismo tiempo. (...)las instituciones (...) deben asegurar que sus integrantes busquen establecer una carrera dentro de la institución y cuenten con los conocimientos técnicos y aptitudes físicas para desempeñar la tarea; y al mismo tiempo, que dichos individuos se sientan recompensados plenamente por las actividades que realizan		Profesionalizar a los elementos de las instituciones de seguridad pública a través del establecimiento del Servicio Profesional de Carrera Policial, Ministerial y Pericial, con carácter obligatorio y permanente.	2013					-Construcción, mejoramiento, ampliación o adquisición de instalaciones	Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia con Participación Ciudadana; Fortalecimiento de las Capacidades de Evaluación en Control de Confianza;	Fortalecimiento de las Capacidades de Evaluación en Control de Confianza; Profesionalización de las Instituciones de Seguridad Pública;

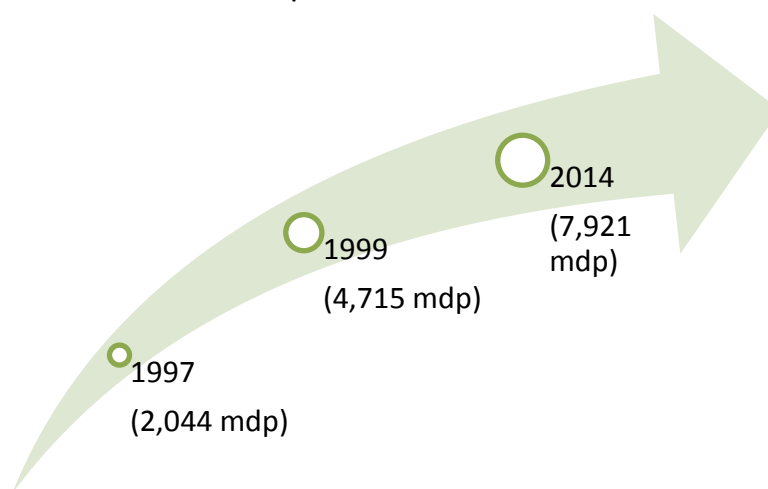
Fuente: Elaboración propia con base en acuerdos del CNSP y lineamientos.

Con estos antecedentes, a continuación se describirá sucintamente el funcionamiento del FASP, SUBSEMUN y SPA a fin de identificar cómo se concibió enlazar los medios para materializar el SIDEPOL.

2.5.1.1. Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública (FASP)

El Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública (FASP) se crea para soportar financieramente las iniciativas desarrolladas en el marco del SNSP. Desde 1997 se contemplaron recursos etiquetados en el Presupuesto de Egresos de la Federación para este propósito por un monto equivalente a 2,044⁹³ mdp aunque se institucionalizó hasta 1999 como una partida del ramo 33 que ascendió a 4,715 mdp⁹⁴ y que para 2014 alcanzó los 7,921.6⁹⁵ mdp sólo con el componente federal.

Gráfico 14
Presupuesto del FASP 1997-2014



Fuente: Elaboración propia con base en PEF 1997, 1999, 2014.

Esta transición implicó una modificación a la Ley de Coordinación Fiscal (LCF) a fin de delimitar y regular su aplicación. De esta manera, y con mínimas actualizaciones a la fecha, los artículos 44 y 45 de

⁹³ Este monto se asignó en 1997 para el Programa Nacional de Seguridad Pública que sería distribuido por conducto de la Secretaría de Gobernación. Cámara de Diputados. Centro de Estudios de las Finanzas Públicas. Programa Sectorial de Seguridad Pública 2007-2012 y El Presupuesto de Seguridad Pública, México, 2008. Disponible en https://www.oas.org/dsp/documentos/politicas_publicas/mexico_pssp.pdf.

⁹⁴ Programa Sectorial de Seguridad Pública 2007-2012 y Presupuesto de Seguridad Pública 2008, disponible en https://www.oas.org/dsp/documentos/politicas_publicas/mexico_pssp.pdf Consultado 19 mayo 2014.

⁹⁵ Cámara de Diputados, *Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2014*. Texto Vigente (A Partir Del 01-01-2014). Nuevo Presupuesto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 3 de diciembre de 2013, Disponible en http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/PEF_2014.pdf Consultado 19 mayo 2014.

la LCF establecen que el FASP se constituye por recursos federales, mismos que se determinan anualmente en el PEF.

Luego, el Ejecutivo Federal entrega estos recursos con base en criterios que el CNSP determina, utilizando para la distribución variables que incorporan el número de habitantes de los Estados y del Distrito Federal; el índice de ocupación penitenciaria; la implementación de programas de prevención del delito; los recursos destinados a apoyar las acciones que en materia de seguridad pública desarrollen los municipios; y, el avance en la aplicación del Programa Nacional de Seguridad Pública en materia de profesionalización, equipamiento, modernización tecnológica e infraestructura.

La LCF también establece los destinos exclusivos del gasto entre los que se encuentran aquellos relativos a la profesionalización de los recursos humanos de las instituciones de seguridad pública, sobre todo los asociados al reclutamiento, ingreso, formación, selección, permanencia, evaluación, reconocimiento, certificación y depuración.

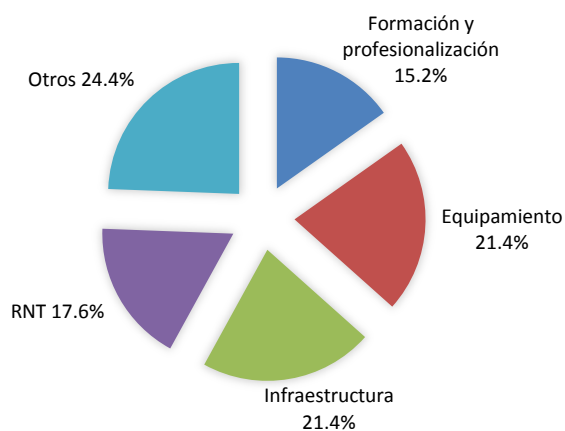
Estos recursos tenían dos características consistentes en que eran complementarios a los asignados en el presupuesto ordinario de las entidades federativas y el Distrito Federal, así como que fijaban la necesidad de ser complementados con cofinanciamiento local, con cuando menos el 25 por ciento de la aportación federal del FASP, a fin de ampliar el margen de compromiso para impulsar la política nacional del sector.

La innovación de esta fuente de financiamiento, la escasa capacidad institucional para aplicar recursos extraordinarios y el enorme volumen de prioridades de gasto que se le presentaban a los tomadores de decisiones propició lentitud e ineficacia en la aplicación del recurso por lo que se aplicó un mecanismo para flexibilizarlo que consistió en la constitución de fideicomisos estatales que se denominaron Fondo para la Seguridad Pública, mejor conocidos como FOSEG, que funcionaron hasta 2008, pero “a partir de 2009 los recursos se depositan en cuentas exclusivas para cada entidad, por lo que los recursos dejaron de contabilizarse como un fideicomiso”⁹⁶.

⁹⁶ Instituto Mexicano para la competitividad A.C. Causa en Común A.C, *Rendición de cuentas en el Fondode Aportaciones para la Seguridad Pública de los Estados y el Distrito Federal (FASP)*, México, 2013, p. 65. Disponible en http://imco.org.mx/wp-content/uploads/2013/08/Informe-Rendici%C3%B3n-Cuentas-FASP-060813_FINAL.pdf Consultado 03 agosto 2014.

Los ejes, programas y acciones en los que se programa el gasto resultan un buen indicador para interpretar el nivel de prioridad otorgado a las distintas temáticas abordadas a lo largo del tiempo. De esta manera, entre 1998 y 2008, en el marco del financiamiento conjunto, se destinó un 15.2% de los recursos al eje estratégico de Profesionalización, superado solamente por aquellos canalizados a los ejes de equipamiento e infraestructura que alcanzaron 21.4% cada uno⁹⁷.

Gráfico 15.
Destino de gasto del fondo para seguridad pública (FOSEG)



Fuente: Elaboración propia con base en Secretaría de Gobernación. Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública. FOSEG 1998-2008 (en línea) Disponible en http://www.secretariadoejecutivo.gob.mx/es/SecretariadoEjecutivo/FOSEG_1998-2008. Consultado 03 mayo 2014

Cabe señalar que la estrategia consistente en fortalecer las capacidades locales no fue suficiente para alcanzar a las instancias municipales pues a pesar de que se exhortaba a las entidades federativas a canalizar un porcentaje de los recursos del FASP a las instituciones municipales, la medida no era obligatoria y, por lo tanto, se recurría a mecanismos diversos para obviarla o bien aplicarla, pero con base en prioridades de la entidad que no terminaron por dotar a los ayuntamientos de mejores condiciones para realizar su función. Es por ello que por primera vez, en el Presupuesto de 2008, se estableció en el artículo 9 lo siguiente:

⁹⁷ Secretaría de Gobernación, Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, FOSEG 1998-2008, (en línea), Disponible en http://www.secretariadoejecutivo.gob.mx/es/SecretariadoEjecutivo/FOSEG_1998. Consultado 03 de mayo 2014.

El Consejo Nacional de Seguridad Pública promoverá que el 20% de los recursos del Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública de los Estados y del Distrito Federal se distribuyan a los municipios conforme a criterios que integren el número de habitantes y el avance en la aplicación del Programa Estatal de Seguridad Pública en materia de profesionalización, equipamiento, modernización tecnológica e infraestructura⁹⁸.

Sin embargo, como se advierte de la lectura de artículo, la disposición no es obligatoria. Entonces, como se identificó que era indispensable promover avances en el orden municipal y que el mecanismo vigente no era el adecuado, se impulsó la creación de una nueva fuente de financiamiento, denominada SUBSEMUN, para atender a los operadores de este orden de gobierno.

2.5.1.2. Subsidio para la seguridad en los municipios (SUBSEMUN)

El subsidio para la seguridad pública en los municipios (SUBSEMUN) fue contemplado por primera vez en el PEF en 2008, por un monto de 3,589.4 mdp⁹⁹ concebido para apoyar a los municipios o demarcaciones territoriales y, en su caso, a los estados o al Distrito Federal, cuando tuvieran a su cargo la función de seguridad pública o la ejercieran coordinadamente.

Su objetivo era fortalecer el desempeño de las funciones municipales en materia de seguridad pública, para salvaguardar los derechos e integridad de sus habitantes y preservar las libertades, el orden y la paz públicos.

Al igual que el FASP, las prioridades programáticas estaban determinadas por la visión estratégica acordada en el marco del CNSP que, inicialmente, consideró canalizar los recursos para profesionalizar y equipar a los cuerpos de seguridad pública, mejorar la infraestructura de las corporaciones y, desarrollar y aplicar políticas públicas para la prevención social del delito.

Los recursos del SUBSEMUN son distribuidos conforme a la aplicación de fórmula considerando criterios como población, incidencia delictiva y priorizando territorios con destinos turísticos,

⁹⁸ Cámara de Diputados, *Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2008*, publicado en el DOF el 13-12-2007 *texto vigente* (a partir del 01-01-2008), México, p.8. Disponible en http://www.inali.gob.mx/pdf/PEF_2008.pdf

⁹⁹ *Ibid.*, p.10.

fronterizos, conurbados y grupos de municipios que, por su proximidad geográfica, se ven afectados por municipios o demarcaciones territoriales con alta incidencia delictiva. Asimismo, el Presupuesto de Egresos de la Federación dispone que los recursos deberán distribuirse conforme a los principios de equidad, proporcionalidad y racionalidad en el combate al fenómeno delictivo¹⁰⁰ y observando las reglas que el SESNSP establezca en términos de suscripción de convenios.

A partir de 2012¹⁰¹, el SUBSEMUN tuvo como objetivo general, fortalecer el desempeño de las funciones de seguridad pública a fin de salvaguardar los derechos e integridad de la población y preservar las libertades, el orden y la paz públicos, conforme a los Programas con Prioridad Nacional.

Además fijó seis objetivos específicos entre los que se encontraba fortalecer la profesionalización a través del establecimiento del Servicio Profesional de Carrera Policial, así como el equipamiento de los cuerpos de seguridad pública en los municipios y demarcaciones territoriales del Distrito Federal. En 2013, el 61.4% de los recursos del SUBSEMUN para los Programas con Prioridad Nacional, se concentró en Profesionalización¹⁰².

Para 2014, el monto del SUBSEMUN ascendió a 4,733.¹⁰³ mdp. , cifra a la que se añade un 25% que los beneficiarios deben aportar como coparticipación de los recursos federales.

¹⁰⁰ Cámara de Diputados, *Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2014, Texto Vigente* (a partir del 01-01-2014) Nuevo Presupuesto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 3 de diciembre de 2013, PEF 2014 http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/PEF_2014.pdf. Consultado 04 junio 2014.

¹⁰¹ Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública (SESNSP), *Reglas de operación 2012, Subsidio para la Seguridad Pública Municipal (SUBSEMUN)* México, 2012, <http://secretariadoejecutivo.gob.mx/es/SecretariadoEjecutivo/reop2012>. Consultado 04 junio 2014.

¹⁰² Secretaría de Gobernación, Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, *Informe de evaluación SUBSEMUN 2013*, México, 2013. Disponible en <http://www.secretariadoejecutivosnsp.gob.mx/work/models/SecretariadoEjecutivo/Resource/1408/1/images/InformeEvaluacionSUBSEMUN2013.pdf> Consultado 04 junio 2014.

¹⁰³ Cámara de Diputados. *Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2014, Texto Vigente* (a partir del 01-01-2014), Nuevo Presupuesto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 3 de diciembre de 2013. Disponible en http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/PEF_2014.pdf. Consultado 04 junio 2014.

2.5.1.3. Subsidio a las entidades federativas para el fortalecimiento de sus instituciones de seguridad pública en materia de mando policial (Subsidio Policía Acreditable. SPA)

Finalmente, el subsidio a las entidades federativas para el fortalecimiento de sus instituciones de seguridad pública en materia de mando policial o Subsidio para la Policía Acreditable (SPA), se contempló por primera vez en el artículo 11 del PEF para el ejercicio fiscal de 2011, con un monto de 2.4 mmdp que se otorgarían a las entidades federativas que cumplieran con los requisitos establecidos en el PEF y en los lineamientos relativos¹⁰⁴.

El objeto del subsidio era la implementación o fortalecimiento de los Módulos de Policía Estatal Acreditable, en cumplimiento con el acuerdo 03/XXVIII/10 emitido por el Consejo Nacional de Seguridad Pública¹⁰⁵. En congruencia con la disposición, en 2012, del total de recursos destinados a seguridad pública a través de fondos y subsidios, el 58% se destinó a fortalecimiento institucional que comprende entre otras acciones, la profesionalización.¹⁰⁶

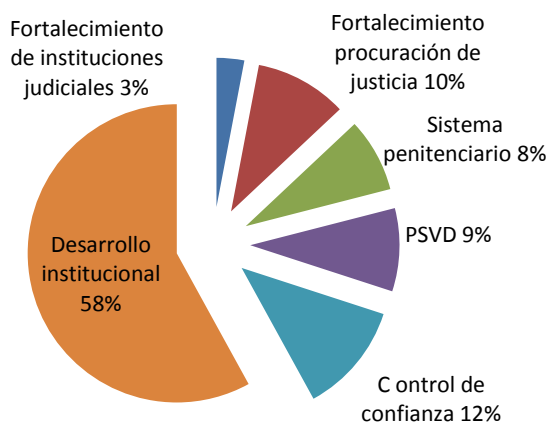
El SPA contempló durante 2012 y 2013 a la profesionalización de las instituciones de seguridad pública como la primera prioridad, mientras que para 2014, el PPN relativo al fortalecimiento de las capacidades de evaluación en control de confianza, ocupó el primer lugar.

¹⁰⁴ Cámara de Diputados, *Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2011*. Texto Vigente (a partir del 01-01-2011), Disponible en http://www.shcp.gob.mx/EGRESOS/PEF/pef/pef_2011/index.html. Consultado 04 junio 2014.

¹⁰⁵ ACUERDO 03/XXVIII/10 El Consejo Nacional de Seguridad Pública se pronunció a favor de un Modelo Policial que cuente con 32 policías estatales, cada una con un mando único y confiable, y apoyado por la Policía Federal. En tanto los Órganos del Estado Mexicano competentes, analizan y resuelven sobre las implicaciones constitucionales relativas a los Mandos Únicos y Confiables estatales, los Gobiernos Estatales se comprometen a gestionar y realizar las acciones necesarias para garantizar la operación homogénea de las instituciones policiales municipales y estatales en su entidad. En este sentido, los Gobiernos Estatales se comprometen a avanzar en el saneamiento de los cuerpos policiales, acelerando los procesos de control y confianza para consolidar dichas instituciones policiales y contar con mandos confiables. (...). Fuente: Diario Oficial de la Federación, Acuerdos Aprobados por el Consejo Nacional de Seguridad Pública en su Vigésima Octava Sesión, 16/06/2010. Disponible en http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5146919&fecha=16/06/2010. Consultado 02 junio 2014.

¹⁰⁶ Secretaría de Gobernación. Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, *Recursos Federales 2012, México, 2012*. Disponible en http://www.secretariadoejecutivo.gob.mx/work/models/SecretariadoEjecutivo/Resource/203/1/images/RECURSOS_FEDERALES_17_10_2012.pdf. Consultado 09 junio 2014.

Gráfico 16
Porcentaje de recursos asignados a cada eje estratégico



Fuente: Elaboración propia con base en los lineamientos de SPA, 2014.

En síntesis, hasta ahora se aprecia cómo a través de las distintas fuentes de financiamiento se etiquetaron recursos para materializar la política en la materia y la necesidad de especificar con toda claridad los conceptos de gasto a los que se podían orientar relacionados con el Sistema de Desarrollo Policial, la Carrera Policial, la Profesionalización y el Régimen Disciplinario y, eventualmente, a los Sistemas Complementarios de Seguridad Social y Reconocimientos por lo que a continuación se describirán las principales características de cada uno de los componentes y contar con elementos para identificar si se registran avances, así como para analizar si el diseño de la política relacionada con el talento humano es integral y considera aspectos sustantivos relacionados con la estabilidad emocional del personal y sus familias a través de mecanismos complementarios de profesionalización y seguridad social como los asociados al apoyo psicosocial.

2.6 SISTEMA DE DESARROLLO POLICIAL (SIDEPOL)

El Desarrollo Policial es, de acuerdo al artículo 72 de la LGSNSP, 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, así como elevar la profesionalización, fomentar la vocación de servicio y el sentido de pertenencia, y garantizar el cumplimiento de los principios constitucionales referidos en el artículo 6 de la Ley.

Si bien la Ley no lo menciona explícitamente en el artículo 72, los sistemas complementarios de seguridad social y reconocimientos son parte del desarrollo policial toda vez que tienen por objeto garantizar el desarrollo institucional y la estabilidad y seguridad de sus miembros, así como fomentar el sentido de pertenencia.

Gráfico 17
Elementos del Sistema de Desarrollo Policial (SIDEPOL)



Fuente: Elaboración propia con base en la LGSNSP

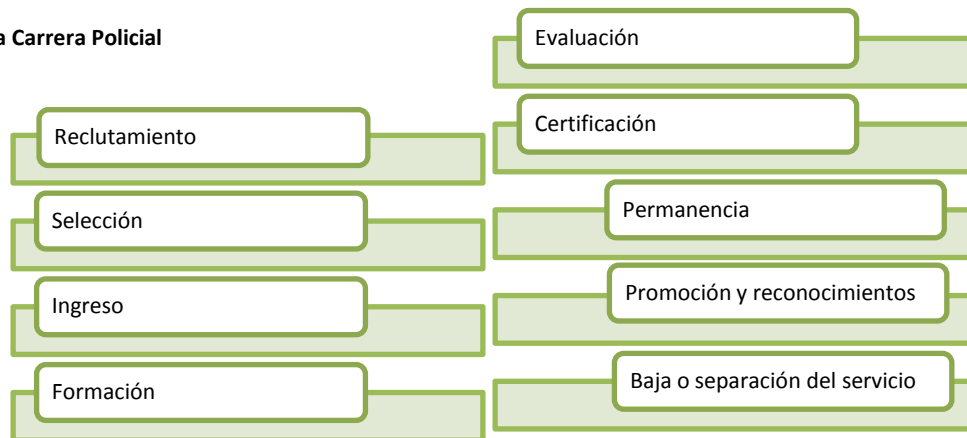
Como se logra advertir, el Desarrollo Policial establecido bajo una visión sistémica (SIDEPOL) fue concebido como un mecanismo para materializar la permanentemente aludida dignificación policial, teniendo presente que los instrumentos y procesos para lograrlo eran complejos y muy amplios.

Tomando en cuenta la relevancia que tienen los componentes del SIDEPOL para el trabajo policial, enseguida se describirá cada uno de ellos haciendo especial énfasis en la carrera policial, en la profesionalización y en los sistemas de seguridad social y reconocimientos a fin de identificar el tamaño del reto y, luego en el siguiente capítulo, los avances registrados en materia de apoyo psicosocial.

2.6.1. Carrera Policial

Como se adelantaba, la carrera policial se instituyó como un sistema de carácter obligatorio y permanente que establece los lineamientos para determinar los procedimientos de reclutamiento, selección, ingreso, formación, certificación, permanencia, evaluación, promoción y reconocimiento, así como los criterios para la separación o baja del servicio de los integrantes de las instituciones policiales.

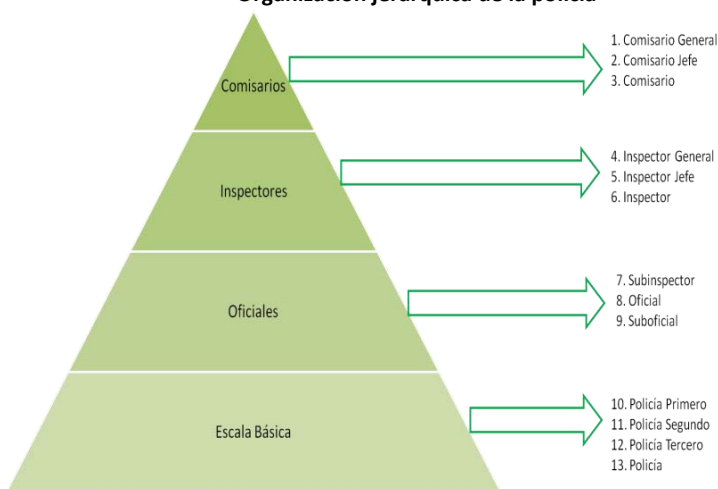
Gráfico 18
Elementos de la Carrera Policial



Fuente: Elaboración propia con base en la LGSNSP.

En el caso de los grados policiales, y ante la heterogeneidad organizacional y de nomenclatura reinante en el país, la Ley estableció un esquema de organización jerárquica de acuerdo al siguiente esquema.

Gráfico 19
Organización jerárquica de la policía



Fuente: Elaboración propia con base en la LGSNSP.

Por lo que toca a las obligaciones de los integrantes de las instituciones de seguridad pública, con el objeto de garantizar el cumplimiento de los principios constitucionales, incluido el de respeto a los derechos humanos, se instruyó de manera formal la incorporación de un sistema de evaluación y certificación de los miembros de las instituciones policiales para contar con estándares mínimos y homogéneos para todo el país.

Artículo 40 (...) los integrantes de las Instituciones de Seguridad Pública se sujetarán a las siguientes obligaciones:

(...) XV. Someterse a evaluaciones periódicas para acreditar el cumplimiento de sus requisitos de permanencia, así como obtener y mantener vigente la certificación respectiva (...)¹⁰⁷

A partir de ello, es requisito de ingreso y permanencia aprobar los procesos de evaluación de control de confianza. En tanto que la certificación es el proceso mediante el cual el personal se somete a las evaluaciones periódicas establecidas por el Centro de Control de Confianza correspondiente para comprobar el cumplimiento de los perfiles de personalidad, éticos, socioeconómicos y médicos en los procedimientos de ingreso, promoción y permanencia.

La certificación tiene por objeto reconocer habilidades, destrezas, actitudes, conocimientos generales y específicos para desempeñar sus funciones, conforme a los perfiles aprobados por el Consejo Nacional.

En cuanto a la separación o baja del servicio, de acuerdo con el artículo 73, “las relaciones jurídicas entre las instituciones policiales y sus integrantes se rigen por la fracción XIII, del apartado B, del artículo 123, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”, así como de la propia LGSNSP y demás disposiciones legales aplicables.

En tal sentido, la fracción XIII, del artículo 123 establece que:

(...) los miembros de las instituciones policiales, se regirán por sus propias leyes. Los (...) miembros de las instituciones policiales de la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios, podrán ser separados de sus cargos si no cumplen con los requisitos que las leyes vigentes en el momento del acto señalen para permanecer en dichas instituciones, (...) Si la autoridad jurisdiccional resuelve que la separación, remoción, baja, cese o cualquier otra forma de terminación del servicio fue injustificada, el Estado sólo estará obligado a pagar la indemnización y demás prestaciones a que tenga derecho, sin que en ningún caso proceda su

¹⁰⁷ Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, *Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública*, Título Tercero Disposiciones Comunes a los integrantes de las Instituciones de Seguridad Pública. Capítulo I De las obligaciones y sanciones de los integrantes de las Instituciones de Seguridad Pública. Disponible en <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGSNSP.pdf>. Consultado 09 mayo 2014.

*reincorporación al servicio, cualquiera que sea el resultado del juicio o medio de defensa que se hubiere promovido.*¹⁰⁸

Derivado del párrafo anterior, es posible concluir que los policías tienen “una relación de carácter administrativo con el Estado y no de carácter laboral como el resto de los servidores públicos. Ello significa que sus derechos laborales los define la ley secundaria y no la Constitución”¹⁰⁹. En ese sentido, no cumplir con los requisitos de permanencia, como la aprobación de los exámenes de control de confianza, constituye un motivo de separación del cargo sin que proceda la reinstalación del servicio y por tanto, el pago de salarios caídos.¹¹⁰

En las diferentes fuentes de financiamiento se han programado recursos para la realización de convocatorias para el personal policial; la construcción, equipamiento de las instalaciones y la capacitación del personal que aplica los exámenes de control de confianza; así como la realización de los instrumentos y manuales administrativos para organizar los mecanismos de selección, ingreso, permanencia, promoción, reconocimiento y separación o baja del servicio de los integrantes de las instituciones de seguridad pública. Faltaría que estos esfuerzos fueran consistentes, sustentables, integrales y permanentes para ampliar el margen de certeza en la implementación de la política.

Como se revisará en capítulos posteriores, en términos de reclutamiento y selección de personal, será necesario incorporar un esquema que establezca perfiles de acuerdo a las funciones de las instituciones de seguridad pública a los que se dé prioridad sobre otras pruebas, ello con la finalidad de evitar la aparición de riesgos psicosociales motivados por la canalización errónea del personal a las distintas áreas de las instituciones.

¹⁰⁸ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

¹⁰⁹ MAGALONI Ana Laura y ELIZONDO Carlos, *La depuración de las corporaciones policiacas y el juicio de amparo*, México, CIDE, 2008, p. 6 Disponible en <http://www.libreriade.com/librospdf/DTEJ-32.pdf> Consultado 19 septiembre 2014.

¹¹⁰ En 1997, se reformó el artículo 123, apartado B fracción XIII de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para evitar que mediante juicio de amparo, los policías separados de las instituciones obtuvieran la reinstalación en el cargo y, por tanto, el pago de salarios caídos.

2.6.2. Profesionalización

Antes de señalar lo que la Ley refiere en torno a este concepto conviene precisar y diferenciar los términos profesionalización y capacitación, pues si bien son conceptos complementarios, no deben entenderse como sinónimos.

De acuerdo con la Ley Federal del Trabajo, “la capacitación tendrá por objeto preparar a los trabajadores de nueva contratación y a los demás interesados en ocupar las vacantes o puestos de nueva creación (...) El apoyo que el patrón preste a los trabajadores para iniciar, continuar o completar ciclos escolares de los niveles básicos, medio o superior también podrá formar parte de los programas de capacitación”¹¹¹.

En tanto que el artículo 98 de la LGSNSP, establece que “la profesionalización es el proceso permanente y progresivo de formación que se integra por las etapas de formación inicial, actualización, promoción, especialización y alta dirección, para desarrollar al máximo las competencias, capacidades y habilidades de los integrantes de las instituciones policiales”¹¹².

En suma, la profesionalización de las instituciones de seguridad pública constituye un proceso permanente cuyo objeto es desarrollar de manera progresiva mejores niveles de desempeño, acompañado de procesos de capacitación, actualización, especialización, y desarrollo de todas aquellas competencias necesarias para la ejecución de tareas policiales.

En tanto que la capacitación consiste en la realización de actividades de enseñanza aprendizaje para el desarrollo de destrezas para realizar actividades específicas, que coadyuva al proceso de profesionalización. En ese sentido, el sistema de desarrollo policial debe comprender tanto la profesionalización como la capacitación permanente de los miembros de las instituciones de seguridad pública.

¹¹¹Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, *Ley Federal del Trabajo*, artículo 153-B, Nueva Ley publicada en el Diario Oficial de la Federación el 1º de abril de 1970.

¹¹² Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, *Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública*, Disponible en <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGSNSP.pdf> Consultada 09 mayo 2014.

En suma, la profesionalización a que hace referencia este apartado, y para los fines de este trabajo, se ha materializado a través de acciones institucionales de ingreso, permanencia, retiro y capacitación, entre las que destaca la impartición de múltiples cursos y talleres formativos, así como mediante la construcción y fortalecimiento de academias estatales y regionales de profesionalización y actualización en materia de seguridad pública.

En ese último sentido, el 19 de agosto de 1999, en la VII Sesión del Consejo Nacional de Seguridad Pública, mediante acuerdo 56/99, los gobiernos de los Estados de México, Michoacán, Nuevo León, Sinaloa y Veracruz se comprometieron a redoblar esfuerzos para la conclusión y puesta en operación de las 5 Academias Regionales, en tanto que Morelos y Campeche se comprometieron en el mismo sentido para operar los Centros de Formación y Actualización Policial. Para ello, el Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, propondría mecanismos para otorgar la suficiencia presupuestal necesaria.

Es importante mencionar que el tema de profesionalización es amplio y comprende también otros aspectos como la aprobación y aplicación de programas rectores, el desarrollo de programas de investigación y formación académica, la realización de estudios para la detección de necesidades en materia de capacitación, entre otros, que requieren esfuerzos adicionales a este trabajo, para comprender todos los elementos necesarios para materializar la profesionalización de los miembros de las corporaciones de policía, y que sería deseable desarrollar y para desglosar, en otras investigaciones, la totalidad de avances que se han logrado así como los retos sobre los que se debe trabajar institucionalmente en el futuro.

Finalmente, es preciso mencionar que como se revisará en capítulo próximo, desde una perspectiva de integralidad, un esquema de profesionalización deberá comprender no sólo contenidos para el desempeño de las funciones, sino que habrá de integrar aquellos elementos dirigidos a la formación completa del individuo que conforma las instituciones, procurando su bienestar físico y mental.

2.6.3. Régimen disciplinario

Aunque para fines de este trabajo no resulta de amplio interés, es necesario precisar que el régimen disciplinario está considerado como uno de los componentes del SIDEPOL por lo que es menester señalarse brevemente que en el artículo 101 de la Ley se establece que “se ajustará a los principios establecidos en la Constitución Federal, la LGSNSP y los ordenamientos legales aplicables y comprenderá los deberes, las correcciones disciplinarias, las sanciones y los procedimientos para su aplicación”¹¹³.

Al efecto, la ley instruye a las legislaciones de la Federación, el Distrito Federal y los Estados, para establecer regímenes disciplinarios, entendiendo por disciplina, “el aprecio de sí mismo, la pulcritud, los buenos modales, el rechazo a los vicios, la puntualidad en el servicio, la exactitud en la obediencia, el escrupuloso respeto a las leyes y reglamentos así como a los derechos humanos”¹¹⁴.

En este orden de ideas, “la imposición de sanciones que determinen las autoridades correspondientes se hará con independencia de las que correspondan por responsabilidad civil, penal o administrativa, en que incurran los integrantes de las instituciones policiales”¹¹⁵. Y para resolver toda controversia que se suscite con relación a los procedimientos de la Carrera Policial y Régimen Disciplinario, la Federación, las entidades federativas y los municipios establecerán instancias colegiadas, para conocerla y resolverla.

Este tema constituye elemento de atención en la medida en que la forma de conducir los procesos disciplinarios en las corporaciones representa elemento clave para la aparición de riesgos psicosociales si es que la estructura de mando y la imposición de sanciones es rígida. En cambio, si es un sistema que fomenta la participación de los trabajadores en el que las medidas disciplinarias son excepcionales, entonces existe menor probabilidad de impactos negativos tanto a nivel individual como institucional.

¹¹³ *Ibid.*, Art. 101.

¹¹⁴ *Ibid.*, Art. 99.

¹¹⁵ *Ibid.*, Art. 103.

2.6.4. Sistemas Complementarios de Seguridad Social y Reconocimientos

De acuerdo con la Ley Federal del Trabajo, se entiende por trabajo digno o decente “aquél en el que se respeta plenamente la dignidad humana (...), se tiene acceso a la seguridad social y se percibe un salario remunerador; se recibe capacitación continua para el incremento de la productividad con beneficios compartidos, y se cuenta con condiciones óptimas de seguridad e higiene para prevenir riesgos de trabajo”.¹¹⁶

Por otra parte, la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, reglamentaria del apartado B del 123, establece que son obligaciones de los titulares de las dependencias que tienen a su cargo la función de servicios públicos cubrir las aportaciones que fijen las leyes especiales, para que los trabajadores reciban los beneficios de la seguridad y servicios sociales comprendidos en los conceptos siguientes:

- a) Atención médica, quirúrgica, farmacéutica y hospitalaria, y en su caso, indemnización por accidentes de trabajo y enfermedades profesionales.*
- b) Atención médica, quirúrgica, farmacéutica y hospitalaria en los casos de enfermedades no profesionales y maternidad.*
- c) Jubilación y pensión por invalidez, vejez o muerte.*
- d) Asistencia médica y medicinas para los familiares del trabajador (...)*
- e) Establecimiento de centros para vacaciones y para recuperación, de guarderías infantiles y de tiendas económicas.*
- h) Constitución de depósitos en favor de los trabajadores con aportaciones sobre sus sueldos básicos o salarios, para integrar un fondo de la vivienda a fin de establecer sistemas de financiamiento que permitan otorgar a éstos, crédito barato y suficiente para que adquieran en propiedad o condominio, habitaciones cómodas e higiénicas; para construirlas, repararlas o mejorarlas o para el pago de pasivos adquiridos por dichos conceptos.*

¹¹⁶ Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, Ley Federal del Trabajo, Nueva Ley publicada en el Diario Oficial de la Federación el 1º de abril de 1970.

De manera resumida, la seguridad social a que hace referencia a la ley, contempla los siguientes conceptos¹¹⁷:

Gráfico 20
Componentes de la seguridad social



Fuente: Elaboración propia con base en la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.

Una vez que se ha definido lo que se entiende por seguridad social, se enuncia a continuación lo que dispone la normatividad para las corporaciones policiales.

El artículo 123 Constitucional apartado B, fracción XIII establece que:

*(...)Las autoridades del orden federal, estatal, del Distrito Federal y municipal, a fin de propiciar el fortalecimiento del sistema de seguridad social del personal del Ministerio Público, de las corporaciones policiales y de los servicios periciales, de sus familias y dependientes, instrumentarán sistemas complementarios de seguridad social. (...)*¹¹⁸

En el mismo sentido, los artículos 7, 45 y 84 de la LGSNSP instruyen a las entidades federativas y municipios para generar de manera coordinada, en el ámbito de sus respectivas competencias, de

¹¹⁷ Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, Reglamentaria del Apartado B) del Artículo 123 Constitucional, Nueva Ley Publicada En El Diario Oficial De La Federación El 28 De Diciembre De 1963, artículo 43.

¹¹⁸ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

acuerdo a sus necesidades y con cargo a sus presupuestos, una normatividad de régimen complementario de seguridad social y reconocimientos.

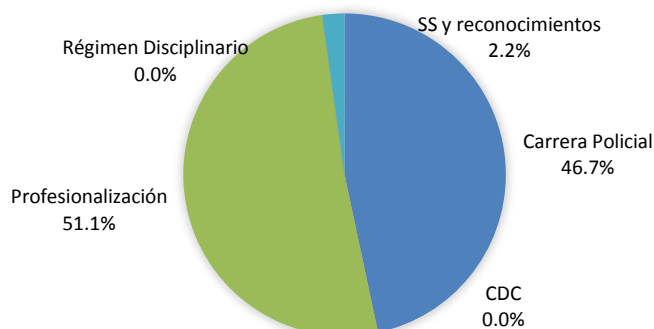
La LGSNSP también establece que la remuneración será acorde con la calidad y riesgo de las funciones, los rangos y puestos respectivos, garantizando un sistema de retiro digno. De igual forma, que se deberán establecer sistemas de seguros para los familiares de los policías que contemplen el fallecimiento y la incapacidad total o permanente acaecida en el cumplimiento de sus funciones.

Derivado de la lectura anterior, se puede observar que por un lado, la ley instruye que la federación se coordine con los estados y municipios para establecer sistemas de seguridad social complementarios sin definir a cuáles hace referencia, y por otro, delega el cumplimiento de la disposición de acuerdo a la suficiencia presupuestal de los territorios, lo que ha motivado que al día de hoy los sistemas de seguridad social complementaria no se hayan materializado a escala nacional, tal como se demuestra en el siguiente capítulo.

Como se observa, en la actualidad se han actualizado y perfeccionado múltiples definiciones y directrices para materializar la política relativa al recurso humano, pero también se aprecia que los avances han sido mucho más desde el plano formal y que no han avanzado en materias concretas y elementales para aspirar a los fines para los que fueron hechas.

A manera de recuento, en la siguiente gráfica se observa de manera agrupada a qué elementos del SIDEPOL se otorgó mayor prioridad en los Acuerdos del CNSP desde su primera sesión en 1996.

Gráfico 21.
Acuerdos del CNSP relativos a SIDEPOL



Fuente: Elaboración propia con base en acuerdos del CNSP 1996-2014.

La mitad de los acuerdos se han concentrado en torno a la Profesionalización y un 46.7% a la Carrera Policial que comprende entre otros elementos la evaluación de control de confianza. De hecho, por cada 10 acuerdos relativos a la carrera policial, 6 se relacionaron con las evaluaciones.

Por otra parte, se observa que de una sumatoria de 382 Acuerdos tomados por el CNSP, sólo uno ha estado relacionado con sistemas de seguridad social y reconocimientos¹¹⁹ lo que representa un 0.3% y que no hay un solo acuerdo relativo al régimen disciplinario, lo que pone en perspectiva cuáles han sido las prioridades de la agenda pública y qué temas han sido desatendidos históricamente.

Estos datos cobran relevancia cuando se revisan testimonios que evidencian la escasa efectividad en la implementación de las decisiones que toma la clase política pues estos acuerdos no materializan en

¹¹⁹ Acuerdo 06/II-SE/2012 tomado durante la II Sesión Extraordinaria del CNSP del 2 de agosto de 2012, que a la letra dice: Con el objeto de garantizar a los policías un proyecto de vida digno, la Secretaría de Gobernación en coordinación con las entidades federativas elaborará un estudio actuarial con proyección a veinte años que permita establecer un Servicio Profesional de Carrera como uno de los pilares que coadyuvan en la formación de un cuerpo nacional de servidores públicos de seguridad, profesional, capaz, con espíritu de servicio y que sea un ejemplo de respeto a la ley. El estudio deberá contener cuando menos:

- 1.- El diseño de un modelo de carrera policial;
- 2.- Un programa nacional de percepciones y beneficios;
- 3.- Un esquema de condiciones de vida que incluya seguridad y salud, y;
- 4.- Una planeación demográfica y financiera.

hechos. De acuerdo con la percepción de los policías, a nivel nacional¹²⁰ una cuarta parte opina que los exámenes de control de confianza no contribuyen a mejorar las instituciones, en cambio un 35% piensa que para mejorar el trabajo es necesario mayor capacitación y un 17.9% considera que lo que más hace falta es mejor salario y prestaciones. Sería deseable que para la futura integración de presupuestos y la discusión de temas en las sesiones del CNSP, se tomen en cuenta las opiniones y demandas de los policías para construir una política de carácter nacional acorde a las necesidades contextuales.

¹²⁰ Secretaría de Gobernación, Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, *Encuesta Institucional 2013*, México, 2013.

CAPÍTULO TRES

LOS RIESGOS PSICOSOCIALES QUE AFECTAN A LA COMUNIDAD POLICIAL

Hasta ahora se han revisado los avances que el Estado mexicano ha promovido desde 1994 para desarrollar arquitectura e ingeniería institucionales pertinentes que soporten las funciones de seguridad pública. Ante el gran rezago, se han desdoblado temas múltiples e instituido un marco de instancias colegiadas de discusión y decisión que brindan legitimidad. De igual forma, se han impulsado modelos y estrategias para fortalecer la actuación del personal que han considerado, desde su origen, iniciativas para dotar de mejores condiciones laborales al personal operativo.

Sin embargo, estas últimas se han quedado más en enunciados que en acciones concretas pues los multi referidos servicio de carrera, profesionalización, régimen disciplinario y sistemas de seguridad complementarios y de reconocimientos, agrupados en el SIDEPOL, a pesar de los acuerdos logrados y recursos canalizados, no han llegado a materializar en una política integral que transforme la labor policial en una actividad con reconocimiento social y viable para desarrollar proyectos de vida personales, familiares y colectivos.

Si bien es cierto que en lo concerniente a SIDEPOL se han tenido importantes avances, se ha cometido un error consistente en perder de vista que, para desarrollar integralmente un nuevo régimen policial, se debió comenzar por identificar y dar pasos sólidos en la organización del régimen laboral para luego incorporar componentes especiales y complementarios para atender necesidades específicas derivadas de la actividad policial.

Algunos esfuerzos han estado presentes, pero han sido aislados y no se han diseccionado adecuadamente lo que ha impedido suscitar institucionalmente los espacios de protección del personal; por ejemplo, una iniciativa promovida en 1999 que pretendía incrementar las remuneraciones del personal se instituyó a través de las denominadas “percepciones extraordinarias” pero, desde el artículo 45 de la *Ley de Coordinación Fiscal* (LCF), se consideraron “no regularizables” lo que impidió una verdadera institucionalización y, en cambio, se prestó a usos discrecionales y hasta

abusivos¹²¹, o bien, los sistemas escalafonarios que en muy pocas corporaciones verdaderamente han decantado en un servicio de carrera.

Pese a que en el SIDEPOL fueron considerados aspectos como un sistema complementario de seguridad social y la necesidad de entregar reconocimientos, así como preparar al personal y garantizarle una carrera policial, no se esbozaron muchos de los componentes que originaron estas consideraciones y que están relacionados con un conjunto de logros laborales que han sido protegidos en la legislación nacional con el artículo 123 constitucional desde 1917, luego en 1931 con la primera *Ley Federal de Trabajo (LFT)* y, en 1963, con la *Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado*.

De hecho, uno de los primeros antecedentes que debieron ser contemplados para legislar en torno a los derechos policiales se encuentra en el enfoque de riesgos profesionales considerado desde 1931 en la LFT, reglamentaria del artículo 123 constitucional, que los dividía, en el título sexto, en accidentes de trabajo y enfermedades profesionales.

Pero a pesar de lo anterior, poco se ha avanzado en la identificación, evaluación y prevención de riesgos profesionales generales y, mucho menos, en los policiales.

Como se adelantaba en capítulo previo, el SIDEPOL es el espacio natural para fortalecer componentes ya contemplados tales como servicio de carrera, seguridad social complementaria y profesionalización, y desarrollar la incorporación de otros que coadyuven en el desarrollo integral de los policías, sin soslayar un aspecto fundamental que será abordado más adelante consistente en el análisis de los riesgos psicosociales que afectan a los policías, advirtiendo la necesidad de identificarlos, atenderlos,

¹²¹ “Detienen al ex procurador chiapaneco Montoya Liévano por asociación delictuosa y peculado [...] Al ex funcionario se le iniciaron diversas investigaciones, una de ellas la 036/DAR/AMPO3/01, por el desvío de más de 7 millones pesos del Fondo Federal de Seguridad Pública, destinado a pagar dotaciones complementarias a agentes del Ministerio Público, policías judiciales y peritos...”, MARISCAL Ángeles y BALBOA Juan, *Detienen al ex procurador chiapaneco Montoya Liévano por asociación delictuosa y peculado*, en línea, La Jornada San Luis, nota del 6 de noviembre de 2001, disponible en <http://www.lajornadasanluis.com/2001/11/07/051n1est.html>. Consultada el 07 julio de 2014.

En el caso de Guerrero y otras entidades estos complementos eventuales ascendieron a mil pesos mensuales sin ninguna consideración técnica especial. “Empleados de la PGJE siguen exigiendo las dotaciones complementarias federales [...] En el escrito se especifica que las compensaciones se han entregado cada tres meses, sin embargo en algunos casos se entregan un trimestre sí y otro no. [...] Como parte de la auditoría demandan que se revelen los tabuladores reales que han sido utilizados para el otorgamiento de estas dotaciones complementarias [...] Por eso se exige que esos recursos se paguen quincenalmente como se hizo en el 2010, cuando a los policías se les integró a sus sobres de pago 500 pesos cada quince días. Diario de Guerrero, *Empleados de la PGJE siguen exigiendo las dotaciones complementarias federales*, en línea, publicado el 25 de noviembre de 2010 en: <http://blogdiariodeguerrero.blogspot.mx/2010/11/empleados-de-la-pgje-siguen-exigiendo.html>. Consultado 07 de julio de 2014.

evaluarlos y, por ende, prevenirlos para evitar efectos negativos tanto en los individuos como en las instituciones, destacando que estas acciones se orientan a la dignificación de la labor policial en su conjunto.

3.1 LOS RIESGOS PROFESIONALES GENERALES

Para comprender las características y dimensiones de los riesgos psicosociales en el orden laboral es menester repasar sus antecedentes directos que se encuentran encuadrados en los riesgos profesionales que afectan a cualquier trabajador, independientemente de la función que desempeñe o el colectivo profesional al que pertenezca.

Sin constituir propósito central de este acápite revisar en detalle la materia laboral general, es útil señalar que la identificación de riesgos profesionales tiene antecedentes añejos y está considerada en la legislación internacional desde 1919 con la constitución de la *Organización Internacional del Trabajo* (OIT)¹²² y, en la legislación nacional, desde 1931.

En tal sentido se han emitido diversos convenios y acuerdos, los cuales han sido suscritos por México, para la prevención y atención de los riesgos profesionales entre los que se encuentran el Convenio 14 de la OIT relativo al descanso semanal que tiene derecho el trabajador, el 17 y 24 que contemplan la indemnización en caso de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales respectivamente, el 102 relativo a la norma mínima de seguridad social donde toda persona protegida deberá contar con asistencia médica tanto de carácter preventivo como curativo, entre otros.

Al efecto, en diferentes legislaciones nacionales se han establecido, delimitado y armonizado alcances propios. Por ejemplo en España, se definen los riesgos profesionales como “la posibilidad de que un trabajador sufra un determinado daño derivado del trabajo. Para calificar un riesgo desde el punto de vista de su gravedad, se valorarán conjuntamente la probabilidad de que se produzca el daño y la severidad del mismo”¹²³.

¹²² La OIT surge como respuesta a las condiciones laborales imperantes y previas a la Primera Guerra Mundial y tuvo como objetivos principales la promoción de los derechos laborales, el fomento a las oportunidades de acceso a trabajo decente, al mejoramiento de la protección social y al fortalecimiento del diálogo al abordar los temas relacionados con el trabajo. Desde ese enfoque, la OIT considera que la paz duradera y universal sólo puede lograrse cuando está fundamentada en el trato digno de los trabajadores.

¹²³ LEY 31/1995, de 8 de noviembre, de Prevención de Riesgos Laborales. BOE nº 269 10/11/1995, disponible en <http://www.insht.es/portal/site/Insht/menuitem.1f1a3bc79ab34c578c2e8884060961ca/?vgnnextoid=771be9369a3d3110VgnVCM100000dc0ca8c0RCRD&vgnnextchannel=75164a7f8a651110VgnVCM100000dc0ca8c0RCRD&tab=tabConsultaIndice> Consultado 14 de julio de 2014.

En las décadas siguientes a la constitución de la OIT se desarrolló extenso trabajo en esta materia y en 2010 se realizó revisión de la lista de enfermedades profesionales¹²⁴ donde se contemplaron por primera vez padecimientos profesionales relacionados con trastornos mentales y del comportamiento clasificados en trastorno de estrés postraumático y otros trastornos mentales o del comportamiento (cuando se estableciera, científicamente o por métodos adecuados a las condiciones y práctica nacionales, un vínculo directo entre la exposición a factores de riesgo resultante de las actividades laborales y los trastornos mentales o del comportamiento contraídos por el trabajador)¹²⁵.

Los criterios para integrar la lista de enfermedades profesionales comprenden, entre otros, la evidencia de que existe relación causal entre enfermedad y un agente, una exposición o un proceso de trabajo específicos, que la enfermedad se manifieste entre los grupos de trabajadores que son afectados con una frecuencia que excede la incidencia media en el resto de la población y, que haya evidencia de un patrón de sintomatología tras la exposición y verosimilitud de la causa.

Finalmente en 2012, la OIT publicó la más reciente edición en español de la *Enciclopedia de la Salud y Seguridad en el Trabajo*, que “puede ser considerada como el mejor ejemplo de instrumento divulgativo por la amplitud de los temas que recoge, por la rigurosidad con que los trata, por su tradición consolidada y por su enorme difusión, que la convierten en el libro de consulta por excelencia en materia seguridad y salud en el trabajo, a lo largo y ancho del mundo entero”¹²⁶.

En la legislación nacional los riesgos profesionales fueron contemplados por primera vez en la LFT de 1931, mediante normatividad que reguló un conjunto de circunstancias y condiciones de protección inéditas entre las que se encuentran las indemnizaciones por accidente o enfermedad. Una investigadora de la UAM refería al respecto que “De acuerdo con el principio de riesgo profesional también se estableció en la Ley que el patrón estaba obligado a pagar las consecuencias del accidente

¹²⁴ Las enfermedades profesionales se clasifican en: 1. Enfermedades profesionales causadas por la exposición a agentes que resulte de las actividades laborales, 2. Enfermedades profesionales según el órgano o sistema afectado y 3. Cáncer profesional de acuerdo con la OIT, *Lista de enfermedades profesionales de la OIT revisada en 2010*, disponible en http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/@ed_protect/@protrav/@safework/documents/publication/wcms_125164.pdf. Consultado 23 de julio de 2014.

¹²⁵ *Ibid* p.5

¹²⁶ La primera edición en inglés data de 1966. Las referencias hechas y la versión consultada se refiere a la cuarta edición en español de 2012 y se basa en la actualización de la cuarta edición en inglés de 1998. Organización Internacional del Trabajo, *Enciclopedia de Salud y Seguridad en el Trabajo*. España OIT-INSHT. 2012 Disponible en <http://www.insht.es/portal/site/Insht/menuitem.1f1a3bc79ab34c578c2e8884060961ca/?vgnnextoid=a981ceffc39a5110VgnVCM100000dc0ca8c0RCRD&vgnnextchannel=9f164a7f8a651110VgnVCM100000dc0ca8c0RCRD> Consultado 24 de julio de 2014.

o de la enfermedad cuando el trabajo había sido la causa del accidente o uno de los motivos que influyeran para que sucediera, y sólo se establecían como causas excluyentes de responsabilidad el hecho intencional de la víctima o el hallarse ésta en estado de embriaguez o bajo la influencia de drogas enervantes al ocurrir el accidente”¹²⁷.

Posteriormente, en 1953 se publicó la *Ley Federal de Trabajadores al Servicio del Estado*, reglamentaria del apartado B del artículo 123 constitucional, que tuvo por objeto reconocer y proteger los derechos de la burocracia, ampliando la perspectiva sobre problemáticas específicas como jornadas de trabajo, estabilidad en el empleo, salarios, reguladores del escalafón, conocimientos, aptitud, antigüedad, protección en caso de accidentes y enfermedades profesionales y no profesionales, entre otras. En 1970 se emitió la nueva Ley Federal del Trabajo que abrogó la de 1931, con el propósito expreso, según la exposición de motivos de la iniciativa, de “conceder a los trabajadores en general, algunos beneficios que no se encuentran consignados en la ley vigente (...) se propone proteger con la precisión de los preceptos constitucionales la salud y la vida del trabajador, a cuyo efecto, además de definir lo que se entiende por jornada de trabajo, asegura el descanso semanal y el disfrute del período de vacaciones”¹²⁸.

En el mismo sentido que la legislación internacional, la LFT considera a los riesgos de trabajo como los accidentes y enfermedades a que están expuestos los trabajadores en ejercicio o con motivo del trabajo, teniendo por este motivo derecho a recibir asistencia médica y quirúrgica; rehabilitación; hospitalización, cuando el caso lo requiera; medicamentos y material de curación; y, la indemnización correspondiente.

Para la atención de los riesgos profesionales en México, se han generado instrumentos normativos y contractuales para proteger al trabajador, asimismo se ha desarrollado un enfoque de medicina del trabajo¹²⁹ dirigido a la promoción de la salud, prevención y atención de las enfermedades y su rehabilitación.

¹²⁷ TREJO SÁNCHEZ Karina, *Por la salud ocupacional, una propuesta de reformas a la Ley Federal del Trabajo* en “El Cotidiano”, México, 2013. Disponible en <http://www.elcotidianoenlinea.com.mx/pdf/17808.pdf>. Consultado 14 de septiembre de 2014.

¹²⁸ Cámara de Diputados, Procesos legislativos, Exposición de motivos Cámara de origen: diputados. Iniciativa del ejecutivo, *Nueva Ley Federal del Trabajo*, México D.F., a 12 de diciembre de 1968. Disponible en <http://legislacion.scjn.gob.mx/LF/DetalleProcesoLeg.aspx?IdLey=410&IdRef=1&IdProc=1> Consultado 11 de mayo 2014. Consultado 05 de junio de 2014.

¹²⁹ La medicina del trabajo es una especialidad médica que tiene como principales fines el estudio y la prevención del riesgo que puede afectar a la salud humana como consecuencia de las circunstancias y condiciones de

Una vez revisadas las definiciones de riesgos, enfermedades profesionales y el enfoque de protección laboral instituido por la OIT y contemplado en la LFT, es preciso revisar una clasificación de riesgos profesionales que pueden afectar a los trabajadores independientemente del colectivo al que pertenezcan o profesión que ejerzan.

De esta forma, el abordaje tradicional considera riesgos personales y colectivos y un conjunto de cuatro grupos de riesgos que deben motivar la supervisión gubernamental, así como la acción patronal y de los trabajadores, mismos que se resumen en la siguiente tabla.

Tabla 4
Riesgos profesionales generales

Riesgos profesionales	
Seguridad	Son todos aquellos espacios de trabajo propicios para la ocurrencia de accidentes y lesiones por ejemplo, espacios insuficientes, mobiliario en mal estado, obstáculos, entre otros. Los riesgos en el puesto de trabajo pueden ser múltiples y diversos, entre los más comunes podemos destacar: caídas de personas al mismo nivel; caídas de personas a distinto nivel; golpes contra objetos inmóviles; atropellos o golpes por vehículos; golpes y cortes contra objetos y herramienta; atrapamientos; y, electrocución, incendio o explosión ¹³⁰ .
Higiene	Comprende a los agentes contaminantes presentes en el ambiente o entorno de trabajo tales como ruido, sustancias químicas y agentes biológicos que pueden impactar en la salud del trabajador a través de intoxicaciones, quemaduras, enfermedades contagiosas, pérdida de la capacidad auditiva, entre otros.
Ergonomía	Este riesgo profesional se relaciona con las cargas de trabajo tanto físicas como mentales que puede manifestarse en agotamiento, fatiga y lesiones por movimientos repetitivos, sobreesfuerzos posturales y visuales, trabajar de pie durante largos periodos ¹³¹ , entre otros.
Psicosociología	Se relaciona con todos aquellos riesgos que impiden el bienestar laboral o que representan la

trabajo, el estudio de la patología de origen laboral en sus dos grandes vertientes de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales y, en su caso, la adopción de medidas necesarias de carácter terapéutico y rehabilitador. Ministerio de Sanidad y Consumo. Ministerio de Educación y Cultura. Consejo Nacional de Especialidades Médicas. Medicina del Trabajo. Programa elaborado por la Comisión Nacional de la Especialidad y aprobado por la Secretaría de Estado de Universidades e Investigación del Ministerio de Educación y Ciencia por Resolución de fecha 25 de abril de 1996. España 1996 Disponible en http://www.msssi.gob.es/profesionales/formacion/docs/m_trabajo_ant.pdf.

¹³⁰MC MUTUAL, *Manual Básico de Prevención de Riesgos Laborales, Madrid. Mutua de Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales de la Seguridad Social Nº 1*, 2007. Disponible en http://www.mc-mutual.com/webpublica/PrestacionesServicios/actividadesPreventivas2/resources/manuales/manual_basico_es.pdf. Consultado 03 agosto 2014

¹³¹La única enfermedad identificada por la Ley Federal del Trabajo con afecciones para los policías es el complejo cutáneo vascular de pierna por posición de pie prolongada y constante o marcha prolongada llevando bultos pesados, enfermedad que se clasifica dentro de aquellas que son producidas por factores mecánicos y variaciones de los elementos naturales del medio de trabajo. De este modo en el número 150 de la tabla de enfermedades, se hace referencia expresa a los policías.

Riesgos profesionales	
	posibilidad de que el trabajador sufra daño a la salud física, social o psicológica. Los riesgos psicosociales pueden generar daños como la insatisfacción, estrés, <i>mobbing</i> y el síndrome de <i>burnout</i> .

Fuente: Elaboración propia

En suma la identificación de los riesgos relacionados con seguridad tiene como finalidad prevenir y reducir accidentes de trabajo; de higiene, prevenir enfermedades; ergonomía, adecuar el trabajo a la persona y proteger respecto a cargas físicas y mentales de trabajo; y, psicociología, medidas para promover el bienestar laboral.

De hecho, sobre esta última materia se hará una revisión más detallada para describir en qué consisten, por qué afectan de manera importante a los policías, y la necesidad de prevenirlos y atenderlos.

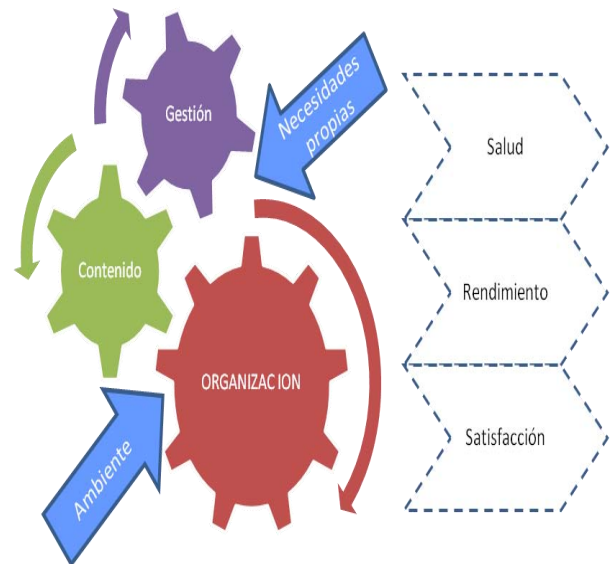
3.2 LOS RIESGOS PSICOSOCIALES QUE AFECTAN A LA COMUNIDAD POLICIAL

Como el propósito de este trabajo reside en visibilizar la necesidad de dotar al policía de condiciones mínimas para desempeñar tarea trascendental para el Estado consistente en brindar seguridad, el enfoque utilizado parte de las ciencias sociales y cruza por la dogmática de la seguridad ciudadana por lo que a pesar de incorporar contenidos y conceptos especializados correspondientes a otras disciplinas como la psicología o el derecho laboral se ha procurado que su abordaje privilegie el uso de nomenclatura genérica y de fácil acceso pertinente para comprender los fenómenos relacionados a los riesgos psicosociales en el trabajo, específicamente aquellos a los que es más vulnerable la comunidad policial.

Con este antecedente, de manera intuitiva es frecuente asumir que el trabajo policial conlleva riesgos inherentes tales como contacto frecuente con situaciones de violencia, altos niveles de estrés, elevadas exigencias y expectativas que la sociedad finca en ellos; por ejemplo, sobre lo que deben saber y las situaciones que deben resolver, entre otras. Sin embargo, es aún insuficiente la literatura e investigación científica o corporativa que demuestre con evidencia empírica la existencia y consecuencias individuales e institucionales de esos riesgos, lo que ha retrasado el diseño e implementación de acciones para su prevención y adecuada atención.

Gráfico 22
Riesgos psicosociales generales

En 1986 la OIT definió a los riesgos psicosociales¹³² como “las interacciones entre el contenido, la organización y la gestión del trabajo y las condiciones ambientales por un lado y las funciones y necesidades de los trabajadores por otro. Todo lo cual, a través de percepciones y experiencias, puede influir en la salud, en el rendimiento y en la satisfacción en el trabajo”¹³³, expresados de forma abreviada en el esquema al margen.



Fuente: Elaboración propia.

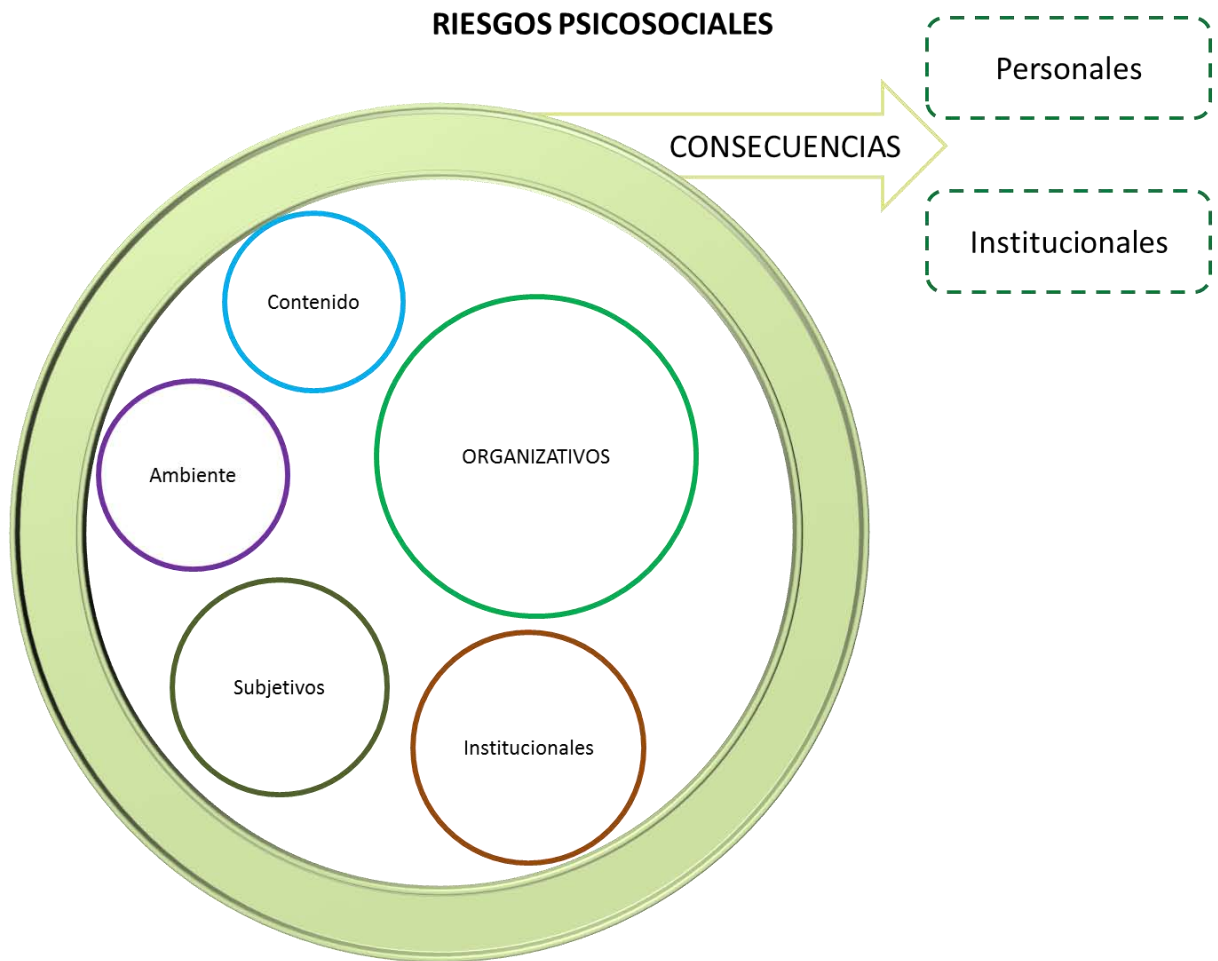
Más recientemente se encuentran otras definiciones que particularizan y clarifican el enfoque al entenderlos como las “condiciones que se encuentran presentes en una situación laboral y que están directamente relacionadas con la organización, el contenido del trabajo y la realización de la tarea, y que tienen capacidad para afectar tanto al bienestar o a la salud (física, psíquica o social) del trabajador como al desarrollo del trabajo. Así pues, unas condiciones psicosociales desfavorables están en el origen de la aparición tanto de determinadas conductas y actitudes inadecuadas en el desarrollo del trabajo como de determinadas consecuencias perjudiciales para la salud y para el bienestar del trabajador”¹³⁴.

¹³² Este primer listado de riesgos psicosociales, contenía los relativos a factores organizacionales (clima laboral, representación sindical, relación trabajo familia, política de seguridad y salud, entre otros) y factores laborales (tipo de contrato, salario, rotación, horarios, entre otros), aunque posteriormente el listado se ha ido ampliando. MORENO JIMÉNEZ Bernardo, BÁEZ LEÓN Carmen, *Factores y riesgos psicosociales, formas, consecuencias, medidas y buenas prácticas*. España, Ministerio de Trabajo e Investigación, INSHT, Universidad Autónoma de Madrid, 2010, p.7.

¹³³ Secretaría de acción sindical, salud laboral y medio ambiente *Manual de Riesgos psicosociales en el mundo laboral*, España UGT Aragón, Gobierno de Aragón, Departamento de Economía Hacienda y Empleo, p. 24.

¹³⁴ DAZA Félix Martín, PÉREZ BILBAO Jesús, *NTP 443. Factores psicosociales: metodología de evaluación*. Centro Nacional de Condiciones de Trabajo. Madrid, España, Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales España. Instituto Nacional de Seguridad e Higiene en el Trabajo, sin año. Disponible en http://www.insht.es/InshtWeb/Contenidos/Documentacion/FichasTecnicas/NTP/Ficheros/401a500/ntp_443.pdf Consultado 14 septiembre 2014.

Gráfico 23
Clasificación de los riesgos psicosociales generales



Fuente: Elaboración propia.

La Agencia Europea de Seguridad y Salud en el Trabajo, instancia normativa para todos los países de la Unión Europea, añade que los riesgos psicosociales “son los que se derivan de la organización del trabajo y de su entorno, es decir, tanto de las relaciones sociales o personales que se desarrollan en el centro de trabajo como de las relaciones sociales externas entre el personal de la empresa y sus usuarios, o clientes”¹³⁵.

Sobre esta última materia, y luego de realizar otras consultas se elaboró amplia clasificación sobre los riesgos psicosociales, que se agrupan para su análisis en organizativos (condiciones de trabajo), institucionales (normatividad), subjetivos o individuales, de contenido (carga de trabajo) y ambientales

¹³⁵ DELGADO Beatriz y MUÑOZ Inmaculada, *Guía de buenas prácticas en riesgos psicosociales. España, Federación Asturiana de Empresarios FADE con financiación de la Fundación para la prevención de riesgos laborales*, 2010, p. 6

y que, como se mencionó previamente, tienen consecuencias personales e institucionales. Para facilitar su manejo se agruparon de forma esquemática impeliendo, según su dimensión, aquellos que tienen mayor peso en la función policial.

Finalmente, hay que añadir que los riesgos psicosociales, se caracterizan principalmente por afectar los derechos fundamentales del trabajador a través de conductas de acoso y por afectar la salud mental, propiciando “la aparición de trastornos de depresión, suicidios o conductas parasuicidas”¹³⁶.

Para el caso específico de los policías se lograron identificar 6 riesgos psicosociales¹³⁷ particulares contenidos en el siguiente esquema que fueron seleccionados, además, por ser de especial interés para el desarrollo de este trabajo y que serán expuestos en los siguientes incisos en donde se incorporan resultados de encuestas institucionales^{138,139} para los años 2012 y 2013 aplicadas a personal

¹³⁶ MORENO JIMÉNEZ Bernardo y BÁEZ LEÓN Carmen, *Op.Cit.*, p.21.

¹³⁷ Existen otras clasificaciones de los riesgos psicosociales, por ejemplo la que los clasifica en objetivos (medio ambiente, carga mental, relaciones laborales, condiciones de empleo, contenido del trabajo) y subjetivos (factores inherentes a todos los trabajadores relacionados con la edad, sexo, personalidad y otros y cuya incidencia como factor de riesgo depende de cada individuo) Ver PEIRÓ, 2000 y <http://www.ugt.es/saludlaboral/observatorio/fichas/Fichas02%20Medio%20ambiente%20fisico%20del%20trabajo.pdf>.

Otra clasificación de los factores de riesgo psicosocial es aquella que los divide en factores de riesgo ambientales relacionados con las características del entorno tales como temperatura, ruido y diseño del espacio de trabajo, de contenido que contempla repetitividad de la tarea y complejidad de las actividades delegadas, institucionales asociadas a la normatividad diferenciada, individuales que comprenden aspectos de personalidad, edad y sexo y finalmente los organizativos que trata aspectos como condiciones laborales, estabilidad en el empleo y relaciones estructurales. (Ver Observatorio Permanente de Riesgos Psicosociales, *Guía prevención de riesgos psicosociales en las fuerzas y cuerpos de seguridad del Estado, Guardia Civil y Policía Nacional* Madrid, España, Comisión Ejecutiva Confederal de UGT, 2010).

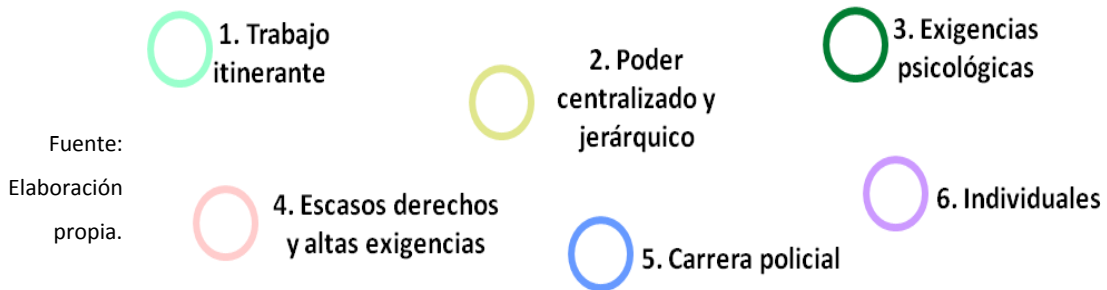
¹³⁸ La evaluación institucional es una encuesta que tiene por objeto conocer la percepción de los elementos policiales operativos de las instituciones de seguridad pública y procuración de justicia, respecto a la situación vigente de las condiciones generales en que desarrollan sus actividades conforme a los efectos directos de la aplicación de los recursos del FASP asignados a los Programas. La encuesta se aplica mediante cuestionario emitido por el SESNSP. Fuente: Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, Encuesta Institucional 2012 y 2013, México.

¹³⁹ NOTA IMPORTANTE: Es preciso advertir al lector dos aspectos fundamentales. En primer lugar, la encuesta institucional a que se hace referencia no fue diseñada para identificar los riesgos psicosociales, por lo que algunas preguntas fueron interpretadas a la luz de otras experiencias internacionales, asumiendo el riesgo de que algunos indicadores sean indirectos o no reflejen con claridad la realidad del caso mexicano.

En segundo lugar, podría parecer una contrariedad acusar ausencia de información para identificar los riesgos psicosociales y por otro recurrir a encuestas institucionales, sin embargo hay que aclarar que Las encuestas institucionales toda vez que se realizan en el marco de las evaluaciones que las entidades federativas ejecutan anualmente, a través de evaluadores externos, a los programas financiados con el Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública (FASP), en los lineamientos que emite el SESNSP y luego las entidades contratantes, se establece que los contratos que suscriban con los evaluadores externos deben incorporar una cláusula de confidencialidad, impidiendo así que los resultados sean publicados o difundidos por estas instancias lo que había mantenido estos trabajos en las gavetas institucionales.

de las instituciones de seguridad pública en México –método cuantitativo- que permiten comprender con mayor claridad su relevancia, así como diversos testimonios de policías obtenidos de investigaciones que utilizaron metodologías cualitativas¹⁴⁰ o mixtas y que reiteran, desde perspectivas y vivencias individuales, las problemáticas que aquejan en mayor o menor medida a todo el colectivo.

Gráfico 24
Los riesgos psicosociales que afectan a los policías mexicanos



Fuente: Elaboración propia

Por último, no puede obviarse señalar que los riesgos psicosociales entrañan consecuencias que, para facilitar su identificación, pueden dividirse entre personales e institucionales. Entre las consecuencias personales se distinguen en los policías impactos con relación a su estado de salud, trastornos emocionales, modificación de las relaciones familiares y laborales, satisfacción en el trabajo, entre otros; mientras que entre los impactos institucionales se encuentran los asociados al rendimiento, desempeño, calidad en el servicio y cercanía y satisfacción de los usuarios, entre otros, mismos que serán precisados más adelante.

Por fortuna, desde hace apenas algunos años en los mismos lineamientos se dispone que los estados habrán de remitir la información al SESNSP (así como publicarlos en sus portales electrónicos –que no todos cumplen-), por lo que esta instancia federal, al ser un sujeto obligado por la LFTyAIP, debe responder a las solicitudes de información pública que le formulen los particulares. Al conocer la existencia de esta información, por estar familiarizada con el tema, fue que decidí formular una solicitud de información pública y tener acceso a esos datos que me permitieron avanzar en la investigación. De otra manera, me hubiera sido muy complicado, como a cualquier otro investigador, obtener los datos e incorporar los resultados de aproximación al contexto mexicano.

¹⁴⁰ Los métodos cualitativos utilizan diversas técnicas como entrevistas semiestructuradas, grupos focales, entrevistas a profundidad, entre otras que permiten obtener información de personas o grupos específicos y complementan, a través de testimonios de vida, la interpretación de las dinámicas sociales objeto de estudio. Por lo anterior y para reforzar los razonamientos y argumentación numérica, se incorporarán, al margen, cajas con referencias con testimonios literales obtenidos de diversas fuentes y se señalará, individualmente, las referencias bibliográficas relativas.

3.3 TRABAJO ITINERANTE Y A LA INTEMPERIE.

Testimonio a.¹⁴¹

“La vía pública es una selva; para salir hay que persignarse”.

Policía del Distrito Federal.

La naturaleza de la función policial requiere desplazamientos constantes para la mayoría del personal que conllevan una serie de riesgos. De hecho, en la ciudad de México 9 de cada 10 policías son operativos, lo que significa que desempeñan gran parte de su jornada laboral en la vía pública donde se identifica un conjunto de riesgos asociados al trabajo itinerante y a la intemperie que pueden clasificarse cuatro grandes categorías.

a) Atropellamientos o accidentes de tránsito. En una situación de emergencia, las velocidades en que los policías conducen sus vehículos son mayores a las alcanzadas por el resto de los automovilistas, lo que aumenta las posibilidades de sufrir accidentes y que éstos sean de consecuencias mayores. Por otra parte, en ocasiones los policías deben realizar su trabajo en la modalidad pie-tierra sobre calles o avenidas con flujo vehicular, lo que aumenta el riesgo de atropellamiento.

b) Exposición a condiciones climáticas. Los policías se encuentran expuestos de manera constante a condiciones ambientales adversas tales como el frío, el calor y la lluvia, provocando un aumento en el riesgo de enfermedades respiratorias, dolor de articulaciones, golpe de calor, deshidratación, prurito, desmayos, calambres y agotamiento. Tras la exposición prolongada, las consecuencias podrían ser aún más graves como por ejemplo quemaduras en la piel, daños en los ojos y cáncer de piel.

De hecho, en un manual publicado por la Secretaría de Salud Laboral y Medio Ambiente de Navarra, España se advierte que en condiciones climáticas adversas, “la capacidad de percepción, la atención y la memoria se ven disminuidas. En este estado, la probabilidad de que ocurran accidentes de trabajo aumenta”¹⁴².

Por otra parte, la lluvia provoca que el pavimento esté resbaloso y por tanto que el riesgo de caídas o de derrapamiento de vehículos aumente y con ello los incidentes de tránsito descritos en el párrafo anterior.

¹⁴¹ AZAOLA Elena, *Las Debilidades de la Fuerza Pública de la Ciudad de México*, sin año, México., p.8

¹⁴² Secretaría de Salud Laboral y Medio Ambiente de CCOO de Navarra, *Prevención de riesgos en la vía pública urbana. Cómo prevenir los riesgos laborales*, Navarra Secretaría de Salud Laboral y Medio Ambiente de CCOO de Navarra, con el financiamiento de la Fundación para la Prevención de Riesgos Laborales (FPRL), 2009. Disponible en http://www.navarra.ccoo.es/comunes/recursos/17441/pub52889_Trabajos_en_la_via_publica.pdf. Consultada 09 septiembre 2014.

c) Permanecer mucho tiempo de pie. Esta postura asociada a la función policial puede provocar la aparición de síntomas de calambres, sensación de pesadez en las piernas, inflamaciones, várices y otras dolencias que limitan el desempeño correcto de las labores.

d) Otros. Existen diversos factores más asociados a los riesgos de trabajo a la intemperie e itinerantes entre los que se encuentran, exposición a altos niveles de ruido producidos por la sirena de emergencias o por los equipos de radiocomunicación, agresiones verbales derivadas de las molestias de los ciudadanos por el desempeño de una tarea, por ejemplo el corte a la circulación vehicular, ser lesionados por animales presentes en la vía pública producto de mordeduras de perros o arañazos de gatos, entre otros, así como la enorme dificultad de articular relaciones de confianza al estar en un ambiente de trabajo cambiante.

Testimonio b.¹⁴³

“No queremos que nos traten de forma especial, nuestro trabajo es estar en la calle, pero sí le pedimos a los mandos que nos den un mejor trato, apegado a la Ley del Trabajo”.

Mario, Policía Federal

3.4 PODER CENTRALIZADO Y JERÁRQUICO

De manera histórica, el contexto real de actuación de la policía se ha desarrollado en estructuras profundamente centralizadas y jerárquicas, en las que en ocasiones se abusa de la disciplina aduciendo el mantenimiento del orden al interior de la corporación. Para identificar la presencia de factores de riesgo derivados de la estructura y el poder centralizado y jerárquico pueden distinguirse 3 grandes componentes que, intrínseca y característicamente, pueden también actuar en favor o en detrimento de la persona y la institución.

a) Autonomía. Se refiere a la capacidad del individuo para organizar sus tareas estableciendo para ello métodos, orden, herramientas, objetivos y metas. Asimismo, la posibilidad de que el trabajador pueda administrar su tiempo para la definición de ritmos, pausas e, incluso, planear vacaciones. En suma, se refiere al grado de libertad que los trabajadores pueden o no tener para la definición de aspectos organizativos para la realización de un trabajo. Así, cuando se permite un cierto grado de autonomía o bien cuando se toman en cuenta las sugerencias de los trabajadores para organizar el trabajo la

¹⁴³ El Universal, recuperado en Diario de San Luis, *Esto no es trabajo, es esclavitud, se quejan policías federales en Michoacán, 19 marzo 2014*, En línea disponible en: <http://pulsoslp.com.mx/2014/03/19/esto-no-es-trabajo-es-esclavitud-se-quejan-policias-federales-en-michoacan/#sthash.4r5QB7cH.pTQj2Obx.dpuf> Consultado 19 de marzo de 2014.

autoestima se ve acrecentada. Lamentablemente, “la estructura de la organización del trabajo policial tiende a ser muy centralizada y jerárquica por lo que no deja mucho margen para participar en el desarrollo del trabajo”¹⁴⁴.

b) Rol. Se relaciona con el papel que cada elemento tiene en la organización y cuáles son las funciones que debería cumplir. Cuando hay claridad y sentido de pertenencia se observan efectos positivos en la persona y en la organización, pero cuando no existe claridad en el rol aparece el riesgo psicosocial que se caracteriza porque las tareas asignadas son confusas o bien el policía desconoce si tiene facultades para realizarlas.

Otro riesgo está asociado a la conflictividad en el rol, es decir, cuando las exigencias del trabajo o las órdenes dadas por los superiores son incompatibles o incongruentes entre sí. Por ejemplo, de manera frecuente el policía se encuentra en una posición incierta y conflictiva entre las tareas que le asigna la corporación, las facultades que la ley les otorga y las exigencias de los ciudadanos, que son, en última instancia, a quienes los policías sirven. “Por una parte, se espera que el policía ejerza autoridad, mando y sea frío (...) con el fin de mantener un sentido de distancia, respeto y control, y así garantizar la seguridad: y de otro lado, se espera que el policía sea cálido, compasivo y que entienda a la comunidad sobre la cual recae su servicio”¹⁴⁵.

c) Estilo de mando. “Las buenas relaciones entre los miembros de un equipo de trabajo son un elemento primordial de la salud personal y de la organización, en especial, por lo que respecta a las relaciones superiores/subordinados”¹⁴⁶. En cambio, se identifica la presencia de riesgo psicosocial cuando se observan frágiles procesos de toma de decisiones con precaria capacidad de convencimiento, negociación ó incluso, imposición.

Queda claro entonces cómo los estilos de mando pueden tener tanto efectos negativos como positivos dependiendo de cómo se ejerzan. Un estilo de mando autoritario o poco democrático limita la libertad

¹⁴⁴ Observatorio Permanente de Riesgos Psicosociales, *Guía prevención de riesgos psicosociales en las fuerzas y cuerpos de seguridad del Estado, Guardia Civil y Policía Nacional* Madrid, España, Comisión Ejecutiva Confederal de UGT, 2010, Guía prevención de riesgos psicosociales cuerpos seguridad, p.40.

¹⁴⁵ CASTRO Yaneth Rocío, ORJUELA Miguel Andrés et al. *Estado de salud de una muestra de policías y su relación con variables policiales*, Revista Diversitas - Perspectivas en Psicología - Vol. 8, No 1, p. 55, 2012. Disponible en http://www.usta.edu.co/otraspaginas/diversitas/doc_pdf/diversitas_12/vol.8no.1/4_estado_de_salud_de_una_muestra.pdf.

¹⁴⁶ Observatorio Permanente de Riesgos Psicosociales, *Guía prevención de riesgos psicosociales en las fuerzas y cuerpos de seguridad del Estado, Guardia Civil y Policía Nacional* Madrid, España, Comisión Ejecutiva Confederal de UGT, 2010, p. 58.

de expresión del policía y se caracteriza por abusar del poder disciplinario. Un estilo de mando paternalista, tampoco garantiza efectos positivos pues premia o favorece a quienes obedecen órdenes sin cuestionar y castiga severamente a quienes no lo hacen, propiciando silencio y conformismo. En tanto que un estilo de mando comunicativo valora la tarea, al individuo, el jefe consulta y toma en cuenta las opiniones del resto de los miembros de la organización, lo que propicia efectos positivos en el desarrollo del trabajo.

Testimonio c.¹⁴⁷

“Me di cuenta de la responsabilidad de portar un uniforme y salir a la calle; toda la gente se te acerca para preguntarte algo, pedir ayuda y hasta para recibir insultos, pero esto no me hacía desistir, pues sentía que mi trabajo era digno y de mucho respeto”.

Policía SSPDF

Derivado de los resultados de la Encuesta Institucional 2013 se identificó que a nivel nacional el 29.0% de los policías no se reunieron ninguna vez por semana con sus mandos mientras que el 27.5% lo hizo de una a dos veces por semana¹⁴⁸, lo que pone de manifiesto que al menos una tercera parte de los policías nunca tiene contacto con sus mandos para recibir orientación ni tampoco para ser reconocidos por éstos o conocer el estado que guardan las problemáticas locales con las que lidia el policía.

Como ya se advirtió, no tener claridad sobre las actividades que se desarrollan constituye un riesgo psicosocial que debilita la institucionalidad. Sobre esta línea argumentativa, cerca del 40.0% de los elementos

expresaron que uno de los problemas al interior de las corporaciones es la falta de organización y el 34.9% reconoció la ausencia de liderazgo de los mandos.

Finalmente, el 6.4% del personal consideró que para mejorar su trabajo, hace falta mejor trato y motivación por parte de los superiores, en tanto que una cuarta parte acusó maltrato y/o intimidación por parte de éstos.

¹⁴⁷ AZAOLA Elena, *Las Debilidades de la Fuerza Pública de la Ciudad de México*, sin año, México, p.4

¹⁴⁸ En sentido inverso se distinguen los casos de Hidalgo y Durango pues durante 2012 el 74.8% y el 34% de los elementos, respectivamente manifestaron que se reunían con los mandos de 5 a 6 veces por semana.

3.5 EXIGENCIAS PSICOLÓGICAS

Testimonio d.¹⁴⁹

La función policial entraña un conjunto de requerimientos que constantemente son desestimados por la sociedad, las instituciones y por los propios funcionarios. Este cúmulo de exigencias y expectativas están relacionadas con creencias sobre lo que los policías deben saber, cómo deben reaccionar y administrar la carga de trabajo e, incluso, percibir y sentir, que generan en aquéllos cierto grado de presión por satisfacerlas. Para facilitar su identificación este conjunto de exigencias psicológicas pueden dividirse en 3 grandes apartados.

“Es muy importante el reconocimiento de compañeros y superiores cuando se realizan buenas acciones. Tenemos grandes carencias de autoestima, llegando a pensar en algunas ocasiones hasta en el suicidio por la creencia de que no le importamos a nadie como seres humanos. Necesitamos que nos escuchen, que se interesen por lo que nos pasa”.

Policía SSPDF

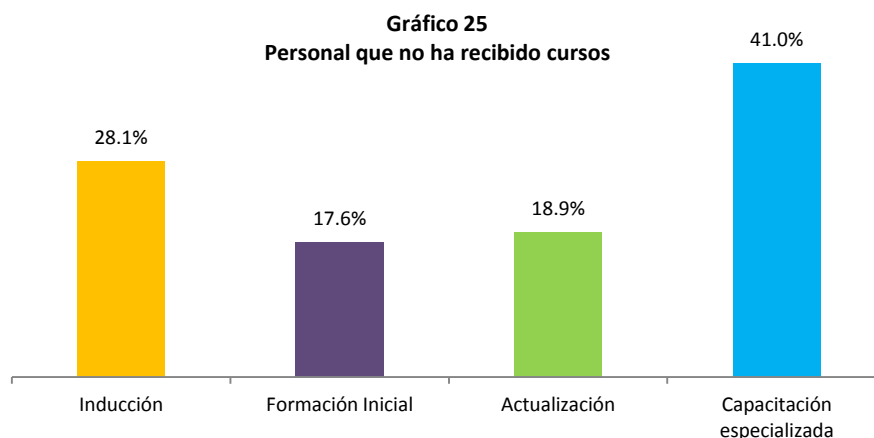
a) Exigencias psicológicas asociadas a la carga de trabajo y sensoriales. Se relaciona con el conjunto de tareas que desempeña el trabajador en términos de carga laboral. En ocasiones los policías transitan entre espacios de amplia tranquilidad que incluso pueden volverse rutinarios, repetitivos y de automatización como patrullar una calle o recolectar firmas entre los vecinos para comprobar la presencia de vigilancia policial en ciertos puntos o dinámicas en las que están sometidos a grandes cargas de trabajo que los lleva a sentirse sobrepasados por éstas como cuando se presentan operativos especiales o investigaciones intensivas y de alto impacto social. Al final, estas variaciones constantes en la carga de trabajo requieren un permanente estado de alerta y generan desgaste psicológico.

b) Exigencias psicológicas cognitivas. Se asocian a lo que se presume el policía debe saber en términos de conocimientos técnicos, jurídicos, administrativos, tácticos e, incluso, médicos. Se asume que el policía debe poseer conocimientos generales pero también lo suficientemente especializados para tomar decisiones en tiempos breves y en situaciones de emergencia. Es común que “el ciudadano vea en el agente una fuente de información completa permanente y actualizada, por lo que genera elevadas expectativas que en muchos casos no puede satisfacer”¹⁵⁰.

¹⁴⁹ AZAOLA Elena, *Imagen y autoimagen de la policía de la Ciudad de México*, ediciones Coyoacán, México, 2006 p.57.

¹⁵⁰ Observatorio Permanente de Riesgos Psicosociales, *Guía prevención de riesgos psicosociales en las fuerzas y cuerpos de seguridad del Estado, Guardia Civil y Policía Nacional* Madrid, España, Comisión Ejecutiva Confederal de UGT, 2010, Guía prevención de riesgos psicosociales, p. 9.

Sin embargo, de acuerdo con los datos de la encuesta institucional se observa que a pesar de las exigencias psicológicas cognitivas, 3 de cada 10 no recibieron cursos de inducción al ingresar a la corporación, y 2 de cada 10 no recibieron cursos de formación inicial y actualización, pese a que el 40.0% de los policías tienen una antigüedad de entre 6 y 15 años. Finalmente hay que destacar que 4 de cada 10 policías no cuenta con capacitación especializada.



Fuente: Elaboración propia con base en Encuesta Institucional 2013.

Destaca que en 2013, cerca del 60.0% recibió de uno a tres cursos, pero 1 de cada 5 policías no recibieron ninguno y el 34.7% coincidió en que lo que más hace falta en su corporación para mejorar su trabajo es la capacitación, siendo la opción con mayor número de menciones. Por otra parte, una encuesta realizada a policías en Ciudad Juárez reveló que el 36.0% piensa que la capacitación es la opción más adecuada para mejorar la imagen del policía en la comunidad¹⁵¹.

c) Exigencias psicológicas emocionales. La naturaleza del trabajo policial conlleva el riesgo de enfrentarse a diario con situaciones de violencia, accidentes o muerte que requieren intervención mostrando serenidad, ecuanimidad y neutralidad, independientemente de las emociones o percepciones del policía sobre los hechos. En una muestra de policías españoles¹⁵² se identificó que

¹⁵¹ MOLOEZNİK Marcos Pablo, SHIRK David A, SUÁREZ DE GARAY María Eugenia, *Justiciobarómetro. Reporte Final. Diagnóstico integral de la Policía Municipal de Ciudad Juárez*. México. Trans-Border Institute, Colegio de la Frontera Norte, Colegio de Chihuahua, Comisión Nacional para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres, 2011, p. 28. Disponible en http://justiceinmexico.files.wordpress.com/2010/07/jb-cj_report_print1.pdf.

¹⁵² Unión General de Trabajadores, Comisión Ejecutiva Confederal, Informe RPS Fuerzas y cuerpos de seguridad del Estado, Informe guía, los riesgos psicosociales en las fuerzas y cuerpos de seguridad del Estado. Guardia civil y policía nacional, Madrid, 2011, p. 6. Disponible en

34.0% encuentra necesario reprimir siempre sus emociones para aparentar neutralidad o tranquilidad, mientras que un 60.0% dijo hacerlo algunas veces; el 19.0% se manifestó por la necesidad de adaptar los propios sentimientos a los de otros; el 20.0% se manifestó por la necesidad de expresar emociones que no corresponden con el estado de ánimo actual; y el 60.0% considera importante expresar emociones agradables o desagradables cuando en realidad siente indiferencia.

Controlar las emociones constituye pues uno de los factores de riesgo más importantes para padecer el síndrome de *burnout* o de estar quemado en el trabajo, que se manifiesta en baja realización personal, agotamiento emocional y despersonalización, síndrome del que se hablará más adelante.

3.6 ESCASOS DERECHOS Y ALTAS EXIGENCIAS

Testimonio e.¹⁵³

“En nuestra sociedad no se valora este servicio. En cualquier otro país el policía está bien pagado pero aquí un policía no está bien pagado y así no puede servir”.

Policía SSPDF

Este riesgo es tan amplio e importante que franquea y atraviesa múltiples fronteras del resto de los riesgos psicosociales y amerita repararlo individualmente. En cuanto a las exigencias, en incisos anteriores se agruparon principalmente en tres tipos que eran cognitivas, sensoriales y de carga de trabajo, y emocionales a las que se suma conducirse, según la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, con disciplina, legalidad, eficiencia, profesionalismo y honradez, en un marco de respeto a los derechos humanos. Sin embargo, cumplir tanto con los principios constitucionales como con las demandas institucionales no es una tarea fácil pues además el personal experimenta incertidumbre laboral, equipamiento insuficiente, salarios y prestaciones precarias, trabajos a turnos, guardias y pocas posibilidades de planificar los descansos y vacaciones, que lo limita para conciliar la vida familiar y social con la laboral.

En cuanto a la percepción sobre los derechos propios, encuesta aplicada a policías de Ciudad Juárez reveló que el 53.0% considera tener derecho efectivo a la capacitación para el desempeño de sus funciones, el 38.0% a estabilidad y seguridad laboral, mientras que sólo el 3.0% piensa que tiene

<http://portal.ugt.org/saludlaboral/INFORME%20GUIA%20FFCCSSEE%2025-05-2011.pdf> Consultado 02 junio 2014.

¹⁵³ AZAOLA Elena, *Las Debilidades de la Fuerza Pública de la Ciudad de México* sin año, México, p. 3

derecho a agremiarse para la defensa de sus derechos o recurrir a huelga y el 6.0% restante dijo no saber cuáles son los derechos efectivos del policía¹⁵⁴.

Para ejemplificar que los escasos derechos y altas exigencias son una constante entre la comunidad policial, se revisarán tres dimensiones relacionadas con aspectos socioeconómicos y prestaciones; condiciones de trabajo; e, incertidumbre laboral.

3.6.1. Aspectos socioeconómicos y prestaciones

En este apartado se revisarán aspectos relacionados con los salarios de los policías y las prestaciones a que tienen acceso. En el primer caso utilizando como fuente información de municipios Subsemun y de la Policía Federal, mientras en el segundo se obtienen datos a partir de los resultados de la Encuesta Institucional que permiten identificar la precariedad de las condiciones laborales, así como la ausencia de una política salarial homologada. Así, en la siguiente tabla, se presentan los salarios promedio de los policías de acuerdo al grado jerárquico tanto de la Policía Federal como de los municipios y estados beneficiados con el recurso Subsemun¹⁵⁵.

Tabla 5
Salario mensual promedio de los policías

Salario mensual promedio durante 2013.		
Grado	Policía Federal	Estados y municipios Subsemun
Comisionado General	\$215,969.66	
Comisario Jefe	\$191,900.00	\$36,919.68
Inspector General	\$166,100.00	\$33,468.81
Subinspector	\$111,200.00	\$28,472.00
Policía Primero	\$44,900.00	\$13,672.92
Policía Segundo	\$21,419.00	\$11,408.33
Policía Tercero	\$21,419.00	\$9,517.37
Policía	\$19,458.00	\$7,946.36
Fuente: Portal de Obligaciones de Transparencia Solicitud de información con folio 2210300035513.		

¹⁵⁴ MOLOEZNİK Marcos Pablo, SHIRK David A, SUÁREZ DE GARAY María Eugenia. *Op. Cit.*, p.32

¹⁵⁵ Se hace referencia a los estados toda vez que los lineamientos para el otorgamiento del SUBSEMUN establecen la transferencia de recursos para municipios, o bien para los estados cuando tengan a su cargo la función o la ejerzan coordinadamente con los primeros.

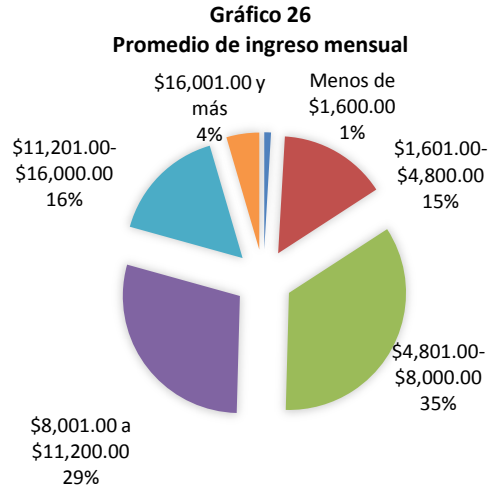
Con esta información se halló que el salario de un policía raso de la Policía Federal es 144% superior al de un policía municipal y estatal de los territorios beneficiados con el subsidio Subsemun. Aunque es preciso advertir que, en promedio cada año, sólo el 10% de los territorios son beneficiados con este recurso, que establece como rubro de gasto la homologación salarial, por lo que muy probablemente los salarios del resto de los policías municipales y estatales sean inferiores a éstos.

Por otra parte, de acuerdo con datos del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública (SESNSP), existen diferencias importantes entre territorios. En 2011 un policía estatal de Oaxaca¹⁵⁶ ganaba \$5,951 pesos mensuales mientras que uno de Aguascalientes \$18,173. En el caso de Oaxaca, significaba que el policía estatal debía vivir con \$198 pesos diarios, 23 pesos más que un policía municipal de Tapachula, Chiapas¹⁵⁷, lo que refuerza el argumento sobre la ausencia de una política nacional relativa a la remuneración homologada para policías y con ello la violación del principio constitucional que establece que a trabajo igual, corresponde salario igual.

Finalmente, a partir de la encuesta institucional 2013 que contiene datos con representatividad y validez nacional, se advierte que el 15.0% de los policías tuvieron un sueldo de entre \$1,600 y \$4,800, sin soslayar que 1 de cada 100 obtuvo menos de \$1,600 pesos mensuales y sólo 5 de cada 100 más de \$16,000 como se observa en la gráfica.

¹⁵⁶Secretaría de Gobernación, Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, *Sueldos de policías estatales y municipales*, México, en línea, 2011. Disponible en http://www.secretariadoejecutivosnp.gob.mx/work/models/SecretariadoEjecutivo/Resource/347/1/images/Salarios_de_Policias_2010_y_2011_15_09%2011.pdf.

¹⁵⁷ En cumplimiento con las Reglas de Operación del Subsemun, en 2008 el SESNSP implementó acciones para la renivelación salarial de personal operativo en el marco del destino de gasto de mejora de las condiciones laborales. En 2009 se identificó la presencia de un importante déficit salarial de las corporaciones policiales, equivalente a 1,277.27 millones de pesos para todos los policías locales, calculando un costo de vida de \$10,000.00. GARCÍA LUNA Genaro, *Nuevo modelo de policía*, ponencia presentada en Foro Internacional Hacia un Modelo Policial para el México del Siglo XXI, Puerto Vallarta, Jalisco, 5 y 6 de agosto 2010.



Fuente: Elaboración propia con base en la Encuesta Institucional, 2013

En la mitad de los casos, de ese ingreso dependen de 3 a 4 personas y en 1 de cada 5, de 5 a 6 personas. Por otra parte se identifica que el 13.4% del personal cuenta con otros ingresos por actividad comercial, financiera o servicios profesionales, que en el 60% de los casos va de los \$1,100 a los \$5,000 pesos mensuales, lo que podría indicar que el salario resulta insuficiente para cubrir sus requerimientos básicos y deben buscar fuentes de financiamiento alternas, con todo lo que ello significa.

Además de la disparidad de salarios, éstos son percibidos como deficientes en la corporación pero también por la sociedad. La percepción de la ciudadanía, en una escala del uno al diez, donde uno es muy malo y 10 es muy bueno, le asignó una calificación de 4.73 en 2011 y 5.23 en 2014¹⁵⁸.

Por otra parte, la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, UNODC por sus siglas en inglés, identifica la remuneración insuficiente como un factor de riesgo que compromete la integridad de los policías y que incide en la aparición de corrupción¹⁵⁹, aspecto que se confirma al identificar la percepción social respecto del personal en este rubro pues en 2014 los ciudadanos respondieron que

¹⁵⁸ Encuesta patrocinada por El Universal Cía. P. Nal S.A. de CV. Levantamiento El Universal. Realización CIDAU del EL UNIVERSAL. Coordinación Carlos Ordóñez. Subcoordinación Aarón Alee. Supervisión de Campo Gabriel Loza/Jesús Gamboa. Población de estudio: Ciudadanos con credencial de elector residentes del Distrito Federal. Fecha de levantamiento 31 de mayo al 3 de junio de 2014. Tamaño de la muestra: 1000 ciudadanos (entrevistas efectivas) cara a cara. Nivel de confianza 95% margen de error estadístico +/- 3.1% Disponible en: <http://www.eluniversal.com.mx/ciudad-metropoli/2014/impreso/capitalinos-ven-mas-servicial-a-la-policia-124222.html>

¹⁵⁹ Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito *Policía, Integridad y responsabilidad de la policía. Manual de instrucciones para la evaluación de la justicia penal*, Nueva York, 2010, p.5. Disponible en http://www.unodc.org/documents/justice-and-prison-reform/crimeprevention/The_Integrity_and_Accountability_of_the_Police_Spanish.pdf.

de un grupo de 10 policías, 6.7 son corruptos y 4 de cada 10 personas señalaron que en alguna ocasión la policía los extorsionó o pidió una “mordida”¹⁶⁰.

Testimonio f.¹⁶¹

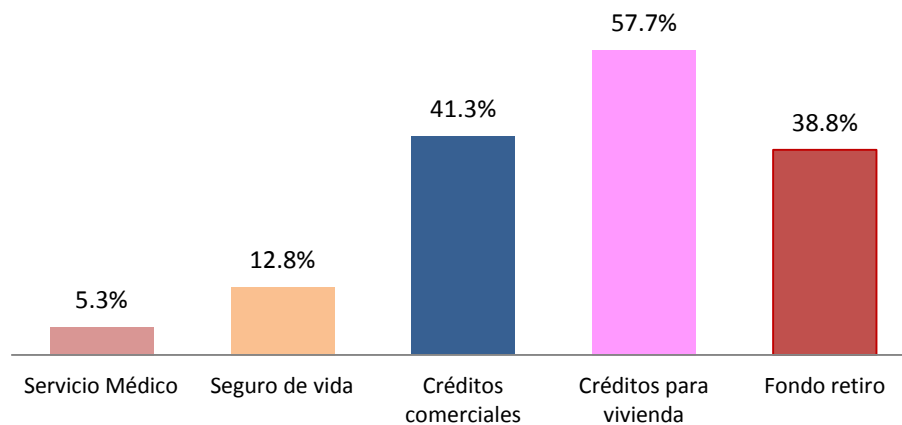
“Ni las tiendas de electrodomésticos que dan crédito a mucha gente, lo otorgan a los policías”.

Joel Ortega Cuevas. Secretario de Seguridad Pública del Distrito Federal (2005)

En cuanto a las prestaciones, es posible observar múltiples deficiencias. Por ejemplo, en 2013 el 5.3% no contó con seguro médico, 6 de cada 10 no tuvieron acceso a créditos para vivienda y 4 de cada 10 no contaron con créditos comerciales como FONACOT o convenios institucionales en tiendas departamentales, proporción similar de quienes no tienen fondo de retiro.

Es importante reconocer que a pesar de las insuficiencias se está avanzando paulatinamente en este ámbito pues se observa mejoría en la cobertura de todas las prestaciones respecto a 2012 (7.6% mayor en servicio médico, 8.5% en seguro de vida, 4.0% en créditos comerciales, 6.6% en créditos de vivienda y 17.0% en fondo de retiro.), aunque lo deseable sería contar con una cobertura universal.

Gráfico 27
Personal que no cuenta con prestaciones, por tipo



Fuente: Elaboración propia con base en Encuesta Institucional, 2013.

¹⁶⁰ El Universal, *Op. Cit.* No se omite señalar que tampoco se soslaya que la sola mejoría salarial no acabaría con los problemas de corrupción en la policía, sino que es un componente más de las diferentes condicionantes que un modelo integral de desarrollo policial debe promover.

¹⁶¹ DUARTE Erika, *Otorgarán 10 mil créditos para vivienda a policías auxiliares*, La Jornada, miércoles 18 de mayo 2005, capital. En línea, Disponible en: <http://www.jornada.unam.mx/2005/05/18/index.php?section=capital&article=041n3cap>. Consultado 02 de junio de 2014.

Como una confirmación de que las remuneraciones y prestaciones no constituyen elementos motivadores de pertenencia, datos de la encuesta institucional revelan que solamente el 0.89% y el 1.0% del personal durante 2012 y 2013, respectivamente, dijeron que lo que más les gusta de su trabajo eran estos componentes. En contraste, el 17.9% y el 14.8% consideraron que lo que más hace falta en su corporación para optimizar su trabajo son mejores sueldos y prestaciones.

En otro estudio se preguntó a los policías que si no fuera posible aumentar su sueldo qué otros beneficios les gustaría recibir, a lo que contestaron que resultaría atractivo disponer de becas para sus hijos, mejores hospitales para su familia, un buen seguro de vida y apoyo para que sus hijos entraran a la preparatoria o universidad¹⁶².

Con estos antecedentes, se hace evidente la necesidad de dotar a los policías de salarios homologados y bien remunerados, no solamente que les permitan llevar una vida digna y decorosa, sino que estén adecuados al riesgo de la función así como prestaciones y estímulos complementarios que les ofrezcan tranquilidad, estabilidad y disminuyan los riesgos psicosociales.

Testimonio g.¹⁶³

3.6.2. Condiciones laborales

Otro ejemplo de la normatividad diferenciada que opera en perjuicio de los policías se encuentra en el establecimiento de las jornadas de trabajo. Para todos los trabajadores, incluida la burocracia, es de máximo 8 horas para el trabajo diurno y 7 para el nocturno, contemplando un porcentaje adicional de remuneración al fijo en caso de horas extraordinarias, pero este régimen exceptúa a los policías quienes trabajan en las horas que el servicio les requiera o en atención a las características especiales de la función policial.

“Uno no tiene ni vida familiar, ni social, uno no tiene horario... tenemos más de quince años sin vacaciones. Muchos estamos solteros porque matamos la posibilidad de tener una familia... A los hijos no les hemos visto crecer. A veces vemos lo que ganamos pero no vemos lo que perdemos: la familia, la salud”.

Policía SSPDF

Más testimonios constatan las adversas condiciones laborales que tienen que sobrellevar. Algunos “trabajan teóricamente en un horario de 24 por 48 horas, sin embargo la hora de salida está sujeta a

¹⁶² MOLOEZHNIK Marcos Pablo, SHIRK David A, SUÁREZ DE GARAY María Eugenia, *Op. Cit.*, p. 54.

¹⁶³ AZAOLA Elena, *Las Debilidades de la Fuerza Pública de la Ciudad de México*, sin año, México, p. 5

las necesidades institucionales, por lo que puede extenderse según la voluntad de los jefes (...)”¹⁶⁴. Otro funcionario administrativo de prevención y readaptación señala que “*los comandantes pedían dinero y en otros servicios, si no se les daba dinero, nos tocaba los horarios y los servicios más pesados (...) nosotros estamos en servicio de las 5:30 de la mañana a las 11:00 de la noche. Por eso las gentes que dirigen la Secretaría están cansadas, están agotadas. A un mando medio tampoco lo dejan ir de vacaciones o de incapacidad. Atentan contra la familia, no sólo contra uno y eso influye en el descontento de los mandos*”¹⁶⁵.

Por su parte, en el caso del Distrito Federal, “las y los agentes de la policía argumentaron que los horarios de trabajo no les permiten tener un descanso adecuado ni convivir con sus familias”¹⁶⁶.

De acuerdo con otro testimonio se afirma que “estar lejos de nuestras familias por largo tiempo nos enferma emocionalmente. También lo hacen el estrés laboral de tener que estar alerta las 24 horas del día (...) vivimos bajo un régimen de esclavitud encubierta (...) con el argumento de que aquí se trabaja los 365 días del año las 24 horas del día, tienen horario de entrada más no de salida. Además, quieren omitir el pago de las horas extras laboradas, primas dominicales sin vacaciones, sin pago de viáticos correspondientes y de diversas prestaciones”¹⁶⁷. En el mismo sentido, el 50.0% de los policías de Ciudad Juárez trabajan en horarios mixtos¹⁶⁸.

A pesar de lo anterior, los propios policías no identifican con claridad que este factor constituye un elemento de riesgo para su estabilidad psicosocial, o bien, le dan mayor importancia a otros pues en 2012, el 3.0% de los policías aseguraron que para mejorar su trabajo en la corporación eran necesarios horarios más flexibles (para 2013 esta pregunta no fue incluida en la encuesta institucional impidiendo analizar su evolución).

¹⁶⁴ OLIVARES FERRETO Edith, *Op. Cit.*, p. 11.

¹⁶⁵ *Ibid*, p. 13.

¹⁶⁶ Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, *Informe especial sobre derechos humanos de las y los agentes de las corporaciones de policía, 2009*, p. 112 Disponible en <http://cdhdfbeta.cd hdf.org.mx/wp-content/uploads/2014/06/informe-policias.pdf>. Consultado 09 octubre de 2014.

¹⁶⁷ ÁLVAREZ ZANOLLO Diego, *Condiciones sociolaborales de los y las policías* Serie Cuadernos de Trabajo del Instituto para la Seguridad y la Democracia, AC (Insyde), Número 39, 2011. Disponible en <http://torresllamas.com/insyde/wp-content/uploads/2013/08/NO.-391.pdf>. Consultado 09 octubre de 2014.

¹⁶⁸ MOLOEZNİK Marcos Pablo, SHIRK David A, SUÁREZ DE GARAY María Eugenia, *Op. Cit.*, p. 51.

En lo que corresponde a equipamiento para realizar su trabajo, también se aprecia un déficit. En 2013 el 13.7% del personal mencionó que lo que más hace falta en su corporación para mejorar el trabajo¹⁶⁹ es equipo como armamento, vehículos, instrumentos de comunicaciones e incluso de protección personal, aspecto que se corrobora al hallar que en ese mismo año al 22.8% de los funcionarios no le entregaron ningún equipo como los mencionados.

Así carecer del equipo suficiente y en óptimas condiciones constituye un riesgo psicosocial pues se ven imposibilitados para cumplir con eficacia tanto con las demandas institucionales como con las exigencias ciudadanas. Para confirmarlo, el 54.0% de los policías de Ciudad Juárez están totalmente en desacuerdo con la frase “el equipo con el que cuento para trabajar es suficiente”, mientras que 3 de cada 10 dijeron que el equipo con el que cuentan es de mala calidad¹⁷⁰.

Sobre esta última materia se han documentado quejas de policías donde afirman que el equipo táctico para realizar su trabajo es de mala calidad y deteriorado por el exceso de uso. “Muchas veces se carece de chaleco anti balas o casco, el armamento es defectuoso. Hay muchas anécdotas de compañeros que en medio de la batalla se les ha trabado su arma larga o han tenido accidentes por disparos involuntarios. Debido a la falta de dicho equipo, cuando algún compañero cae en batalla, la institución no paga el seguro institucional argumentando que en el momento del deceso no portaba el equipo táctico y, por lo tanto, la aseguradora no paga”¹⁷¹.

3.6.3. Incertidumbre laboral

La inestabilidad laboral e incertidumbre sobre el futuro constituye un riesgo psicosocial especialmente para los policías, pues “si algo hay característico del trabajo de policía, como servicio público ciudadano, es su sujeción a una normativa muy específica, con unos requerimientos diferenciales respecto a otros servidores públicos con un marco regulador singular, que restringe los derechos laborales (...) y enfatiza en la disciplina como poder de organización y

¹⁶⁹ En 2012, el 20% de los elementos se manifestaron en el mismo sentido, por lo que se podría colegir que de 2012 a 2013 hubo un avance en cuanto a equipamiento.

¹⁷⁰ MOLOEZNİK Marcos Pablo, SHIRK David A, SUÁREZ DE GARAY María Eugenia, *Op. Cit.*, p. 53.

¹⁷¹ ÁLVAREZ ZANOLLO Diego, *Op. Cit.*, p.9

gestión”¹⁷². La instauración y aplicación de los exámenes de control de confianza, expuestos en el primer capítulo, sirven para ilustrar esta dinámica.

Como se adelantaba en ese capítulo, de acuerdo con la fracción XIII, apartado B, del artículo 123 constitucional, los miembros de las instituciones policiales, se rigen por sus propias leyes y pueden ser separados de sus cargos si no cumplen con los requisitos sin que en ningún caso proceda su reinstalación al servicio, cualquiera que sea el resultado del juicio o medio de defensa que hubieren promovido.

Testimonio h.¹⁷³

“No hay seriedad en la prueba del polígrafo, porque depende de la interpretación del poligrafista. No hay un documento con valor científico en el que se demuestre por qué reprobaste, sólo la interpretación del que te aplicó la prueba”.

Juan José Rangel, ex subinspector de la División de Seguridad Regional de la Policía Federal.

Es por ello que no aprobar los exámenes de control de confianza, constituye motivo suficiente para darlos de baja de las instituciones policiales, a diferencia de otros servidores públicos cuyas relaciones con los poderes del Estado también se rigen por el apartado B del artículo 123, y que regulan con mayor claridad y humanidad criterios para la fijación de jornadas, vacaciones, salarios, separación del puesto, asociación y derecho a huelga. Pese a que los exámenes de control de confianza comprenden los aspectos médico, adicciones a drogas y alcoholismo, aptitud física, aptitud psicológica, estudio

socioeconómico, examen fisiográfico o poligráfico¹⁷⁴ y de conocimientos y aptitudes intelectivas, se ha dado mayor peso a la prueba de polígrafo, en algunos casos hasta con carácter definitorio. Prueba de ello es la institucionalización del instrumento para la aplicación de la prueba, tal como se expresa en el

¹⁷² Observatorio Permanente de Riesgos Psicosociales, *Guía prevención de riesgos psicosociales en las fuerzas y cuerpos de seguridad del Estado, Guardia Civil y Policía Nacional* Madrid, España, Comisión Ejecutiva Confederal de UGT, 2010, p. 12.

¹⁷³ BAPTISTA Diana, *Cuestionan en la PF examen de control* en Mural Guadalajara, 08 junio 2013. Disponible en: <http://mural-guadalajara.vlex.com.mx/vid/cuestionan-examen-control-439925630>. Consulta 04 junio 2014.

¹⁷⁴ Pese a que existen estudios que ponen en duda la efectividad del polígrafo éste sigue aplicándose y forma parte sustancial de las pruebas de control de confianza. Dichos estudios indican que el polígrafo no es del todo preciso para distinguir la respuesta fisiológica frente al engaño respecto a la excitación o nerviosismo. De acuerdo con el estudio *Polígrafo y Detección de Mentiras*, elaborado por la Academia Nacional de Ciencias de los Estados Unidos, la utilización del polígrafo es útil, pero inexacta y no concluyente. Los tribunales concuerdan respecto a la utilidad del polígrafo, no así sobre su uso como prueba o evidencia, es decir, que debe separarse y distinguirse el concepto de utilidad versus validez. Asimismo, el estudio concluye que a pesar de las investigaciones desde el surgimiento del polígrafo existen pocas bases para asegurar que éste sea preciso. Por otro lado, demuestra que “las respuestas fisiológicas medidas por el polígrafo no están únicamente relacionadas con el engaño. Es decir, las respuestas medidas por dicho instrumento incluyen una variedad de procesos psicológicos y fisiológicos”, National Research Council *The Polygraph and Lie Detection* Washington, 2003, p. 212-220.

artículo 108 fracción III de la LGSNSP (*Artículo 108.- Los Centros Nacional de Acreditación y Control de Confianza aplicarán las evaluaciones a que se refiere esta Ley (...) para tal efecto, tendrán las siguientes facultades: III. Proponer los lineamientos para la aplicación de los exámenes médicos, toxicológicos, psicológicos, poligráficos, socioeconómicos y demás necesarios que se consideren de conformidad con la normatividad aplicable*) sin que para el resto de las pruebas se haga referencia expresa del instrumento a aplicar. En el mismo sentido, el artículo 49, fracción IV de la Procuraduría General de la República (PGR) establece al polígrafo como mecanismo de evaluación (*El proceso de evaluación de control de confianza, constará de los exámenes siguientes: IV. Poligráfico*).

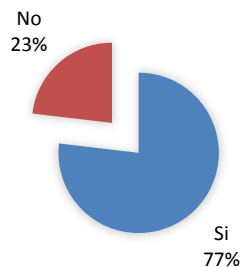
Testimonio i.¹⁷⁵

“Es traumante tener tantos años de servicio y siempre quedarse como policía raso. No se nos da la oportunidad de ascender honestamente. Ya tenemos aquí tantos años y ni las gracias me han dado”.

Policía de la SSPDF

Por otra parte, una prueba del uso inadecuado del control de confianza se localiza en la escasa información de la que el personal dispone para valorar su utilidad. Con datos de la Encuesta Institucional 2013 se halló que una cuarta parte considera que no contribuye a la mejora de las instituciones, el 2.0% no sabe a quiénes se aplican, el 67.0% asegura que el objeto de las pruebas es evaluar la confiabilidad del personal, el 26.8% piensa que es depurar las instituciones y sólo el 4.7% dijo que el objetivo de la aplicación de los exámenes de control de confianza es la promoción, o la entrega de estímulos y recompensas.

Gráfico 28
¿La evaluación de control de confianza contribuye a la mejora de las instituciones?



Fuente: Elaboración propia con base en la Encuesta Institucional, 2013.

A pesar de lo anterior, se observan algunos avances en los procesos de sensibilización e información como principio para generar certidumbre. En 2013 respecto al año anterior se observa una

¹⁷⁵ AZAOLA Elena, *Las Debilidades de la Fuerza Pública de la Ciudad de México*, sin año, México, p.8

disminución del 39.0% de quienes dijeron que el objeto de los exámenes de control de confianza era la depuración. Asimismo se observa mayor conocimiento de la obligatoriedad de la aplicación. Mientras en 2012, seis de cada 10 dijeron que la prueba era obligatoria para todo el personal de las instituciones de seguridad pública, en 2013 el porcentaje alcanzó 86.7 puntos.

3.7 CARRERA POLICIAL

Las posibilidades reales de ascenso con base en el mérito pueden contribuir a la disminución de factores de riesgo. De acuerdo con la Guía de prevención de riesgos psicosociales en las fuerzas y cuerpos de seguridad del Estado, publicada por el Observatorio Permanente de Riesgos Psicosociales de España, establecer planes de formación continua, de carrera, sistemas de promoción interna, entre otros, influye positivamente a la hora de evitar los efectos perniciosos de los factores psicosociales.

Las instituciones deben procurar que la policía sea una verdadera opción de vida eliminando situaciones que causan estrés como la amenaza constante de perder el empleo o no ascender en el escalafón pese a los esfuerzos realizados, pues “La precariedad de algunas de las condiciones de trabajo del agente, y la falta de expectativas de desarrollo mediante una óptima carrera profesional, genera un efecto análogo a la inseguridad en el empleo de los trabajadores privados”¹⁷⁷.

La carrera policial se encuentra establecida en la LGSNSP como se expuso en el capítulo anterior. Sin embargo, el gran reto consiste en materializarla y generalizarla en términos de una política pública integral de largo aliento, aspecto que aún no ocurre como se constata al revisar los resultados de la Encuesta Institucional 2013 donde se da a conocer que a pesar de que el 59.7% de los elementos aseguraron que su institución sí cuenta con servicio profesional de carrera, poco más de una tercera parte piensa que no existe, y el 6.4% dijo no saber. Aunque se observan mejores cifras respecto al

Testimonio j.¹⁷⁶

“Yo, en lo personal, este uniforme lo adoro, lo quiero como usted no se imagina... ya voy para 33 años de servicio y no quiero dejar este uniforme”.

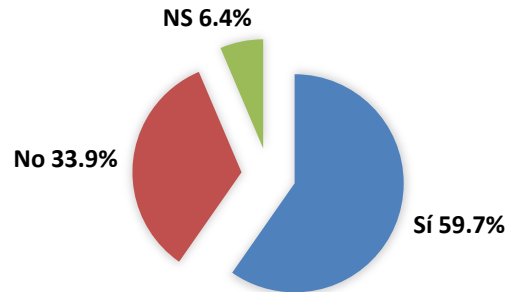
Policía de la SSPDF

¹⁷⁶ AZAOLA Elena, *Imagen y autoimagen de la policía de la Ciudad de México*, ediciones Coyoacán, México, 2006, p. 81.

¹⁷⁷ Observatorio Permanente de Riesgos Psicosociales, *Guía prevención de riesgos psicosociales en las fuerzas y cuerpos de seguridad del Estado, Guardia Civil y Policía Nacional* Madrid, España, Comisión Ejecutiva Confederal de UGT, 2010, p. 44.

2012, donde el 50.3% dijo que sí existía, el 43.7% que no y el 4.6% no sabía, continúa vigente el reto de llevar al plano real el Servicio Profesional de Carrera.

Gráfico 29
¿Su corporación cuenta con servicio profesional de carrera?



Fuente: Elaboración propia con base en la Encuesta Institucional, 2013.

Para constatar que la meritocracia no aplica en la realidad, el mismo ejercicio demoscópico muestra que una cuarta parte piensa que el principal criterio para otorgar ascensos es el favoritismo o “*caerle bien al jefe*” y otro 12.0% piensa que es la antigüedad.

En otra encuesta aplicada en Ciudad Juárez, 1 de cada 4 policías consideró que los procesos para decidir los ascensos y promociones no son claros, 3 de cada 10 piensa que éstos no se otorgan con base en el mérito, y una proporción similar manifestó estar totalmente de acuerdo con la frase “la promoción se decide con base en las conexiones que uno tiene”¹⁷⁸. Ante un panorama tan desolador, es comprensible que en 2012, un 90.0% de los policías haya señalado que era mejor un trabajo con riesgos, pero con posibilidades de progresar.

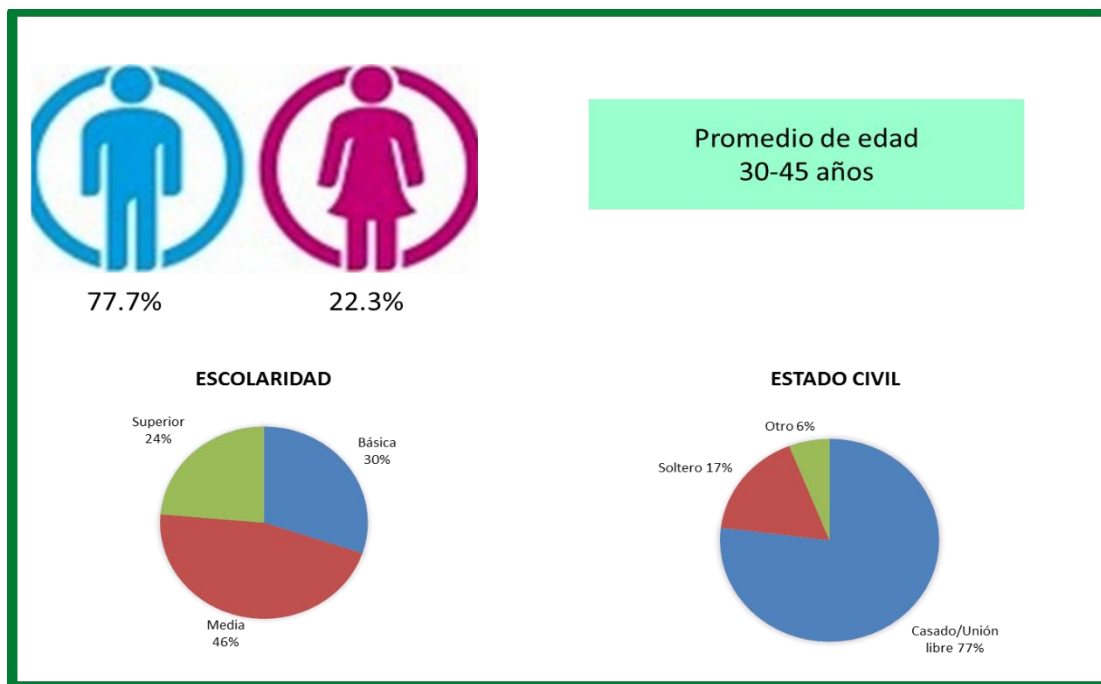
Finalmente, otro de los elementos de la carrera policial y de estabilidad laboral es la conclusión del servicio que como se adelantaba en inciso previo puede darse por no cumplir con los requisitos de permanencia consistentes, entre otros, en que de los expedientes individuales no se desprendan méritos suficientes, a juicio de las comisiones de honor y justicia o de servicio de carrera, para permanecer en la institución. Es decir, el policía se encuentra en una constante incertidumbre respecto a su futuro y permanencia en la institución y con temor a ser objeto de despido por una determinación producto de un juicio que puede ser subjetivo.

¹⁷⁸ MOLOEZNİK Marcos Pablo, SHIRK David A, SUÁREZ DE GARAY María Eugenia, *Op. Cit.*, p.31

3.8 INDIVIDUALES

Los factores clasificados como individuales son aquellos que están asociados a rasgos de personalidad, edad, sexo, formación académica, experiencia personal, hábitos, cultura, responsabilidades familiares y otros que pueden constituir riesgos psicosociales. De hecho, se hacen patentes cuando se conjugan con otros factores de riesgo y el grado de impacto dependerá en gran medida del periodo de tiempo a que se esté expuesto. Por ejemplo, algunos estudios han encontrado “mayor frecuencia de agotamiento emocional en mujeres que en hombres (Moreno, Meda, Rodríguez, Palomera y Morales, 2006) pero mayor despersonalización en hombres (Gil-Monte 2012a) (...), de igual forma se ha encontrado que a menor edad hay un mayor índice de *burnout*”¹⁷⁹.

Gráfico 30
Perfil del personal policial



Fuente: Elaboración propia con base en la Encuesta Institucional 2013.

Para esta investigación resulta de especial interés estudiar los factores individuales asociados en primer lugar al estado civil y la paternidad y maternidad, y la conciliación entre la vida familiar y laboral y luego a los factores individuales asociados al género.

¹⁷⁹ SÁNCHEZ NIETO José Miguel, *Frecuencia del burnout en policías de la ciudad de México*, México, UNAM, 2011 p. 2.

En lo que corresponde al estado civil, cerca del 80% de los policías son casados o viven con sus parejas, lo que al conjuntarse con los riesgos psicosociales asociados a los horarios cambiantes en función de la demanda de servicio explican, en parte, la existencia de una mayor incidencia de divorcios y conflictos familiares en comparación con otros colectivos¹⁸⁰. En ese sentido, un estudio demostró que un 94% de los agentes consideran que el horario de trabajo condiciona la relación de pareja¹⁸¹. Por otra parte, 6 de cada 10 identifican que la conciliación entre la vida familiar y laboral, es una posibilidad prácticamente nula, mientras que 27% identifica pocas oportunidades de cumplir con sus tareas domésticas¹⁸².

Testimonio k.¹⁸³

[Yo] Entraba a las 9:00 a.m.(...)me levantaba, a las 5:30, recogía la leche de la lechería y regresaba a preparar (...) lo que se llevaban los niños a la escuela. Llevaba a una de mis niñas a la guardería (...) Mis niños a la primaria, y ya llegaba a preparar mis cosas y me iba (...) pero ya me iba y dejaba hecha la comida. (...)Llegaba el papá y les daba de comer. Y yo llegaba a las 5(...)lavar, preparar, pensar qué iba a hacer de comer(...)Todo, tareas, las juntas de la escuela(...)

Mujer mando. SSPDF

Como se describirá más adelante, en México menos del 10% de los policías disponen de servicio de guardería para sus hijos, lo que constituye un riesgo psicosocial significativo, toda vez que los horarios cambiantes, que no corresponden con los de las guarderías, y la poca disponibilidad del servicio como prestación laboral, implican que los policías tengan que dejar el cuidado de sus hijos a otros familiares como abuelos y tíos o en desconocidos que prestan sus servicios en el plano informal con todos los riesgos y limitaciones que conlleva.

Finalmente en un estudio realizado en el Distrito Federal, se identifica que un tercio de mujeres operativas son madres solteras en comparación con 0% de hombres en esta situación¹⁸⁴, lo que significa que dentro de los y las más vulnerables, existen casos particulares que representan mayores exigencias, y un

¹⁸⁰SÁNCHEZ MILLA JJ, SANZ BOU Ma, et al *Policía y estrés laboral. Estresores organizativos como causa de morbilidad psiquiátrica* España, S.E.S.L.A.P, Vol. 1, - Nº 4 2001, Disponible en http://www.seslap.com/seslap/html/pubBiblio/revista/n_4/polestres.pdf.

¹⁸¹Unión General de Trabajadores Comisión Ejecutiva Confederal, *Informe RPS Fuerzas Y Cuerpos de Seguridad del Estado*, España, 2011, p. 8 Disponible en <http://www.ugt.es/saludlaboral/INFORME%20GUIA%20FFCCSSEE%2025-05-2011.pdf> ,p. 8. Consultado 23 de octubre de 2014.

¹⁸² *Ibid*, p. 8.

¹⁸³ TENA GUERRERO Olivia, Pertenencia Institucional: Universidad Nacional Autónoma de México, Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades. *Título de la ponencia: "Tensiones frente a la doble presencia: El caso de las mujeres de la policía de la Ciudad de México"*, 2014, sin página.

¹⁸⁴ TENA GUERRERO Olivia, *Acoso, tiempo, poder y salud de las mujeres en la policía del Distrito Federal*, proyecto general y avances de investigación, México, 2010. En línea http://computo.ceiich.unam.mx/jornadas/index.php?option=com_simpledownload&task=download&fileid=imagenes/downloads/jueves/OTena.pdf. Consultado 23 de octubre de 2014.

mayor riesgo de padecer los impactos de los riesgos psicosociales, “encontrando lo que hemos llamado una posible “triple presencia”¹⁸⁵, al no compartir con la pareja responsabilidades de todo tipo, incluyendo el trabajo doméstico y el cuidado de los hijos.

Testimonio I.¹⁸⁶

“Aquí el 95% de lo que es la corporación tenemos familia. Entonces, lo que nos dificulta un poco es el cuidado de nuestros hijos por los distintos horarios que nosotros manejamos. Son rotativos. No tenemos un turno fijo (...) Tenemos algún evento relevante, (...) y nos quita unas cuatro a seis horas (...). Son cuatro a seis horas más que decimos “la guardería no me cuida seis horas más a mi hijo o mi hija”. Entonces, yo creo que sí es importante y lo tengo como proyecto una guardería para hijos de policías que pueda manejar nuestros horarios”.

Comandanta Blanca SSPM. Ciudad Juárez.

Hasta aquí se ha revisado que la policía es en su conjunto, un grupo vulnerable frente a los riesgos psicosociales, sin embargo al diseccionar por género se observa aún mayor vulnerabilidad de las mujeres tal y como lo demuestra una investigadora de la UNAM en el estudio “Acoso, tiempo, poder y salud de las mujeres en la policía del Distrito Federal”. En dicho estudio se encontró poca presencia de mujeres en espacios de decisión, menores ingresos con respecto a los hombres, prácticas de acoso en perjuicio de las mujeres, mayores padecimientos físicos de las mujeres operativas con respecto de mujeres mando (dolores de espalda, cuello, cabeza y piernas, trastornos del sueño), y mayores padecimientos con respecto de los hombres operativos (estrés, gastritis, úlceras).

A pesar de que las investigaciones sobre mujeres en la policía son escasas, se ha documentado la “dificultad de las mujeres para combinar su trabajo de cuidado y doméstico con las demandas de disponibilidad en la policía”¹⁸⁷. Por otra parte, investigaciones¹⁸⁸ han documentado que no se toman en cuenta los embarazos,

los chalecos antibalas que son pesados y no están diseñados con estructuras para la anatomía de las mujeres y les oprimen los senos, y la menstruación, pues las mujeres operativas identifican que el trabajo itinerante les impide disponer de espacios donde puedan cambiarse las toallas sanitarias, incluso algunas refieren que sus compañeros hombres expresan molestia cuando las mujeres les solicitan se detengan en algún sanitario.

¹⁸⁵ TENA GUERRERO Olivia, *Strategies to reconcile domestic and paid work duties in Mexican police women: A stepping stone to gender equality?*. Bogotá, Acta Colombiana de Psicología, 16 (2), 81-91. 2013, p. 20.

¹⁸⁶ RAMÍREZ VÁZQUEZ Ana Laura, *Canto de sirenas: habitar la policía con voz y cuerpo de mujer en Ciudad Juárez, 2008-2014*, tesis para obtener el grado de maestra en acción pública y desarrollo social, el Colegio de la Frontera Norte, México, 2014, p. 88

¹⁸⁷ TENA GUERRERO Olivia, *Tensiones frente a la doble presencia: El caso de las mujeres de la policía de la Ciudad de México*, México, CEIICH, UNAM, p.7.

¹⁸⁸ RAMÍREZ VÁZQUEZ Ana Laura, *Op. Cit.*, p. 99

Como se expondrá en capítulos siguientes, es necesario establecer políticas de conciliación para la vida familiar tanto para hombres como para mujeres, guarderías para hijos de policías y, en el caso de las mujeres, atender los riesgos psicosociales derivados de su naturaleza biológica que las coloca en algunas ocasiones, en situaciones de vulnerabilidad.

En suma, todos estos factores psicosociales revisados en los incisos anteriores, constituyen las condiciones generales en que el policía presta sus servicios “con escasos derechos y altas exigencias; inherencia de los trabajos a turnos y nocturnos, privación de los derechos colectivos (...)”¹⁸⁹ entre otros. Sin embargo, pese a la existencia de estos riesgos, se identifica una ventana de oportunidad que radica en desarrollar y fortalecer, a través de la carrera policial, normatividad, incentivos y otros instrumentos, la vocación de servicio pues un elevado porcentaje del personal manifestó aptitud y disposición para ejercer la función.

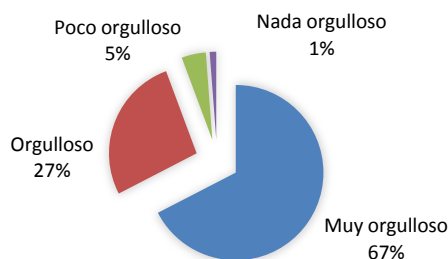
De acuerdo con datos de la Encuesta Institucional un 67.0% de los policías dijeron sentirse muy orgullosos de serlo y un 27.0% orgullosos; solamente el 1.0% indicó que no siente ningún orgullo. Por otra parte, 7.9% manifestaron que lo que más les gusta de su trabajo es ayudar a las personas, 10.0% brindar seguridad/vigilar y 1.0% portar el uniforme. Destaca que 6 de cada 10 dijeron que lo que más les gusta de su trabajo es proteger y servir a la sociedad, aún y cuando, paradójicamente, esta misma sociedad los califica con los peores resultados en cuanto a confianza y desempeño: 5.8 de calificación¹⁹⁰ de conformidad con encuesta Mitofsky; 19% no confía nada en la policía municipal y 42.6% confía poco; y, 41.5% califica el trabajo policial como poco efectivo de acuerdo con la Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública 2014. (ENVIPE).¹⁹¹

¹⁸⁹ Observatorio Permanente de Riesgos Psicosociales, *Guía prevención de riesgos psicosociales en las fuerzas y cuerpos de seguridad del Estado, Guardia Civil y Policía Nacional* Madrid, España, Comisión Ejecutiva Confederal de UGT, 2010, p.9.

¹⁹⁰ Mitofsky. Confianza en las Instituciones, Encuesta Nacional en Viviendas. México, Agosto, 2012. Disponible en http://consulta.mx/web/images/MexicoOpina/2012/20120830_NA_Confianza_Instituciones.pdf

¹⁹¹ Instituto Nacional de Estadística y Geografía, Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública (ENVIPE) 2014, México, disponible en <http://www.inegi.org.mx/est/contenidos/proyectos/encuestas/hogares/regulares/envipe/envipe2014/default.aspx>, Consulta 05 marzo 2015.

Gráfico 31
¿Qué tan orgulloso se siente de ser policía?



Fuente: Elaboración propia con base en Encuesta Institucional, 2013.

Testimonio m.¹⁹²

Yo soy policía, (...) me siento muy orgulloso de serlo y, en honor a la verdad, toda mi estabilidad económica y el bienestar de mi familia se lo debo a este noble trabajo”.

Policía SSPDF

En este mismo sentido, 8 de cada 10 policías de Ciudad Juárez aseguraron que si en ese momento no fueran policías, les gustaría serlo; el 34.0% por vocación, 33.0% porque les gusta y 23.0% por un deseo de servir y el 10.0% restante por otras causas. Sobre este último punto, el 60.0% dijo que su principal motivación para ser policía es ayudar a servir, 17.0% combatir la inseguridad y sólo el 14.0% por tener un empleo estable y por el salario, mientras que el otro 9% afirmó tener otras motivaciones entre las que destacan herencia familiar, y trabajo en equipo.¹⁹³

3.9 IMPACTOS DE LOS RIEGOS PSICOSOCIALES

En las siguientes líneas se exponen algunas estadísticas que destacan diferentes problemáticas y trazan espacios de vulnerabilidad de los policías en aspectos sensibles como defunciones, accidentes, enfermedades u otros padecimientos que, al ser comparados con el resto de la población, animan a pensar que nos encontramos frente a un colectivo frágil y sensible ante los riesgos psicosociales y también subrayan la importancia de estudiar con mayor detalle, rigor, precisión y regularidad sobre aquellos que afectan a la comunidad policial que, en el caso particular de México, asciende a un colectivo de más de medio millón de seres humanos.

De esta forma, se han dado a conocer estudios con evidencia empírica que demuestran que los policías son más vulnerables que la población en general a padecer algunas enfermedades, trastornos y padecimientos tanto físicos como mentales. En el mismo sentido, al dividir por colectivos o grupos de

¹⁹² AZAOLA Elena, *Imagen y autoimagen de la policía de la Ciudad de México*, ediciones Coyoacán, México, 2006.

¹⁹³ MOLOEZNİK Marcos Pablo, SHIRK David A, SUÁREZ DE GARAY María Eugenia, *Op Cit.*, p.29

profesionistas, se registra mayor vulnerabilidad de los policías en padecimientos relacionados con el estrés y una de sus consecuencias, conocida como el síndrome *burnout*.

Así, en el año 2000 se identificó¹⁹⁴ el trabajo policial como uno de los tres más estresantes, junto con quienes laboran en la enseñanza y el sector salud. Amplio trabajo en la materia se identifica en John Violanti (Suicide ideation in police officers: Exploring an additional measure, 2013. A national comparison with fire-fighter and military personnel, 2010. Mortality of a police cohort: 1950-1990, 1998) Van Maanen (Police Socialization: A Longitudinal Examination of Job Attitudes in an Urban Police Department, 1975), W.C. Terry (Police Stress. The Empirical Evidence, 1981), el organismo *Health and Safety Executive (The Scale of Occupational Stress. The Bristol Stress and Health at Work Study, Contract Research Report)*, entre otros.

Destaca también que “el colectivo policial presenta mayores tasas de problemas familiares y de divorcios que los demás colectivos estudiados”¹⁹⁵. Por otra parte, se ha encontrado que en España uno de cada 5 policías es víctima de acoso en su institución¹⁹⁶ y, que de 1997 a 2007, alrededor de 17 mil agentes causaron baja psicológica de la institución lo que generó una pérdida de 6 millones de jornadas de trabajo, con un costo de 500 millones de euros¹⁹⁷.

Otros autores apuntan a que no existen diferencias significativas con otros colectivos profesionales sobre padecimientos o malestares psíquicos; algunos de ellos con pensamientos autolesivos. Sin embargo, reconocen “que la posesión de un arma de fuego constituye un factor que agudiza el riesgo de un uso indebido de la misma o de suicidio, como queda patente en el hecho que es el medio más utilizado para llevarlo a efecto en los casos en que se produce”¹⁹⁸.

En lo que se refiere a defunciones por homicidios en México, de acuerdo al INEGI, se encuentra que en promedio uno de cada 5 de estos eventos ocurridos en el lugar de trabajo correspondió a trabajadores

¹⁹⁴ Health & Safety Executive (HSE). *The Scale of Occupational Stress. The Bristol Stress and Health at Work Study, Contract Research Report 265/2000:212-218*, HSE, 2000.

¹⁹⁵ SANCHEZ MILLA JJ, SANZ BOU Ma et al. *Op Cit.*, p. 22.

¹⁹⁶ Observatorio Permanente de Riesgos Psicosociales, *Guía prevención de riesgos psicosociales en las fuerzas y cuerpos de seguridad del Estado, Guardia Civil y Policía Nacional* Madrid, España, Comisión Ejecutiva Confederal de UGT, 2010, p. 56.

¹⁹⁷ Negra y criminal, Sección Criminología, *La cara oculta de los policías en España: riesgos psicosociales en la actividad policial*. Resumen del libro disponible en <http://www.negraycriminal.com/index.php?view=ficha&idl=5675>.

¹⁹⁸ YAGÜE CABRERIZO Marcelino, *Psicología Policial*. Noviembre, nº 60, 1994. En línea, <http://www.papelesdelpsicologo.es/vernumero.asp?id=646>., sin página.

de las fuerzas armadas, protección y vigilancia, alcanzando su punto más alto en 2010 con 433 casos lo que representa el 27.8% de todos los que registraron una actividad laboral. Por otra parte, “el Instituto Nacional para la Seguridad y Salud Ocupacional de Estados Unidos NIOSH, señalaba que los agentes de policía eran la segunda ocupación con la tasa más alta de homicidio”¹⁹⁹.

En suma, la evidencia indica que los policías son vulnerables a padecer altos niveles de estrés, con impactos en la salud física y mental y que éste podría estar relacionado a suicidios y con el síndrome de *burnout*.

Para el análisis de este inciso se han dividido los impactos en dos grupos: impactos en el policía e impactos en las instituciones.

3.9.1. Impactos en el policía

“El impacto negativo de estas situaciones (*riesgos psicosociales*) en la salud de estos trabajadores es evidente: a mayor riesgo de sufrir riesgo de estrés y violencia por sus superiores, mayores probabilidades de enfermedades tanto físicas (...) como psíquicas (...) hasta llegar incluso al suicidio”²⁰⁰. Como se ha adelantado, los impactos de los riesgos psicosociales en el policía pueden tener efectos tanto en la salud física como mental. En este trabajo sólo se revisarán los impactos a través de la aparición de tres conductas que son estrés, síndrome de *burnout* y suicidios.

3.9.1.1. Estrés

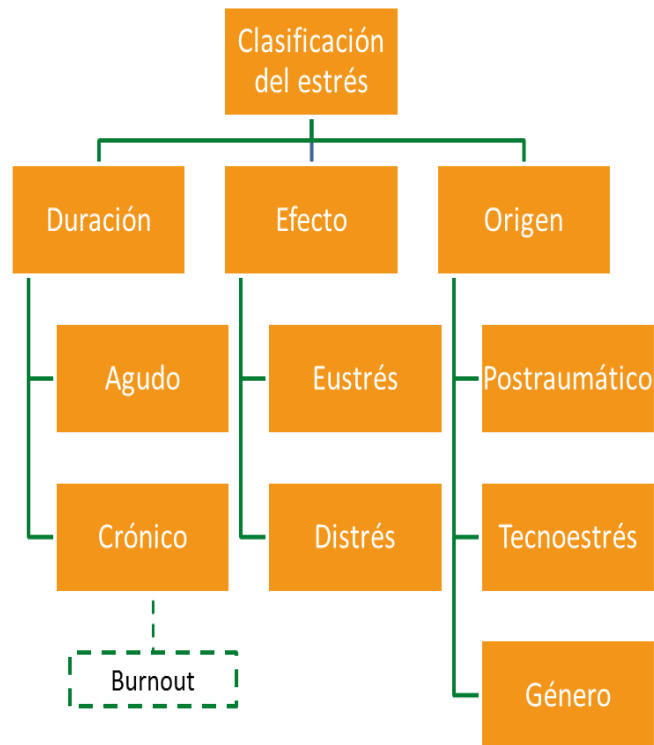
La Comisión Europea define al estrés laboral u ocupacional como “el conjunto de reacciones emocionales, cognitivas, fisiológicas y del comportamiento a ciertos aspectos adversos o nocivos del contenido, la organización o el entorno de trabajo. Es un estado que se caracteriza por altos niveles de excitación y de angustia, con la frecuente sensación de no poder hacer frente a la situación”²⁰¹.

¹⁹⁹ Observatorio Permanente de Riesgos Psicosociales, *Guía prevención de riesgos psicosociales en las fuerzas y cuerpos de seguridad del Estado, Guardia Civil y Policía Nacional* Madrid, España, Comisión Ejecutiva Confederal de UGT, 2010, p. 7.

²⁰⁰ *Ibid* p.9.

²⁰¹ Comisión Europea, *Guía sobre el estrés relacionado con el trabajo -¿la «sal de la vida» o «el beso de muerte»?* Luxemburgo: Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas, 2000. Disponible en http://www.europa.eu.int/comm/employment_social/h&s/publicat/pubintro_en.htm. Consultado 14 junio 2014.

Gráfico 32
Clasificación del estrés



Fuente: Elaboración propia.

De acuerdo con la Guía sobre el Estrés Ocupacional, publicada en 2006 por el Observatorio Permanente de Riesgos Psicosociales, el estrés laboral puede ser clasificado por su duración, efecto y origen, como se muestra en el esquema anterior.

a) Duración.

Esta clasificación se divide en estrés agudo, crónico y *burnout*. El agudo es provocado por una agresión o estímulo violento e inesperado pero de poca duración, que supera el umbral del sujeto; por ejemplo cuando una persona sufre una sanción. El estrés crónico se refiere a la exposición prolongada, recurrente y continua de estresores tales como ambigüedad en el rol, incertidumbre laboral y poco reconocimiento de su trabajo. Por último, el *burnout*, que será abordado más adelante, es producido como resultado de estrés crónico.

b) Por su efecto.

Las consecuencias del estrés pueden ser adversas pero también provechosas. De esta forma, si el estrés produce un efecto positivo en la persona y actúa como factor de motivación para enfrentar retos, estimulando el interés por afrontar nuevas tareas e incrementar la productividad entonces se hace referencia al eustrés. Por el contrario, si las respuestas al estímulo son insuficientes o exageradas, produciendo en el trabajador efectos negativos en el bienestar físico o mental, entonces aparece lo que se denomina como distrés.

c) Por su origen.

La identificación de la génesis del estrés resulta relevante para establecer medidas de atención adecuadas. Si su origen se encuentra en “un trastorno provocado en la persona por haber vivido un episodio especialmente dramático o intenso y súbito”²⁰² éste se denomina síndrome de estrés postraumático que, por la naturaleza de la función policial, resulta uno de los que más afecta a la comunidad policial. En segundo lugar se ubica el tecnoestrés, concepto que se refiere a los efectos provocados por cambios en las rutinas de trabajo motivados por el uso de nuevas tecnologías que “Por un lado pueden prestar apoyo al trabajador para hacer frente a la demanda creciente y a los intensos ritmos (...) también puede revelarse como una fuente de efectos negativos, al afectar al contenido y el ambiente de trabajo”²⁰³.

Por ejemplo, en la policía mexicana se ha fomentado el uso de las tecnologías de la información para simplificar procesos y con ello mejorar la eficacia en la función. Sin embargo no difundir adecuadamente los beneficios ni capacitar en su uso, pueden producir tecnoestrés.

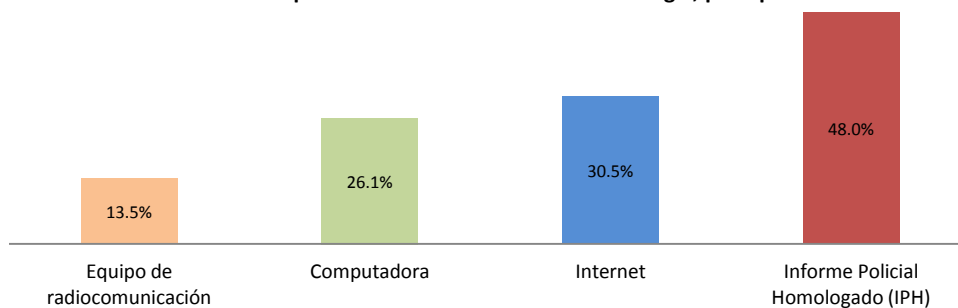
De acuerdo con la Encuesta Institucional, un 13.5% no tiene conocimiento sobre uso y operación de equipo de radiocomunicación, 26.1% no sabe utilizar computadora y 3 de cada 10 no tienen conocimiento sobre uso de Internet, lo que los hace vulnerables a padecer tecnoestrés.

En tanto que cerca de la mitad de las policías no sabe qué es el Informe Policial Homologado pese a su establecimiento en los artículos 41, 43 y 112 de la LGSNSP.

²⁰² Observatorio Permanente de Riesgos Psicosociales, *Guía prevención de riesgos psicosociales en las fuerzas y cuerpos de seguridad del Estado, Guardia Civil y Policía Nacional*, Madrid, España, Comisión Ejecutiva Confederal de UGT, 2010 Observatorio Permanente de Riesgos Psicosociales. *Guía sobre el estrés ocupacional*, España, 2006 p.14.

²⁰³ *Ibid*, p.15.

Gráfico 33
Personal que no tiene conocimiento de tecnología, por tipo



Fuente: Elaboración propia con base en Encuesta Institucional.

De igual forma, cerca de un 40% de los policías manifestaron que sus reportes, informes u otros escritos diarios de trabajo son hechos a mano, lo que dificulta y ralentiza los procedimientos administrativos y registrales y la alimentación de bases de datos sobre el delito.

Sobre este argumento, un 14.0% no ha escuchado hablar de Plataforma México (a pesar de constituir el sistema informático aplicado en el país), y menos de la mitad utiliza las bases de datos para realizar su trabajo pues sólo el 46.0% ha solicitado información del Sistema Único de Información Criminal – SUIC- en el desempeño de su función para obtener datos acerca de vehículos robados, mandamientos judiciales y otros.

Finalmente, se halla el estrés motivado por el género asociado a todas aquellas desigualdades entre hombres y mujeres en virtud de la asignación tradicional de roles, como por ejemplo mayores cargas de trabajo que suponen que las mujeres policías, además de su jornada laboral, tengan a su cargo el cuidado de los hijos o labores de tipo doméstico. En este orden de ideas, la Encuesta Institucional²⁰⁴ demuestra que menos del 10% tienen como prestación acceso a guarderías para los hijos.

Como se ha revisado, los policías son vulnerables a padecer tipos de estrés laboral que cruzan por todas las clasificaciones pues diversos estudios indican que este trabajo es de los más estresantes,

²⁰⁴ Los datos corresponden al promedio de la Encuesta Institucional de los estados de Guanajuato (2010), Chiapas (2010) Baja California (2009) y Querétaro (2010). La pregunta no ha sido incluida en el cuestionario desde 2012, impidiendo así la evaluación continua sobre la cobertura de guarderías para hijos de madres y padres policías.

incluyendo el del Instituto de Ciencias y Tecnología de la Universidad de Manchester que sitúa a los policías en segunda posición en niveles de estrés²⁰⁵.

En cuanto a las consecuencias, es necesario aclarar que “el estrés no es una enfermedad, pero una exposición prolongada al estrés puede reducir la eficacia en el trabajo y causar problemas de salud”²⁰⁶.

De manera análoga a los tipos de estrés, sus impactos pueden ser clasificados²⁰⁷ en tres grandes apartados relacionados con su nivel de importancia, por los trastornos físicos que ocasiona y por las consecuencias psicológicas que conlleva.

Por su nivel de importancia, las consecuencias se pueden organizar en leves (irritabilidad y ansiedad, insomnio, problemas de concentración), moderadas (fatiga sin razón aparente, indecisión, aumento en el consumo de sustancias), y severas (depresión, problemas de salud, aislamiento y presencia de pensamientos autodestructivos).

Por su parte el Instituto Nacional de Seguridad e Higiene en el Trabajo (INSHT) de España agrupa los trastornos físicos en 8 grandes categorías: 1) problemas gastrointestinales, 2) cardiovasculares, 3) respiratorios, 4) endocrinos, 5) sexuales, 6) dermatológicos, 7) musculo-esqueléticos y 8) otros en los que se incluyen cefaleas y alteraciones inmunológicas como herpes y gripe²⁰⁸.

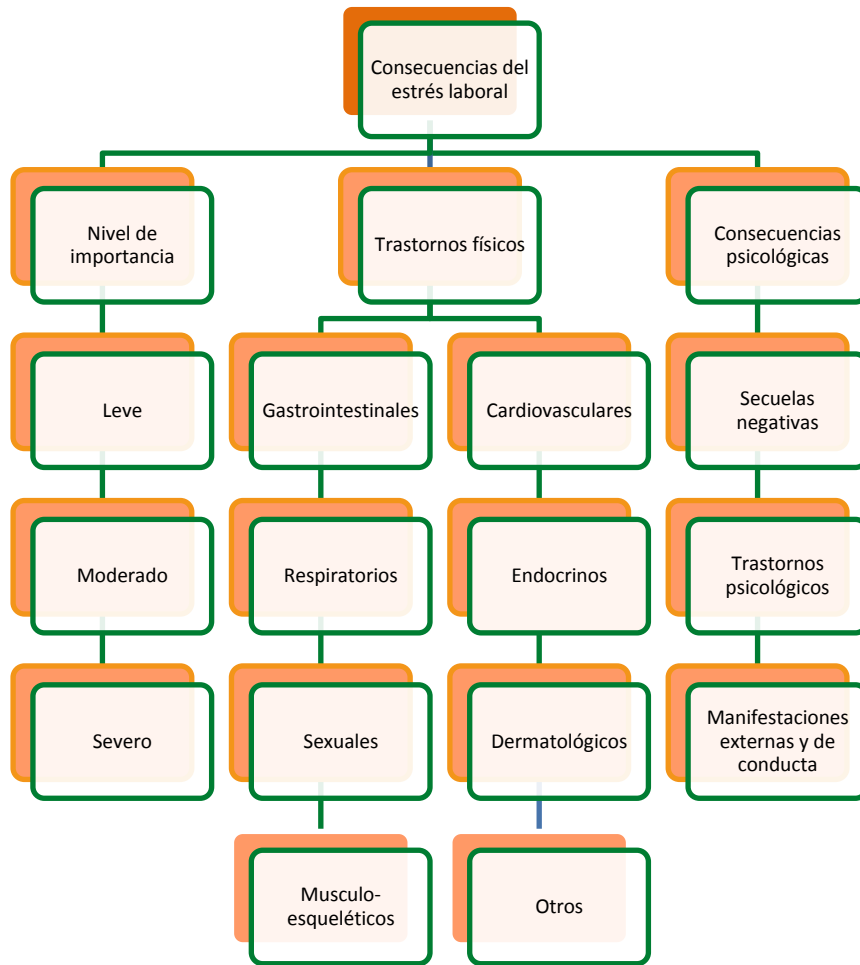
²⁰⁵ CASALNUEVA, B., DI MARTINO, V *Por la Prevención del Estrés en el Trabajo. Las Estrategias de la OIT*. Salud y Trabajo, Revista del I.N.S.H.T., vol. 102, 1994, pp. 17-23.

²⁰⁶ Observatorio Permanente de Riesgos Psicosociales. *Guía sobre el estrés ocupacional*. España, 2006, p. 21.

²⁰⁷ *Ibid* p. 25 y 26.

²⁰⁸ *Ibid*

Gráfico 34
Consecuencias del estrés laboral



Fuente: Elaboración propia.

Diversos estudios demuestran la relación entre el estrés y las enfermedades. De esta manera, “Los trastornos de salud para los que hay evidencia científica suficiente de su relación con el estrés laboral son aquellos que afectarían el sistema cardiovascular: infarto, (Euro Heart Network 1998, Kristensen 1996; Kivimäki 2002); respiratorio: hiper-reactividad bronquial, asma, (Smyth 1999); inmunitario: artritis reumatoide (O’Leary 1990; Peters 1999); gastrointestinal: dispepsia, úlcera péptica, síndrome del colon irritable, enfermedad de Crhon, colitis ulcerosa (House 1979; Rähä 1998; Fukudo 1987; Drossman 1998; Paar 1998; Duffy 1991; Levenstein 2000); dermatológico: psoriasis, neurodermitis,

(Park 1998; Martínez, 2001); endocrinológico (Lipton 1976) y musculoesquelético (Hemingway 1997; Bongers 1993). Y también la salud mental (Colligan 1977; Stansfeld 1999)²⁰⁹.

En lo que corresponde a las consecuencias psicológicas, éstas se manifiestan a través de secuelas negativas como incapacidad para concentrarse y tomar decisiones, sentimientos de falta de control, olvidos, hipersensibilidad a las críticas, mal humor, bloqueos mentales y preocupación excesiva; trastornos psicológicos entre los que destacan alteraciones del sueño, ansiedad, miedo depresión y trastornos de personalidad; y, manifestaciones externas y de conducta tales como temblores, tartamudeo, imprecisión al hablar y actuar, conductas impulsivas y voz entrecortada.

También existen estudios que relacionan el estrés con las conductas suicidas y con “un incremento en el consumo de alcohol (...) una mayor prevalencia en los trastornos de ansiedad y en cuadros depresivos en colectivos policiales con respecto a otros grupos profesionales”²¹⁰.

En ese mismo sentido, se desarrollan en incisos siguientes dos posibles impactos del estrés, el síndrome de *burnout* y los suicidios, mismos que por su relevancia y amplitud merecen ser estudiados de manera independiente.

3.9.1.2. Síndrome de burnout.

Gráfico 35
Diferencias entre estrés y burnout

ESTRÉS	BURNOUT
Implicación en los problemas	Falta de implicación
Hiperactividad emocional	Apagamiento emocional
El daño fisiológico es el sustrato primario	El daño emocional es el sustrato primario
Agotamiento, falta de energía	Agotamiento afecta a motivación y a energía psíquica
La depresión se entiende como reacción a preservar las energías físicas	La depresión es como una pérdida de ideales
Puede tener efectos positivos en exposiciones moderadas	Sólo tiene efectos negativos

Fuente: Observatorio Permanente de Riesgos Psicosociales. Guía sobre el estrés ocupacional. España 2006 p. 15

²⁰⁹ DELGADO PÉREZ Juan Damián, *Evaluación de riesgos psicosociales de la policía local en la costa occidental de la provincia de Huelva*. España, Universidad de Huelva, 2009, p. 3.

²¹⁰ SÁNCHEZ MILLA JJ, SANZ BOU Ma et al., Op. Cit., p. 22.

Como se adelantaba, el síndrome de *burnout* no es un impacto aislado de los riesgos psicosociales, sino que es una de las manifestaciones más graves del estrés crónico, por lo que resulta fundamental distinguirlo de éste.

Una de las primeras características es que mientras el estrés puede tener impactos positivos o negativos en las personas, el síndrome de *burnout* sólo tiene impactos negativos que se manifiestan a través de depresión, agotamiento y falta de implicación. Por otra parte, el estrés encuentra en el daño fisiológico un sustrato primario, en tanto que el *burnout* se sitúa en un daño emocional. A diferencia del *burnout*, y como un síntoma de fácil identificación, el estrés entraña hiperactividad emocional²¹¹.

El término *burnout* fue utilizado en 1973 por el psiquiatra Herbert Freudenberger para referirse a un tipo de estrés que se manifestaba con mayor frecuencia en trabajadores que trataban de manera directa y constante con usuarios o clientes “más concretamente en aquellas profesiones que mantienen una relación de ayuda: médicos, enfermeras, maestros, policías y en general aquellas profesiones que suponen una relación interpersonal intensa con los beneficiarios del propio trabajo”²¹² por lo que también se le ha denominado estrés asistencial.

El *burnout* tiene distintas causas que se pueden encontrar en la clasificación antes descrita, entre las que destacan “aburrimiento y estrés (Pines, Aronson y Kafry, 1981), crisis en el desarrollo de la carrera profesional y pobres condiciones económicas (Cruse, 1980), sobrecarga de trabajo y falta de estimulación (Weiskopf, 1980)”²¹³, entre otras.

Existe cierto consenso entre diversos autores sobre las formas en que puede manifestarse el síndrome que son a través del agotamiento emocional, despersonalización y falta de realización personal en el trabajo.

El agotamiento se refiere a la sensación de estar exhausto tanto física como mentalmente con pensamientos recurrentes de no poder dar más de sí mismo, estar derrotado y desesperanzado. La despersonalización se refiere a la modificación actitudinal hacia el usuario o cliente del servicio y para

²¹¹ Observatorio Permanente de Riesgos Psicosociales, *Guía sobre el estrés ocupacional*, España, 2006, p. 15.

²¹² MORENO Bernardo, CORAL Oliver, ARAGONESES Araceli, *El Burnout, una forma específica de estrés laboral*. publicado en Buela-Casal G y Caballo V.E. “Manual de psicología clínica aplicada, Madrid, Siglo XXI, pp. 271-894.

²¹³ *Ibid*, p. 2.

con los compañeros de trabajo. “Este aislamiento y evitación de otras personas se traduce en conductas como son: absentismo laboral, ausencia de reuniones, resistencia a enfrentarse con otros individuos o atender al público, o en su actitud emocional, que se vuelva fría, distante y despectiva”²¹⁴. Finalmente la baja o falta de realización personal se refiere a la percepción que tiene el policía sobre sí mismo con relación al desempeño de su trabajo, donde el policía siente que no es útil, evita las relaciones personales y su autoestima es baja.

Existen diversas formas de identificar la evolución del síndrome pero hay cierto consenso en que pasa por 4 etapas²¹⁵. La primera es leve que se manifiesta en quienes padecen síntomas físicos que pueden confundirse con cansancio. Luego está la moderada donde los síntomas son aparición de insomnio, irritabilidad, fatiga, aburrimiento, y progresiva pérdida de idealismo hasta llegar a autoevaluación negativa y cinismo para con otros. La tercera es grave y el ausentismo a la institución se vuelve más frecuente, aparecen casos de abuso de alcohol y drogas y los individuos generan aversión hacia la tarea que desempeñan. Por último, en la extrema, aparece tendencia al aislamiento, crisis existencial, depresión crónica y riesgo de suicidio.

Para medir la presencia de *burnout* en funcionarios se han diseñado instrumentos metodológicos, siendo el *Maslach Burnout Inventory* el más utilizado, compuesto por 22 ítems que miden los tres factores descritos anteriormente.

²¹⁴ Observatorio Permanente de Riesgos Psicosociales, *Guía sobre síndrome de quemado, burnout*, España, 2006, p. 10 Disponible en http://navarra.ugt.org/salud_laboral/archivos/201212/burnout-gui769a.pdf?1 Consultado 13 de julio de 2014.

²¹⁵ *Ibid*, p.11.

Gráfico 36
Maslach Burnout Inventory (MBI)



Fuente: Elaboración propia

En un estudio para evaluar la presencia de *burnout* en policías de la Ciudad de México²¹⁶ que utilizó esta metodología, se observó que un 44.6% de los funcionarios presentaron puntuaciones que manifiestan la presencia de *burnout* en un alto grado. De estos, destaca que el 6.6% lo manifestaron a través de agotamiento emocional, 16.0% en despersonalización y 36.0% en baja realización personal.

Otros estudios realizados en España²¹⁷ y Chile²¹⁸, encontraron frecuencia de *burnout* en un 42.3% y 43.6% en personal penitenciario y policial, respectivamente. Asimismo, se ha encontrado que “los policías en comparación con las profesiones del personal sanitario, docente y población general presentan una mayor despersonalización. Sin embargo, tienen un mayor aprecio por la actividad que realizan”²¹⁹.

²¹⁶ SÁNCHEZ NIETO José Miguel, *Op. cit.*, p. 71.

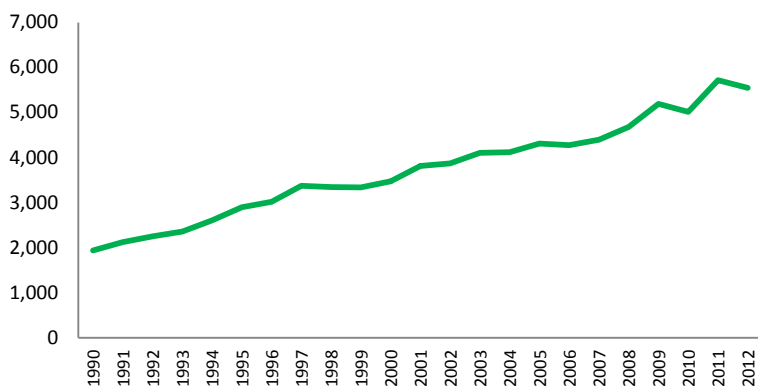
²¹⁷ ARANDA et al 2004, en SANCHEZ NIETO José Miguel, *Op cit.*, p., 72.

²¹⁸ BRIONES, 2007 en SÁNCHEZ NIETO José Miguel, *Op. Cit.*, 72.

²¹⁹ LOZANO M, CAÑADAS G, et al. *Descripción de los niveles de burnout en diferentes colectivos profesionales*. España, Aula Abierta, 36(1), 2008, p. 79-88.

3.9.1.3. Suicidios

Gráfico 37
Suicidios ocurridos por año en México



Uno de los impactos más graves de los riesgos psicosociales y en específico del estrés, es el suicidio. En las siguientes líneas se explica en qué consiste esta conducta, cuál es su incidencia en la población general, y por qué los policías son un colectivo vulnerable.

Fuente: Elaboración propia con base en consulta interactiva INEGI, muertes accidentales o violentas.

El suicidio es una conducta definida por la Organización Mundial de la Salud (OMS) como “toda acción por la que un individuo se causa daño a sí mismo, con independencia del grado de intención letal y de que conozcamos o no los verdaderos motivos. El suicidio constituye un problema de salud pública muy importante, en gran medida prevenible, que provoca casi la mitad de todas las muertes violentas y se traduce en casi un millón de víctimas al año”²²⁰.

En nuestro país, entre el 3 y el 8% del total de las muertes violentas y accidentales de las que el INEGI tiene registro, corresponden a suicidios. De 1990 a 2012 han ocurrido 85,752 suicidios, en los que se observa un incremento significativo a partir de 2001, alcanzando su punto más alto en 2011 con 5,630 casos tal como se expresa en la gráfica.

En términos de tasa, ocurre un suicidio por cada 100,000 habitantes al año. De manera adicional hay que considerar que en nuestro país “6,601,210 (personas) tuvieron ideación suicida en los últimos 12 meses, 593,600 personas intentaron suicidarse y 99,731 utilizaron servicios médicos como

²²⁰ World Health Organization, *Figures and facts about suicide* (Doc. WHO/MNH/MDB/99.1), WHO: Geneva, 1999, pp. 267-285.

consecuencia de un intento de suicidio”²²¹. Finalmente hay que mencionar que “uno de cada 10 intentos es concluido, lo que coloca a México en el noveno país de muertes autoinfligidas, de una lista de 53 aproximadamente”²²².

En lo que corresponde al suicidio al interior de la policía²²³ se carece de un control histórico de la información, aunque en años recientes se ha hecho un esfuerzo por contabilizarlo lo que facilita conocer la dimensión de la problemática. Derivado de solicitud de información²²⁴ la Secretaría de Seguridad Pública del Distrito Federal (SSPDF) dio a conocer que en 2008 y 2009 se tuvo conocimiento de 3 suicidios de policías cada año, alcanzando su punto más alto en 2013 al registrar 6 casos.

De esta forma, la tasa de suicidios en la policía capitalina durante 2013 fue de 7.5 por cada 100,000 habitantes, es decir 6.5 veces superior que la tasa de suicidios de la población en general, por lo que las cifras demuestran una mayor vulnerabilidad del colectivo policial.

²²¹ BORGES Guilherme, OROZCO Ricardo et al., *Suicidio y conductas suicidas en México: retrospectiva y situación actual Salud Pública* México, Instituto Nacional de Psiquiatría Ramón de la Fuente Muñiz, 2010; Vol. 52(4):292-304. <http://bvs.insp.mx/rsp/articulos/articulo.php?id=002486#bibliografia>. Consultado 14 de junio de 2014.

²²² Subsecretaría de prevención y promoción de la salud, portal electrónico “Depresión y suicidio en México”. México, Disponible en <http://www.spps.gob.mx/avisos/869-depresion-y-suicidio-mexico.html>. Consultado 14 de junio de 2014.

²²³ Existe también información relativa a suicidios de miembros de las fuerzas armadas que se incluyen en el presente trabajo para visibilizar que la incidencia de la conducta no es exclusiva de los policías y que, de acuerdo con la solicitud de información con folio 0000700154313, la Secretaría de la Defensa Nacional (SEDENA) atribuye esta conducta a *conflictos de pareja y familiares y a cuadros depresivos previos* como las principales causas.

En ese sentido, La SEDENA afirma contar con una directiva para la prevención del suicidio consistente en realización de conferencias sobre el suicidio de forma mensual, distribución de trípticos y tarjetas sobre la prevención del suicidio de forma periódica, aplicación de escalas clinimétricas tres veces al año que evalúan la depresión y el riesgo suicida, la atención psicológica o psiquiátrica del personal militar que resulte con puntajes altos en los estudios mencionados, la hospitalización inmediata del personal que se identifique con alguna conducta, amenaza o ideación suicida. Como datos estadísticos complementarios se informa que, de 2007 a 2013, ocurrieron 25 suicidios al interior de las instalaciones y 73 al exterior y el medio empleado con mayor frecuencia fue proyectil de arma de fuego sin que se especifique si fue el arma de cargo.

En el mismo sentido que la Policía Federal, la SEDENA ha impulsado acciones de atención psicológica. De 2006 a 2012 facilitó 82,881 orientaciones psicológicas, 7,589 consultas clínicas, 68,653 conferencias y reporta una asistencia de 3,09,226 personas a pláticas. En el caso específico de prevención del suicidio, durante el mismo periodo se dieron 36 orientaciones psicológicas de prevención del suicidio, 327 conferencias y asistieron un total de 27,049 miembros a pláticas (Solicitud de información con folio 0000700010913).

²²⁴ Solicitud de información con folio 0109000157914

Producto de solicitud de información se notificó que en la Policía Federal, durante la administración de Vicente Fox que considera el periodo 2000-2006, no se registró ningún suicidio dentro de la corporación. Sin embargo, de 2006 a 2012 ocurrieron 10 incidentes de este tipo²²⁵.

Muy probablemente como consecuencia del registro, a partir de 2008 la Policía Federal implementó un servicio de atención preventiva de consulta psicológica, al que acuden de manera voluntaria los policías que así lo requieren. De 2008 a 2012, se dieron 728 orientaciones psicológicas, se intervino en situaciones de crisis en 98 ocasiones, se facilitaron 1,096 terapias individuales, 448 consultas externas y 48 actividades extras, dando un total de 2,418 servicios²²⁶.

En diversos países se observa que la incidencia de esta conducta constituye una preocupación compartida²²⁷. Durante 2012 en Uruguay el suicidio fue la primera causa de muerte entre los policías y de acuerdo con el titular del Sindicato Único de Policías de aquel país por cada agente que muere en cumplimiento de su deber, cuatro se suicidan²²⁸. En tanto que en Argentina²²⁹, Francia²³⁰ y el

²²⁵ Solicitud de información con folio 0413100007313 disponible en http://www.sisi.org.mx/jspsi/documentos/2013/seguimiento/04131/0413100007313_065.pdf Consultado 23 julio 2014.

²²⁶ Ibid.

²²⁷ En Montreal, Canadá se implementó un programa de prevención del suicidio consistente en establecimiento de línea telefónica de ayuda con trato confidencial organizado en 4 grandes áreas: atención a eventos traumáticos, problemas de adicciones, temas relacionados con orientación sexual y problemas familiares o de pareja. El programa de prevención también contempló la sensibilización de policías para identificar factores de riesgo que pudieran padecer ellos mismos o sus compañeros, y capacitación de mandos para que identificaran con oportunidad aquellos casos que requirieran atención especializada. También se impulsó la campaña "Together for Life", la cual informaba a los policías sobre prevención del suicidio a través de la distribución de trípticos, posters y publicación de artículos en el periódico interno de la corporación. El programa fue implementado cuando se identificó que las tasas de suicidio en Montreal (35.5 por cada 100,000) eran más elevadas que en el resto de la policía de Quebec (26 por cada 100,000) y que en algunos casos las tasas de suicidio de la policía eran mayores que las de la población en general.

La evaluación del programa demostró una disminución significativa en la ocurrencia de suicidios en la policía de Montreal, equivalente al 78.9%, pues durante el periodo evaluado, ocurrieron 4 suicidios mientras que en el resto de la policía de Quebec, donde no se implementó el programa ocurrieron 32. BL Mishara, N Martin *Effects of a comprehensive police suicide prevention program*, Crisis 2011; 33 (3) 162-8. Disponible en <http://www.ncbi.nlm.nih.gov/pubmed/22450038>.

²²⁸ La red 21, comunidad. *Sindicato de Policías pide atención psicológica por suicidio de 5 efectivos* Portal electrónico, 26 de noviembre 2013 Disponible en <http://www.lr21.com.uy/comunidad/1144747-sindicato-de-policias-pide-atencion-psicologica-por-suicidio-de-5-efectivos>.

²²⁹ Periodistalibre.com *Mendoza: Alarma en el Ministerio de Seguridad por el suicidio de 7 policías en 5 meses* Diario Argentina Portal electrónico. Disponible en: <http://www.periodistalibre.com/informacion/ampliado.asp?idinfo=2562>.

²³⁰ En 1996, en un periodo de 6 meses, 10 policías se quitaron la vida, hechos que motivaron la creación del Servicio de Apoyo Psicológico. France Soir, 100% numerique L'info continue Portal Electrónico Police - Le Service de soutien psychologique opérationnel (SSPO). Portal electrónico disponible en <http://www.francesoir.fr/actualite/societe/police-service-soutien-psychologique-operationnel-sspo-28360.html>.

Salvador²³¹ por mencionar algunos, se han presentado casos de suicidio ocurridos en diversas circunstancias y en periodos de tiempo relativamente cortos.

En España “Algunos estudios ponen de relieve que la tasa de conductas suicidas en la Guardia Civil es 10 veces más que la media de la población española y en la policía nacional, 5 veces más que la media”²³². Otro estudio llevado a cabo en España en 2007²³³, demuestra que cada 10 días un guardia civil consume o intenta un suicidio a causa del estrés o de las condiciones laborales.

Como se ha mencionado previamente, los factores psicosociales pueden conducir al suicidio. Así, “estudios de Guralnick (1963) Richard y Fell (1975) y Schwartz y (1975) concluyen señalando que los policías constituyen uno de los grupos profesionales con mayor frecuencia de suicidios”²³⁴.

3.9.2. Impactos en la institución.

Hasta ahora se han revisado las consecuencias de los riesgos psicosociales en el individuo, pero éstos también se extienden a las instituciones, situación que hace necesario identificarlos, evaluarlos, atenderlos y prevenirlos. En las siguientes líneas se señalan los 3 principales impactos que están relacionados con el elevado ausentismo laboral y la rotación; deterioro en la calidad de los servicios; y, la presencia de conflictos entre compañeros y figuras de autoridad.

3.9.2.1. Ausentismo laboral elevado y rotación

El Acuerdo Comunitario sobre Estrés Laboral²³⁵ de 2004, firmado en Europa, apunta que hay diversas señales para detectar el impacto de los riesgos psicosociales en las instituciones entre los que se encuentran el ausentismo elevado, el número de bajas voluntarias, y el incremento en las solicitudes de rotación, lo que ocasiona una disminución en la productividad toda vez que se requiere reiniciar

²³¹ En 2012, ocurrieron 7 suicidios, cifra 4 veces mayor a la de 2011 y 2010. MEMBREÑO Tania, SALGUERO Marcos y BARAHONA Juan C, *Alerta por suicidio de policías*, la prensa gráfica, 11 enero 2013. Portal electrónico, disponible en <http://www.laprensagrafica.com/alerta-por-suicidios-de-policias>.

²³² Observatorio Permanente de Riesgos Psicosociales, *Guía prevención de riesgos psicosociales en las fuerzas y cuerpos de seguridad del Estado, Guardia Civil y Policía Nacional* Madrid, España, Comisión Ejecutiva Confederal de UGT, 2010, p. 56.

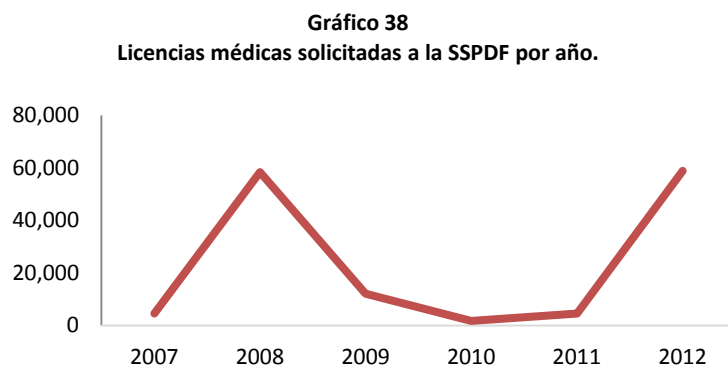
²³³ CARRILLO Fernando, *La cara oculta de los policías*. Germania Valencia, España, 2007. Reseña disponible en <http://www.negraycriminal.com/index.php?view=ficha&idl=5675>

²³⁴ SANCHEZ MILLA JJ, SANZ BOU Ma et al., *Op Cit.*, p.22.

²³⁵ Fue firmado por los interlocutores sociales en el plano europeo el 8 de octubre de 2004 y tiene como objetivo general proporcionar un marco adecuado a empresarios y trabajadores para identificar, prevenir y tomar medidas con respecto a los problemas del estrés en el ámbito laboral.

procesos de reclutamiento y selección de nuevo personal y su correspondiente capacitación o adiestramiento para quienes realizan ciertas actividades por primera vez.

“En lo que se refiere al absentismo y bajas laborales en la guardia civil, los encuestados establecen que el principal motivo de baja es por enfermedad (41%) seguido de las bajas por accidente laboral (10%) y de las bajas o ausencias por atender responsabilidades familiares (6%). El porcentaje de trabajadores de este cuerpo que se ausenta por desmotivación es de un 3.0% de los encuestados”²³⁶. Por su parte, “La Comisión Europea indica (...) que entre el 50 y 60% del absentismo, ha sido relacionado con el estrés laboral”²³⁷.



Fuente: Gobierno del Distrito Federal, Secretaría de Seguridad Pública del Distrito Federal. *Memoria 2007-2012*

Por otra parte, en cuanto a solicitud de licencias médicas se muestra tabla²³⁸ con información proporcionada por la Secretaría de Seguridad Pública del Distrito Federal, en un periodo que comprende de 2007 a 2012, y que sirve para ilustrar un crecimiento del 1,198% en las solicitudes en el periodo señalado por lo que habría que identificar las causas asociadas a través de una evaluación de riesgos laborales, para determinar si tuvieron relación con estrés laboral.

²³⁶ Observatorio Permanente de Riesgos Psicosociales, *Guía prevención de riesgos psicosociales en las fuerzas y cuerpos de seguridad del Estado, Guardia Civil y Policía Nacional* Madrid, España, Comisión Ejecutiva Confederal de UGT, 2010, p. 60.

²³⁷ Observatorio Permanente de Riesgos Psicosociales, *Guía sobre estrés laboral*, Madrid, p. 27.

²³⁸ Gobierno del Distrito Federal, Secretaría de Seguridad Pública del Distrito Federal. *Memoria 2007-2012* p.758. La diferencia en el número de registros de un año a otro, podría deberse a errores registrales.

Tabla 6
Estatus de las licencias médicas tramitadas ante la SSPDF 2007-2012

SALUD Y BIENESTAR SOCIAL 2007-2012							
Licencias médicas	2007	2008	2009	2010	2011	2012	Acumulado
Para Revisión	62	58,931	34	3	26	51,897	110,413
Para dictaminación	4,266	0	11,710	1,422	4,467	6,881	28,746
Turnadas a las direcciones generales de asuntos internos y/o de asuntos jurídicos	102	0	136	0	8	26	272
Licencias apócrifas (Seguimiento para la Dirección General de Inspección policial)	102	0	156	294	8	25	585
Total	4,532	58,391	12,036	1,719	4,509	58,829	140,016

Fuente: Gobierno del Distrito Federal, Secretaría de Seguridad Pública del Distrito Federal. *Memoria 2007-2012*, p.758

La experiencia práctica demuestra claramente que la “productividad y la calidad están directamente relacionadas con el diseño de las condiciones de trabajo. Una medida económica directa de la productividad, los costes del absentismo por enfermedad, está relacionada con las condiciones de trabajo. Así, debería ser posible aumentar la productividad y la calidad y evitar el absentismo prestando más atención a la concepción de las condiciones de trabajo”²³⁹.

3.9.2.2. Deterioro en la calidad en los servicios

Como se ha apuntado, entre las consecuencias de los riesgos psicosociales se encuentra el síndrome de *burnout* que se manifiesta a través de la despersonalización y con ello un trato distante y frío con el usuario y baja implicación con el trabajo.

También se ha asociado el síndrome de *burnout* con el exceso de fuerza durante las detenciones, encontrando que “altos niveles de demandas laborales conducen a actitudes negativas hacia el uso de la fuerza; [...] los policías que indicaron altos niveles en la dimensión de despersonalización, tienen actitudes que favorecen el uso de la fuerza”²⁴⁰.

²³⁹ Instituto Nacional de Seguridad e Higiene en el Trabajo, *Enciclopedia de salud y seguridad en el trabajo* Wolfgang Laurig y Joachim Vedder. Directores del capítulo. México, Ergonomía 29., p. 2 Disponible en <http://www.insht.es/InshtWeb/Contenidos/Documentacion/TextosOnline/EnciclopediaOIT/tomo1/29.pdf>.

²⁴⁰ ACEVEDO MOR Rigoberto, Máster Tesis *Síndrome de burnout en cuerpos de policía, estado del arte*. Barcelona, 2010. Departamento de Psicología Social, 2010 p. 25. Disponible en http://www.banrepcultural.org/sites/default/files/sindrome_de_burnout_en_cuerpos_de_policia_acevedo_rigoberto.pdf. Consultado 14 noviembre 2014.

Este impacto además de afectar a la organización en términos de calidad en el servicio y productividad, afecta a los usuarios quienes no perciben al policía como un servidor público cercano, generando desconfianza en las instituciones. Tal como se adelantaba en el capítulo previo, la policía es una de las instituciones peores evaluadas en cuanto a confianza y desempeño se refiere.

De acuerdo con la V Encuesta Nacional sobre Cultura Política y Prácticas Ciudadanas 2012, en una escala del 0 al 10, donde 0 es nada y 10 es mucho, la policía obtuvo una calificación de 5.1 en confianza y en calificación promedio de 2008 a 2012, obtuvo 5.8, sólo por encima de los diputados quienes son los peor evaluados²⁴¹.

3.9.2.3. Conflictos entre compañeros y figuras de autoridad

Como se adelantaba en párrafos previos, un gran número de elementos identifica que al interior de la corporación existe maltrato y/o intimidación por parte de sus superiores. También una proporción importante considera que los ascensos se realizan con base en favoritismo, lo que puede generar conflictos entre compañeros. La ausencia de reglas claras, procedimientos, protocolos, horarios, constituyen riesgos psicosociales que al no ser atendidos generan desgaste de las relaciones entre los compañeros de trabajo.

Estos riesgos se originan por la ambigüedad en el rol y una consecuentemente baja o nula implicación hacia el trabajo, asimismo por la falta de incentivos para involucrar a los elementos a participar en la toma de decisiones. Estos factores psicosociales impactan en el individuo provocando reacciones negativas con quienes comparte gran parte del día pues es preciso recordar que las jornadas laborales son amplias, los descansos son reducidos durante el día y se enfrentan a entornos con estructuras rígidamente jerarquizadas.

Para confirmarlo, los resultados de la encuesta 2013 evidencia que una cuarta parte de los policías señalaron que al interior de su corporación existen conflictos entre elementos, el 34.4% considera que hay falta de confianza entre éstos y cerca del 40% asumió que uno de los principales problemas a los que se enfrenta su institución es la falta de actitud de servicio de sus integrantes.

²⁴¹ Mitofsky. *Confianza en las Instituciones. Encuesta Nacional en Viviendas*. México, Agosto 2010. Disponible en http://consulta.mx/web/images/MexicoOpina/2012/20120830_NA_Confianza_Instituciones.pdf. Consultado 19 noviembre de 2014.

3.10 LA PREVENCIÓN Y ATENCIÓN DE RIESGOS PSICOSOCIALES EN LA POLICÍA.

La relevancia de identificar los riesgos laborales se encuentra en atenderlos oportunamente pero, sobre todo, a partir de referencias bien documentadas y la aplicación de mecanismos de evaluación, prevenirlos. No obstante, esta visión no ha sido suficientemente difundida en nuestro país.

Entre los beneficios de aplicar esta perspectiva y prevenir los impactos de los riesgos psicosociales que fueron revisados en incisos previos se encuentran aspectos como mejora en la salud del trabajador, aumento de productividad y calidad en el servicio, disminución de suicidios así como ahorros económicos.

La Comisión Europea ha estimado que el ausentismo laboral motivado por estrés asciende anualmente a 20,000 millones de euros y “si a esto le añadimos, la pérdida de productividad, la mayor fluctuación de personal y la menor capacidad de innovación (...) la cifra real probablemente será bastante superior”²⁴².

“En relación a la carga de trabajo mental, uno de los factores de riesgo del estrés, se ha evidenciado en el amplio número de trabajadores que calificaban de graves las consecuencias de los errores ante la carga de trabajo en su puesto. Así, según la V Encuesta Nacional de Condiciones de Trabajo tenemos”²⁴³ que el 24.3% lo relacionaba con costes económicos para la empresa, el 34.5% con la calidad del producto, el 33.4% sobre la propia seguridad del trabajador y sus compañeros y el 7.8% restante con otras consecuencias.

3.10.1. Abordaje del problema en la Unión Europea

Anteriormente se revisó el abordaje general de los riesgos laborales y los riesgos psicosociales en el ámbito internacional teniendo como marco de referencia la Organización Internacional del Trabajo. En las siguientes líneas se expone el tratamiento que la Unión Europea ha dado a la problemática específicamente para la atención de los policías a partir de la revisión de dos ejemplos particulares que son los casos español y francés y cómo, a partir de instrumentos normativos que insertan en la estructura orgánica de los cuerpos policiales, se han constituido servicios de atención y prevención de riesgos psicosociales para este colectivo.

²⁴² Observatorio Permanente de Riesgos Psicosociales, *Guía sobre estrés laboral*, Madrid, 2006, p. 26. Disponible en http://www.ugt.es/saludlaboral/observatorio/publicaciones/cuader_guias/2006_Guia_Estres_Laboral.pdf.

²⁴³ *Ibid*, p. 27.

Gráfico 39
Organización de la Agencia Europea para la Seguridad y Salud en el Trabajo



Fuente: Lezcano y Cockburn. La Agencia Europea para la Seguridad y Salud en el Trabajo. Un puente hacia la Información. Número 9-2000 páginas 27-34. Disponible en http://www.insht.es/InshWeb/Contenidos/Documentacion/TextosOnline/Rev_IN_SHT/2000/9/artFondoTextCompl.pdf

El tema de los riesgos psicosociales en el trabajo ha sido ampliamente tratado en la comunidad europea. Desde 1996 se instituyó la Agencia Europea para la Seguridad y Salud en el Trabajo, con sede en Bilbao, España, teniendo como antecedente el Centro Europeo de Desarrollo de la Formación Profesional y la Fundación para la Mejora de las Condiciones de Vida y de Trabajo que datan de los años 70, así como otros organismos locales.

El objeto de la Agencia es dotar a Europa de un entorno de trabajo más seguro, saludable y por tanto más productivo, fin que se procura cumplir a través de campañas de sensibilización y difusión de instrumentos preventivos entre los que se incluyen herramientas para evaluar riesgos y el diseño e implementación de acciones a partir de buenas prácticas en materia de seguridad y salud, articulando organismos locales y generando información en la materia.

En el ámbito local se han establecido Centros Nacionales de Referencia, siendo en España el Instituto Nacional de Seguridad e Higiene aquel que garantiza la coordinación y transmisión de la información.

Por su parte, en Francia el sistema de prevención de riesgos comprende al Ministerio de Trabajo, los organismos de la seguridad social y los organismos de investigación científica que conocen, gestionan y anticipan los riesgos profesionales, siendo las más importantes la Agencia Francesa de Seguridad Sanitaria del Medioambiente y el Trabajo y la Agencia Nacional para la Mejora de las Condiciones de Trabajo.

Con este antecedente, se revisan las acciones de España y Francia con respecto al abordaje de los riesgos psicosociales para la comunidad policial.

3.10.1.1. El caso de la policía en España

Pese a que la normativa de prevención de riesgos laborales en España debía adoptar un criterio de universalidad, la Ley de Prevención de Riesgos Laborales excluyó a las fuerzas armadas y a la policía del ámbito de aplicación, toda vez que la naturaleza de sus funciones y sus particularidades se oponían a la aplicación de la ley.

Dicha exclusión motivó interposición de recurso en el que se resolvió sancionar al reino español por el incumplimiento de las obligaciones que también imponía la normatividad 89/391 del Consejo Europeo relativa al establecimiento de medidas para velar por la seguridad y salud de estos trabajadores. Tras el recurso, el estado español publicó el Real Decreto 179/2005, el 18 de febrero de 2005, sobre prevención de riesgos laborales en la Guardia Civil.

El Decreto instruía la implantación y aplicación de un plan de prevención de riesgos laborales que debía incluir todos los elementos necesarios para prevenir riesgos en la Guardia Civil a través de una adecuada vigilancia de la salud de sus miembros en función de los riesgos profesionales a los que estaban expuestos, respetando la dignidad de la persona, la confidencialidad de toda la información relacionada con el estado de salud y garantizando que los datos que derivaran de esa vigilancia no podrían ser usados con fines discriminatorios ni en perjuicio del afectado²⁴⁴.

Además el Decreto establecía en su artículo 9 que *“La Dirección General de la Guardia Civil garantizará una formación suficiente y adecuada en materia preventiva. A estos efectos, adaptará los planes de formación para que el personal disponga de ella desde su incorporación a la actividad profesional”*. *“Igualmente, la prevención de la seguridad y de la salud se incorporará a los planes de formación continua, se centrará en los aspectos relativos a las distintas funciones asignadas al personal y se adaptará a la evolución de los riesgos o a la aparición de otros nuevos”*.

Como puede observarse, la prevención de riesgos laborales se contempló obligatoriamente en los planes de formación tanto inicial como continua; también se aprecia que la formación en materia preventiva debe poner especial énfasis en los riesgos que pudieran derivar de las funciones asignadas a cada elemento.

²⁴⁴ Boletín Oficial del Estado. *Real Decreto REAL DECRETO 179/2005, de 18 de febrero, sobre prevención de riesgos laborales en la Guardia Civil*. BOE nº 49 de 26/02/2005. España, 2005. Disponible en <http://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2005-3241>. Consultado 16 agosto 2014.

Imagen 1 Manual de Información de Prevención de Riesgos Laborales

Manual de Información de Prevención de Riesgos Laborales
Servicio de Prevención

MINISTERIO DEL INTERIOR

DIRECCIÓN GENERAL DE LA POLICÍA Y DE LA GUARDIA CIVIL

Subdirección General de Recurso
Unidad de Asesoría y Formación
Servicio de Prevención

DNI: _____

_____ de la Guardia Civil (o miembro de las Fuerzas Armadas), destinado en la
_____ (lugar)

_____ sito en (dirección del punto de trabajo)

Declaro haber recibido y quedar enterado del contenido del "Manual de Información de Prevención de Riesgos Laborales".

En _____ a _____ de _____ de 20_____

Firma: _____

Así, desde 2008 está vigente un manual de información de prevención de riesgos laborales en la Guardia Civil que debe darse a conocer a todos los policías quienes deben firmar el formato que se muestra a la izquierda donde declaran haber recibido y quedar enterados del contenido del Manual.

En cuanto a la atención psicológica de los cuerpos de policía, ésta se encuentra institucionalizada desde antes de la emisión de normatividad de riesgos laborales en la Guardia Civil, con un reconocimiento implícito de que la función policial conlleva riesgos de tener impactos negativos en la salud.

De hecho, desde el 18 de noviembre de 1977 se publicó el Real Decreto 2840/1977 por el que se creó el Servicio de Psicología y Psicotecnia de las Fuerzas Armadas, que incluía a la Policía Armada. El servicio tenía por objeto remitir datos o informes psicológicos y psicotécnicos y realizar estudios para la adaptación de los conocimientos científicos de la psicología al ámbito militar. Cinco años más tarde, “cuando la Policía Armada se denominaba Policía Nacional, se editaron las Normas para el Servicio de Psicología, estableciéndose las reglas para cumplimentar las misiones generales de selección, formación de mandos, investigación de actitudes y estudios estadísticos”²⁴⁵.

A partir de la Ley Orgánica de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, publicada el 13 de marzo de 1986, se unificaron los Cuerpos Superior de Policía y el de Policía Nacional en una sola institución denominada Cuerpo Nacional de Policía y se emitió normatividad donde se establecía, entre otras una unidad de atención psicosocial que contaba con las áreas de apoyo a servidores operativos y de asistencia psicológica. Por otra parte, mediante Resolución nº 60 del 13 de julio de 1990, se instituyó la organización y funcionamiento del Servicio Sanitario de la Dirección General de la Policía con facultades para evaluar los factores con incidencia en la salud mental de los policías, la detección temprana de psicopatologías y la orientación psicológica a los policías que así lo requirieran.

²⁴⁵ YAGÜE CABRERIZO Marcelino, Op. Cit. Disponible en <http://www.papelesdelpsicologo.es/vernumero.asp?id=646>.

Está documentado²⁴⁶ que se cuenta con un Grupo de Psicología Policial, es decir policías con estudios en psicología²⁴⁷ que prestan sus servicios en las instituciones con la ventaja de conocer las problemáticas desde el interior y también se dispone de memorias anuales que hacen constar la impartición de cursos sobre técnicas de comunicación y de control de estrés, actitudes, psicología del testimonio, entre otros.

Finalmente con la publicación de la orden PRE/422/2013 en el Boletín Oficial del Estado, se creó la Jefatura de Asistencia al Personal que tiene entre sus objetivos coordinar y gestionar la asistencia sanitaria y psicológica al interior de la policía y de la que dependen los servicios de prevención y de psicología. Con esta orden desapareció la unidad responsable del servicio de psicología y psicotecnia, transfiriendo sus actividades a la nueva Jefatura de Asistencia.

3.10.1.2. El caso de la Policía Francesa (Le SSPO)

En congruencia con la política nacional de prevención de riesgos laborales, una de las 5 áreas que conforman la estructura orgánica de la Policía Nacional Francesa corresponde a la de acción social y acompañamiento de personal, conformada por las oficinas de acompañamiento, de política social, de seguridad y salud en el trabajo, la misión de reclasificación y reconversión profesional y por el Servicio de Apoyo Psicológico.

Gráfico 40
Organización de Le SSPO



Eliane Theillaumas, psicólogo clínico, propuso la creación, al interior de la Policía Nacional Francesa, del Servicio de Apoyo Psicológico Operativo, le *SSPO* por sus siglas en francés, con el objeto de dar atención psicológica a los policías y orientarlos en caso de problemas familiares, de salud, tensiones al interior de trabajo y otros que pudieran constituir un riesgo para la comisión de un suicidio.

²⁴⁶ *Ibid*

²⁴⁷ En Bélgica existe un programa similar a cargo de un equipo multidisciplinario que atiende los problemas de estrés de los policías. La estructura de atención se conforma por un núcleo permanente de 17 personas entre funcionarios, psicólogos, trabajadores sociales y otros. El 10% son policías y el resto son civiles. European Agency for Safety and Health at Work. *How to Tackle Psychosocial Issues and Reduce Work-related Stress*. Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities, 2002. Disponible en <https://osha.europa.eu/en/publications/reports/309>. Consultado 13 diciembre 2014.

El Servicio surge en respuesta a una ola de suicidios de elementos de la policía en 1996, cuando Eliane Theillaumas, quien se había desempeñado como reclutador, identificó durante su experiencia laboral que los policías se encontraban, por la naturaleza de sus funciones, en situaciones estresantes. Él mismo señalaba “Me di cuenta que estos hombres son dos polos opuestos – héroes y víctimas- y era urgente acompañarlos”²⁴⁸.

El Servicio está institucionalizado y forma parte de la estructura orgánica de la Policía Nacional. Luego de diez años de funcionamiento, el servicio recibía en promedio 30 llamadas diarias y más de 13 mil consultas anuales, mismas que se desarrollaban en ambientes de confidencialidad y respeto, y concientizando a los policías que solicitar asistencia médica profesional no es un síntoma de debilidad. La evaluación de la intervención ha demostrado que el Servicio ha logrado disminuir en un 50% la ocurrencia de suicidios en la corporación y en una proporción similar las licencias por enfermedad²⁴⁹.

El propio Theillaumas señala que no todas las llamadas que reciben en el Servicio son de auxilio, en ocasiones son consultas relacionadas con la crianza de los hijos o problemas familiares, y en ese sentido el servicio atiende, orienta y canaliza a otras instituciones en caso necesario. El Servicio también contempla a los familiares directos, pues reconoce que los cónyuges, los hijos y los padres también pueden padecer los impactos de los riesgos psicosociales que afectan al trabajador.

Una vez expuestas medidas preventivas y de atención en otros países, se expone en el siguiente capítulo una propuesta para edificar, en el marco del Sistema Nacional de Seguridad Pública y como una forma de rediseñar al Estado mexicano, una política de identificación, evaluación prevención y atención de riesgos psicosociales en la policía mexicana, destacando antecedentes y esfuerzos previos encabezados por el Distrito Federal, que se complementan con medidas emprendidas por otras entidades encaminadas a mejorar las condiciones laborales, de capacitación, de salud y salariales, entre otras.

²⁴⁸ France Soir *Op. Cit*, Portal electrónico disponible en <http://www.francesoir.fr/actualite/societe/police-service-soutien-psychologique-operationnel-sspo-28360.html>.

²⁴⁹ La Croix. *Les policiers se confient davantage aux psychologies*, Actualité France 26/1/10. Portal electrónico disponible en http://www.la-croix.com/Actualite/France/Les-policiers-se-confient-davantage-aux-psychologues-NG_-2010-01-27-601541.

CAPÍTULO CUATRO

LA POLÍTICA DEL ESTADO MEXICANO: EL CASO DEL DISTRITO FEDERAL

En este último capítulo se revisan las acciones impulsadas por el Estado mexicano para la atención de algunos impactos derivados de los riesgos psicosociales en la policía y se examina el grado de avance de las entidades federativas respecto a tres dimensiones construidas al efecto; avance en normatividad, capacidad orgánica, y acciones de gobierno y su congruencia discursiva.

La primera de ellas relativa al estudio de las 32 leyes de seguridad pública de las entidades federativas, así como de la LGSNSP se emprende, desde la perspectiva de derechos policiales, con la finalidad de identificar si se aluden explícitamente y si cubren un amplio espectro. En segundo lugar, se refiere a la comprobación de la existencia de estructuras orgánicas para la prevención o atención de riesgos psicosociales distinguiendo el tipo de riesgo que atiende partiendo de la premisa de que sólo en la medida en que se cuente con una organización formal, racional y proporcional a la dimensión de la corporación, así como funcionarios especializados se podrán materializar las obligaciones jurídicas de prevención y atención de riesgos psicosociales. Y, en tercer lugar, la exploración de los informes de gobierno correspondientes a los años 2012, 2013 y 2014, de acuerdo con la disponibilidad de los documentos en los portales electrónicos gubernamentales, para identificar las acciones emprendidas para proteger o salvaguardar los derechos policiales y analizar si, a la luz de las dimensiones anteriormente señaladas, se halla congruencia de gobierno entre la lógica discursiva, el tamaño de las corporaciones y los alcances de las acciones anunciadas.

La revisión de estas tres dimensiones implicó la consulta de los portales electrónicos de cada una de las entidades federativas, así como de los portales de las secretarías de seguridad pública, donde paralelamente se halló una problemática adicional; la información publicada no cumple, en la mayoría de los casos, con los criterios establecidos por la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la

Información Pública Gubernamental²⁵⁰. Es decir, no tiene un formato que *facilite su uso y comprensión por las personas, y que permita asegurar su calidad, veracidad, oportunidad y confiabilidad*²⁵¹.

Toda vez que los datos recopilados no son homogéneos y en otros casos se encuentran desactualizados, fue necesario crear categorías propias para poder clasificarlos y posteriormente analizarlos.

Para facilitar su comprensión, los principales hallazgos se presentan en matrices con cromáticas semaforizadas, a las que se les asignó un valor numérico, que permiten reconocer aquellas entidades con mayor y menor grado de avance en materia de prevención y atención de riesgos psicosociales de la policía, simplificando la evaluación así como la identificación de áreas de oportunidad para la implementación de futuras acciones.

Más adelante, se expone de manera particular el caso del Distrito Federal, por ser esta entidad la primera que emprendió acciones formales para “contribuir en el adecuado equilibrio biopsicosocial del elemento policial y su familia”²⁵² a través de la creación del Centro de Atención y Canalización Psicológica de la Secretaría de Seguridad Pública del Distrito Federal, luego de que tres de sus trabajadores se suicidaron en menos de un mes bajo diferentes circunstancias, y porque es la que mayor grado de avance registra en las dimensiones analizadas, potenciando la posibilidad de servir como institución modelo para el resto de las entidades federativas.

Lo anterior sin desconocer que se presentan otras necesidades de atención por lo que más adelante se propondrá un conjunto de recomendaciones, aplicables a todas las entidades federativas, incluido el Distrito Federal, para el diseño de una política de identificación, evaluación, prevención y atención de riesgos psicosociales en la policía mexicana que tenga, entre otros, el propósito de dignificar el trabajo policial y con ello impactar positivamente en el desempeño del personal.

Para lograrlo se plantea un sistema de gestión que comprende, como en otras partes del mundo, la participación activa de los policías en todas sus etapas y el diseño de un plan de acción integral en el que se consideren propuestas relacionadas con mejora de condiciones salariales y laborales, planes

²⁵⁰ Aunque cada entidad federativa dispone de su propio marco jurídico relativo, se consideraron los principios y criterios generales de transparencia y acceso a la información considerados en este cuerpo normativo federal.

²⁵¹ De manera adicional a los retos y asignaturas pendientes que deriven del presente trabajo, es recomendable que todas las instituciones de la administración pública y en este caso las relacionadas con la seguridad pública, implementen mecanismos efectivos de transparencia y rendición de cuentas y que faciliten el acceso a la información y la homologación de datos para agilizar la consulta por parte de los ciudadanos.

²⁵² Acuerdo 53/2013 por el que se crea el Centro de Atención y Canalización Psicológica, publicado el 15 de agosto de 2013 en la Gaceta Oficial del Distrito Federal.

para conciliar la vida familiar y laboral, acciones para erradicar la violencia institucional, entrega de estímulos y reconocimientos, establecimiento de un esquema que contemple perfiles específicos para cada puesto, mayor comunicación entre miembros de las instituciones, reconocimiento de estatus laboral de la policía, atención de la salud física y mental, entre otros.

4.1 ANÁLISIS NORMATIVO

En el segundo capítulo se revisó la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública que enumera, en los artículos 40 y 41, una serie de obligaciones concretas para los miembros de las instituciones policiales. En contraste, aunque comprende capítulos de desarrollo policial, sistemas de seguridad social complementarios y carrera policial, no cuenta con apartado específico que profile explícitamente cuáles son los derechos de los policías.

De manera dispersa, sin apartado específico, la LGSNSP aborda disposiciones que podrían interpretarse como derechos, tal es el caso de garantizar al menos las prestaciones previstas como mínimas para los trabajadores al servicio del Estado (artículo 45), una remuneración acorde con la calidad y riesgo de las funciones, garantizar un sistema de retiro digno y el establecimiento de sistemas de seguros para los familiares de los policías, que contemplen el fallecimiento y la incapacidad total o permanente acaecida en el cumplimiento de sus funciones (artículo 84).

Sin embargo, la materialización de estos derechos, de conformidad con el artículo 45, se ha delegado a los estados para que los apliquen en el *“ámbito de sus respectivas atribuciones, de acuerdo a sus necesidades y con cargo a sus presupuestos”*, lo que ha ocasionado que estas disposiciones, argumentando astringencia presupuestal, resulten inoperables.

La búsqueda de equilibrio entre derechos y obligaciones de los funcionarios públicos no es una ocurrencia, es una premisa elemental de gobierno y tendencia de vanguardia internacional²⁵³ de la que México está relegado.

²⁵³ Se identificó la “Carta Iberoamericana de los Derechos y Deberes del Ciudadano en Relación con la Administración Pública” (2013) donde se establece que los poderes del Estado deben buscar un adecuado equilibrio entre derechos y deberes de las personas, así mismo la Guía sobre Derechos y Deberes Laborales de las Servidoras y los Servidores Públicos de El Salvador que tiene el propósito de dignificar el servicio público y con ello incidir en el adecuado desempeño de las funciones y, finalmente, la Ley Orgánica que contiene los Derechos y Deberes de las Fuerzas Armadas del Estado español publicada en 2011 que es una ampliación de legislación anterior, y que incorpora el derecho de asociación para que sus miembros promuevan y defiendan de manera legítima sus intereses profesionales, económicos y sociales.

Por lo que toca a los estados, las leyes de seguridad pública se encuentran estructuradas de manera análoga a la LGSNSP pero, a diferencia de ésta, en 20 de las 32 entidades²⁵⁴ disponen de un apartado específico en el que se señalan los derechos de los miembros de las instituciones de seguridad pública.

Para el análisis de la dimensión normativa se revisaron todas las leyes de seguridad pública de los estados diferenciando, para cada caso, aquellas que sí tienen un apartado de derechos policiales de las que no lo tienen. Posteriormente, se realizó una matriz que comprende aspectos específicos como salarios, atención médica de salud física y/o psicológica, seguridad social complementaria y prestaciones, trato digno, carrera policial, capacitación, equipamiento y uniformes, y otros como se muestran en la tabla.

Tabla 7
Clasificación de derechos policiales contenidos en las leyes de seguridad pública estatales para el análisis normativo

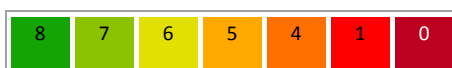
Aspecto	Riesgo psicosocial que atiende
Salarios	3.6 Escasos derechos y altas exigencias.
Atención médica de salud física y/o psicológica.	Atención de los impactos derivados de los riesgos psicosociales.
Seguridad social complementaria y prestaciones	3.6 Escasos derechos y altas exigencias.
Trato digno	3.4 Poder centralizado y jerárquico.
Carrera policial	3.7 Carrera Policial.
Capacitación	3.5 Exigencias psicológicas.
Equipamiento y uniformes	3.3 Trabajo itinerante y a la intemperie. 3.6 Escasos derechos y altas exigencias.
Otros	Todas aquellas disposiciones que por su diversidad, no pudieron agruparse en categorías construidas al efecto, pero que están encaminadas a proteger los derechos de los individuos y con ello atender los riesgos psicosociales.

Fuente. Elaboración propia con base en solicitud de información pública

Toda vez que los aspectos considerados sumaron 8 familias de derechos policiales, se decidió ubicar en color verde aquellas entidades que contemplaron en sus leyes entre 7 y 8 ítems. En amarillo y naranja a las que incluyeron de 4 a 6 aspectos. En contraste, aquellas ubicadas en color ocre y rojo corresponden a las que no tienen en su Ley Estatal un apartado específico para derechos policiales o sólo consideran uno de ellos.

²⁵⁴ Los estados de Campeche, Chiapas, Chihuahua, Michoacán, Morelos, Nayarit, Oaxaca, Puebla, Sonora, Tamaulipas, Veracruz y Yucatán no contemplan apartado con los derechos de los policías, solamente enuncian como la LGSNSP, lo relativo a sistemas de seguridad complementaria y carrera policial.

Tabla 8
Matriz de análisis normativo



Entidad Federativa	Salario	Atención médica	SS y prestaciones	Trato digno	Carrera policial	Capacitación	Uniformes y equipo	Otros
Aguascalientes	✓	✓	✓	✓	✓			
Baja California	✓	✓		✓	✓	✓	✓	
Baja California Sur	✓		✓		✓	✓	✓	Rectificación de datos personales.
Campeche								
Chiapas								
Chihuahua								
Coahuila ²⁵⁵			✓					
Colima	✓		✓		✓	✓	✓	Participar como instructores.
Distrito Federal	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	
Durango	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	
Guanajuato	✓	✓	✓	✓	✓			
Guerrero	✓	✓	✓	✓	✓	✓		Sugerir medidas para mejorar carrera policial.
Hidalgo	✓				✓	✓	✓	Rectificación de datos personales.
Jalisco	✓	✓		✓	✓	✓	✓	
México	✓		✓	✓	✓	✓	✓	Acceso a bibliotecas e instalaciones deportivas.
Michoacán								
Morelos								
Nayarit								
Nuevo León	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	Beneficios culturales, sociales y deportivos, participar como instructores, ser informados sobre sus resultados, apoyo para continuar estudios.
Oaxaca								
Puebla								
Querétaro	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	Acceso a expediente personal, cambio de adscripción por permuta.
Quintana Roo	✓		✓		✓	✓	✓	Beneficios sociales, culturales, deportivos, recreativos. Participar como instructores.
San Luis Potosí	✓		✓	✓	✓	✓		Seguro en caso de desaparición.
Sinaloa	✓		✓	✓	✓			
Sonora								
Tabasco	✓		✓	✓	✓	✓	✓	Cambio de adscripción por permuta. Acceso a instalaciones deportivas y de recreación.
Tamaulipas								
Tlaxcala	✓	✓		✓		✓	✓	
Veracruz								
Yucatán ²⁵⁶								
Zacatecas	✓	✓	✓	✓	✓			

²⁵⁵ En el Reglamento del Servicio Policial de Carrera del Estado de Coahuila se identificó que se establecen como derechos recibir percepciones de acuerdo al grado que determinen los tabuladores, participar en concursos de oposición, recibir capacitación y especialización, gozar de seguridad social, y permanencia en el cargo salvo por los casos previstos en las disposiciones aplicables.

²⁵⁶ En el reglamento del Servicio Profesional de Carrera Policial para la Secretaría de Seguridad Pública del Estado de Yucatán, emitido en julio de 2014, se establecen como derechos de los policías recibir salario y prestaciones acordes a las características del servicio, recibir uniformes y equipos, capacitación y formación continua, acceder a bibliotecas e instalaciones deportivas, entre otras. <http://www.poderjudicialyucatan.gob.mx/digestum/marcoLegal/05/2014/DIGESTUM05066.pdf>.

En términos generales se halló que de los 20 estados que cuentan con un apartado donde se establecen los derechos de los policías, 18 reconocen la importancia de recibir un salario digno y remunerador que satisfaga las necesidades familiares en los ámbitos material, social, cultural y recreativo, mientras que 17 enumeran prestaciones y seguridad social de manera genérica. Pocas son las legislaciones en que se establece con claridad en qué consisten dichas prestaciones. Tal es el caso de Coahuila (seguro de vida, gastos médicos, pensión por invalidez, incapacidad y muerte), Distrito Federal (atención médica y licencias de maternidad), Querétaro (seguro de vida, pensión y jubilación, y atención médica y psicológica), San Luis Potosí (retiro digno, seguro por muerte, incapacidad o desaparición, y sistemas de seguros para familiares), Sinaloa (cuenta con un tabulador para jubilación, servicios médicos, seguro de vida y créditos para vivienda), y Tlaxcala (atención médica para los miembros de la policía y sus familiares y fondo de ayuda en caso de muerte).

Por otra parte, 12 estados reconocen como un derecho recibir un trato digno por parte de sus compañeros y sólo San Luis Potosí, Durango y el Distrito Federal extienden este derecho a la comunidad que sirven exigiéndole también un trato respetuoso y digno. De igual forma, otras leyes contemplan como un derecho la dotación de uniformes y equipamiento, así como recibir capacitación y adiestramiento inicial, de actualización y especialización. De manera particular, destacan los casos del Distrito Federal²⁵⁷, Nuevo León²⁵⁸ y Guerrero²⁵⁹, pues en su normatividad se enlistan una serie de derechos que resultan amplios en comparación con el resto de los estados.

²⁵⁷ Artículo 40. (...) VIII. Tener jornadas de trabajo acordes con las necesidades del servicio así como disfrutar de prestaciones tales como aguinaldo, vacaciones, licencias o descanso semanal; (...) XII.- En caso de maternidad gozar de las prestaciones laborales establecidas en el artículo 123 Constitucional para ese supuesto.

²⁵⁸ Artículo 157. VII. Recibir apoyo terapéutico, médico, psicológico, psiquiátrico, de trabajo social o de cualquier disciplina o especialidad que requiera por afectaciones o alteraciones que sufra a consecuencia del desempeño de sus funciones; VIII. Obtener beneficios sociales, culturales, deportivos, recreativos y de cualquier especie que contribuyan a mejorar sus condiciones de vida personal y al fortalecimiento de los lazos de unión familiar; IX. Participar, a invitación de la Universidad como instructores técnicos; así como, en la formulación de programas de capacitación, acondicionamiento y adiestramiento, de acuerdo con sus aptitudes, habilidades y competencias; XII. Gozar de los apoyos necesarios para contar con una adecuada preparación académica y de facilidades para proseguir con sus estudios desde el nivel básico hasta el de carácter profesional.

²⁵⁹ Artículo 113 I.- Estabilidad y permanencia en el servicio (...) IX.- A que se le cubra la indemnización y demás prestaciones a que tenga derecho, cuando la baja, separación del cargo o remoción del servicio sea injustificada (...)

X.- Sugerir las medidas que estimen pertinentes para el mejoramiento del Servicio de Carrera, por conducto de sus superiores y en ejercicio del derecho de petición; XXI.- Contar con el derecho de audiencia y de defensa cuando sea sujeto de un procedimiento administrativo, correctivo o disciplinario;

XXII.- Tener el descanso adecuado en la medida de las posibilidades y necesidades del servicio, así como dos periodos vacacionales al año de diez días hábiles cada uno (...). Si bien es cierto que el Estado de Guerrero contempla un amplio catálogo de derechos policiales, en meses recientes se registraron paros laborales en el municipio de Acapulco, en donde los elementos exigían mejores condiciones laborales, por lo que se puede

4.1.1 Homologación normativa

Como se revisó en acápite previo, existen deficiencias en términos de protección normativa de los derechos policiales, es por ello que se propone ampliar y homologar el catálogo de derechos y con ello extender la protección integral para el personal. A partir de esta premisa, la revisión de la práctica internacional y el análisis de la normatividad nacional se sugiere incorporar los siguientes textos en la LGSNSP y en las leyes locales. Contemplando las limitaciones presupuestales pero también los retos que implica una atención integral, del lado derecho de la tabla se expone el riesgo psicosocial que podría prevenirse.

Sin perjuicio de lo previsto en los ordenamientos de carácter laboral y de seguridad social respectivos, todos los funcionarios de las instituciones de seguridad pública, tendrán los siguientes derechos:

Tabla 9

Propuesta de modificación legislativa que contemple los derechos de los miembros de los cuerpos de seguridad pública

Nuevos contenidos	Riesgo psicosocial que podrían prevenir
I. Recibir tanto el equipo como el uniforme reglamentarios sin costo alguno.	3.3 Trabajo itinerante y a la intemperie. 3.6 Escasos derechos y altas exigencias.
II. Gozar de un trato digno y decoroso por parte de sus superiores jerárquicos, de sus subalternos, compañeros y de la comunidad a la que sirven.	3.4 Poder centralizado y jerárquico.
III. Contar con la capacitación, profesionalización y adiestramiento necesarios y de carácter permanente para ser un policía de carrera.	3.5 Exigencias psicológicas. 3.7 Carrera policial.
IV. Percibir un salario digno y remunerador de acuerdo al riesgo y naturaleza de la función, el cuál sea suficiente para cubrir las necesidades esenciales de un jefe o jefa de familia en el orden material, social, cultural y recreativo.	3.6 Escasos derechos y altas exigencias.

colegir que existen numerosos retos por materializar las leyes a favor de los policías. Disponible en: <http://www.eluniversal.com.mx/estados/2014/termina-paro-policias-acapulco-1009698.html>.
<http://suracapulco.mx/archivos/142406>.

Nuevos contenidos	Riesgo psicosocial que podrían prevenir
<p>V. Ser sujeto de los mismos derechos laborales que el resto de los servidores públicos, incluyendo el derecho de asociación para defensa de intereses comunes (habrá de derogarse fracción XIII del apartado B del artículo 123 constitucional).</p>	
<p>VI. La duración de la jornada máxima será de 8 horas. La jornada máxima de trabajo nocturno será de 7 horas. Las que excedan serán extraordinarias y se pagarán con un ciento por ciento más de la remuneración fijada para el servicio ordinario. En ningún caso el trabajo extraordinario podrá exceder de tres horas diarias, ni tres veces consecutivas. Los policías disfrutarán de prestaciones tales como aguinaldo, vacaciones, licencias y descanso semanal.</p>	
<p>VII. Disfrutar las prestaciones tales como acceso a créditos para vivienda y servicios de seguridad social, garantizando un sistema de retiro digno.</p>	
<p>VIII. Contar con sistemas de seguros que contemplen el fallecimiento, desaparición, o la incapacidad total o permanente.</p>	
<p>IX. Ser sujeto de condecoraciones, estímulos y recompensas cuando su conducta y desempeño así lo ameriten.</p>	
<p>X. Ser asesorados y defendidos jurídicamente por el Departamento o la Procuraduría, según sea el caso, en forma gratuita, en el supuesto en que, por motivos del servicio y a instancia de un particular, sean sujetos a algún procedimiento que tenga por objeto fincarles responsabilidad penal o civil.</p>	
<p>XI. Ser recluidos en áreas especiales para policías en los casos en que sean sujetos a prisión preventiva.</p>	
<p>XII. Tener acceso a su expediente personal e impugnar, en su caso, ante el órgano competente aquello que consideren incorrecto en los términos de los reglamentos respectivos.</p>	
<p>XIII. Que sus datos personales sean revisados periódicamente y, en su caso, solicitar que se rectifiquen en el registro de personal a fin de que la información contenida sea verídica y actual.</p>	
<p>XIV. Cambiar de adscripción por permuta cuando lo requieran los trabajadores, siempre y cuando la solicitud esté ampliamente motivada y fundada en los protocolos que han de establecerse al efecto.</p>	

Nuevos contenidos	Riesgo psicosocial que podrían prevenir
XV. Sugerir las medidas que estimen pertinentes para el mejoramiento del servicio policial por conducto de sus superiores y en ejercicio del derecho de petición a través de la figura de delegados o representantes policiales o de asociaciones profesionales.	
XVI. Estabilidad y permanencia en el servicio en los términos legales establecidos al efecto, sin que medien razones personales o subjetivas.	
XVII. En caso de maternidad gozar de las prestaciones laborales establecidas en el artículo 123 Constitucional para ese supuesto, o bien, aplicar las relativas a la paternidad.	3.8 Individuales.
XVIII. Contar con servicio de guardería para hijos e hijas de policías, con horarios flexibles que mediante justificación previa permitan estancia prolongada en caso de que los elementos requieran permanecer en el servicio por tiempo extraordinario.	
XIX. Obtener beneficios sociales, culturales, deportivos, recreativos y de cualquier especie que contribuyan a mejorar sus condiciones de vida personal y al fortalecimiento de los lazos de unión familiar.	Disminución de impactos de los riesgos psicosociales.
XX. Recibir oportuna atención médica, sin costo alguno para el elemento policial, cuando sean lesionados en cumplimiento de su deber; en casos de extrema urgencia o gravedad, deberán ser atendidos en la institución médica pública o privada más cercana al lugar donde se produjeron los hechos, por lo que deberán establecerse previamente convenios interinstitucionales.	Proporcionar atención médica física y psicológica oportuna y de calidad.
XXI. Recibir apoyo terapéutico, médico, psicológico, psiquiátrico, de trabajo social o de cualquier disciplina o especialidad de forma permanente como prevención de impactos psicosociales y de manera intensiva cuando así lo requiera por afectaciones o alteraciones que sufra a consecuencia del desempeño de sus funciones.	

Fuente: elaboración propia con base en Leyes de los sistemas nacional y estatales de seguridad pública.

Para materializar los derechos, será necesario hacer previamente estudios de factibilidad y realizar costeos para conocer el impacto presupuestal que tendría llevarlos a la práctica y, con ello, determinar en artículo transitorio cronograma o fecha límite para dar cumplimiento en su totalidad. Por ejemplo, habría que estimar un salario que cumpla con los criterios establecidos por la ley; en el caso de las permutas o cambios de adscripción de servicio, habrán de diseñarse protocolos y formatos para que,

motivada y fundadamente, un policía pudiera solicitar el cambio de adscripción en el servicio y en el caso de las guarderías para hijos de policías, habría de determinar cuál es la demanda real de este servicio, y así para cada uno de los derechos.

Para la realización de estudios de factibilidad y costeo, se sugiere la conformación de grupos de trabajo o comisiones plurales encabezadas por el poder legislativo que formulen propuestas realistas, basadas en diagnósticos amplios, mismas que tendrían facultades para vigilar puntualmente el cumplimiento de las disposiciones y el ejercicio de los recursos en tiempo y forma.

4.2 ANÁLISIS ORGÁNICO

Para poner en práctica las disposiciones establecidas en la normatividad es necesario contar con estructuras orgánicas suficientes, especializadas y con capacidad de ejecución. En breve, con una burocracia profesional, entendida como una organización de carácter formal, cuyas relaciones se establecen a través de normas o reglas legales, escritas y exhaustivas, que contribuyen a definir la estructura²⁶⁰, y que debe cumplir, entre otros, con ciertos elementos para garantizar la eficacia. De acuerdo con Max Weber, estas estructuras deben estar apoyadas en una selección de las personas basada en el mérito y la capacidad (...) y división y especialización del trabajo como requisito para el funcionamiento eficaz y eficiente de cada puesto de trabajo, que permite asignar las responsabilidades de los empleados y facilita la no interferencia entre diferentes tareas²⁶¹.

Para el análisis de la dimensión orgánica se revisaron los reglamentos internos de las secretarías de seguridad pública e instancias análogas de las 32 entidades federativas, con el objeto de identificar las estructuras organizativas y jerárquicas existentes que pudieran atender las acciones de prevención o tratamiento de los riesgos psicosociales, agrupándolas en tres categorías.

La primera asociada a la profesionalización que, como se advirtió en capítulo previo, se relaciona con el establecimiento de un servicio de carrera pues resulta fundamental para prevenir la aparición de riesgos psicosociales y/o, en su caso, disminuir su impacto. Para el análisis de esta dimensión se revisó si en los reglamentos se establecía como parte de la estructura orgánica un área específica para la profesionalización, bajo la denominación de instituto, academia, colegio o área semejante.

²⁶⁰ WEBER Max, *Op. Cit.*, p. 174.

²⁶¹ *Ibid*, p. 180.

La segunda, asociada a las áreas de administración que tienen por objeto regular los recursos humanos, materiales y financieros de las instituciones, donde se incluye estructura orgánica para promover, vigilar o atender la salud física y mental de los miembros de las instituciones, para ello, se investigó si en las secretarías existía estructura orgánica creada al efecto. Como se revisó en capítulo previo, la promoción de la salud física y mental de los miembros de la policía se enfocaría a la atención de los impactos psicosociales.

Finalmente, debido a la heterogeneidad organizativa nacional se consideró otra categoría genérica para señalar casos particulares que no estuvieran vinculados a los anteriores pero que disponen de áreas que tratan asuntos relacionados con las condiciones laborales de los policías, clima laboral y beneficios sociales, culturales y recreativos, entre otros.

Con base en estas categorías, se utilizó nuevamente cromática semaforizada para ubicar el estatus de las entidades federativas. En color verde se colocaron aquellas entidades que disponen de estructura para la profesionalización, de salud y otras; en amarillo, las que cuentan con dos de las categorías señaladas; en color naranja se señalan aquellas que sólo cuentan con una y, finalmente, en color rojo, se encuentran las que en su reglamento interior no se identificó estructura relacionada con las categorías utilizadas en este trabajo.

Tabla 10
Matriz análisis orgánico

3	2	1	0
---	---	---	---

Entidad Federativa	Denominación	p*	S**	Otra
Aguascalientes	Secretaría de Seguridad Pública			
Baja California	Secretaría de Seguridad Pública	✓		
Baja California Sur	Subsecretaría de Seguridad Pública			
Campeche	Secretaría de Seguridad Pública y Protección a la Comunidad			
Coahuila	Comisión Estatal de Seguridad	✓		Dirección de Recursos Humanos. Difundir y aplicar las disposiciones relativas al pago de sueldos y salarios (...) V. Difundir las prestaciones y los servicios de carácter laboral, social, cultural y recreativo a que tienen derecho los trabajadores y sus familiares derechohabientes (...).
Colima	Secretaría de Seguridad Pública	✓		
Chiapas	Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana			
Chihuahua	Fiscalía General del Estado	✓	✓	
Distrito Federal	Secretaría de Seguridad Pública	✓	✓	Dirección General de Carrera Policial. Dirección Ejecutiva de Salud y Bienestar (Beneficios sociales, culturales, deportivos).
Durango	Secretaría de Seguridad Pública			
Guanajuato	Secretaría de Seguridad Pública	✓		Dirección de personal (Programas para desarrollo organizacional y clima laboral). Elaboración de perfiles para cada puesto.
Guerrero	Secretaría de Seguridad Pública y Protección Ciudadana	✓		
Hidalgo	Secretaría de Seguridad Pública	✓		
Jalisco	Fiscalía General del Estado de Jalisco	✓		
México	Secretaría de Seguridad Ciudadana			
Michoacán ²⁶²	Secretaría de Seguridad Pública	✓		Dirección de atención física y psicológica para víctimas.
Morelos	Secretaría de Seguridad Pública			
Nayarit	Secretaría de Seguridad Pública	✓		
Nuevo León	Secretaría de Seguridad Pública		✓	Dirección Recursos Humanos (Coordinar los programas internos de bienestar social, salud y acciones de protección al ingreso económico de los trabajadores, a través del fomento de la participación de ellos y sus familias en actividades, sociales, culturales, deportivas y recreativas), Dirección de Planeación (Realizar el diagnóstico de necesidades de profesionalización y coordinar la ejecución de los eventos de formación y desarrollo con la Universidad).
Oaxaca	Secretaría de Seguridad Pública	✓		
Puebla	Secretaría de Seguridad Pública	✓		
Querétaro	Secretaría de Seguridad Ciudadana	✓		
Quintana Roo	Secretaría de Seguridad Pública.			
San Luis Potosí	Secretaría de Seguridad Pública	✓		
Sinaloa	Secretaría de Seguridad Pública			Dirección de Servicios de Apoyo (Establecer, promover y coordinar programas internos de bienestar social, salud y acciones de protección al ingreso económico de los trabajadores, a través del otorgamiento de servicios y el fomento de la participación de ellos y sus familias en actividades culturales, deportivas y recreativas).
Sonora	Secretaría de Seguridad Pública			
Tabasco	Secretaría de Seguridad Pública	✓		Dirección General de Administración (Acordar con el Secretario la ejecución de los sistemas de motivación, otorgar los premios, estímulos y otros de naturaleza análoga, así como las prestaciones económicas y sociales al personal de la Secretaría).
Tamaulipas	Secretaría de Seguridad Pública	✓	✓	Dirección General de Administración (Apoyar actos sociales y culturales de la Secretaría).
Tlaxcala	Subsecretaría de Seguridad Pública y Readaptación Social	✓		
Veracruz	Secretaría de Seguridad Pública	✓		Unidad de género. Dirección General de Vinculación Institucional y Asuntos Internos (Promover dignificación policial).
Yucatán	Secretaría de Seguridad Pública	✓	✓	
Zacatecas	Secretaría de Seguridad Pública			

*P= Profesionalización **S= Salud. Fuente: Elaboración propia con base en los Reglamentos Internos de las Secretarías, Fiscalías, Subsecretarías de Seguridad o análogos.

²⁶² Si bien es cierto que en el caso de Michoacán, la Secretaría de Seguridad Pública dispone de una Dirección Física y Psicológica, ésta tiene como finalidad la atención de las víctimas directas e indirectas de la violencia y el delito, sin hacer referencia expresa a los policías, por lo que no se consideró como estructura orgánica que tuviera como beneficiarios a los miembros de la comunidad policial.

En términos generales se observa que el Distrito Federal y Tamaulipas contemplan estructuras orgánicas amplias para la profesionalización, así como para la atención médica de los policías, y disponen de unidades para promover su participación en actividades culturales, deportivas y recreativas encaminadas al desarrollo integral de los individuos.

El Distrito Federal, además, cuenta con estructura específica relacionada con la Carrera Policial. En el mismo sentido, destacan los casos de Guanajuato, donde se delega a la Dirección de Personal la identificación de acciones para promover un mejor clima laboral, así como elaborar perfiles para cada puesto, el caso de Nuevo León donde a través de la Dirección de Recursos Humanos se realizan diagnósticos de las necesidades de profesionalización y se promueve la participación de los policías y sus familias en eventos culturales, artísticos, deportivos y de recreación, y el caso de Veracruz que cuenta con una unidad de género y una más de vinculación institucional y asuntos internos con facultades para promover acciones de dignificación policial.

En síntesis, la organización para la atención de riesgos psicosociales es verdaderamente incipiente y heterogénea en el país por lo que una buena práctica correspondería a integrar modelo general de organización que articulara los esfuerzos realizados y aprendizajes obtenidos a lo largo de los años en los que han venido funcionando las diferentes áreas identificadas en el territorio nacional.

4.2.1 Homologación orgánica

Por lo anterior, y haciendo una recopilación de las facultades y áreas de adscripción, se propone la incorporación de estructura para la atención médica y psicológica de los miembros de las instituciones policiales, así como de áreas encargadas de promover la participación de los policías y sus familias en actividades culturales, deportivas y recreativas, por su relación con la atención de impactos psicosociales descritos en capítulo anterior. También se propone establecer unidades de equidad de género, de transparencia y rendición de cuentas, y de acompañamiento jurídico para policías, con la finalidad de fortalecer procesos de certidumbre, igualdad de oportunidades y de imparcialidad y con ello disminuir la posibilidad de aparición o impacto de riesgos.

Las áreas propuestas en este trabajo serían adicionales a las existentes, previstas en los reglamentos vigentes, de acuerdo a las necesidades de cada entidad y no necesariamente implicarían más gasto,

pues el personal adscrito y los recursos materiales y financieros podrían redistribuirse en función de las necesidades para lograr una gestión eficiente y eficaz.

Por ejemplo, las áreas de salud y bienestar, así como la de equidad de género, podrían incorporarse, mediante jefaturas de oficina o departamento, en las direcciones de administración, en específico aquellas encargadas de recursos humanos. Se trataría de que estas unidades tuvieran facultades para garantizar la atención médica y psicológica de primer nivel a policías y sus familias, y realizar actividades culturales, sociales, turísticas y deportivas para fomentar el desarrollo integral de todo el personal adscrito.

Por otra parte, la unidad de equidad de género se encargaría de promover medidas para lograr la igualdad sustantiva entre hombres y mujeres pertenecientes a la corporación y con ello disminuir los impactos de los riesgos psicosociales asociados al género.

Adicionalmente, se sugiere establecer una Dirección de Desarrollo Institucional que cuente con áreas específicas para carrera policial, profesionalización y para la Comisión de Honor y Justicia, con la finalidad de que el servicio profesional de carrera, en todos sus ámbitos, se encuentre debidamente implementada y supervisada por estructura orgánica creada al efecto.

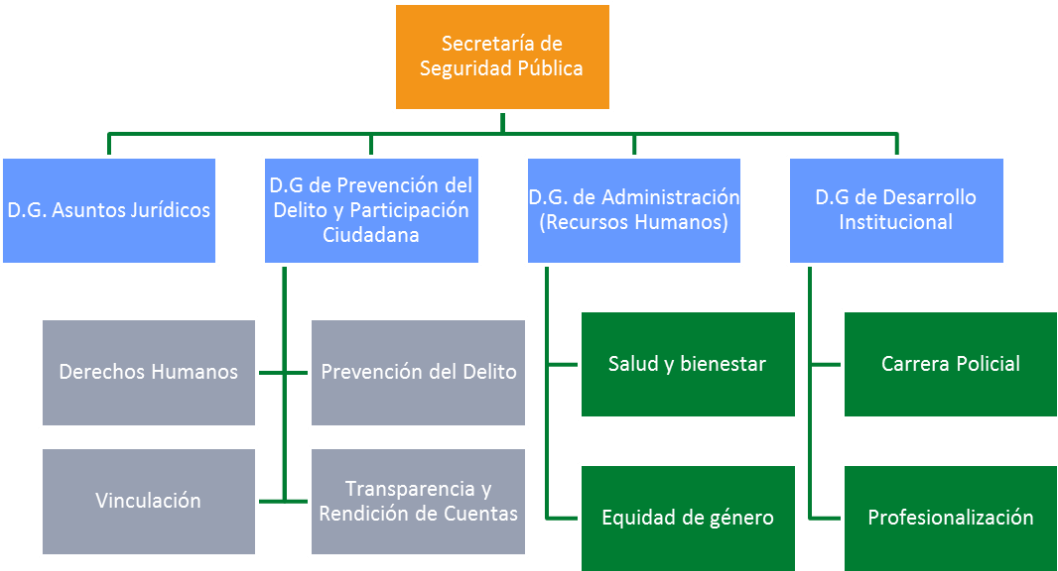
Finalmente, se identificó que en la mayoría de las Secretarías, existe una Dirección de Asuntos Jurídicos y otra de Prevención del Delito y Participación Ciudadana, pero sin facultades expresas relacionadas al tema que nos ocupa. Por lo anterior, se sugiere que la primera tenga entre sus facultades dar asesoría y acompañamiento jurídico así como realizar la defensa y cualquier trámite legal que necesiten los elementos policiales operativos, tanto en asuntos oficiales como no oficiales, que podría materializarse en un departamento o área específica, sin que necesariamente implique la creación de una amplia estructura.

Por lo que toca al área de Prevención del Delito y Participación Ciudadana, se propone la incorporación de áreas de vinculación con la ciudadanía, y de transparencia y rendición de cuentas, con el propósito de recabar, transparentar y actualizar la información pública que se genere, así como promover mecanismos de difusión con la ciudadanía y con ello propiciar un acercamiento sociedad-instituciones, que coadyuve en el proceso de dignificación policial.

En suma, la creación y establecimiento de las áreas referidas que, como se advirtió, se incorporarían a las Direcciones y Unidades ya existentes, podrían ordenarse de acuerdo al siguiente organigrama genérico.

En el primer nivel se encuentran las Direcciones Generales contempladas en algunos reglamentos internos de las secretarías y que se asocian con los contenidos de este trabajo. En el segundo y tercer nivel del lado izquierdo (DDHH, prevención del delito, vinculación y transparencia y rendición de cuentas) se incorporan aquellas áreas que sería deseable existieran en las corporaciones porque contribuyen, de manera indirecta, a la prevención y atención de riesgos psicosociales, y, finalmente, en el segundo, tercer y cuarto nivel del lado derecho, aquellas áreas cuya creación y/o fortalecimiento es indispensable para materializar los derechos establecidos en inciso previo y con ello concretar una política de identificación, evaluación, prevención y atención de los riesgos psicosociales. (Salud y bienestar, carrera policial, equidad de género y profesionalización).

Gráfico 41
Propuesta de estructura orgánica de las Secretarías de Seguridad Pública



Fuente: Elaboración propia con base en reglamentos interiores de las secretarías de Seguridad Pública

4.3 ANÁLISIS DE ACCIONES DE GOBIERNO Y CONGRUENCIA DISCURSIVA

Finalmente, para identificar si las acciones emprendidas para proteger o salvaguardar los derechos policiales guardan congruencia con la cobertura frente al tamaño de las corporaciones o si sólo forman parte de una lógica discursiva o retórica de legitimación de gobierno, se contempló la revisión de los Informes de Gobierno de los años 2012²⁶³, 2013²⁶⁴ y 2014²⁶⁵ de acuerdo con la disponibilidad²⁶⁶ en los portales electrónicos, a fin de verificar sus avances, por lo que en la próxima matriz se muestran los principales hallazgos, clasificados de acuerdo con la siguiente tabla.

Tabla 11
Clasificación de acciones reportadas en informes de gobierno para el análisis de acciones de gobierno y congruencia discursiva

Categoría	Descripción	Riesgo psicosocial que atiende
Profesionalización y capacitación	Todas aquellas acciones emprendidas por las entidades federativas con el propósito de mejorar los conocimientos, capacidades y habilidades de los policías y que pudieron ser materializadas a través de talleres, cursos, estudios a nivel medio superior, técnico universitario, licenciatura, maestría y otros.	3.5 Exigencias psicológicas. 3.7 Carrera policial
Equipamiento	Dotación de uniformes, armas, vehículos y otros instrumentos necesarios para realizar las labores diarias.	3.3 Trabajo itinerante y a la intemperie 3.6 Escasos derechos y altas exigencias.
Vivienda	Acceso a vivienda ya sea a través de créditos, la entrega directa de viviendas a policías, o bien como en el caso de Nuevo León, la construcción de Unidades Habitacionales para miembros de las corporaciones y sus familias.	3.6 Escasos derechos y altas exigencias.
Estímulos	Todas aquellas acciones de tipo económico, simbólico, de ascenso, recreacional y otras, encaminadas a reconocer la capacidad mostrada por los policías al cumplir adecuadamente con sus funciones, observando los principios constitucionales y a fortalecer en la institución el sentido de pertenencia y lealtad. Asimismo, la entrega de estímulos por mérito, antigüedad o por hechos relevantes. Dentro de esta categoría se incorporaron también todos aquellos estímulos económicos que se materializaron a través de aumentos salariales.	3.4 Poder centralizado y jerárquico. 3.7 Carrera policial
Beneficios familiares	Todas aquellas prestaciones a las que las familias del elemento tienen acceso, entre ellas destacan becas para hijos, descuentos en tiendas departamentales, créditos para negocios familiares, computadoras y otros.	3.8 Individuales

²⁶³ Tamaulipas y Veracruz.

²⁶⁴ Aguascalientes, Baja California, Baja California Sur, Campeche, Coahuila, Colima, Chiapas, Chihuahua, Durango, Guanajuato, Hidalgo, México, Michoacán, Morelos, Nayarit, Nuevo León, Oaxaca, Puebla, San Luis Potosí, Sinaloa, Sonora, Tabasco, Yucatán, Zacatecas.

²⁶⁵ Distrito Federal, Guerrero, Jalisco, Querétaro y Quintana Roo.

²⁶⁶ En el caso de Tlaxcala, no se encuentra disponible para su consulta el informe de gobierno de la actual administración, ni de administraciones pasadas.

Categoría	Descripción	Riesgo psicosocial que atiende
Vinculación social	Acciones encaminadas a mejorar la relación entre la policía y la sociedad. Destacan los programas “Ser policía me late”, “Mi amigo el policía”, exposiciones y eventos relacionados con el día del policía.	3.5 Exigencias psicológicas.
Cobertura parcial o total	Se evalúa la cobertura de los beneficios contrastando lo que reportan los Informes de Gobierno con el estado de fuerza de las entidades. La metodología que se utilizó para calificar la cobertura fue la siguiente. La cobertura total (10 puntos), implicaría que para cada categoría identificada, el número total de beneficiarios fue igual al estado de fuerza de que dispone la corporación. Cabe destacar que ninguna entidad federativa obtuvo esa puntuación máxima. En lo que corresponde a cobertura parcial, se otorgan puntos (5, 4, 3, 2, 1 ó 0) dependiendo del número total de elementos beneficiados con respecto del estado de fuerza, es decir se consideraron aquellos policías que recibieron al menos alguno de los beneficios contemplados en las categorías establecidas.	Varios
Otras	Se engloban las acciones que emprendieron los estados por dignificar y mejorar las condiciones de los policías, entre las que se encuentran atención médica y psicológica, mejoramiento de instalaciones, guarderías para hijos de policías, aún si sus progenitores fallecieron, y emisión de normatividad para dar certeza jurídica sobre los procedimientos al interior de la corporación.	Varios

Fuente: Elaboración propia.

Las 7 categorías suman 16 puntos tomando en cuenta que para cada categoría se asignó un valor unitario, excepto para la categoría “otras”, a la que se asignaron 3 puntos.

Para el caso de cobertura, se otorgó un puntaje máximo de 10 unidades cuando la cobertura fuera total en cada una de las categorías (por ejemplo, casa habitación para todos los policías, becas para todos los hijos de policías, etc). En lo que corresponde a cobertura parcial, se otorgaron fracciones de punto dependiendo el porcentaje de elementos beneficiados con respecto del estado de fuerza. Cabe señalar que ninguna entidad alcanzó el puntaje máximo, en cambio el mayor puntaje fue de 1 punto pues ninguna de las entidades registró cobertura total en las 7 categorías ponderadas.

En este procedimiento de cálculo todos los estados estuvieron reprobados, ya que el puntaje máximo alcanzado fue de 9 (Distrito Federal y Campeche), en la escala referida de 16 puntos.

En color rojo, se presentan aquellos estados que dieron cuenta de avances de una a tres acciones, siendo la más mencionada la relativa a profesionalización y capacitación. Con ello se observa que durante los años analizados, éstas constituyeron una prioridad para los estados en cuanto a agenda

policial se refiere, seguido del equipamiento pues 26 de las 31 entidades de las que se obtuvo información, reportaron acciones en esta materia.

Aunque en términos generales se observa falta de congruencia entre las acciones y el discurso gubernamental toda vez que en los informes de gobierno se notifica acerca de un sinnúmero de acciones, lamentablemente éstas no tienen cobertura para el 100% de los elementos ni en todos los rubros relacionados con la prevención y atención de riesgos psicosociales.

En virtud de lo anterior, se reitera especial interés en que más allá de emitir un informe de gobierno con acciones aisladas y meramente paliativas, se edifique una política integral de largo aliento que tenga por objeto dignificar el trabajo policial, y que éste se convierta en un proyecto de vida para los funcionarios y sus familias.

Puntaje alcanzado

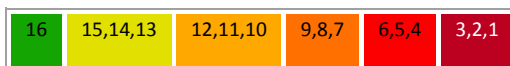


Tabla 12

Matriz análisis de acciones de gobierno y congruencia discursiva

Entidad Federativa	Profesionalización y capacitación	Equipamiento	Vivienda	Estímulos	Beneficios familiares	Vinculación social	Cobertura	Otras	Puntaje total alcanzado
Aguascalientes	1						10%		1.1
Baja California	1						N.D.		1
Baja California Sur	1	1					38%		2.38
Campeche	1	1	1	1	1		100%	Mejoramiento de instalaciones.	9
Chiapas	1	1		1		1	100%		5
Chihuahua	1	1		1		1	21%		4.21
Coahuila	1	1				1	19%		3.19
Colima	1	1				1	63%		3.63
Distrito Federal	1	1		1	1	1	100%	Atención médica y psicológica.	9
Durango	1	1				1	70%		3.7
Guanajuato	1					1	27%		2.27
Guerrero	1						6%		1.6
Hidalgo	1	1	1				17%		3.17
Jalisco	1	1					35%		2.35
México	1	1	1			1	3%		4.3
Michoacán	1	1		1			75%		3.75
Morelos	1	1					67%		2.67
Nayarit	1	1		1			87%		3.87
Nuevo León	1	1	1	1		1	45%	Instalaciones campo policial. Adecuación del marco jurídico.	8.45
Oaxaca	1						34%	Manuales de procedimientos SIDEPOL.	4.34
Puebla	1			1		1	24%		3.24
Querétaro	1	1					88%		2.88
Quintana Roo	1	1		1			100%	Reglamento SPC.	7
San Luis Potosí	1	1					33%		2.33
Sinaloa	1	1		1	1	1	46%	Guardería para hijos de policías (las viudas pueden acceder a este servicio).	8.46
Sonora	1	1					100%		3
Tabasco	1	1					26%	Rehabilitación de gimnasio, aulas.	5.26
Tamaulipas	1	1		1	1		20%		4.2
Veracruz	1	1		1	1		100%	Atención médica.	8
Yucatán	1	1		1	1		59%		4.59
Zacatecas	1	1					32%		2.32

Fuente: Elaboración propia.

4.4 RESUMEN DE AVANCES

Finalmente, en un análisis global que concentra los resultados de las tres matrices donde el puntaje máximo a alcanzar fueron 27 puntos, se tuvieron los siguientes valores, mostrados en la tabla.

Tabla 13
Matriz de resumen de avances

Entidad Federativa	Matriz Jurídica	Matriz Orgánica	Informes de Gobierno	PUNTAJE GLOBAL ALCANZADO
Aguascalientes	5	0	1.1	6.1
Baja California	6	1	1	8
Baja California Sur	6	0	2.38	8.38
Campeche	0	0	9	9
Chiapas	0	0	5	5
Chihuahua	0	2	4.21	6.21
Coahuila	0	2	3.19	5.19
Colima	6	1	3.63	10.63
Distrito Federal	7	3	9	19
Durango	7	0	3.7	10.7
Guanajuato	5	2	2.27	9.27
Guerrero	7	1	1.6	9.6
Hidalgo	5	1	3.17	9.17
Jalisco	6	1	2.35	9.35
México	7	0	4.3	11.3
Michoacán	0	1	3.75	4.75
Morelos	0	0	2.67	2.67
Nayarit	0	1	3.87	4.87
Nuevo León	8	2	8.45	18.45
Oaxaca	0	1	4.34	5.34
Puebla	0	1	3.24	4.24
Querétaro	8	1	2.88	11.88
Quintana Roo	6	0	7	13
San Luis Potosí	6	1	2.33	9.33
Sinaloa	4	1	8.46	13.46

Entidad Federativa	Matriz Jurídica	Matriz Orgánica	Informes de Gobierno	PUNTAJE GLOBAL ALCANZADO
Sonora	0	0	3	3
Tabasco	7	2	5.26	14.26
Tamaulipas	0	3	4.2	7.2
Tlaxcala	5	1	0	6
Veracruz	0	2	8	10
Yucatán	0	2	4.59	6.59
Zacatecas	5	0	2.32	7.32

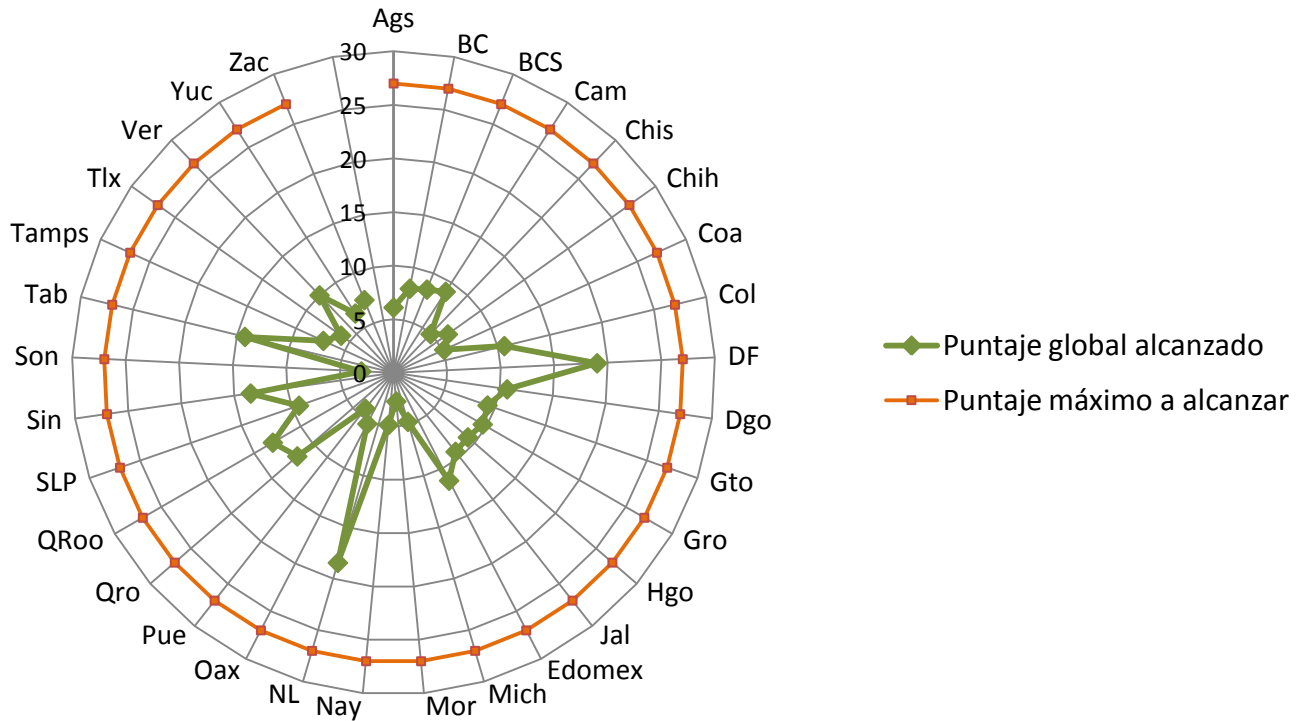
Fuente: Elaboración propia.

Como se observa, las entidades que lograron mayores avances en términos de normatividad, estructura orgánica y acciones implementadas por las administraciones locales fueron el Distrito Federal con 19 y Nuevo León con 18.45, aunque todavía están lejos del puntaje máximo ponderado que es de 27.

Les siguen los estados de Tabasco con 14.26, Sinaloa 13.46 y Quintana Roo con 13. Mientras que las entidades con mayor rezago son Puebla con 4.24, Sonora con 3 y Morelos con 2.67.

De esta manera, se identifican los espacios de oportunidad por temática, pero también por entidad, con la finalidad de impulsar acciones encaminadas a disminuir los impactos de los riesgos psicosociales en la policía. Como se observa, todas las entidades federativas enfrentan, en mayor o menor medida, grandes retos en el impulso de acciones para identificar, prevenir y atender los riesgos psicosociales de la policía, sin embargo un desafío aún más grande radica en extender los beneficios hasta alcanzar una cobertura del 100%.

Gráfico 42
Análisis global de resultados



Fuente: Elaboración propia.

4.5 EL CASO DEL DISTRITO FEDERAL

Toda vez que el Distrito Federal (DF) fue la entidad que resultó con la valoración más elevada, amerita en las próximas líneas una revisión con mayor detalle sobre este caso y describir de manera general la estructura, composición y normatividad de la policía preventiva local relacionada con los objetivos de este trabajo, así como las acciones desarrolladas por la administración pública del DF en la materia.

Para examinar aspectos como la estructura, composición y regulación es menester identificar las características y dimensiones de la corporación. Así, con fecha de corte al 31 de julio de 2013, la SSPDF contaba con 79,975²⁶⁷ funcionarios operativos, es decir que por cada policía en el Distrito Federal hay 109 habitantes aproximadamente, tomando como referencia el Censo Nacional de Población y Vivienda, México, 2010. En términos de tasa, hay 9 policías por cada 1,000 habitantes, número que

²⁶⁷ Solicitud de información pública con folio 2210300021113

resulta muy superior comparado con la tasa en países como EUA, Japón y Reino Unido, que en promedio tienen dos policías por cada 1,000 habitantes²⁶⁸.

En términos generales, datos de la Encuesta Institucional 2013 revelan que el 25% son mujeres, y 6 de cada 10 tienen estudios a nivel medio superior mientras que el 22% tiene escolaridad básica y 14% cursó estudios universitarios.

En lo que corresponde a la estructura orgánica, la SSPDF se compone de 5 Subsecretarías que son las de control de tránsito, de información e inteligencia policial, de operación policial, de desarrollo institucional, y de participación ciudadana y prevención del delito, siendo estas dos últimas las de mayor interés para el desarrollo de este trabajo.

En primer lugar, la Subsecretaría de Desarrollo Institucional se compone de 3 direcciones: de Carrera Policial, del Centro de Control de Confianza, del Consejo de Honor y Justicia y un órgano desconcentrado denominado Instituto Técnico de Formación Policial.

Entre las principales facultades que tiene, de acuerdo con el reglamento interno de la SSPDF, se encuentran organizar el Sistema de Carrera Policial, coordinar acciones para la profesionalización y mejoramiento de la policía, coordinar programas de incentivos, y vigilar el funcionamiento de los procesos de evaluación del desempeño.

Tabla 14
Atribuciones de la Subsecretaría de Desarrollo Institucional SSPDF

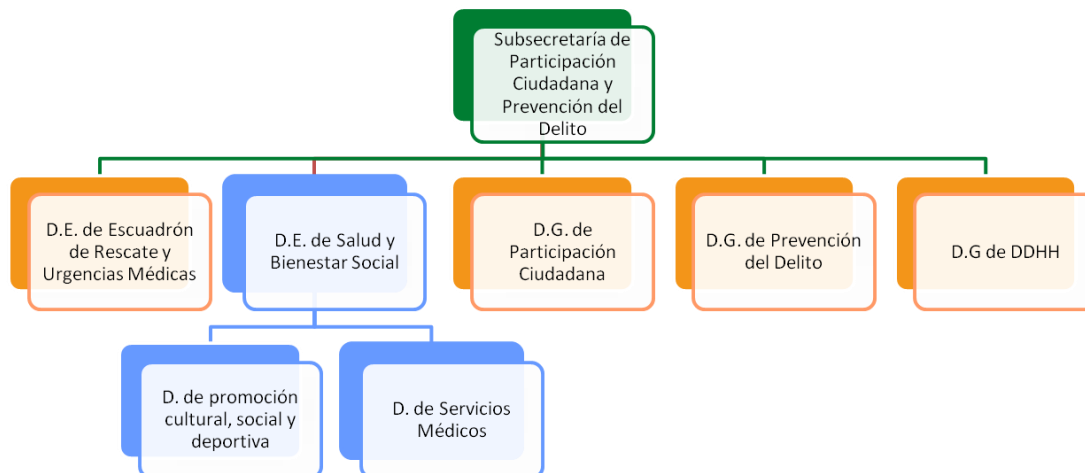
Artículo 13. Son atribuciones de la Subsecretaría de Desarrollo Institucional.
<i>I. Organizar el Sistema de Carrera Policial;</i>
<i>II. Diseñar programas de reclutamiento, selección e inducción al Sistema de Carrera Policial;</i>
<i>III. Coordinar las acciones de desarrollo policial tendientes a la profesionalización y mejoramiento de la Policía del Distrito Federal;</i>
<i>(...)</i>
<i>V. Coordinar los programas de incentivos tendientes a mantener elevada la moral del policía;</i>
<i>VI. Vigilar el funcionamiento de los procesos de evaluación del desempeño de los elementos de la Policía;</i>
<i>(...)</i>

En segundo lugar, la Subsecretaría de Prevención del Delito y Participación Ciudadana tiene como facultades principales el diseño y desarrollo de acciones que tiendan a fomentar la cultura de participación ciudadana en la preservación del orden público, protección a la integridad de las

²⁶⁸ Tasa actualizada a 2008. Disponible en <http://static.animalpolitico.com/wp-content/uploads/2011/11/policia-UNODC.jpg>.

personas y sus bienes, así como el auxilio a la población en caso de siniestros y desastres, sin embargo esta subsecretaría resulta de especial interés para este trabajo pues de ella depende la Dirección Ejecutiva de Salud y Bienestar Social (DESyBS), conformada por la Dirección de Promoción Cultural Social y Deportiva y la Dirección de Servicios Médicos, tal como se muestra en el siguiente organigrama.

Gráfico 43
Organigrama de la Subsecretaría de Participación Ciudadana y Prevención del Delito, SSPDF



Fuente: Elaboración propia con base en portal electrónico de la SSPDF

La Dirección Ejecutiva referida tiene, de acuerdo al Reglamento Interno de la SSPDF, las facultades que se muestran en la siguiente tabla.

Tabla 15
Atribuciones de la Dirección Ejecutiva de Salud y Bienestar, SSPDF

Artículo 32.- Son atribuciones de la Dirección Ejecutiva de Salud y Bienestar
<i>I. Garantizar los servicios médicos y de apoyo técnico médico de primer nivel al personal de la Secretaría;</i>
<i>II. Dirigir la instrumentación de campañas de salud que contribuyan a la prevención y conservación de la salud del personal de la Secretaría;</i>
<i>III. Vigilar que se proporcione la atención médica – hospitalaria de los elementos lesionados en servicio, en coordinación con las áreas responsables;</i>
<i>IV. Formular y proponer estrategias que impulsen proyectos de intercambio cultural, social y deportivo, con instituciones nacionales e internacionales del sector público y privado;</i>
<i>V. Supervisar la planeación de actividades culturales, sociales, turísticas y deportivas para fomentar el desarrollo integral del personal de la Secretaría;</i>
<i>VI. Diseñar y vigilar el desarrollo y difusión de mecanismos que propicien la práctica del deporte para el personal de la Secretaría;</i>
<i>VII. Fungir como representante de la Secretaría ante la Comisión Nacional del Deporte y el Instituto del Deporte del Gobierno del Distrito Federal; y</i>
<i>VIII. Las demás que le atribuya la normativa vigente.</i>

Por lo tanto, la Dirección de Servicios Médicos y la de Promoción Cultural y Deportiva, disponen de amplias facultades para emprender acciones y vigilar la salud y bienestar de los policías de la corporación, así como para materializar la carrera policial que, como se revisó en capítulo previo, es parte fundamental en la prevención de aparición de riesgos psicosociales.

En cuanto a la legislación que rige a la SSPDF, además de la que se revisó en la matriz normativa, en las siguientes líneas se exponen dos instrumentos más, que son la Ley que Regula el Uso de la Fuerza de los Cuerpos de Seguridad Pública del Distrito Federal, así como su Reglamento, toda vez que su contenido está estrechamente relacionado con los objetivos que este trabajo persigue.

El artículo 3 de la *Ley que Regula el Uso de la Fuerza de los Cuerpos de Seguridad Pública del Distrito Federal*, publicada en la Gaceta Oficial de la entidad federativa el 22 de abril de 2008, dispone que:

Artículo 3.- Todo Policía tiene derecho a la protección de su vida e integridad física, al respeto a su dignidad como ser humano y autoridad, por parte de sus superiores y de la ciudadanía. Además, desempeña un papel fundamental en la protección del derecho a la vida, la libertad y la seguridad de las personas, por lo que es obligación de la Administración Pública del Distrito Federal proporcionarle la atención médica, psicológica y jurídica que, en su caso, requiera.

Para dar cumplimiento a esta disposición la Administración Pública del Distrito Federal, a través de la Dirección de Servicios Médicos, dispone de consultorios médicos, distribuidos en los diferentes agrupamientos, que cuentan con médicos, enfermeras, trabajadores sociales, psicólogos, nutriólogos y odontólogos que dan atención de primer nivel a los policías, según se documentó vía solicitud de información. También se identifica que la Dirección Ejecutiva de Salud y Bienestar Social y la Dirección General de Participación Ciudadana realizan campañas de carácter permanente y participación voluntaria, relacionados con salud mental, de acuerdo a la problemáticas frecuentemente detectadas en los policías, que son manejo de emociones, manejo de conflictos laborales, importancia de la salud mental y tanatología.

De igual forma, de ser necesario, cuando se presentan lesiones o alteraciones durante el uso de la fuerza en el ejercicio de sus funciones, los policías son trasladados de manera inmediata a una institución privada que brinda atención de urgencia e inmediata. En este hospital se encuentran físicamente adscritos médicos, psicólogos y trabajadores sociales las 24 horas del día, los 365 días del

año que dan atención y seguimiento inmediato a los policías lesionados en actos de servicio”²⁶⁹. Asimismo, con información obtenida mediante solicitud de información, la Dirección General de Servicios Médicos enumeró las principales acciones en materia de atención psicológica, médica y de asistencia jurídica mediante las cuales, la SSPDF afirma cumplir el artículo referido, mismas que se muestran en la siguiente tabla.

Tabla 16
Principales acciones de atención psicológica, médica y jurídica que proporciona la DGSM de la SSPDF

Atención Psicológica	Atención Médica	Asistencia jurídica
Contención emocional.	Contusiones, esguinces y fracturas cerradas o abiertas.	Supervisar, representar, asistir, establecer estrategias de defensa y defender jurídicamente a los elementos operativos que lo requieran.
Seguimiento emocional hospitalario (Hospital Mocel) a policías lesionados y familiares directos.	Traumatismos cerrados o abiertos craneoencefálicos, torácicos, abdominales o pélvicos.	Interponer medios de defensa en representación de los defendidos.
Al causar alta hospitalaria, seguimiento atendiendo el estrés postraumático.	Heridas producidas por proyectiles, disparados por arma de fuego.	Supervisar y desarrollar las acciones correspondientes para que las autoridades judiciales locales y/o federales concedan en su caso, los beneficios de libertad caucional a los elementos operativos, sujetos a proceso penal.
Depresión/ansiedad.	Quemaduras de primer, segundo y tercer grado.	Supervisar que los elementos defendidos estén informados periódicamente del avance y/o situación que guardan sus procesos.
Duelo.	Seguimiento de secuelas y calificación de riesgo de trabajo.	Asistir a los elementos operativos de la Secretaría, ante las autoridades judiciales locales y/o federales en sus comparencias a las que son requeridos.
Consulta psicológica de primer nivel a personal que lo requiere.	Promoción de la salud a través de campañas de prevención de enfermedades crónico degenerativas.	Gestionar la custodia por los superiores jerárquicos de los elementos sujetos a investigación por la posible comisión de delitos en el ejercicio de su función o en cumplimiento de su deber.
Pláticas para fomentar la salud mental.	Fomento a la medicina preventiva a través de la impartición de talleres y pláticas, acerca de las patologías más comunes.	
Detección de policías con crisis emocional y canalización a atención de especialidad.	Promoción a la salud a través de campañas de prevención de enfermedades crónico degenerativas y estacionales.	
Atención psicológica a policías lesionados en actos de servicio, otorgándoles contención emocional en crisis durante su estancia hospitalaria.	Campañas de vacunación.	

²⁶⁹ Solicitud de información pública con folio 0109000133814, Infomex DF.

Por otra parte, en el artículo 12 del reglamento de la Ley en comento, se establece que para estar preparado para usar adecuadamente la fuerza, es necesario que los programas de formación incluyan un conjunto de materias y conocimientos que den herramientas necesarias al policía.

Los programas de formación de la (...) Secretaría, además de lo establecido en las disposiciones legales aplicables, deberán incluir las siguientes materias:

I. Ética policial y derechos humanos;

II. Solución pacífica de conflictos, comportamiento de multitudes, así como técnicas de persuasión, negociación y mediación;

III. Medios técnicos que limiten el empleo de la fuerza y armas de fuego;

IV. Técnicas y tácticas policiales;

V. Primeros Auxilios;

VI. Técnicas de detención, control, revisión, aseguramiento, conducción y presentación ante autoridad competente;

VII. Manejo de estrés;

VIII. Redacción del Informe Policial; y

IX. Técnicas de negociación;

X. Psicología de masas;

XI. Las demás que se consideren necesarias para el cumplimiento de la Ley y este Reglamento.

Como se expuso previamente, la profesionalización y capacitación a través de acciones encaminadas a desarrollar las habilidades, capacidades y conocimientos, constituyen un aspecto fundamental en la prevención y atención de los riesgos psicosociales. En especial aquellos asociados a las exigencias psicológicas, por lo que a partir de esta revisión se logra apreciar un esfuerzo significativo de la SSPDF por dotar a su personal de algunas herramientas para responder adecuadamente a los requerimientos cotidianos de la profesión, tales como primeros auxilios, redacción de informe policial, solución pacífica de conflictos, entre otros.

De manera particular, luego de que el Instituto Técnico de Formación Policial²⁷⁰ revisó la currícula ofertada al personal de la SSPDF, se identificó que sólo un curso se relaciona con una de las manifestaciones de los riesgos psicosociales y que consiste en padecimientos asociados al estrés y sus consecuencias. De esta manera, el Instituto como parte del curso inicial básico, imparte la asignatura

²⁷⁰ Institución encargada de direccionar la formación integral de los policías que forman parte de la Secretaría de Seguridad Pública del Distrito Federal, a través del sistema educativo policial, con facultades para formular los planes y programas de estudio, así como manuales de disciplina y de operación.

“Inducción a la Policía de Proximidad”²⁷¹, que contiene información relativa a manejo de estrés²⁷². La periodicidad de esta asignatura es semestral, y la metodología del proceso enseñanza-aprendizaje contempla exposiciones, prácticas, sociodramas, análisis de caso, entre otros.

No obstante, esta incipiente acción es todavía aislada e incompleta pues, de acuerdo con datos de la encuesta institucional 2013, en el Distrito Federal más de 14 mil elementos no recibieron cursos de formación inicial básica, lo que se traduce en un déficit de 17.5% del personal que no ha sido mínimamente sensibilizado para manejar el estrés y reducir eventuales impactos de los riesgos psicosociales.

Por otra parte, se aprecian esfuerzos de la Secretaría de Seguridad Pública del Distrito Federal por impulsar acciones para el reconocimiento y bienestar de los policías, entre las que destacan estímulo creado en 2013 consistente en plan vacacional a Ixtapa Zihuatanejo, Guerrero con traslado aéreo, hospedaje y alimentación por cuatro días y tres noches para el servidor público y un acompañante, entregado a 169 policías destacados por su actuación evaluada con los puntajes más altos, que no tuvieron faltas ni fueron sujetos de sanción disciplinaria durante el periodo evaluado. Aunque, cabe precisar, la Secretaría no cuenta con mecanismos de medición de impacto del estímulo²⁷³, debido a que la entrega del mismo a los beneficiarios estaba en curso.

Finalmente no puede soslayarse que a pesar de lo plausible de estas medidas, debido a su novedad y ausencia de información detallada sobre sus características, objetivos, alcances, cobertura y funcionamiento, la Secretaría todavía no ha podido medir sus impactos, aun y cuando está dispuesto en el reglamento interno que la Subsecretaría de Información e Inteligencia Policial lleve a cabo esta actividad en tanto instancia facultada para medir de forma mensual, con base en criterios de mérito y demérito, a través de indicadores relacionados con comportamiento, asistencia, percepción de la ciudadanía e índices delictivos, la eficiencia de las acciones policiales.

²⁷¹ Solicitud de información pública con folio 0315500006814.

²⁷² La bibliografía del curso es la siguiente. JEFFREY, Alan Gray (1993) *La psicología del miedo y el estrés*. Ed. Labor Branden, Nathaniel (1999) *El Autoestima en el trabajo*. Ed. Paidós. Goleman, Daniel (2009) *Inteligencia emocional*. Ed. Zeta. MOSER, Gabriel. (1992) *La agresión*. Ed. Publicaciones Cruz.

²⁷³ Solicitud de información con folio 0109000124014.

En el siguiente apartado se expone de manera particular un avance significativo en la materia consistente en la creación, mediante decreto, de un Centro de Atención para la policía capitalina, poniendo énfasis en la naturaleza de sus funciones, el contexto en el que surge y el potencial que representa para edificarse como estructura de vanguardia y ejemplar para el resto de las entidades del país.

4.5.1 El Centro de Atención y Canalización Psicológica de la Secretaría de Seguridad Pública del Distrito Federal

Como se ha revisado previamente el impulso de iniciativas o enfoques innovadores para atender los riesgos psicosociales puede originarse por distintas circunstancias que van desde medidas proactivas derivadas del enfoque comparado y emulación de buenas prácticas, la participación del personal operativo en actividades de diseño de política pública, pero también por medidas reactivas ante el reclamo solidario del personal respecto a cierto tipo de condiciones laborales o ante la presencia de problemas crónicos como actos violentos, en servicio o fuera de él, cometidos por el personal que llega incluso a alcanzar tentativas o el suicidio, tal y como ocurrió en Francia en 1996 y en el propio Distrito Federal en 2013.

Imagen 2²⁷⁴



Con ese antecedente, luego de que la SSPDF tomó conocimiento en 2013²⁷⁵ de la ocurrencia de al menos 6 suicidios, de los cuales 3 sucedieron, bajo diferentes circunstancias, en menos de un mes²⁷⁶, el entonces

²⁷⁴ VIALE TOLEDO Oscar. *En un mes se quitan la vida tres uniformados*, “La Crónica”, Ciudad | Fecha: 2013-05-09 | Hora de creación: 21:50:05, México, en línea <http://www.cronica.com.mx/notas/2013/751589.html>

²⁷⁵ Cabe señalar que esta información todavía no es debidamente difundida pues para tener acceso a ella fue necesario solicitarla expresamente a la SSPDF, mediante solicitud de información pública con folio 0109000157914.

²⁷⁶ En el orden federal la policía cuenta desde 2008 con un programa de estrés postraumático en el que se brinda atención a integrantes de esa corporación que han participado en operativos o que han sufrido alguna agresión. Esta atención consiste en consultas psicológicas, apoyo y tratamiento, tanto al elemento como a sus familiares cercanos, si fuese el caso a través de intervenciones en crisis, orientación psicológica, terapia individual y consulta externa. Si bien los suicidios del personal suman 10 casos entre 2007 y 2013, la Policía Federal reporta que la demanda de los servicios referidos se incrementaron 87% entre 2009 y 2013, lo que pone de manifiesto que los policías utilizan cada vez más este servicio e implícitamente consideran que la atención psicológica es un elemento importante para su desempeño.

secretario de seguridad pública Jesús Rodríguez Almeida, anunció en mayo de ese año, la creación de un centro de tratamiento psicológico para policías así como la revisión de los expedientes de todos los elementos para identificar factores de riesgo.

Para cumplir el compromiso asumido por el titular de la SSPDF, el 15 de agosto de 2013 fue publicado, en la Gaceta Oficial del Distrito Federal, el *Acuerdo 53/2013 por el que se crea el Centro de Atención y Canalización Psicológica de la Secretaría de Seguridad Pública del Distrito Federal*, que tiene por objeto “proporcionar, canalizar, asistir y brindar tratamiento psicológico, que permita identificar factores de riesgo emocional, con el fin de contribuir en el adecuado equilibrio biopsicosocial del elemento policial y su familia”²⁷⁷; coadyuvar en la implementación de “acciones que garanticen a todo elemento policial el pleno respeto a los derechos humanos y la protección de su integridad física y psicológica, durante el desempeño de sus funciones”²⁷⁸; además en la “prevención de casos de sanciones administrativas, delitos de violencia familiar, abuso de autoridad, homicidio y suicidio, así como problemas relacionados con el consumo de alcohol, discriminación, hostigamiento, y acoso sexual contra las mujeres policías, derivado de la falta de atención psicológica que requieren los cuerpos policiales, evitando con ello futuras violaciones a los derechos humanos”²⁷⁹.

De estos objetivos se colige que la SSPDF reconoce que la falta de atención psicológica de los policías preventivos puede ocasionar conductas violentas, autolesivas y de consumo de sustancias y que pueden tener impactos personales, familiares y colectivos.

Esta perspectiva se confirma luego de que a solicitud expresa, con fundamento en la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del DF (LTAIPDF), la SSPDF manifestó que “la promoción de la salud mental *funciona* como medida preventiva a crisis emocionales que puedan detonar en situaciones de riesgo, como suicidio, conductas violentas y estrés, *para ello proporciona* alternativas a través de psicólogos clínicos que *coadyuvan* a través de diferentes medidas terapéuticas a mejorar la calidad de vida de todos los policías, lo que generará un mejor desempeño de sus actividades laborales, sociales y personales”²⁸⁰.

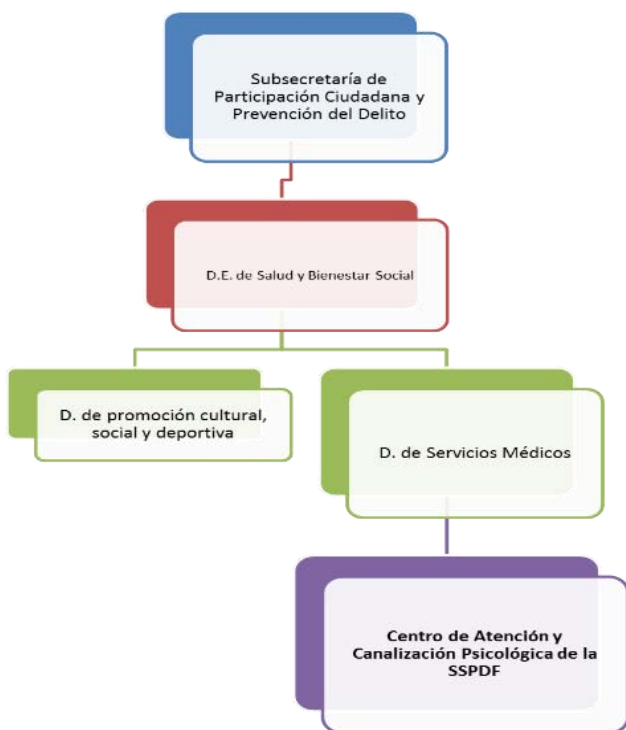
²⁷⁷ Acuerdo 53/2013 por el que se crea el centro de atención y canalización psicológica de la Secretaría de Seguridad Pública del Distrito Federal, p. 3.

²⁷⁸ *Ibíd.*

²⁷⁹ *Ibíd.*

²⁸⁰ Solicitud de información pública con folio 0109000140114. Las cursivas son mías.

Gráfico 44
El Centro de Atención y Canalización Psicológica en la estructura orgánica de la SSPDF



En cuanto a la organización y funcionamiento del Centro de Atención y Canalización Psicológica de la SSPDF, éste se encuentra adscrito a la Dirección de Servicios Médicos, dependiente de la Dirección Ejecutiva de Salud y Bienestar de la Subsecretaría de Participación Ciudadana y Prevención del Delito, y tiene el propósito de brindar atención a todo el personal policial de acuerdo a la demanda, con horarios de atención que comprenden turnos matutino y vespertino (06:00 a 22:00 hrs) de lunes a viernes, y en horario especial (08:00 a 20:00 hrs) los sábados, domingos y días festivos.

Fuente: elaboración propia con base en portal electrónico de la SSPDF

El *Acuerdo 53/2013* consta de 8 numerales de los cuales destacan el artículo 3 que señala la Dirección de Servicios Médicos deberá designar personal especializado para operar el Centro. Asimismo, deberá contar con consultorios de atención y canalización psicológica alternos en las distintas unidades policiales y los agrupamientos de la institución. Al efecto, luego de solicitar información²⁸¹ se tuvo conocimiento que dispone de apenas 57 psicólogos clínicos, 9 de ellos con estudios de posgrado, distribuidos en 40 unidades policiales y agrupamientos²⁸², mismos que durante 2013 asistieron a

²⁸¹ Solicitud de información pública con folio 0109000150014.

²⁸² Unidad de Protección Ciudadana Aeropuerto/Agrupamiento Granaderos Poniente/Unidad de Protección Ciudadana Álamos/ Agrupamiento Montado/ Unidad de Protección Ciudadana Aragón/ Agrupamiento Fuerza De Tarea/ Unidad de Protección Ciudadana Buenavista/ Grupo Especial Metropolitano/ Unidad de Protección Ciudadana Churubusco/ Escuadrón de Rescate y Urgencias Médicas/ Unidad de Protección Ciudadana Coyoacán/ Edificio Sede de la Secretaría en Liverpool 136/ Unidad de Protección Ciudadana Cuajimalpa/ Hospital Mocol/ Unidad de Protección Ciudadana Cuauhtemoc/Centro de Desarrollo Infantil Balbuena (CENDI)/ Unidad de Protección Ciudadana Culhuacán/ Centro de Desarrollo Infantil Iztapalapa (CENDI)/ Unidad de Protección Ciudadana Dinamo/ Centro de Atención del Secretario (CAS)/ UPM Femenil/ Unidad de Protección Ciudadana San Jerónimo/ Unidad de Protección Ciudadana Granjas/ Unidad de Protección Ciudadana Santa Cruz/ Unidad de

diversas actividades formativas como el curso sobre trastornos neuropsiquiátricos, al taller de formación de facilitadores en temas de la salud sexual y reproductiva, pláticas sobre depresión infantil, al programa de decisión anticipada, a capacitación sobre musicoterapia, actividades por un mundo libre de drogas, así como al congreso de salud mental²⁸³.

A pesar de la desproporción en la cobertura respecto a la plantilla total de personal operativo, que equivale a contar con un psicólogo por cada 1,403 elementos, más los familiares directos que lo requieran, la Dirección General de Servicios Médicos argumentó que el Centro tiene capacidad “suficiente”²⁸⁴ para brindar el servicio requerido.

En este sentido, se argumentó que, desde su creación, el Centro ha dado 19,141 consultas de las cuales el 80% fueron subsecuentes, aunque se desconoce cuántas de ellas fueron para personal de la Secretaría y cuántas para sus familiares directos. Asimismo, se impartieron 567 pláticas que contaron con una participación de 3,877 personas, como se observa en la siguiente tabla.

Tabla 17
Consultas reportadas por el Centro de Atención y Canalización Psicológica del DF 2013-2014

AÑO	MES	CONSULTAS	1ª VEZ	SUBSECUENTES	PLÁTICAS	PARTICIPANTES
2013	Agosto	2,079	368	1,711	29	145
	Septiembre	1,989	417	1,570	19	114
	Octubre	1,880	400	1,480	144	510
	Noviembre	1,445	268	1,177	161	977
	Diciembre	1,549	325	1,224	79	292
2014	Enero	1,918	387	1,531	39	468
	Febrero	2,075	394	1,681	31	465
	Marzo	2,104	416	1,688	54	625
	Abril	2,197	425	1,772	5	128
	Mayo	1,905	370	1,535	6	153
Total		19,141	3,772	15,369	567	3,877

Protección Ciudadana Hormiga/ Unidad de Protección Ciudadana Taxqueña/ Unidad de Protección Ciudadana Lindavista/ Unidad de Protección Ciudadana Tecomitl/ Unidad de Protección Ciudadana Moctezuma/ Unidad de Protección Ciudadana Teotongo/ Unidad de Protección Ciudadana Nativitas/ Unidad de Protección Ciudadana Tepepan/ Unidad de Protección Ciudadana Padierna/ Unidad de Protección Ciudadana Tlacotal/ Unidad de Protección Ciudadana Plateros/ Unidad de Protección Ciudadana Zona Rosa/ Unidad de Protección Ciudadana Quiroga/ Unidad de Protección Ciudadana San Ángel/ Unidad de Protección Ciudadana Reforma.

²⁸³ Respuesta complementaria del folio 0109000150414.

²⁸⁴ Solicitud de información pública con folio 0109000149914.

De manera adicional, hasta septiembre de 2014 en el Centro se realizaron 1,951 valoraciones psicológicas, lo que significa una cobertura de perfiles de esta naturaleza al 2.5% del total de personal operativo de la Secretaría. En el Informe de Gobierno 2014 también se reportó la realización de 847 visitas hospitalarias a personal que lo requirió²⁸⁵.

Entre las funciones que tienen los psicólogos adscritos al Centro, se encuentra la de detectar los factores de riesgo emocional que pudieran afectar el desempeño de las funciones de la policía²⁸⁶. Los psicólogos detectan los factores de riesgo a través de “instrumentos de evaluación (...) que permiten la detección oportuna de alguna manifestación de depresión, ansiedad o estrés (...), detección de signos e incremento de síntomas relacionados con trastornos emocionales (...), detección de inestabilidad emocional dentro de la consulta psicológica, posterior a que el personal policial experimenta o presencia eventos que representan amenaza o daño hacia su integridad física y mental”²⁸⁷ y presencia de inestabilidad emocional severa que afecte cualquier ámbito de su vida.

Asimismo, el artículo 5 del referido Acuerdo indica que en los casos que así lo ameriten, y una vez detectados los riesgos emocionales y sus impactos, “se proporcionará atención hospitalaria con la finalidad de brindar el tratamiento especializado requerido, por lo que se suscribirán convenios institucionales a nivel nacional e internacional para la canalización a hospitales de salud mental, adicciones, rehabilitación, entre otras especialidades en la materia”²⁸⁸.

Sin embargo, la SSPDF da cuenta que, hasta julio de 2014, sólo se había establecido un convenio en la materia intitulado, *Convenio de Colaboración para la Atención al Personal Policial y sus Familiares en Materia de Salud Mental*²⁸⁹, establecido con la Secretaría de Salud del Distrito Federal (SEDESA), mediante el cual se proporciona asesoría y capacitación al personal de salud adscrito al Centro de Atención y Canalización Psicológica, para que cuenten con las herramientas necesarias para atender, evaluar y dar tratamiento de salud mental a personal policial y sus familiares, también facilita el acceso de personal policial a los Centros de Salud para ser atendidos, y se otorga un servicio permanente de atención psicológica vía telefónica en caso de crisis emocional a través del programa *Medicina a Distancia*. Aunque hay que precisar que dicho convenio fue firmado el 16 de mayo de 2013, es decir, 2 meses antes de la emisión y publicación del Acuerdo que crea el Centro.

²⁸⁵ Informe de Gobierno del Distrito Federal, 2014 p. 156.

²⁸⁶ Solicitud de información pública con folio 0109000150114.

²⁸⁷ Solicitud de información pública con folio 0109000168914.

²⁸⁸ Acuerdo 53/2013 por el que se crea el centro de atención y canalización psicológica de la Secretaría de Seguridad Pública del Distrito Federal, p. 4.

²⁸⁹ Solicitud de información pública con folio 0109000150214.

A pesar de estas inconsistencias debe reconocerse que la administración pública local previó, desde antes de la creación del Centro, la celebración de convenio para “mejorar la calidad de vida y el desempeño del personal policial de la Secretaría de Seguridad Pública del Distrito Federal, y de sus familiares, a través de la realización de acciones tendientes a la promoción de la salud mental, como la detección, la atención oportuna integral y continua de posibles problemas psicoemocionales, derivada del desempeño de sus funciones”²⁹⁰ y actualmente, la SSPDF manifiesta que está en desarrollo un modelo de intervención psicológica para el personal policial.

En lo relativo al numeral 4° que establece que para la prevención se llevarán a cabo campañas de salud mental para detectar factores de riesgo, a nivel institucional se reconoce que éstos “se encuentran presentes y latentes derivados del trabajo policial, por la naturaleza del mismo y que comprometen la salud física y emocional del policía son ansiedad y angustia, depresión que puede ir de leve a crónico y estrés, estrés postraumático y laboral. Las manifestaciones clínicas antes mencionadas son derivadas de la función de seguridad pública, de la estructura y ambiente laboral, encontrándose estrechamente asociadas a las relaciones personales, familiares y externas al trabajo”²⁹¹, confirmando con ello algunas hipótesis planteadas en capítulo previo.

Es por ello que se instruye al Centro para desarrollar talleres y pláticas de sensibilización sobre situaciones de riesgo que pueden afectar sus ambientes laboral y familiar, elaborar material didáctico a efecto de otorgar orientación psicológica personalizada en caso de requerirlo; sin embargo, no se dispone de referencias descriptivas de esas actividades que permitan dimensionar con claridad su funcionamiento e impactos.

En ese sentido la Dirección Ejecutiva de Salud y Bienestar Social (DESyBS) señala²⁹² que se realizan informes de actividades trimestrales donde los psicólogos adscritos informan sobre metas establecidas y comportamiento de la demanda del servicio lo que significa que sólo ponen atención a indicadores de gestión. Incluso, en respuesta complementaria a solicitud de información pública con folio 0109000150414, se pretexta que en “el Centro, al ser de reciente creación, no existe registro sobre metas prestablecidas”, es decir que, pese a tener un año de haberse instaurado, sólo se limita a registrar datos administrativos en un informe trimestral.

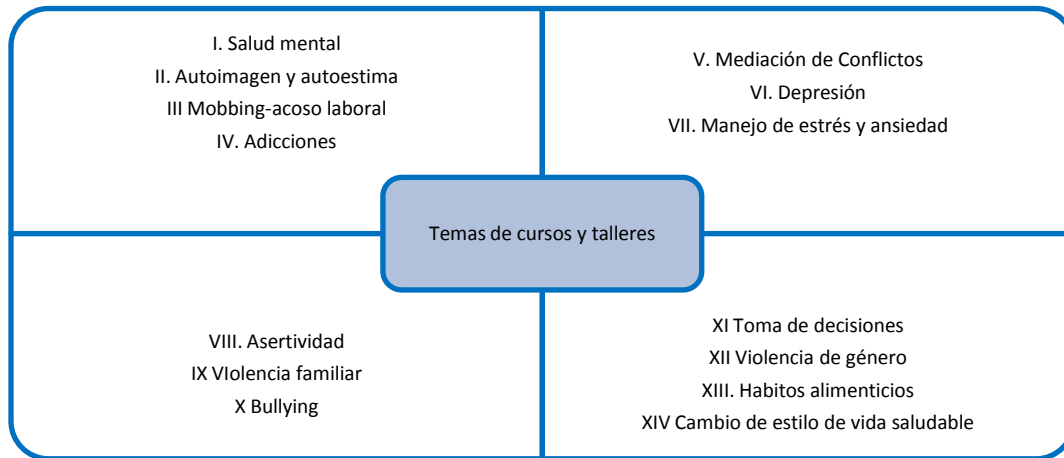
²⁹⁰Solicitud de información pública con folio 0109000160814.

²⁹¹Solicitud de información pública con folio 0109000168914.

²⁹²Solicitud de información pública con folio 0109000150114.

Por otra parte, el artículo sexto del referido Acuerdo enumera 14 temas sobre los que deberán impartirse programas y talleres de carácter permanente mediante los cuales el Centro debe fortalecer una adecuada salud mental para los integrantes de los cuerpos policiales.

Gráfico 45
Temas de los cursos y talleres impartidos por la SSPDF a policías



Fuente: Elaboración propia.

Finalmente, el artículo tercero transitorio dispone la elaboración de un Manual de Atención y Canalización Psicológica de la SSPDF en un plazo no mayor a 30 días hábiles contados a partir del 15 de agosto de 2013, día de la publicación en la gaceta oficial del Distrito Federal, sin que a la fecha se haya dado cumplimiento con la disposición pues mediante respuesta a solicitud de información²⁹³ se indicó que el Centro se regía todavía por el Manual Administrativo de la SSPDF y los manuales de procedimientos de la Dirección de Servicios Médicos del 2013.

4.5.2 Los recursos para implementar la política.

Como se adelantaba en incisos previos, para materializar la política se requieren recursos. En ese sentido, en el artículo cuarto transitorio del Acuerdo, se instruye a la Oficialía Mayor a proporcionar "los recursos humanos, financieros y materiales necesarios para el cumplimiento del objetivo del Centro, de acuerdo con la suficiencia presupuestal existente y el objetivo previsto"²⁹⁴. Sin embargo, todavía son materias pendientes que tendrán que atenderse oportuna y adecuadamente.

²⁹³ Solicitud de información pública con folio 0109000149614.

²⁹⁴ Solicitud de información pública con folio 0109000133714

Para el caso de los recursos financieros no se obtuvo información sobre el presupuesto total asignado para la operación y funcionamiento del Centro, y se argumentó que tampoco se disponía de un Programa Operativo Anual (POA) que regulara la aplicación financiera.

Si bien se alegó²⁹⁵ la existencia de un POA general para la Dirección de Servicios Médicos, área a la que se encuentra adscrita el Centro, lo cierto es que el único Programa Operativo Anual es el relativo a toda la SSPDF en su conjunto y un programa de trabajo para el año 2014.

En función de ese POA, (2014) se identificó el establecimiento de una meta financiera de 6,790,270 pesos para el desarrollo de acciones de bienestar social. En el programa de trabajo 2014 se identifica una demanda financiera de 45,127,774 pesos para las acciones de bienestar social que tienen por objeto mantener en óptimas condiciones la salud del personal a través de la atención médica mediante 7 acciones generales , entre las que destacan cinco.

1. Otorgar consultas de primer nivel (atención médica, dental, nutricional y psicológica de primer nivel al personal de la SSPDF).
2. Orientación y pláticas médicas (prevención de enfermedades crónico degenerativas entre el personal de la SSPDF).
3. Atención a elementos lesionados (atención y seguimiento de los elementos operativos lesionados en servicio).
4. Medicina del trabajo (asesorar y orientar al personal de la SSP en accidentes de trabajo o enfermedades).
5. Control de insumos de inventarlos (abastecer de medicamentos y material de curación al área médica y odontológica).

Sin embargo, el mismo documento contiene oficio SSP00428/2013 en el que se comunica que el techo presupuestal 2014 no considera recursos para crear un sistema de salud para otorgar atención a los cuerpos de seguridad pública del Distrito Federal, lo que sin duda representa una contradicción y un retroceso en la materialización de los objetivos del Centro de Atención y Canalización Psicológica, así como la puesta en marcha de un sistema articulado de atención a la salud integral para la policía.

²⁹⁵ *Ibid*

4.5.3 Los avances, retos y desafíos

Finalmente, con el propósito de identificar el grado de avance de la administración pública local con relación al cumplimiento del Acuerdo 53/2013, se elaboró una tabla en la que se describe el progreso y se anotan algunos de los retos y desafíos que aún deben acometerse. En una evaluación global, el porcentaje de cumplimiento de los numerales del Acuerdo es del 45%, otorgando porcentajes de cumplimiento total o parcial según correspondía.

Cabe mencionar que los desafíos y retos se identificaron a partir de información documental y solicitudes de información pública pues aunque se gestionó autorización, al entonces secretario de seguridad pública (se adjunta como anexo 1), para realizar visita al Centro de Atención y Canalización Psicológica del Distrito Federal, así como entrevistas a sus operadores, éstos refirieron la imposibilidad de realización de actividad toda vez que sus ocupaciones cotidianas les impedían destinar 45 minutos de su tiempo para estos efectos.

Tabla 18
Retos y desafíos del Centro de Atención y Canalización Psicológica del Distrito Federal

Artículo	Descripción	Estatus	Desafíos
Primero	Se crea el Centro de Atención y Canalización Psicológica de la SSPDF que tiene por objeto proporcionar, canalizar, asistir y brindar tratamiento psicológico, que permita identificar factores de riesgo emocional, con el fin de contribuir en el adecuado equilibrio biopsicosocial del elemento policial y su familia.	Centro creado, con instalaciones físicas en Izazaga 89, piso 9°, colonia Centro, Delegación Cuauhtémoc, C.P. 06720.	Garantizar que las instalaciones sean suficientes para cumplir con las funciones establecidas.
Segundo	La operación del Centro de Atención y Canalización Psicológica de la SSPDF, estará a cargo de la Dirección de Servicios Médicos, dependiente de la Dirección Ejecutiva de Salud y Bienestar de la Subsecretaría de Participación Ciudadana y Prevención del Delito de conformidad con su marco jurídico y demás disposiciones aplicables.	En organigrama consultado a través del portal de Internet en septiembre de 2014, no existe referencia alguna al Centro, y tampoco dispone de estructura orgánica propia de conformidad con solicitud de información con folio 0109000133714.	Disponer de estructura propia para la operación del Centro.
Tercero	La Dirección de Servicios Médicos, designará personal especializado que operará dicho Centro, así como en los consultorios de atención y canalización psicológica alternos en las distintas unidades policiales y los agrupamientos de esta institución.	Se informa la designación de 57 psicólogos, sin especificar existencia de otro tipo de personal especializado que opere el centro y sin señalar si el personal es suficiente para la atención de más de 79,975 elementos de la SSPDF.	Contar con personal especializado en todas las áreas, a partir de los requerimientos identificados mediante informes de evaluación y peticiones de los usuarios.

Artículo	Descripción	Estatus	Desafíos
Cuarto	Para la prevención se llevarán a cabo campañas de salud mental que ayuden a detectar factores de riesgo emocional, que afecten el desempeño de las funciones de la Policía del Distrito Federal.	No existe medición de impacto de las campañas, por lo que no puede identificarse si éstas coadyuvan a impedir afectación en el desempeño de funciones.	Establecer indicadores para medición de impacto de campañas de salud mental y otras actividades relacionadas en el marco de esta política.
Quinto	En los casos que así lo ameriten, se proporcionará atención hospitalaria con la finalidad de brindar el tratamiento especializado; por lo que, se suscribirán convenios institucionales a nivel nacional e internacional para la canalización a hospitales de salud mental, adicciones, rehabilitación, entre otras especialidades en la materia.	No se han suscrito convenios con instituciones de salud para el tratamiento especializado. El único convenio al que se hace referencia fue firmado de manera previa a la publicación del Acuerdo en la gaceta oficial del DF.	Realizar convenios entre el Centro de Atención y Canalización Psicológica del Distrito Federal e instituciones que se considere pertinente para el tratamiento especializado de los beneficiarios de esta política en particular.
Sexto	El Centro de Atención y Canalización Psicológica fortalecerá mediante apoyo psicoterapeuta y psicoeducativo una adecuada salud mental para los Cuerpos Policiales del Distrito Federal, mediante la implementación de programas y talleres sobre los siguientes temas i. Salud mental; ii. Autoimagen y Autoestima; iii. Mobbing-Acoso laboral; iv. Adicciones; v. Mediación de conflictos; vi. Depresión; vii. Manejo de estrés y ansiedad; viii. Asertividad; ix. Violencia familiar; x. Bullying; xi. Toma de decisiones; xii. Violencia de género; xiii. Hábitos alimenticios; y xiv. Cambio de estilo de vida saludable.	Se informa que de manera adicional a las 14 temáticas, se han incluido otros contenidos como manejo de emociones, manejo de conflictos laborales, importancia de la Salud Mental y tanatología. Sin embargo no existe medición de impacto de estas acciones.	Establecer mecanismos de medición de impacto de acciones de apoyo psicoterapéutico y psicoeducativo implementados por el Centro de Atención y Canalización Psicológica del Distrito Federal.
Séptimo	El Centro de Atención y Canalización Psicológica de la SSPDF tendrá su sede en las instalaciones que ocupa la Dirección de Servicios Médicos, situado en Izazaga 89, piso 9º, colonia Centro, Delegación Cuauhtémoc, C.P. 06720.	Se informa existencia del Centro en las instalaciones señaladas.	Difundir la existencia y servicios prestados por el Centro de Atención y Canalización Psicológica.
Octavo	Las áreas responsables serán las encargadas de realizar un informe trimestral del cumplimiento del objetivo del programa, para conocer los avances, el número de personas beneficiadas y las acciones pendientes de realizar.	No se han establecido metas que permitan dimensionar avances y acciones pendientes en relación con el cumplimiento del objetivo. Tampoco se dispone información sobre el número de beneficiarios y no se han elaborado informes trimestrales para el cumplimiento de este numeral.	Realizar informes trimestrales que incluyan indicadores, objetivos, metas, y número de beneficiarios, así como acciones pendientes identificadas por los operadores y usuarios.

TRANSITORIOS

Primero	Publíquese en la Gaceta Oficial del Distrito Federal.	Cumplido. Publicado el 15 de agosto de 2013
---------	---	---

Artículo	Descripción	Estatus	Desafíos
Segundo	El presente Acuerdo entrará en vigor al día siguiente de su publicación.		
Tercero	La Dirección de Servicios Médicos elaborará el Manual de Atención del Centro de Atención y Canalización Psicológica de la Secretaría de Seguridad Pública del Distrito Federal, en un plazo no mayor de 30 días hábiles, contados a partir de la publicación del presente Acuerdo, a efecto de ser propuesto y aprobado conforme a la normatividad vigente.	Pese a que el Manual de atención debió publicarse a más tardar a finales de septiembre de 2013, hasta agosto de 2014 no se había dado cumplimiento a la disposición, por lo que el centro se regía por el Manual Administrativo de la Secretaría de Seguridad Pública y los Manuales de Procedimientos de la Dirección de Servicios Médicos de acuerdo con solicitud de información 0109000149614.	Elaborar y difundir Manual de Atención del Centro de Atención y Canalización Psicológica de la SSPDF. Asimismo, deberá capacitarse a los operadores.
Cuarto	La Oficialía Mayor proporcionará los recursos humanos, financieros y materiales necesarios para el cumplimiento del objetivo del Centro, de acuerdo con la suficiencia presupuestal existente y el objetivo previsto.	No se localizó información relativa a presupuesto, y asignación de recursos humanos y financieros específicos para el Centro.	Disponer de presupuesto propio para el Centro de Atención y Canalización Psicológica del Distrito Federal.

Fuente: Elaboración propia.

A través de diferentes solicitudes de información y recursos de revisión interpuestos ante el Instituto de Transparencia local se constató que existen grandes deficiencias en el cumplimiento del Acuerdo 53/2013 y en la materialización de acciones para alcanzar su objetivo primordial.

Por ejemplo, hace falta establecer y transparentar la estructura orgánica que opera el Centro, garantizar que el personal sea especializado y suficiente para atender la demanda del servicio, establecer mediciones de impacto, indicadores y metas que permitan realizar informes trimestrales donde se identifiquen áreas de oportunidad y objetivos por alcanzar. También hace falta establecer convenios institucionales para garantizar la atención especializada y dotar a los policías de atención integral, por lo que además es recomendable establecer canales de comunicación con otras instituciones que coadyuven en el desarrollo integral de los policías.

También es materia pendiente la elaboración y publicación de un Manual de Atención del Centro y otros instrumentos normativos, así como la designación formal de recursos humanos, financieros y materiales específicos y exclusivos para el Centro.

CAPÍTULO CINCO

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES PARA EDIFICAR UNA POLÍTICA DE IDENTIFICACIÓN, PREVENCIÓN Y ATENCIÓN DE LOS RIESGOS PSICOSOCIALES DE LOS POLICÍAS PREVENTIVOS

La realización del presente trabajo permitió generar 11 conclusiones que señalan los principales desafíos y ventanas de oportunidad que tiene el gobierno federal, los estados y los municipios en materia normativa, programática y presupuestal para implementar una política integral que mejore las condiciones laborales y dignifique el trabajo de la policía.

No obstante, uno de los principales desafíos radica en que los decisores estén convencidos de la necesidad de identificar y atender los riesgos psicosociales de la comunidad policial, con el objeto de generar un entorno laboral de bienestar e incentivos que mejoren el desempeño, mismo que puede traer consigo el reconocimiento social y la construcción de un país más seguro.

Sin mayor preámbulo, a continuación se enuncian 11 conclusiones que se obtuvieron en el desarrollo del trabajo y se incorpora una tabla resumen con las propuestas de atención para cada riesgo, todo con el propósito de sentar precedente para luego desarrollar un conjunto de recomendaciones de política que podrían contribuir al diseño e implementación de la Política mexicana de identificación, prevención y atención de los riesgos psicosociales de los policías preventivos.

5.1 CONCLUSIONES

1. Pese a la existencia de marco jurídico, programático y presupuestal a nivel nacional relativo a la seguridad pública, se identifican deficiencias en la materialización del Sistema de Desarrollo Policial (SIDEPOL) sobre todo en el ámbito de los sistemas complementarios de seguridad social y reconocimientos. En cuanto a órdenes de gobierno, es a nivel municipal donde se encuentran las debilidades más significativas y los principales desafíos.

2. La dignificación de la policía ha estado presente en el discurso desde el primer *Programa Nacional de Seguridad Pública*, sin embargo no se identifican acciones concretas para materializarla.
3. De 1994 a 2000 las acciones de gobierno relacionadas con la seguridad pública, y específicamente con la policía, estaban encaminadas hacia la profesionalización paulatina de todos los elementos, por lo que se inició la construcción de academias y centros regionales de formación y el fortalecimiento del presupuesto para apoyar las acciones de capacitación, posteriormente en el año 2000 comenzó un proceso de depuración de las instituciones, mismo que se intensificó de 2006 a 2012, a través de los exámenes de control de confianza y la modificación del marco normativo, pero no se tomaron en cuenta aspectos clave ni se incluyeron acciones paralelas para ofrecer avances efectivos y garantizar el cumplimiento de los objetivos primarios.
4. A nivel internacional se han desarrollado investigaciones y marcos regulatorios sobre riesgos profesionales generales así como sus categorías, entre los que se encuentran los riesgos psicosociales, hasta distinguirlos por colectivos vulnerables. Sin embargo, en México existe poca investigación documentada y nulos ejercicios de identificación y prevención de riesgos y, menos aún, en lo relativo a corporaciones policiales.
5. La policía es un colectivo vulnerable a la aparición de riesgos psicosociales y, por lo tanto, a padecer sus impactos tales como enfermedades, así como padecimientos y afecciones físicas y mentales, por lo que se requiere del diseño, instrumentación y evaluación de identificación, prevención y atención de los riesgos psicosociales.
6. Para el caso específico de la policía mexicana, se identificaron 6 riesgos psicosociales que los afectan relacionados con el trabajo itinerante, el poder centralizado y jerárquico, exigencias psicológicas, escasos derechos y altas exigencias, carrera policial y riesgos individuales.
7. A través de la Encuesta Institucional 2012 y 2013 y otros ejercicios metodológicos se constatan diversas debilidades estructurales como un alto porcentaje de elementos que acusa falta de organización en su corporación, ausencia de liderazgo, maltrato institucional, poca capacitación pero grandes expectativas de la sociedad sobre lo que debe saber un policía, bajos salarios, cobertura deficiente de seguridad social y beneficios complementarios, horarios extenuantes, equipamiento deficiente, favoritismo como criterio de ascenso, incertidumbre laboral, imposibilidad para conciliar el trabajo con su vida personal y familiar, poco reconocimiento social, entre otros.

8. Los riesgos psicosociales tienen impacto a nivel individual e institucional. A nivel individual los principales son estrés y sus consecuencias, entre las que se encuentran síndrome de *burnout* e incluso el suicidio. A nivel institucional se detecta ausentismo laboral y rotación, deterioro en la calidad de los servicios y conflictos entre compañeros y figuras de autoridad.
9. A nivel internacional, los riesgos psicosociales que afectan a la comunidad policial han sido atendidos y prevenidos a través de políticas públicas de largo alcance que van desde la identificación y reconocimiento de la problemática hasta la evaluación de acciones y producción de nuevo conocimiento sobre la materia.
10. Actualmente, opera en perjuicio de los policías mexicanos, un régimen laboral diferenciado con respecto de otros servidores públicos, lo que los coloca en una situación de mayor vulnerabilidad, por lo que se propone la modificación de un apartado constitucional para eliminar fracción XIII del apartado B del artículo 123 constitucional y que los policías sean tutelados por el mismo régimen que el resto de los servidores públicos.
11. A nivel nacional existe un gran rezago en materia de política de identificación, prevención y atención de los riesgos psicosociales de la policía. Sin embargo se observa que las entidades federativas con mayores avances relativos son el Distrito Federal y Nuevo León, siendo el primero el que tiene una ventana de oportunidad para edificarse como ejemplo de política para el resto de las corporaciones del país.

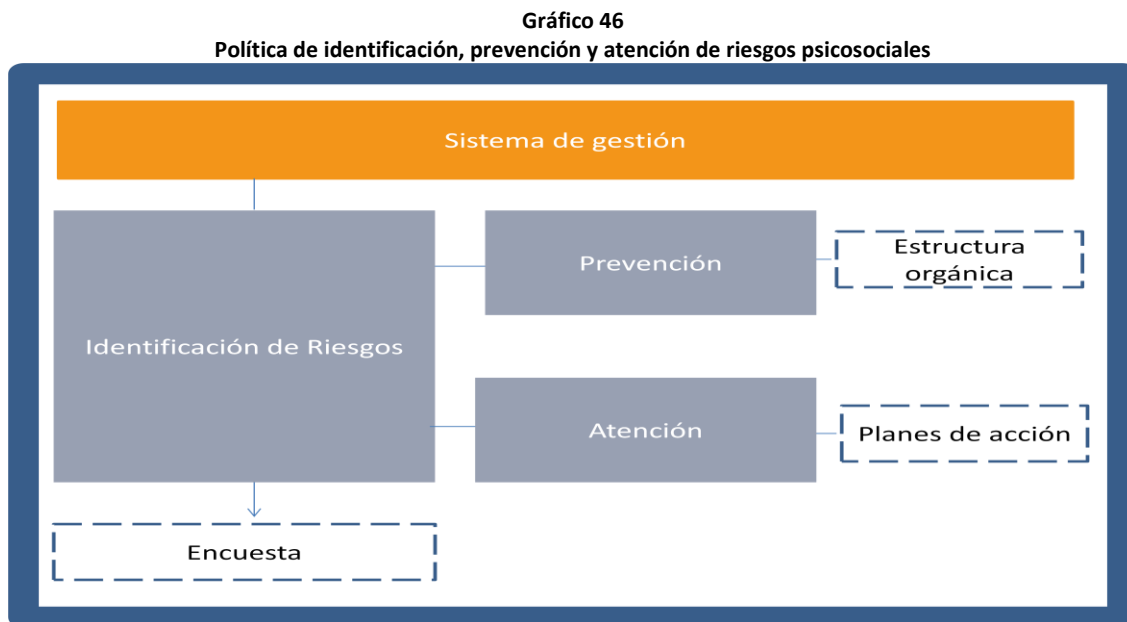
A lo largo del trabajo se fueron señalando el conjunto de riesgos psicosociales detectados en el desarrollo de las funciones de la policía mexicana, así como acciones y medidas particulares para atender cada uno de ellos. No obstante, como un valor agregado se consideró conveniente formular una línea amplia de política integral para implementar un conjunto de acciones para desarrollar la política mexicana de identificación, prevención y atención de los riesgos psicosociales de los policías preventivos que, a manera de recomendaciones se presenta a continuación.

5.2 RECOMENDACIONES PARA EDIFICAR UNA POLÍTICA DE IDENTIFICACIÓN, EVALUACIÓN, PREVENCIÓN Y ATENCIÓN DE RIESGOS PSICOSOCIALES EN LA POLICÍA PREVENTIVA

Las siguientes recomendaciones que permitirían, además de garantizar el cumplimiento íntegro de la normatividad enunciada, implementar una eficaz política de identificación, evaluación, prevención y atención de riesgos psicosociales en la policía.

En primer lugar, se debe señalar que el objetivo primordial de la política propuesta es coadyuvar en la dignificación del trabajo policial, y promover con ello un mejor desempeño de todos los elementos. En segundo lugar hay que advertir que pese a los esfuerzos tanto a nivel federal como local, éstos han sido insuficientes, aunque no se sabe con exactitud en qué medida toda vez que, como se revisó en capítulos anteriores, los riesgos psicosociales no han sido evaluados ni prevenidos con oportunidad, a pesar de que su aparición e impactos negativos tanto a nivel personal como institucional, son intuitivamente inminentes.

Al efecto, se proponen una serie de acciones que podrían aportar a la edificación de una política de identificación, prevención y atención de riesgos psicosociales de la policía mexicana, de acuerdo al siguiente esquema.



Fuente: Elaboración propia.

La política de identificación, prevención y atención que se sugiere se divide en tres etapas principalmente que, preferentemente, deberá hacerse al amparo de los órganos de decisión nacional del SNSP y acordado en el seno del CNSP. La primera consiste en evaluar los riesgos psicosociales en las corporaciones de policía. Es decir, desarrollar un diagnóstico suficiente que permita conocer con claridad cuáles son las principales problemáticas con relación a los riesgos psicosociales que se encuentran presentes en la policía.

Posteriormente, como parte de un plan de acción se propone, a nivel orgánico, la conformación de un sistema de gestión participativo para la prevención de riesgos psicosociales que tendrá que desarrollar contenidos relativos a mejora de condiciones laborales, de salud, seguridad social, estatus laboral y conciliación con la vida familiar, incorporando en cada caso ejemplos donde se expongan los riesgos psicosociales identificados y propuestas de acción para atenderlos. Sería deseable que, además, contara con financiamiento etiquetado del FASP y constituyera uno más de los Programas con Prioridad Nacional.

Tabla 19
Ejemplo de componentes de un Plan de Acción

Plan de acción	5.2.1 Identificación de riesgos psicosociales
	5.2.2 Sistema de gestión participativo para la prevención de riesgos psicosociales en la policía mexicana.
	5.2.2.1 Mejora de condiciones laborales.
	5.2.2.2 Salud y seguridad social complementaria para la policía.
	5.2.2.3 Conciliación de la vida familiar y laboral con perspectiva de género.

Finalmente, se destaca la importancia de incorporar mecanismos, instrumentos y personas para monitorear y evaluar los resultados de la política propuesta con el objeto de realizar las modificaciones necesarias que permitan adecuar o corregir lo que sea necesario para que ésta sea exitosa; estas actividades también tendrían que soportarse con financiamiento y aperturas programáticas en ejes, programas e instrumentos de materialización de la política del SNSP.

5.2.1 Identificación de los riesgos psicosociales

Tabla 20
Propuesta para la identificación de riesgos psicosociales

Riesgo psicosocial	Propuesta
Trabajo itinerante y a la intemperie. Poder centralizado y jerárquico. Exigencias psicológicas. Escasos derechos y altas exigencias. Carrera policial. Individuales.	Aplicar instrumento metodológico a nivel nacional para identificar los riesgos psicosociales a los que son vulnerables los policías en cada corporación.

Para el diseño de una política de prevención y atención de riesgos psicosociales, primero es necesario identificarlos y evaluar su incidencia pronosticando los impactos que tendrán tanto en los ámbitos personal como institucional. Sin embargo, en nuestro país se advierten pocos esfuerzos para su reconocimiento y caracterización en el ámbito general y, en consecuencia, los relativos a la comunidad policial son prácticamente nulos.

Pese a que existe normatividad para la identificación de riesgos generales, poco se ha avanzado en su materialización. La Ley Federal del Trabajo (LFT) dispone en su artículo 509 que en cada empresa (institución) se organicen comisiones de seguridad e higiene, integradas “por igual número de representantes de los trabajadores y del patrón para investigar las causas de los accidentes y enfermedades, proponer medidas para prevenirlos y vigilar que se cumplan”²⁹⁶. Por otra parte, los inspectores de trabajo (artículo 511 LFT), tienen la facultad de vigilar el cumplimiento de las normas legales y reglamentarias sobre prevención de riesgos de trabajo y colaborar con los trabajadores y el patrón en la difusión de las normas sobre prevención de riesgos.

El artículo 512-A dispone la organización de la Comisión Consultiva Nacional de Seguridad y Salud en el Trabajo con el objeto de “estudiar y proponer la adopción de (...) medidas preventivas para abatir los riesgos en los centros de trabajo”²⁹⁷, integrada por dos representantes de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social (STyPS), dos de la Secretaría de Salud y dos del Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS), así como por seis representantes de las organizaciones nacionales de trabajadores y seis de las organizaciones nacionales de patrones.

²⁹⁶ Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, Ley Federal del Trabajo, artículo 509, Nueva Ley publicada en el Diario Oficial de la Federación el 1º de abril de 1970.

²⁹⁷ *Ibid.*, artículo 512-A

En cumplimiento de la disposición, la STyPS habilitó un portal electrónico que tiene como fin dar a conocer los trabajos que realizan los órganos de consulta de las 32 entidades federativas. Sin embargo, a la fecha no se encuentran disponibles estudios y propuestas en torno a medidas preventivas de riesgos laborales y aquellas relativas a su difusión en el orden nacional, mientras que los estudios y diagnósticos en materia de seguridad y condiciones laborales datan de 2008 y cuentan con precarios contenidos que impiden disponer de un panorama amplio sobre la situación.

En lo que corresponde a riesgos psicosociales, en 1986 el IMSS publicó un trabajo intitulado *Factores psicosociales en el ambiente de trabajo*, que forma parte de la serie de folletos de la jefatura de salud en el trabajo, en el que reconoce que estos factores se abordan de forma escueta, asumiendo como sobreentendidas su concepción y características, además a excluir la connotación de que éstos incidieran nocivamente en el individuo²⁹⁸.

El trabajo comprende una guía para identificar las condiciones psicosociales de tipo laboral asociadas con reacciones o alteraciones de comportamiento de los trabajadores y previamente valoradas por psicólogos y/o psiquiatras. Algunos de los factores para la identificación de riesgos consisten en evaluar si el trabajador desempeña una tarea peligrosa, de servicio al público, con rotación de turnos de trabajo, con posibilidad de presenciar accidentes, probabilidad de recibir tanto agresiones físicas como verbales, entre otros que, como se adelantaba, algunos trabajadores como los policías tienen mayor riesgo de padecerlos.

Con estos antecedentes se hace necesario aplicar la normatividad, emplear los instrumentos propios, así como otras herramientas metodológicas utilizadas en diversos países²⁹⁹ para identificar la presencia de riesgos psicosociales, entre los que se encuentran encuestas nacionales periódicas, test individuales, entrevistas específicas, entre otros para conocer las condiciones de trabajo y orientar el diseño de políticas preventivas y de atención o bien para mitigar sus impactos.

²⁹⁸ IMSS. "Factores psicosociales en el ambiente de trabajo", Serie de folletos de jefatura de salud en el trabajo. México, 1986.

²⁹⁹ Amplio trabajo se encuentra en España a través de la Encuesta Nacional de Condiciones de trabajo, realizada por el Instituto Nacional de Seguridad e Higiene en el Trabajo (INSHT); en Colombia se identificó la Primera Encuesta Nacional de Condiciones de Salud y Trabajo en el Sistema General de Riesgos Profesionales y otros ejercicios similares en Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua y Panamá mediante la Encuesta sobre condiciones de trabajo y salud en Iberoamérica impulsada por el Observatorio Iberoamericano de Riesgos Profesionales.

Para la evaluación de riesgos psicosociales en la policía mexicana, hay que desarrollar un instrumento metodológico para identificar su incidencia observando los factores que pueden prevenirse y disminuyendo los efectos de aquellos donde su aparición sea inminente y/o inherente a la función policial a través de una política de atención y planes de acción cuyos componentes se describirán más adelante.

Deberá establecerse periodicidad del instrumento metodológico, haciendo su aplicación obligatoria en todas las corporaciones y comprometiendo a las autoridades a compartir información con la institución central para tener un diagnóstico que permita diseñar acciones de alcance nacional tanto de prevención como de atención de riesgos psicosociales.

Por lo anterior se considera que una medida viable para materializar la evaluación de riesgos psicosociales garantizando su periodicidad y representatividad nacional es que el CNSP, máxima autoridad en la definición de política pública de seguridad, promueva toma de acuerdo y su cumplimiento relativo a la instrumentación de cuestionario u otro instrumento para identificar aquellos riesgos psicosociales que afectan a la policía y que sirva de diagnóstico para el diseño de una política de atención.

La instrumentación del mecanismo no significaría una mayor erogación de recursos pues, como se ha repasado, la encuesta institucional comprende una serie de reactivos relacionados con problemas y hábitos en el trabajo, perfiles y profesionalización, mismos que son de utilidad para la utilizarse en un segmento específico que se incorporara a una nueva encuesta para la evaluación de riesgos psicosociales.

Sobre esta materia, el SESNSP, autoridad competente para emitir el cuestionario de la evaluación institucional, podría incorporar un apartado con reactivos basados en metodología con evidencia para evaluar los riesgos psicosociales.

5.2.2 Sistema de gestión participativo para la prevención de riesgos psicosociales en la policía mexicana

Una vez identificados aquellos riesgos psicosociales con mayor incidencia en los policías, deberá distinguirse entre los que pueden prevenirse y aquellos que su aparición es inevitable. Para aquellos

cuyos impactos pueden prevenirse se propone la institucionalización de la política provisoria y proactiva mediante la integración de áreas específicas y funcionarios con facultades para estudiar, proponer y vigilar el cumplimiento de la política, a través de estructura orgánica creada al efecto. Por ejemplo, en España, la estructura orgánica de prevención cuenta con la participación de delegados o representantes policiales organizados en comités o comisiones³⁰⁰.

Es decir, ante la imposibilidad de sindicalizarse, se propone la integración de estructuras al interior de las corporaciones que cuenten con representantes de la policía que, a nombre de sus compañeros, expresen las principales demandas y medidas que propicien un mejor ambiente de trabajo, en condiciones de dignidad y con los requerimientos necesarios para desempeñar el servicio con calidad, pero que también funcionen como líderes que se comprometan a verificar que los policías actúen en correspondencia con el mejoramiento de las condiciones de trabajo y el cumplimiento del resto de las demandas solicitadas.

Se propone que los delegados o representantes policiales se reúnan periódicamente con los mandos de cada corporación en un espacio donde se fomente el diálogo y la toma de decisiones por consenso. En cada reunión se expondrían los temas prioritarios que reflejarían las principales demandas de la corporación y se analizarían las posibles soluciones a las mismas, al tiempo que los representantes policiales se comprometerían a vigilar que los policías se conduzcan en correspondencia con la satisfacción de sus demandas. Es decir que se desempeñen en estricto apego al cumplimiento de sus deberes toda vez que su derecho a la participación y a la exigencia de mejoras en las condiciones estaría materializado a través de este ejercicio.

Otra propuesta es que el sistema de prevención de riesgos cuente con amplia participación de agentes mediante la figura de asociación profesional comprendiendo instrumentos para garantizar la participación de éstos en la configuración de propuestas y sugerencias, así como su cumplimiento promoviendo la consolidación de un sistema con amplia legitimidad.

³⁰⁰ En España se configuró el Consejo de Asesor de Personal, de la Guardia Civil, como órgano de asesoramiento donde los policías pueden dirigir propuestas y sugerencias en materia de riesgos laborales. Sin embargo, de acuerdo con la Guía de prevención de riesgos psicosociales en las fuerzas y cuerpos de seguridad del Estado, Guardia Civil y Policía Nacional, este consejo aporta muy poco al derecho de participación, pues solo es apoyado por el 2% de los agentes.

Cabe mencionar que la figura de asociación profesional de policías no tiene antecedentes en México. Sin embargo, existen experiencias con amplia tradición, por ejemplo en el Reino Unido existe la Asociación de Jefes de Policía (ACPO por sus siglas en inglés), que data, como organismo formal, desde 1948, y entre sus principales funciones se encuentra la de proporcionar liderazgo profesional a la policía basado en experiencia propia y recopilación de buenas prácticas, en ese sentido la ACPO es una organización con capacidad para definir estrategias de actuación policial a nivel nacional.

Por otra parte, en los Estados Unidos se encuentra la sede de la Asociación Internacional de Jefes de Policía (IACP, por sus siglas en inglés) misma que fue fundada en 1893 con el objeto de promover la excelencia de la actuación policial, la difusión e intercambio de prácticas y técnicas policiales en todo el mundo. Actualmente, la IACP fija estándares para que la contratación y formación de los policías se apegue a criterios de calidad y desarrolla investigaciones innovadoras para proponer programas y estrategias basadas en evidencia al servicio de sus asociados en todo el mundo.

De manera adicional, derivado de una consulta a su portal en diciembre de 2014, se constató la convocatoria de simposio sobre suicidio entre oficiales de policía, así como el lanzamiento de una aplicación para teléfonos celulares que busca promover la salud mental de los policías y evitar el suicidio.

Imagen 3
Servicios ofertados por la IACP



En tanto que en Colombia existen más de una veintena de asociaciones de policías retirados y en activo, que funcionan como mediadores y puntos de referencia para las corporaciones policiales. Cabe señalar que la Policía Nacional de Colombia publica en su portal electrónico el directorio de las asociaciones mencionadas para consulta de los interesados.

Imagen 4

Directorio de agremiaciones y asociaciones de policías. Policía Nacional de Colombia



Directorio de agremiaciones y asociaciones

[Inicio](#); Asociaciones y agremiaciones

SIGLA	ENTIDAD	DPTO	CIUDAD	DIRECCIÓN	TELÉFONOS	PRESIDENTE	WEB O E-MAIL
UPOLCOREP	ASOCIACION MUTUAL UNION DE POLICIAS COLOMBIANOS RETIRADOS	ANTIOQUIA	MEDELLIN	CRA.49 N°. 50-58 OF.203	5113771	DARIO PUERTAS GUTIERREZ	ucolporep@une.net.co
APORAN	APORAN -ASOC POLIC	ANTIOQUIA	MEDELLIN	CALLE 52 N°. 49-61	2311288- 2312127 FAX: CORREDOR	TITO AURELIANO	aporan@una.net.co

Un aspecto importante a considerar es que esta estructura orgánica deberá tener facultades para disponer de mecanismos efectivos de comunicación para informar a todos los agentes sobre los riesgos psicosociales y la forma de prevenirlos y disminuir sus efectos. Asimismo, se propone la incorporación de contenidos preventivos dentro de los planes de estudio que forman parte de la capacitación o profesionalización de los cuerpos de seguridad pública, garantizando así su obligatoriedad desde la formación inicial³⁰¹, por lo que el impulso que puedan darle a su materialización los delegados policiales o las asociaciones profesionales es fundamental.

Tabla 21
Propuesta para construir un sistema de gestión participativo para la prevención de riesgos psicosociales

Riesgo psicosocial	Descripción	Propuesta
2.2 Poder centralizado y jerárquico.	a) Autonomía b) Rol c) Estilo de mando.	Sistema de gestión participativo para la prevención de riesgos psicosociales en la policía mexicana

Finalmente hay que precisar que las propuestas planteadas deberán ser transversalizadas al menos por los siguientes dos principios. El primero asociado a un sistema de comunicación horizontal permanente entre los mandos con los representantes policiales o con asociaciones profesionales, mediante intercambio de información necesaria, oportuna y de calidad, todo ello con la finalidad de

³⁰¹ En las fuerzas armadas españolas se redujeron desde 1995 las conductas suicidas a raíz de la profesionalización de conformidad con la guía de prevención de riesgos psicosociales en las fuerzas de seguridad del estado.

disminuir los impactos de los riesgos psicosociales revisados en inciso 3.4 del capítulo tres (poder centralizado y jerárquico). El segundo principio relativo a claridad y transparencia en la corporación policial, donde no haya espacio a la discrecionalidad en las decisiones y éstas sean tomadas con base en las demandas de la mayoría y con beneficios para toda la corporación.

De manera adicional se reitera la importancia de que los policías se reúnan de manera periódica con los mandos para que los primeros tengan claridad sobre las tareas que han de desempeñar, generando así certidumbre y confianza producto del respaldo institucional.

5.2.3 Acciones específicas de prevención y atención de riesgos psicosociales

Desde el enfoque de la prevención terciaria, o bien, lo relacionado con aquellos riesgos que no son prevenibles, deberá establecerse una política de atención misma que podrá comprender planes de acción para la conciliación de la vida familiar y laboral, medidas para erradicar prácticas de acoso laboral, apoyo terapéutico y de recuperación, estímulos y recompensas, seguridad social complementaria, sistema integral de salud, entre otros instrumentos.

El plan de acción propuesto en este apartado agrupa una serie de acciones en tres grandes categorías a saber: mejora de condiciones laborales, salud y seguridad social complementaria para la policía y conciliación de la vida familiar y laboral con perspectiva de género, mismas que van desagregándose hasta llegar a un nivel de detalle de actividades específicas. Para cada apartado se anexa tabla donde se identifica el riesgo psicosocial y se sintetiza propuesta que lo atendería, incorporando en párrafos posteriores ejemplos de casos prácticos tanto de política exitosa sustentada en experiencia internacional como prácticas viciadas existentes en nuestro país que indican la necesidad de implementar en breve acciones para combatirlas.

5.2.3.1 Mejora de condiciones laborales

En las próximas líneas se proponen un conjunto de acciones concretas para mejorar las condiciones laborales de todos los policías tales como homologación de un salario suficiente para satisfacer las necesidades de un jefe de familia en el orden material, social, cultural y recreativo; garantía de equipamiento e infraestructura para realizar las tareas exigidas; materialización real de la carrera policial, donde para el reclutamiento y selección se diseñen perfiles de acuerdo a cada puesto; que la profesionalización y capacitación sean permanentes; y, que los ascensos con base en el mérito sean una realidad.

Otra de las acciones propuestas es el mejoramiento y homologación de horarios, una política de prevención y atención a la violencia institucional y finalmente la mejora de condiciones en el entorno físico en el que el policía realiza su trabajo.

Tabla 22
Mejora de condiciones laborales (Aspectos socioeconómicos y prestaciones. Salarios)

Riesgo psicosocial	Descripción	Propuesta
2.4 Escasos derechos y altas exigencias	a) Aspectos socioeconómicos y prestaciones. Salarios	Política de homologación de salarios que correspondan al riesgo de la función y que cumplan con requisitos de suficiencia.

Para garantizar un salario suficiente para policías que cumpla con las condiciones establecidas, habrá de evaluarse cuánto costaría en términos fiscales homologar una acción de esta naturaleza. Además deberá evaluarse, con base en el riesgo asociado a cada función, los perfiles y las responsabilidades que conlleva, a cuánto correspondería una remuneración que sea acorde a estas condiciones. Lo anterior con la finalidad de que además de que el salario cumpla con las condiciones necesarias, la homologación dé certeza a los policías en cuanto a sus percepciones independientemente del espacio territorial en el que se desempeñen siempre y cuando cumplan con las funciones establecidas.

Imagen 5
Convocatoria Policía Nacional Francesa



Por ejemplo, en las convocatorias de ingreso de la Policía Nacional Francesa³⁰² se establece a inicio de año, el sueldo mensual que será asignado a todo aquel que desempeñe la función descrita en las condiciones establecidas originariamente, en todo el territorio nacional. Toda vez que en las convocatorias nacionales se emiten también perfiles, condiciones de reclutamiento y selección y requisitos de ingreso en términos de formación académica de grado y aprobación de programas de profesionalización y capacitación que son homogéneos en todo el país. Asimismo, las convocatorias se acompañan de un testimonio de policías en activo, lo que podría servir de incentivo adicional para los aspirantes.

³⁰² Ministère de l'Intérieur. *Personnels actifs de la police nationale*. Disponible en <http://en.ensp.interieur.gouv.fr/Home/Become-a-police-superintendent/Recruitment>.

Como se observó en capítulo anterior, por un lado en México no existe una política homologada de salarios y, por otro, no se ha estudiado a profundidad si éstos cumplen con las condiciones para satisfacer las necesidades en los órdenes señalados y si son acordes al riesgo y la función.

Tabla 23
Mejora de condiciones laborales (Uniformes y equipamiento)

Riesgo psicosocial	Descripción	Propuesta
2.4 Escasos derechos y altas exigencias.	b) Condiciones laborales. Uniformes y equipamiento.	Dotación adecuada de uniformes, vehículos, equipamiento y todos los demás insumos necesarios para que los policías puedan realizar las tareas que les hayan sido encomendadas.

Por otra parte, se revisó que en la legislación sólo 13 de las 32 entidades federativas contemplan como derecho policial un elemento básico como la entrega de uniformes y equipamiento de manera gratuita para realizar las funciones encomendadas, aunque no se ha comprobado que este derecho sea una realidad para la totalidad de los policías. Sin contar que, en ocasiones la entrega de uniformes no contempla equipamiento para lluvia como botas e impermeable, por lo que los policías se encuentran expuestos a riesgos psicosociales adicionales, por ejemplo aquellos asociados al trabajo a la intemperie.

De esta manera se han documentado testimonios de policías que, aunque piden que sus nombres y rostros permanezcan en el anonimato “porque hay represalias”³⁰³, aseguran tienen que comprar sus propios uniformes, ya sea porque no les fueron asignados con suficiencia o bien porque se deterioran y esto limita las posibilidades de entrega de la nueva fase de dotación.

Estas deficiencias fomentan, aunque de ninguna manera justifican, la aparición de problemáticas adicionales como la compra-venta ilegal tanto de uniformes como de armamento. Por ejemplo, en octubre de 2014, un periódico de circulación nacional documentó que frente a instalaciones policiales ubicadas en el Distrito Federal, existían puestos ambulantes donde los uniformes completos podrían

³⁰³ El Sol del Parral, *Policías preventivos tienen que comprar uniforme*, El Sol de México, 5 de julio de 2014, en línea disponible en: <http://www.oem.com.mx/oem/notas/n3453591.htm>.

adquirirse por encargo a un precio de 6 mil pesos³⁰⁴, lo que significa que cualquier persona puede comprar un uniforme de policía y usurpar las funciones, con todos los riesgos que ello implica³⁰⁵.

En el caso de los vehículos, la insuficiencia de recursos por parte de la corporación ha motivado descontento entre los elementos quienes afirman que para las patrullas “no hay gasolina, únicamente nos dan 23 litros de gasolina diario y vete para allá, luego para acá (...) tenemos que poner de nuestro dinero”³⁰⁶. Otros más calcularon que con un cambio de patrullas por otras de mayor cilindrada, a diario debían cargar hasta 250 pesos de gasolina, cuando antes podían hacer el mismo recorrido con 50 pesos por turno, lo que ha servido de pretexto para que algunos policías declaren que “Da pena, pero le pegamos a conductores jóvenes y viejitos, o los que andan tomando en la calle para sacar para la gas. Las cosas como son, ¿no? (...) Lo que están haciendo (...) es orillarnos a pegarle al ciudadano; se oye feo, pero es verdad. Y de todo esto están enterados nuestros mandos directos”³⁰⁷.

Tabla 24
Mejora de condiciones laborales (Carrera policial)

Riesgo psicosocial	Descripción	Propuesta
2.5 Carrera Policial.	Ingreso, permanencia, ascenso, estímulos y separación dentro de la corporación.	Materialización de la carrera policial donde se incluya el diseño de perfiles de ingreso para cada puesto, el establecimiento de reglas transparentes para ascensos, estímulos y separación del cargo.

Por lo que toca a la carrera policial, en el corto plazo habrán de acelerarse o fortalecerse los procesos para que ésta sea una realidad en todas las corporaciones del país. En primer lugar, habrán de diseñarse y homologarse perfiles de ingreso para cada puesto, mismos que serán establecidos desde los procesos de reclutamiento y selección, puesto que “todo policía (...) debe reunir una serie de

³⁰⁴ HERNÁNDEZ Cristina, *Venden sin control uniformes policiales*, en Reforma, 05 de octubre 2014, Disponible en: <http://www.reforma.com/aplicacioneslibreacceso/articulo/default.aspx?id=358188#ixzz3GYJ8GEsj>.

³⁰⁵ En algunas ocasiones, los delincuentes se han hecho pasar por policías para cometer ilícitos. Como ejemplos están el caso del secuestro y asesinato de Alejandro Martí en 2008 en un supuesto retén de la Policía Federal y el secuestro y asesinato del colombiano Jorge Nayib Roldán en septiembre de 2013 por falsos policías en la colonia Roma.

³⁰⁶ CRUZ Francisco, *4° día de paro laboral: policías estatales pagan por sus uniformes, denuncian pésimas condiciones laborales* en NNS Oaxaca, Información minuto a minuto, en línea disponible en <http://www.nssoaxaca.com/policiaca/30-general/98587-4ddia-de-paro-laboral-policias-estales-pagan-por-sus-uniformes-denuncian-pesimas-condiciones-laborales>.

³⁰⁷ CORONA Juan y GARDUÑO Roberto, *Muerden policías dizque para gasolina* en Reforma, 15 de septiembre de 2014. En línea, disponible en: <http://www.reforma.com/aplicaciones/articulolibre/acceso/default.aspx?id=340391#ixzz3GYQwdNVI>.

características de personalidad, y de aptitudes psicofísicas para ejecutar su labor de forma adecuada”³⁰⁸.

También se propone la materialización del XXXV acuerdo del CNSP que establece la aplicación diferenciada de requisitos de ingreso. Por ejemplo, que la prueba de polígrafo no sea obligatoria a todos los elementos sino sólo para aquellos que tengan acceso a información sensible.

En el mismo sentido, y por las razones expuestas en capítulo previo, se reitera la necesidad de modificar los instrumentos vigentes de permanencia en las instituciones policiales, como las pruebas de control de confianza, en especial habrá de modificarse la preponderancia que tiene el polígrafo por encima de otros instrumentos que han demostrado su base científica, como las pruebas toxicológicas, o bien, su eficacia como el monitoreo a partir de los resultados de estudios de entorno socioeconómico.

Por otra parte, es deseable el establecimiento y observancia de reglas transparentes para que los estímulos, ascensos y reconocimientos tengan sustento en el mérito y desempeño de los policías, priorizando la capacidad mostrada, con el propósito de alentar la vocación y el espíritu de servicio. De tal manera que los policías encuentren reconocimiento no sólo por cumplir con las tareas asignadas con efectividad y eficiencia, sino por estar dispuestos a arriesgar su propia vida o salud para salvaguardar la de otras personas o sus bienes.

Para ello, habrán de establecerse protocolos, fijando estándares de entrega de los reconocimientos, mismos que deberán mostrar mediante evaluación de impacto, incidencia positiva en el desempeño de los policías o bien que estas acciones cumplieron con el propósito de incentivar el espíritu de cuerpo y la vocación de servicio.

En cuanto a ascensos, habrán de impulsarse acciones que remuevan la idea de que el principal criterio para otorgarlos es el favoritismo, y que de acuerdo a las reglas del servicio de carrera policial, éstos se entreguen con base en el mérito y otros criterios relativos al desempeño y capacidad, dejando sin espacio a la discrecionalidad.

Finalmente, en lo relativo a separación del cargo, deberá contemplarse que los policías cuenten con un estatus laboral de la misma naturaleza que el resto de los servidores públicos de acuerdo con el texto

³⁰⁸ YAGÜE CABRERIZO Marcelino, *Op., Cit.*

constitucional, donde se regula con mayor claridad criterios para separación del puesto e incluso otros derechos como asociación y huelga.

Tabla 25
Mejora de condiciones laborales (Profesionalización y capacitación)

Riesgo psicosocial	Descripción	Propuesta
2.3 Exigencias psicológicas.	a) Exigencias psicológicas asociadas a la carga de trabajo y sensoriales b) Exigencias psicológicas cognitivas c) Exigencias psicológicas emocionales.	Profesionalización y capacitación permanentes, oferta educativa en todos los niveles, desarrollo de habilidades emocionales.

En cuanto a profesionalización y capacitación habrán de ser suficientes y permanentes, donde se garantice la igualdad de oportunidades de acceso a cada una de las actividades de acuerdo con las necesidades y requerimientos de cada función. Es decir, que el policía cuente con las herramientas necesarias que le permitan afrontar los riesgos psicosociales revisados en inciso 3.5 “exigencias psicológicas” de capítulo tres.

Por lo que toca a nivelación académica sería recomendable que en las corporaciones policiales exista suficiente oferta para acceder a estudios de educación media básica y superior, preferentemente que se cuente con instalaciones y plantilla académica propias que oriente el proceso formativo hacia la seguridad pública y áreas de estudio relacionadas, todo ello con la finalidad de que exista la posibilidad de que ser policía constituya una profesión, ampliamente sustentada en contenidos académicos como ocurre con otras profesiones como la medicina o el derecho.

Si bien se observa con base en la Encuesta Institucional que de 2012 a 2013, existió un significativo avance en cuanto a escolaridad toda vez que 20% de los policías en 2013 contaban con estudios universitarios, mientras en 2012 el porcentaje era de 15%, en ambos años, cerca de la mitad de los policías contaban con sólo educación media superior.

A pesar de que se presenta un avance importante todavía hay grandes rezagos. En 2010 el panorama general de la policía mexicana en cuanto a educación era que “El 2% de los efectivos municipales son analfabetas o carecen de instrucción, mientras que 68.3% sólo cuentan con educación básica”³⁰⁹ lo que permite identificar que todavía existen grandes desafíos relacionados con las exigencias psicológicas entre los que se encuentra elevar los niveles educativos de la policía.

³⁰⁹ Iniciativa presidencial, mando único policial, exposición de motivos 2010, p. 15.

Finalmente, para afrontar los riesgos psicosociales relacionados a las exigencias psicológicas emocionales, se enfatiza en la necesidad de contar con un servicio de atención psicológica que desarrolle en los policías habilidades y competencias para la toma asertiva de decisiones, así como la contención de impactos generados por presenciar situaciones violentas o que pongan en riesgo la estabilidad emocional.

En ese sentido, es necesario identificar buenas prácticas como en el Distrito Federal que cuenta con una amplia ventana de oportunidad, pues dispone de un Centro de Atención Psicológica, que podría brindar servicios de atención tanto preventiva como especializada a los elementos que así lo requieran.

Tabla 26
Mejora de condiciones laborales (Horarios)

Riesgo psicosocial	Descripción	Propuesta
2.4 Escasos derechos y altas exigencias.	b) Condiciones laborales. Horarios.	Homologación de jornadas laborales que no excedan las 10 horas diarias. Posibilidad de planear vacaciones y días de descanso.

En lo que corresponde a horarios, de manera reciente este tema ha cobrado mayor relevancia en el terreno de la opinión pública toda vez que durante la XXXVI sesión del CNSP, celebrada en agosto de 2014, Andrea Ambrogí, invitado permanente de la sociedad civil exigió la revisión de los horarios de los policías, con la finalidad de homologar las jornadas, proponiendo turnos que no excedieran las 10 horas diarias.

Frente al Consejo Nacional se expusieron experiencias internacionales donde “un policía no trabaja más de 40 horas a la semana y el turno más largo no puede ser superior a las 12 horas. (...) En España, la duración media del trabajo semanal de un agente no debe exceder las 48 horas, incluyendo las horas extra. En América Latina, Chile se presenta como un ejemplo de vanguardia en la región al establecer la semana laboral de los policías en 45 horas, con un máximo de 10 horas trabajadas por día. La modificación de las jornadas laborales no es una ocurrencia ni un capricho, sino una estrategia basada en evidencia científica”³¹⁰.

En ese sentido, Guadalupe Terán Pérez, investigadora de la UAM refiere los impactos de jornadas laborales extenuantes, indicando que cualquier persona después de haber trabajado más de 17 horas

³¹⁰ AMBROGI DOMÍNGUEZ Andrea, *No más policías zombies*. Opinión, en Excélsior Disponible en <http://www.excelsior.com.mx/opinion/andrea-ambrogí-domínguez/2014/10/05/985218>.

sin descanso, tiene problemas para memorizar, en tanto que la aplicación del juicio y las reacciones físicas también se ven afectadas. En cuanto a rendimiento, se ha demostrado que la falta de descanso, provoca que las personas pierdan hasta 30% de productividad³¹¹ y “estudios de campo (...) han demostrado que los turnos extenuantes reducen los niveles de alerta o ‘lucidez mental’ de los elementos, aumentan significativamente su riesgo de somnolencia y detonan accidentes laborales vinculados a la fatiga.(...) Por el contrario, los turnos que no exceden las diez horas diarias muestran a oficiales más proactivos en tareas de prevención, con mayor capacidad de interacción con la comunidad, más satisfechos con la labor desempeñada y con menor tendencia a la deserción”³¹².

Por las razones expuestas, es fundamental garantizar que quienes se encargan de nuestra seguridad se encuentren en condiciones óptimas para responder con capacidad sobrada a los requerimientos y, para coadyuvar a ello, deberían establecerse a nivel nacional criterios estandarizados y transparentes de horarios policiales.

Por último, habrán de diseñarse mecanismos que faciliten que los policías puedan planear con anticipación sus periodos vacacionales y jornadas de descanso para que los policías puedan distribuirlos conforme a sus propias necesidades individuales y familiares. Para ello, se propone que tanto la estructura de prevención que se cree y el área de recursos humanos calendaricen con anticipación estos periodos.

Tabla 27
Mejora de condiciones laborales (Atención a la violencia institucional)

Riesgo psicosocial	Descripción	Propuesta
2.2 Poder centralizado y jerárquico.	c) Estilo de mando.	Política de prevención y atención de la violencia institucional. Política de prevención y atención del acoso sexual.

Un último elemento de mejora de condiciones laborales contemplado en este trabajo, es el relativo a una política de prevención y atención a la violencia institucional. Como se revisó en capítulo anterior, existe incidencia significativa de violencia institucional generando impactos negativos sobre todo a nivel individual. Es por ello que además de un sistema de gestión, como el propuesto en líneas anteriores, donde exista comunicación permanente y, preferentemente horizontal entre policías y mandos, será importante edificar una política de prevención y atención de violencia institucional en la

³¹¹ LÓPEZ Yáscara, *Debilitan a policías jornadas de 24 horas*, en Reforma justicia, Domingo 28 de septiembre, 2014.

³¹² AMBROGI DOMÍNGUEZ Andrea, *Op. Cit.*

policía, para convertir a la corporación en un espacio donde sea respetada la dignidad como persona y sus derechos inherentes en un sentido amplio.

En esa misma dirección, la política de prevención habrá de atender los casos de acoso, conducta definida como aquella en la que “si bien no existe la subordinación, hay un ejercicio abusivo de poder que conlleva a un estado de indefensión y de riesgo para la víctima, independientemente de que se realice en uno o varios eventos”³¹³ y los casos de hostigamiento donde existe un ejercicio del poder, en una relación de subordinación real de la víctima frente al agresor en el ámbito laboral y que puede manifestarse a través de conductas verbales, físicas o ambas, incluidas aquellas relacionadas con la sexualidad de connotación lasciva.

Aunque no se puede afirmar que estas conductas tengan como víctimas exclusivas a las mujeres, lo que sí puede afirmarse es que del total de denuncias de las que se tiene conocimiento, la mayoría provienen de personas del sexo femenino. Por ejemplo, en la Policía Federal se tuvo conocimiento de 42 casos de hombres denunciados por acoso sexual y de 1 mujer en un periodo que comprende de 2006 a 2011³¹⁴. Mientras que en 2014 una mujer policía, perteneciente a la Policía Federal, denunció al menos 15 casos de acoso sexual dentro de la corporación y acusó que en respuesta, su salario fue reducido a 100 pesos quincenales³¹⁵.

En este contexto, Olivia Tena Guerrero, investigadora de la UNAM propone una serie de acciones para erradicar el acoso y el hostigamiento sexual entre las que destacan asignación de presupuesto para la prevención, atención y sanción del acoso sexual dentro de las corporaciones policiales, difusión permanente de protocolo e instrumentos diversos para la prevención del mismo e impulso de estrategias de sensibilización sobre el tema³¹⁶.

³¹³ Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia.

³¹⁴ Solicitud de información pública con folio 0413100044912.

³¹⁵ DÍAZ Gloria Leticia, Policía Federal: *vergüenzas ocultas*, en *Proceso*, julio 2014, disponible en: <http://www.noticiasnet.mx/portal/oaxaca/roja/operativos/221540-policia-federal-vergüenzas-ocultas>.

³¹⁶ TENA GUERRERO Olivia, *Acoso, tiempo, poder y salud de las mujeres en la policía del Distrito Federal: Avances de investigación*. Proyecto financiado por el programa PAPIIT IN307810 Investigación realizada con el apoyo de la Dirección de Derechos Humanos de la Secretaría de Seguridad Pública del Distrito Federal, 2013.

Tabla 28
Mejora de condiciones laborales (Medidas de seguridad para evitar accidentes en la vía pública)

Riesgo psicosocial	Descripción	Medida propuesta
2.1 Trabajo itinerante y a la intemperie.	a) Atropellamientos o accidentes de tránsito. b) Exposición a condiciones climáticas. c) Permanecer mucho tiempo de pie. d) Otros (ruido, agresiones verbales, lesiones producidas por animales y dificultad de articular relaciones de confianza.	Dotación adecuada de uniformes, equipos y vehículos para afrontar las condiciones climáticas, así como medidas para la señalización adecuada y evitar con ello atropellamientos y accidentes.

Finalmente, como parte de la mejora de condiciones laborales, habrán de considerarse aquellas circunstancias ambientales que ponen en riesgo la salud e incluso la vida de los policías. Por ejemplo, al estar en la vía pública tienen mayores probabilidades de sufrir un accidente de tránsito, como es el caso de los atropellamientos. En este orden de ideas, en el Distrito Federal se han documentado las lesiones y muertes de policías en los puestos de revisión del programa *Conduce sin Alcohol*³¹⁷, “desde 2002 (sic)³¹⁸, 3 muertos (2 en 2009 y uno este año [2014]), alrededor de 40 policías han sido lesionados de gravedad, aproximadamente de 20 a 30 policías atropellados al año (con diferentes lesiones: golpes, contusiones y fracturas menores)”³¹⁹, sin que hasta el momento se dispongan de protocolos de operación para salvaguardar la vida e integridad de los policías.

De la misma manera habrá que considerar si los policías disponen de impermeables y botas en épocas de lluvia, de gorras para protegerse del sol y agua para hidratarse durante su exposición al mismo, o de revisiones médicas periódicas para evitar los impactos dañinos de la exposición al ruido.

Por lo anterior se propone la dotación adecuada de uniformes, equipos y vehículos para afrontar las condiciones climáticas, así como medidas para la señalización adecuada y protocolos de seguridad

³¹⁷ El Programa “Conduce sin Alcohol” popularmente conocido como “Alcoholímetro” nació en 2003 con la finalidad de prevenir accidentes de tránsito debido a la ingesta inmoderada de alcohol. Así mismo, busca disminuir el índice de accidentes viales relacionados con el consumo de éste. El programa opera de manera permanente, aleatoria e itinerante en las vialidades del Distrito Federal, así como en los Centros de Transferencia Modal del servicio de transporte público de pasajeros y en puntos carreteros. Disponible en: <http://www.ssp.df.gob.mx/PartCiudadana/Pages/Alcoholometro.aspx>.

³¹⁸ El programa se implementó en 2003, sin embargo Gustavo Fondevila, autor del artículo a que se hace referencia señala un periodo de análisis que inicia en 2002.

³¹⁹ FONDEVILA Gustavo, *Policías atropellados en el Distrito Federal*, en Reforma, 13 octubre 2014, disponible en <http://www.reforma.com/aplicaciones/editoriales/editorial.aspx?id=38096#ixzz3IWu4dCEI>.

para evitar con ello atropellamientos y accidentes. Asimismo, habrán de diseñarse y difundirse entre los policías medidas de seguridad en la vía pública.

5.2.3.2 Salud y seguridad social complementaria para la policía

Como quedó demostrado en capítulos anteriores, la policía es un grupo vulnerable que requiere atención especializada de todo tipo. En lo que corresponde a salud, existe evidencia de que la naturaleza de la función conlleva una serie de riesgos ante lesiones, caídas, derrapamientos, entre otros así como amplia vulnerabilidad de padecer los impactos de los riesgos psicosociales manifestados en enfermedades físicas o trastornos mentales, así como padecimiento de estrés y sus consecuencias que pueden conducir incluso al suicidio.

En cuanto a salud mental, se propone que la prevención de aparición de riesgos psicosociales y sus impactos se realice de forma permanente. Por ejemplo en el caso de suicidio, la Organización Mundial de la Salud ha demostrado que mientras “un 40 y 60% de las personas que cometen suicidio han consultado a un médico en el mes anterior (...) una proporción importante de las personas que cometen suicidio mueren sin haber consultado a un profesional en salud mental”³²⁰. Es por ello que sería de poca utilidad un servicio de atención esporádico o reactivo.

Tabla 29
Salud y seguridad social complementaria para la policía (Política integral de salud física y mental)

Riesgo psicosocial	Descripción	Propuesta
2.1 Trabajo itinerante y a la intemperie. 2.2 Poder centralizado y jerárquico. 2.3 Exigencias psicológicas. 2.4 Escasos derechos y altas exigencias. 2.5 Carrera Policial. 2.6 Individuales.	Diversos impactos en la salud tanto física como mental.	Política integral de salud física y mental de carácter permanente para todos los policías.

Bajo esta premisa, los especialistas en salud mental deberán impulsar acciones partiendo de la idea que el trabajo de los policías “constituye un banco de pruebas constante para el profesional, en el que se somete a examen su equilibrio psíquico”³²¹, pues de manera reiterada tienen contacto con

³²⁰ Organización Mundial de la Salud, *Prevención del suicidio un instrumento para médicos generalistas*, Trastornos Mentales y Cerebrales Departamento de Salud Mental y Toxicomanías, Ginebra, 2000, p. 7 Disponible en: http://www.who.int/mental_health/media/general_physicians_spanish.pdf?ua=1 pp. 6 y 7.

³²¹ YAGÜE CABRERIZO Marcelino, *Op., Cit.*

situaciones de violencia, muerte y otros eventos traumáticos que les requieren permanecer en un estado de alerta todo el tiempo.

Se reitera la necesidad de implementar un servicio de apoyo psicológico y de recuperación³²² permanente para policías que se encuentran constantemente en situaciones de estrés, expuestos a eventos traumáticos y, de manera periódica, al resto de los policías.

Además de la importancia de que los policías tengan como personas, derecho a la salud física y mental, que ésta sea adecuada tiene un impacto directo en los ciudadanos como usuarios del servicio, pues “suponiendo que la mitad de ellos estén actuando en la calle y gran parte del resto en contacto con el público, podemos calcular el gran número de interacciones personales que se producen a diario, en circunstancias al menos singulares, donde las decisiones y actuaciones policiales pueden afectar decisivamente a muchos individuos. El encuentro del ciudadano con el policía casi siempre lleva una carga emocional, cuyo peso recae mayormente en ese ciudadano. Este factor condiciona el proceder policial, obligando al funcionario a adaptarse mediante una adecuada escucha activa y una toma de decisión acertada”³²³.

Es por ello que un sistema de salud integral deberá contar con suficiente capacidad de respuesta ante lesiones, padecimientos y enfermedades derivadas o no del ejercicio de las funciones policiales, asimismo se requiere de un sistema que, a través de la medicina preventiva, fomente la salud de todos los policías de manera permanente a través de campañas de sensibilización, distribución de información, líneas telefónicas de ayuda, consejería, y un sistema de detección de factores de riesgo, seguimiento y monitoreo sobre su salud física y mental.

³²² Como antecedente se identificó que como parte de las 120 acciones del Programa Nacional de Seguridad Pública de 1997 se construyó la Academia de Lagartos ubicada en el Estado de Morelos, cuyas funciones primigenias fueron brindar atención integral a los policías incluyendo acciones de fomento a la salud física y mental. Asimismo, en el año 2000, se asignaron a la Academia recursos por 2,824,000 pesos, con el objetivo de llevar a cabo cursos de actualización y capacitación especializada, así como atención terapéutica orientada a combatir el estrés de los elementos activos, adscritos a las instituciones de seguridad pública del país. Después de este año, no se documentaron acciones de seguimiento sobre atención física y mental para policías.

³²³ YAGÜE CABRERIZO Marcelino, *Op. Cit., sin página*.

Tabla 30
Salud y seguridad social complementaria para la policía (Seguridad social complementaria)

Riesgo psicosocial	Descripción	Propuesta
2.4 Escasos derechos y altas exigencias.	a) Aspectos socioeconómicos y prestaciones. Seguridad social complementaria.	Política de homologación y ampliación de beneficios relativos a seguridad social.

Por lo que toca a seguridad social se requiere que los derechos de todos los policías sean garantizados por el Estado como ocurre con el resto de los servidores públicos. El carácter de complementario será transicional mientras se logra que los servicios de salud y prestaciones sean de calidad para todos los mexicanos, incluyendo a los policías.

En ese sentido, habrá de establecerse un sistema mínimo de jubilación, invalidez, vejez o muerte, centros de vacaciones y de recuperación, guarderías infantiles, tiendas económicas y créditos para vivienda, así como otros beneficios, por las razones expuestas con detalle en párrafos previos. Será responsabilidad de las corporaciones policiales establecer beneficios de vanguardia para los policías reconociendo la importancia de su labor y la deuda que se tiene con ellos, dadas las condiciones laborales actuales. “Además, es necesario que se reconozca el peligro al que están sometidos y sometidas, y que se valore su desempeño tanto como se valora la seguridad pública en sentido genérico”³²⁴. De cada corporación dependerá si implementa una extensión de beneficios relativos a seguridad social para los trabajadores focalizados en la prevención y/o atención de riesgos psicosociales con mayor incidencia de acuerdo a cada caso.

5.2.3.3 Conciliación de la vida familiar y laboral con perspectiva de género.

De los riesgos psicosociales revisados, investigaciones³²⁵ demuestran que los policías encuentran más dificultades para conciliar su vida familiar y laboral que otros colectivos y, de ellos, son las mujeres quienes enfrentan mayores retos dada la prevalencia de la asignación tradicional de roles y una división sexual del trabajo. Sin embargo, es preciso advertir que las acciones de conciliación de la vida familiar y laboral no deben ser restrictivas y aplicar sólo para las mujeres, sino que, desde un enfoque

³²⁴ OLIVARES FERRETO Edith, *Op. Cit.* p.15.

³²⁵ TENA GUERRERO, Olivia, *Strategies to reconcile domestic and paid work duties in Mexican police women: A stepping stone to gender equality?*. *Acta Colombiana de Psicología*, 16 (2), 81-91. Seagram, B C., & Stark-Adamec, C. (1992). Women in Canadian urban policing: *Why Are they leaving?* *Police Chief*, 59 (10), 122-128. O'Hara, M. (2009). *Female police officers in Ireland: Challenges experienced in balancing domestic care responsibilities with work commitments and their implications for career advancement*. *Irish Journal of Public Policy*, 3 (2), 11-17.

de equidad, deben implementarse acciones que beneficien tanto a hombres como a mujeres y sus familias.

Tabla 31
Conciliación de la vida familiar y laboral con perspectiva de género.

Riesgo psicosocial	Descripción	Propuesta
2.6 Individuales.	Género, edad, estado civil, escolaridad.	Conciliación de la vida familiar y laboral con perspectiva de género.

En las próximas líneas se expone el Plan Concilia, vigente en España, para ejemplificar la construcción de política pública en esta materia.

El plan para la conciliación de la vida laboral y personal de los funcionarios de la administración pública española³²⁶ (Plan Concilia), fue publicado en el BOE el 16 de diciembre de 2005. En él se incluyen medidas para flexibilizar el horario de trabajo para quienes tienen bajo su cargo a adultos mayores, hijos menores de 12 años o personas con discapacidad. Comprende también el otorgamiento de licencias de paternidad, reducción de jornada de un 50% durante un mes para atender a familiares enfermos, así como la concesión con carácter excepcional, personal y temporal de la modificación del horario fijo en dos horas por motivos relacionados con la conciliación de la vida personal y en casos de familias monoparentales.

Por otra parte, el Plan Concilia contempla el traslado con todas sus garantías a distinta unidad administrativa o localidad, en caso de que una trabajadora sea víctima de violencia de género y ello la obligue a abandonar su puesto de trabajo.

En un balance realizado tras un año de la implementación del Plan Concilia, se estimó un beneficio sobre 10 mil empleados públicos donde las mujeres concentran el 60% de las peticiones, en tanto que Jordi Sevilla, ministro de Administraciones Públicas, manifestó que las medidas permiten a las mujeres

³²⁶ Por lo que toca a las fuerzas de seguridad, en julio de 2012 una agente de la Guardia Civil interpuso ante la corporación una solicitud para modificar su horario de trabajo con el objeto de conciliar sus labores con la vida familiar y poder atender a su hijo de 4 años de edad del que ostentaba la guardia y custodia. La corporación le propuso la reducción de la jornada laboral y con ello una disminución en su salario, lo que motivó la interposición por parte de la agente de una petición ante el Juzgado de lo Contencioso Administrativo de aquel país. En una sentencia histórica se decidió que la corporación debe reconocer el derecho de la policía a flexibilizar la jornada en los términos que a la interesada convengan sin que ello afecte la percepción salarial. Disponible en: http://www.elperiodicoextremadura.com/noticias/caceres/guardia-civil-logra-via-judicial-variacion-turno-atender-hijo_670989.html.

desarrollarse con mayor libertad tanto en el ámbito laboral como familiar y que no se han encontrado evidencias de que el Plan tenga efectos negativos sobre la productividad³²⁷.

Con base en esa experiencia internacional, se propone que en la policía mexicana se incorporen acciones de conciliación de la vida familiar y laboral y con ello evitar la aparición de riesgos psicosociales especialmente los individuales.

Finalmente, como última etapa de política integral, no debe soslayarse la importancia del monitoreo y evaluación permanente de todas las acciones que se implementen como parte del plan de acción. En ese sentido, cada corporación habrá de desarrollar indicadores adecuados que permitan medir el impacto de la política de prevención y atención de riesgos psicosociales en la policía con relación a aspectos tales como desempeño, disminución de enfermedades o ausentismo, mejora en la imagen y autoimagen de la policía, entre otros.

³²⁷ Secretaría de Estado de Administraciones Públicas, *Cerca de diez mil empleados públicos se han beneficiado del Plan Concilia en su primer año en vigor*, España, 2014 en línea, disponible en http://www.seap.minhap.gob.es/es/prensa/notas_de_prensa/notas/2007/02/2007_02_.html.

ANEXO 1

Tabla resumen de recomendaciones para una política de identificación, prevención y atención de los riesgos psicosociales de los policías preventivos.

Riesgo psicosocial	Descripción	Propuesta
3.3 Trabajo itinerante y a la intemperie.	<ul style="list-style-type: none"> a) Atropellamientos o accidentes de tránsito b) Exposición a condiciones climáticas c) Permanecer mucho tiempo de pie d) Otros (ruido, agresiones verbales, lesiones producidas por animales y dificultad de articular relaciones de confianza) 	Dotación adecuada de uniformes, equipos y vehículos para afrontar las condiciones climáticas, así como medidas para la señalización adecuada y evitar con ello atropellamientos y accidentes.
3.4 Poder centralizado y jerárquico.	<ul style="list-style-type: none"> a) Autonomía b) Rol c) Estilo de mando. 	Sistema de gestión participativa para la prevención de riesgos psicosociales en la policía mexicana
3.4 Poder centralizado y jerárquico.	<ul style="list-style-type: none"> c) Estilo de mando. 	Política de prevención y atención de la violencia institucional. Política de prevención y atención del acoso sexual.
3.5 Exigencias psicológicas.	<ul style="list-style-type: none"> a) Exigencias psicológicas asociadas a la carga de trabajo y sensoriales b) Exigencias psicológicas cognitivas c) Exigencias psicológicas emocionales. 	Profesionalización y capacitación permanentes, oferta educativa en todos los niveles, desarrollo de habilidades emocionales.
3.6 Escasos derechos y altas exigencias	<ul style="list-style-type: none"> a) Aspectos socioeconómicos y prestaciones. Salarios 	Política de homologación de salarios que correspondan al riesgo de la función y que cumplan con requisitos de suficiencia
3.6 Escasos derechos y altas exigencias	<ul style="list-style-type: none"> b) Condiciones laborales. Uniformes y equipamiento. 	Dotación adecuada de uniformes, vehículos, equipamiento y todos los demás insumos necesarios para que los policías puedan realizar las tareas que les hayan sido encomendadas.

Riesgo psicosocial	Descripción	Propuesta
3.6 Escasos derechos y altas exigencias	b) Condiciones laborales. Horarios.	Homologación de jornadas laborales que no excedan las 10 horas diarias. Posibilidad de planear vacaciones y días de descanso.
3.6 Escasos derechos y altas exigencias	a) Aspectos socioeconómicos y prestaciones. Seguridad social complementaria.	Política de homologación y ampliación de beneficios relativos a seguridad social.
3.7 Carrera Policial	Ingreso, permanencia, ascenso, estímulos y separación dentro de la corporación.	Materialización de la carrera policial donde se incluya el diseño de perfiles de ingreso para cada puesto, el establecimiento de reglas transparentes para ascensos, estímulos y separación del cargo.
3.8 Individuales.	Género, edad, estado civil, escolaridad.	Conciliación de la vida familiar y laboral con perspectiva de género
3.3 Trabajo itinerante y a la intemperie. 3.4 Poder centralizado y jerárquico. 3.5 Exigencias psicológicas. 3.6 Escasos derechos y altas exigencias 3.7 Carrera Policial 3.8 Individuales	Diversos impactos en la salud tanto física como mental	Política integral de salud física y mental de carácter permanente para todos los policías.

ANEXO 2

Índice de gráficos, tablas e imágenes

Gráfico	Página
Gráfico 1.Principios del deber ser de la policía	19
Gráfico 2.Temáticas de la LGEBCSNSP	28
Gráfico 3.Acuerdos del CNSP 1996-2013	30
Gráfico 4 Ejes centrales del PNSP 1995-2000	32
Gráfico 5. Instancias, órganos y funciones del Servicio Nacional de Apoyo a la Carrera Policial	35
Gráfico 6 Ejes Centrales del PNSP	36
Gráfico 7 Objetivos del PNSP 2001-2006	39
Gráfico 8. Porcentaje del Presupuesto de Profesionalización respecto al Financiamiento Conjunto	40
Gráfico 9 Porcentaje de presupuesto de profesionalización en 2006	43
Gráfico 10 Ejes centrales del PNSP 2008-2012	45
Gráfico 11. Temáticas de la LGSNSP	48
Gráfico 12. Proceso para el otorgamiento de fondos y subsidios en materia de seguridad pública	49
Gráfico 13. Fuentes de financiamiento para materializar los programas con prioridad nacional en materia de seguridad pública	50
Gráfico 14. Presupuesto del FASP 1997-2014	52
Gráfico 15. Destino de gasto del Fondo para Seguridad Pública (FOSEG)	54
Gráfico 16. Porcentaje Recursos asignados a cada eje estratégico	58
Gráfico 17.Elementos del Sistema de Desarrollo Policial (SIDEPOL)	59
Gráfico 18. Elementos de la Carrera Policial	60
Gráfico 19. Organización jerárquica de la policía	60
Gráfico 20.Componentes de la seguridad social	67
Gráfico 21.Acuerdos del CNSP relativos a SIDEPOL	69
Gráfico 22. Riesgos psicosociales generales	78
Gráfico 23 Clasificación de los riesgos psicosociales generales	79
Gráfico 24 Los riesgos psicosociales que afectan a los policías mexicanos	81
Gráfico 25 Personal que no ha recibido cursos	87
Gráfico 26 Promedio de ingreso mensual	91
Gráfico 27 Personal que no cuenta con prestaciones, por tipo	97
Gráfico 28 ¿La evaluación de control de confianza contribuye a la mejora de las instituciones?	97
Gráfico 29 ¿Su corporación cuenta con Servicio Profesional de Carrera?	99
Gráfico 30 Perfil del personal policial	100
Gráfico 31 ¿Qué tan orgulloso se siente de ser policía?	104
Gráfico 32 Clasificación del estrés	107
Gráfico 33. Personal que no tiene conocimiento de tecnología, por tipo	109
Gráfico 34 Consecuencias del estrés laboral	111
Gráfico 35. Diferencias entre estrés y burnout	112
Gráfico 36. Maslach Burnout Inventory (MBI)	115
Gráfico 37 Suicidios ocurridos por año en México	116
Gráfico 38 Licencias médicas solicitadas a la SSPDF por año	120
Gráfico 39 Organización de la Agencia Europea para la Seguridad y Salud en el Trabajo	124
Gráfico 40. Organización de Le SSPO	127
Gráfico 41 Propuesta de estructura orgánica de las Secretarías de Seguridad Pública	144
Gráfico 42 Análisis global de resultados	150
Gráfico 43. Organigrama de la Subsecretaría de Participación Ciudadana y Prevención del Delito, SSPDF	152
Gráfico 44 El Centro de Atención y Canalización Psicológica en la estructura orgánica de la SSPDF	159
Gráfico 45. Temas de los cursos y talleres impartidos por la SSPDF a policías	163
Gráfico 46. Política de identificación, prevención y atención de riesgos psicosociales	171
	196

Tabla	Página
Tabla 1 Líneas de acción PNSP 1995-2000	33
Tabla 2 Visión estratégica 1998-2008	45
Tabla 3 Fuentes de financiamiento del PPN relativo a profesionalización	51
Tabla 4 Riesgos profesionales generales	76
Tabla 5 Salario mensual promedio de los policías	89
Tabla 6 Estatus de las licencias médicas tramitadas ante la SSPDF 2007-2012	121
Tabla 7 Clasificación de derechos policiales contenidos en las leyes de seguridad pública estatales para el análisis normativo	132
Tabla 8 Matriz de análisis normativo	133
Tabla 9 Propuesta de modificación legislativa que contemple los derechos de los miembros de los cuerpos de seguridad pública	135
Tabla 10 Matriz análisis orgánico	140
Tabla 11 Clasificación de acciones reportadas en informes de gobierno para el análisis de acciones de gobierno y congruencia discursiva	144
Tabla 12 Matriz análisis de acciones de gobierno y congruencia discursiva	147
Tabla 13 Matriz de resumen de avances	148
Tabla 14 Atribuciones de la Subsecretaría de Desarrollo Institucional SSPDF	151
Tabla 15 Atribuciones de la Dirección Ejecutiva de Salud y Bienestar, SSPDF	152
Tabla 16 Principales acciones de atención psicológica, médica y jurídica que proporciona la DGSM de la SSPDF	154
Tabla 17 Consultas reportadas por el Centro de Atención y Canalización Psicológica del DF 2013-2014	160
Tabla 18 Retos y desafíos del Centro de Atención y Canalización Psicológica del Distrito Federal	165
Tabla 19 Ejemplo de componentes de un Plan de Acción	172
Tabla 20 Propuesta para la identificación de riesgos psicosociales	173
Tabla 21 Propuesta para construir un sistema de gestión participativo para la prevención de riesgos psicosociales	178
Tabla 22 Mejora de condiciones laborales (Aspectos socioeconómicos y prestaciones. Salarios)	180
Tabla 23 Mejora de condiciones laborales (Uniformes y equipamiento)	181
Tabla 24 Mejora de condiciones laborales (Carrera policial)	182
Tabla 25 Mejora de condiciones laborales (Profesionalización y capacitación)	184
Tabla 26 Mejora de condiciones laborales (Horarios)	185
Tabla 27 Mejora de condiciones laborales (Atención a la violencia institucional)	186
Tabla 28 Mejora de condiciones laborales (Medidas de seguridad para evitar accidentes en la vía pública)	188
Tabla 29 Salud y seguridad social complementaria para la policía (Política integral de salud física y mental)	189
Tabla 30. Salud y seguridad social complementaria para la policía (Seguridad social complementaria)	191
Tabla 31. Conciliación de la vida familiar y laboral con perspectiva de género	192
Imagen	Página
Imagen 1. Manual de Información de Prevención de Riesgos Laborales	126
Imagen 2. En un mes se quitan la vida tres uniformados	157
Imagen 3. Servicios ofertados por la IACP	177
Imagen 4. Directorio de agremiaciones y asociaciones de policías. Policía Nacional de Colombia.	178
Imagen 5 Convocatoria Policía Nacional Francesa	180

ANEXO 3

Solicitud de visita al centro de Atención y Canalización Psicológica del Distrito Federal y entrevistas.

México, Distrito Federal a 11 de noviembre de 2014

Lic. Jesús Rodríguez Almeida.
Titular de la Secretaría de Seguridad Pública del Distrito Federal.
Presente.

En atención a lo instruido por el área responsable vía telefónica, me dirijo a usted para **solicitarle respetuosamente su autorización para realizar una entrevista** al titular de la Dirección Ejecutiva de Salud y Bienestar Social de la Secretaría de Seguridad Pública, L.C.C. Joel Sánchez Guerrero con el propósito de recabar información estadística y no confidencial, en términos de lo establecido por la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental. Después de haber recabado información dogmática, normativa, programática, presupuestal y pública mediante diversas solicitudes de información, concluí que esta área cuenta con información que para mí y los propósitos de mi trabajo son de gran utilidad.

Actualmente, estoy realizando mi trabajo recepcional de tesis de la licenciatura en ciencias políticas y administración pública, cursada en la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM y el título del trabajo es "Política de identificación, prevención y atención de los riesgos psicosociales de los policías preventivos. El caso de la Ciudad de México en el marco del Sistema Nacional de Seguridad Pública". En ese sentido, mi compromiso es que la información sea utilizada solamente con fines académicos.

Aprovecho la ocasión para felicitarle, pues durante mi proceso de investigación que está por concluir, se identificó que la policía capitalina, de la cual usted es titular, es un caso de vanguardia a nivel nacional, sobre todo en lo que a atención al policía e instrumentación de sólida política pública encaminada a mejorar su calidad de vida y la de sus familias, se refiere.

De ahí surge el interés por contar con información que permita documentar el caso del Distrito Federal como una buena práctica.

Agradezco de antemano, la atención que pueda otorgarle a esta solicitud.


Ana Laufa Reyes Millán



BIBLIOGRAFÍA

- ACEVEDO MOR Rigoberto, Máster Tesis *Síndrome de burnout en cuerpos de policía, estado del arte*. Barcelona, 2010. Departamento de Psicología Social, 2010 p. 25. Disponible en http://www.banrepcultural.org/sites/default/files/sindrome_de_burnout_en_cuerpos_de_policia_acevedo_rigoberto.pdf.
- ACOSTA ROMERO Miguel, *Teoría general del derecho administrativo*, Editorial Porrúa, México, 1986.
- AGUILAR SÁNCHEZ Agustín Óscar, *Nociones Jurídicas y sociales del Sistema Nacional de Seguridad Pública*, tesis para obtener el título de licenciado en derecho, Facultad de Derecho, Seminario de sociología general y jurídica, UNAM, México 2008.
- ÁLVAREZ ZANOLLO Diego, *Condiciones sociolaborales de los y las policías*, Serie Cuadernos de Trabajo del Instituto para la Seguridad y la Democracia, AC (Insyde) Número 39, 2011. Disponible en <http://torresllamas.com/insyde/wp-content/uploads/2013/08/NO.-391.pdf>.
- AZAOLA Elena, *Imagen y autoimagen de la policía de la Ciudad de México*, ediciones Coyoacán, México, 2006.
- AZAOLA Elena, *Las Debilidades de la Fuerza Pública de la Ciudad de México* sin año, México.
- BACA OLAMENDI Laura y BOKSER LIWERANT Judith, *Léxico de la política*, FLACSO, Fondo de Cultura Económica, México 2000.
- MISHARA BL, MARTIN N, *Effects of a comprehensive police suicide prevention program*. Crisis 2011; 33 (3) 162-8. Disponible en <http://www.ncbi.nlm.nih.gov/pubmed/22450038>.
- Boletín Oficial del Estado Real Decreto Real Decreto 179/2005, de 18 de febrero, sobre prevención de riesgos laborales en la Guardia Civil. BOE nº 49 26/02/2005. España, 2005.
- BORGES Guilherme, OROZCO Ricardo et al, *Suicidio y conductas suicidas en México: retrospectiva y situación actual Salud Pública México*, Instituto Nacional de Psiquiatría Ramón de la Fuente Muñiz, 2010; Vol. 52(4):292-304. <http://bvs.insp.mx/rsp/articulos/articulo.php?id=002486#bibliografia>.
- Cámara de Diputados, Procesos legislativos, Exposición de motivos Cámara de origen: diputados. Iniciativa del ejecutivo. Nueva Ley Federal del Trabajo México D.F., a 12 de diciembre de 1968. Disponible en <http://legislacion.scjn.gob.mx/LF/DetalleProcesoLeg.aspx?IdLey=410&IdRef=1&IdProc=1>.
- Cámara de Diputados. *Dictamen de la comisión de seguridad pública, con proyecto de decreto que expide la Ley General del Sistema de Seguridad Pública (sic)* Gaceta Parlamentaria, Cámara

de Diputados, número 2648-IV, jueves 4 de diciembre de 2008. México. Disponible en <http://gaceta.diputados.gob.mx/Gaceta/60/2008/dic/20081204-IV.html>.

- Cámara de Diputados. *Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2014*. Texto Vigente (A Partir Del 01-01-2014). Nuevo Presupuesto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 3 de diciembre de 2013. Disponible en http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/PEF_2014.pdf.
- Cámara de Diputados. *Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2008*. texto vigente (a partir del 01-01-2008), México, Disponible en http://www.inali.gob.mx/pdf/PEF_2008.pdf
- Cámara de Diputados. *Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2011*. Texto Vigente (a partir del 01-01-2011) Disponible en http://www.shcp.gob.mx/EGRESOS/PEF/pef/pef_2011/index.html.
- CARRILLO Fernando, *La cara oculta de los policías*, Germania Valencia, España 2007 Reseña disponible en <http://www.negraycriminal.com/index.php?view=ficha&idl=5675>
- CASALNUEVA, B., DI MARTINO. V *Por la Prevención del Estrés en el Trabajo. Las Estrategias de la OIT*. Salud y Trabajo, 102, 1994.
- CASTRO Yaneth Rocío, ORJUELA Miguel Andrés et al. *Estado de salud de una muestra de policías y su relación con variables policiales*. Revista Diversitas - Perspectivas en Psicología - Vol. 8, No 1, p. 55, 2012. Disponible en http://www.usta.edu.co/otraspaginas/diversitas/doc_pdf/diversitas_12/vol.8no.1/4_estado_de_salud_de_una_muestra.pdf.
- CELEDÓN y ORELLANA 2003, en Mayorga, F. & Córdova, E., 2007, *“Gobernabilidad y Gobernanza en América Latina”*, Working Paper NCCR Norte-Sur IP8, Ginebra., No publicado. Disponible en <http://www.institut-gouvernance.org/es/analyse/fiche-analyse-334.html>
- Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, *Informe especial sobre derechos humanos de las y los agentes de las corporaciones de policía*, 2009, p. 112 Disponible en <http://cdhdfbeta.cdhdf.org.mx/wp-content/uploads/2014/06/informe-policias.pdf>.
- Comisión Europea, *Guía sobre el estrés relacionado con el trabajo -¿la «sal de la vida» o «el beso de muerte»?* Luxemburgo: Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas, 2000.
- CÓRDOVA Arnaldo, *Sociedad y Estado en el mundo moderno*, Grijalbo, México, 1976.

- DAZA Félix Martín, PÉREZ BILBAO Jesús, NTP 443. *Factores psicosociales: metodología de evaluación*. Centro Nacional de Condiciones de Trabajo. Madrid, España, Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales España. Instituto Nacional de Seguridad e Higiene en el Trabajo, sin año. Disponible en http://www.insht.es/InshtWeb/Contenidos/Documentacion/FichasTecnicas/NTP/Ficheros/401a500/ntp_443.pdf.
- DELGADO Beatriz y MUÑOZ Inmaculada, *Guía de buenas prácticas en riesgos psicosociales*. España, Federación Asturiana de Empresarios FADE con financiación de la Fundación para la prevención de riesgos laborales, 2010.
- DELGADO PÉREZ Juan Damián, *Evaluación de riesgos psicosociales de la policía local en la costa occidental de la provincia de Huelva*. España, Universidad de Huelva, 2009.
- EISENMANN Charles, *Espíritu de las leyes y separación de poderes* Mélanges R. Carré de Malberg, Paris, Recueil Sirey, 1933.
- European Agency for Safety and Health at Work. *How to Tackle Psychosocial Issues and Reduce Work-related Stress*. Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities, 2002. Disponible en <https://osha.europa.eu/en/publications/reports/309>.
- FIORAVANTI Maurizio, *Estado y Constitución*, en Fioravanti, Maurizio (coord.), *El Estado moderno en Europa*. Instituciones y derecho, traducción de Manuel Martínez Neira, España, Trotta, 2000.
- GARCÍA LUNA Genaro, *Nuevo modelo de policía*, ponencia presentada en Foro Internacional Hacia un Modelo Policial para el México del Siglo XXI, Puerto Vallarta, Jalisco, 5 y 6 de agosto 2010.
- Gobierno del Distrito Federal Secretaría de Seguridad Pública del Distrito Federal. *Memoria 2007-2012*, México 2012.
- GUASTINI Riccardo. *Sobre el concepto de constitución* en varios teoría del neoconstitucionalismo, traducción Miguel Carbonell UNAM Trotta, Madrid, 1996.
- Health & Safety Executive (HSE). *The Scale of Occupational Stress*. The Bristol Stress and Health at Work Study, Contract Research Report 265/2000:212-218. HSE, 2000.
- HOBBS Thomas, *Leviatán O la materia, forma y poder de una república, eclesiástica y civil*, Fondo de Cultura Económica, México, 1986.
- IMSS. *"Factores psicosociales en el ambiente de trabajo"*, Serie de folletos de jefatura de salud en el trabajo. México, 1986.

- Instituto Mexicano para la competitividad A.C. Causa en Común A.C, *Rendición de cuentas en el Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública de los Estados y el Distrito Federal (FASP)*. México 2013. Disponible en http://imco.org.mx/wp-content/uploads/2013/08/Informe-Rendici%C3%B3n-Cuentas-FASP-060813_FINAL.pdf.
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía, *Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública (ENVIPE) 2014*, México, disponible en <http://www.inegi.org.mx/est/contenidos/proyectos/encuestas/hogares/regulares/envipe/envipe2014/default.aspx>
- Instituto Nacional de Seguridad e Higiene en el Trabajo, *Enciclopedia de salud y seguridad en el trabajo* Wolfgang Laurig y Joachim Vedder. Directores del capítulo. México Ergonomía. Disponible en <http://www.insht.es/InshtWeb/Contenidos/Documentacion/TextosOnline/EnciclopediaOIT/tomo1/29.pdf>.
- KÁRAM Adolfo, *La unificación de mandos de las policías federales en México como estrategia de seguridad pública. Hacia un nuevo modelo de policía federal en México*, Miguel Ángel Porrúa, Benemérita Universidad Autónoma de Puebla, (BUAP), México.
- LOCKE John, *Ensayo sobre el gobierno civil*, Fondo de Cultura Económica, México, 1986.
- LOZANO M, CAÑADAS G, et al. *Descripción de los niveles de burnout en diferentes colectivos profesionales*, España Aula Abierta, 36(1) 2008.
- MAGALONI Ana Laura y ELIZONDO Carlos, *La depuración de las corporaciones policiacas y el juicio de amparo*, México CIDE, 2008 p. 6 Disponible en <http://www.libreriacide.com/librospdf/DTEJ-32.pdf>
- MC MUTUAL. *Manual Básico de Prevención de Riesgos Laborales*, Madrid. Mutua de Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales de la Seguridad Social Nº 1, 2007. Disponible en http://www.mc-mutual.com/webpublica/PrestacionesServicios/actividadesPreventivas2/resources/manuales/manual_basico_es.pdf.
- MEDINA LINARES Mayolo, *Sistema Nacional de Seguridad Pública* en García Ramírez Sergio y Vargas Casillas Leticia, *Las reformas penales en los últimos años en México (1995-2000)*. Primeras jornadas sobre justicia penal México UNAM-III, 2001.

- MENDOZA MORA Carlos, *Coordinación interinstitucional y no subordinación en materia de seguridad pública* en “Confluencia XXI. Revista de pensamiento político” Núm.14. Julio-septiembre 2011.
- Ministère de l'Intérieur. *Personnels actifs de la police nationale*. Disponible en <http://en.ensp.interieur.gouv.fr/Home/Become-a-police-superintendent/Recruitment>.
- Mitofsky. *Confianza en las Instituciones*. Encuesta Nacional en Viviendas. México, Agosto 2010. Disponible en http://consulta.mx/web/images/MexicoOpina/2012/20120830_NA_Confianza_Instituciones.pdf.
- MOLOEZNİK Marcos Pablo, SHIRK David A, SUÁREZ DE GARAY María Eugenia, *Justiciobarómetro. Reporte Final. Diagnóstico integral de la Policía Municipal de Ciudad Juárez*. México. Trans-Border Institute, Colegio de la Frontera Norte, Colegio de Chihuahua, Comisión Nacional para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres, 2011. Disponible en http://justiceinmexico.files.wordpress.com/2010/07/jb-cj_report_print1.pdf.
- MORENO Bernardo, CORAL Oliver, ARAGONESES Araceli, *El Burnout, una forma específica de estrés laboral*. publicado en Buela-Casal G y Caballo V.E. “Manual de psicología clínica aplicada Madrid. Siglo XXI.
- MORENO JIMÉNEZ Bernardo, BÁEZ LEÓN Carmen, *Factores y riesgos psicosociales, formas, consecuencias, medidas y buenas prácticas*. España, Ministerio de Trabajo e Investigación, INSHT, Universidad Autónoma de Madrid, 2010.
- National Research Council *The Polygraph and Lie Detection*, Washington, 2003.
- Negra y criminal, Sección Criminología, *La cara oculta de los policías en España riesgos psicosociales en la actividad policial*, Resumen del libro disponible en <http://www.negraycriminal.com/index.php?view=ficha&idl=5675>.
- Observatorio Permanente de Riesgos Psicosociales, *Guía prevención de riesgos psicosociales en las fuerzas y cuerpos de seguridad del Estado, Guardia Civil y Policía Nacional* Madrid, España, Comisión Ejecutiva Confederal de UGT, 2010
- Observatorio Permanente de Riesgos Psicosociales, *Guía sobre el estrés ocupacional*, España, 2006.
- Observatorio Permanente de Riesgos Psicosociales, *Guía sobre síndrome de quemado, burnout*, España, 2006.

- Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, *Policía, Integridad y responsabilidad de la policía. Manual de instrucciones para la evaluación de la justicia penal*, Nueva York, 2010 Disponible en http://www.unodc.org/documents/justice-and-prison-reform/crimeprevention/The_Integrity_and_Accountability_of_the_Police_Spanish.pdf.
- Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos en México, *Diagnóstico sobre los Derechos Humanos en México*, Grupo Mundi-Prensa, México, 2003.
- OLIVARES FERRETO Edith, *Condiciones sociolaborales de los cuerpos policiales y de seguridad pública*, Fundación Friedrich Ebert, México 2011.
- Organización Internacional del Trabajo, *Enciclopedia de Salud y Seguridad en el Trabajo*, España OIT-INSHT. 2012 Disponible en http://www.ilo.org/global/topics/safety-and-health-at-work/WCMS_162039/lang--es/index.htm.
- Organización Mundial de la Salud, *Prevención del suicidio un instrumento para médicos generalistas, Trastornos Mentales y Cerebrales* Departamento de Salud Mental y Toxicomanías, Ginebra, 2000 p. 7 Disponible en: http://www.who.int/mental_health/media/general_physicians_spanish.pdf?ua=1 p. 7.
- ORTÍZ ORTÍZ Serafín, *Función policial y seguridad pública* en Juan Ramírez Marín, *Seguridad Pública y Constitución*, Editorial Porrúa, Facultad de Derecho, México, 2003.
- PANTOJA MORÁN David, *Ciencia política y análisis jurídico*, en *Estudios en homenaje al Dr. Héctor Fix-Zamudio*, UNAM, México, 1988.
- PANTOJA MORÁN David, *Reflexiones y notas en torno a una Teoría del Estado* en Varios "Lecturas de Sociología y Ciencia Política" (Ed. J. Sánchez Azcona), México, UNAM, 1975.
- PEÑALOZA Pedro José, *México a la deriva y después del modelo policiaco ¿qué?*, UNAM, México, 2012.
- Poder Ejecutivo Federal, Secretaría de Gobernación *Sexto Informe de Gobierno*, México, 2006.
- Poder Ejecutivo Federal, Secretaría de Gobernación, *Programa Nacional de Seguridad Pública 1995-2000*, México. 1996.
- Poder Ejecutivo Federal, Secretaría de Gobernación, *Programa Nacional de Seguridad Pública 2001-2006*. México. Disponible en http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=705848&fecha=14/01/2003
- Secretaría de Gobernación, *Programa Sectorial de Seguridad Pública 2007-2012 y Presupuesto de Seguridad Pública 2008* https://www.oas.org/dsp/documentos/politicas_publicas/mexico_pssp.pdf.

- RAMÍREZ VÁZQUEZ Ana Laura, *Canto de sirenas: habitar la policía con voz y cuerpo de mujer en Ciudad Juárez, 2008-2014*, tesis para obtener el grado de maestra en acción pública y desarrollo social, el Colegio de la Frontera Norte, México, 2014.
- RODRÍGUEZ ZEPEDA Jesús, *Estado de Derecho y Democracia*, cuadernos de divulgación de la cultura democrática, Instituto Federal Electoral, México 1996.
- ROUSSEAU Juan Jacobo, *El contrato social o principios de derecho político*, Porrúa, México, 2006.
- SÁNCHEZ MILLA JJ, SANZ BOU Ma, et al *Policía y estrés laboral. Estresores organizativos como causa de morbilidad psiquiátrica* España, S.E.S.L.A.P, Vol. 1 - Nº 4 2001, Disponible en http://www.seslap.com/seslap/html/pubBiblio/revista/n_4/polestres.pdf.
- SÁNCHEZ NIETO José Miguel, *Frecuencia del burnout en policías de la Ciudad de México*, México UNAM, 2011.
- Secretaría de acción sindical, salud laboral y medio ambiente *Manual de Riesgos psicosociales en el mundo laboral*, España UGT Aragón, Gobierno de Aragón, Departamento de Economía Hacienda y Empleo.
- Secretaría de Gobernación, Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública. *FOSEG 1998-2008* (en línea) Disponible en http://www.secretariadoejecutivo.gob.mx/es/SecretariadoEjecutivo/FOSEG_1998
- Secretaría de Gobernación, Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, *Informe de evaluación SUBSEMUN 2013*, México, 2013. Disponible en <http://www.secretariadoejecutivosnsp.gob.mx/work/models/SecretariadoEjecutivo/Resource/1408/1/images/InformeEvaluacionSUBSEMUN2013.pdf>.
- Secretaría de Gobernación, Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, *Encuesta institucional 2013*, México 2013.
- Secretaría de Gobernación, Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, *Encuesta institucional 2012*, México 2012.
- Secretaría de Gobernación, Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, *Sueldos de policías estatales y municipales*, México, en línea, 2011. Disponible en http://www.secretariadoejecutivosnsp.gob.mx/work/models/SecretariadoEjecutivo/Resource/347/1/images/Salarios_de_Policias_2010_y_2011_15_09%2011.pdf.
- Secretaría de Gobernación. Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública. *Recursos Federales 2012*. México, 2012. Disponible en

http://www.secretariadoejecutivo.gob.mx/work/models/SecretariadoEjecutivo/Resource/203/1/images/RECURSOS_FEDERALES_17_10_2012.pdf.

- Secretaría de Salud Laboral y Medio Ambiente de CCOO de Navarra, *Prevención de riesgos en la vía pública urbana. Cómo prevenir los riesgos laborales*. Navarra Secretaría de Salud Laboral y Medio Ambiente de CCOO de Navarra, con el financiamiento de la Fundación para la Prevención de Riesgos Laborales (FPRL), 2009. Disponible en http://www.navarra.ccoo.es/comunes/recursos/17441/pub52889_Trabajos_en_la_via_publica.pdf.
- Secretaría de Seguridad Pública, *Cuarto Informe de Labores*. México, 2004. Disponible en <https://www.yumpu.com/es/document/view/14306177/secretaria-de-seguridad-publica-cuarto-informe-de-labores>.
- Secretaría de Seguridad Pública, *Programa Nacional de Seguridad Pública 2008-2012*, México, Disponible en <http://www.ssp.gob.mx/portalWebApp/ShowBinary?nodeId=/BEA%20Repository/414002//archivo>.
- SESNSP, *Reglas de operación 2012, Subsidio para la Seguridad Pública Municipal (SUBSEMUN)* México, 2012, <http://secretariadoejecutivo.gob.mx/es/SecretariadoEjecutivo/reop2012>.
- Subsecretaría de prevención y promoción de la salud, portal electrónico “*Depresión y suicidio en México*”. México Disponible en <http://www.spps.gob.mx/avisos/869-depresion-y-suicidio-mexico.html>
- TENA GUERRERO Olivia, *Tensiones frente a la doble presencia: El caso de las mujeres de la policía de la Ciudad de México*. México CEIICH, UNAM p.7.
- TENA GUERRERO Olivia, *Acoso, tiempo, poder y salud de las mujeres en la policía del Distrito Federal: Avances de investigación*. Proyecto financiado por el programa PAPIIT IN307810 Investigación realizada con el apoyo de la Dirección de Derechos Humanos de la Secretaría de Seguridad Pública del Distrito Federal, 2013.
- TENA GUERRERO Olivia, Pertenencia Institucional: Universidad Nacional Autónoma de México, Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades. Título de la ponencia: “*Tensiones frente a la doble presencia: El caso de las mujeres de la policía de la Ciudad de México*”.

- TENA GUERRERO Olivia, *Strategies to reconcile domestic and paid work duties in Mexican police women: A stepping stone to gender equality?*. Bogotá, Acta Colombiana de Psicología, 16 (2), 81-91. 2013.
- TENA GUERRERO, Olivia, *Strategies to reconcile domestic and paid work duties in Mexican police women: A stepping stone to gender equality?*. Acta Colombiana de Psicología, 16 (2), 81-91. Seagram, B C., & Stark-Adamec, C. (1992). Women in Canadian urban policing: Why Are they leaving? *Police Chief*, 59 (10), 122-128. O'Hara, M. (2009). Female police officers in Ireland: Challenges experienced in balancing domestic care responsibilities with work commitments and their implications for career advancement. *Irish Journal of Public Policy*, 3 (2), 11-17.
- TREJO SÁNCHEZ Karina, *Por la salud ocupacional, una propuesta de reformas a la Ley Federal del Trabajo* en "El Cotidiano" México 2013. Disponible en <http://www.elcotidianoenlinea.com.mx/pdf/17808.pdf>.
- Unión General de Trabajadores Comisión Ejecutiva Confederal, *Informe RPS Fuerzas Y Cuerpos de Seguridad del Estado*, España, 2011.
- URIARTE Edurne, *Introducción a la ciencia política*, Tecnós, España, 2002.
- VALLES José María, *Ciencia Política una introducción*, Ariel, Barcelona, 2003.
- VILLALOBOS Joaquín, *Bandidos, Estado y ciudadanía*, en Revista Nexos enero 2015, México.
- WEBER Max, *Economía y sociedad*, México, FCE, 1983.
- WOLFGANG Abendroth y LENK Kurt, *Introducción a la ciencia política*, Anagrama, Barcelona, 1971.
- World Health Organization. *Figures and facts about suicide* (Doc. WHO/MNH/MDB/99.1). WHO: Geneva.1999.
- YAGÜE CABRERIZO Marcelino, *Psicología Policial*. Noviembre, nº 60, 1994 En línea, <http://www.papelesdelpsicologo.es/vernumero.asp?id=646>.

INFORMES DE GOBIERNO

- Informe de gobierno Aguascalientes.
- Informe de gobierno Baja California.
- Informe de gobierno Baja California Sur.
- Informe de gobierno Campeche.
- Informe de gobierno Chiapas.
- Informe de gobierno Chihuahua.
- Informe de gobierno Coahuila.
- Informe de gobierno Colima.
- Informe de gobierno Distrito Federal.
- Informe de gobierno Durango.
- Informe de gobierno Guanajuato.
- Informe de gobierno Guerrero.
- Informe de gobierno Hidalgo.
- Informe de gobierno Jalisco.
- Informe de gobierno México.
- Informe de gobierno Michoacán.
- Informe de gobierno Morelos.
- Informe de gobierno Nayarit.
- Informe de gobierno Nuevo León.
- Informe de gobierno Oaxaca.
- Informe de gobierno Puebla.
- Informe de gobierno Querétaro.
- Informe de gobierno Quintana Roo.
- Informe de gobierno San Luis Potosí.
- Informe de gobierno Sinaloa.
- Informe de gobierno Sonora.
- Informe de gobierno Tabasco.
- Informe de gobierno Tamaulipas.
- Informe de gobierno Veracruz.
- Informe de gobierno Yucatán.

- Informe de gobierno Zacatecas.

LEGISLACIÓN Y ACUERDOS

- ACUERDO 03/XXVIII/10 del Consejo Nacional de Seguridad Pública en su Vigésima Octava Sesión. 16/06/2010.
- Acuerdo 06/II-SE/2012 tomado durante la II Sesión Extraordinaria del CNSP del 2 de agosto de 2012.
- ACUERDO 10/XXX/11 Aprobados por el Consejo Nacional de Seguridad Pública en su Trigésima Primera Sesión celebrada el 31 de octubre de 2011.
- Acuerdo 26/98 de la V sesión del Consejo Nacional de Seguridad Pública del 25 de agosto de 1998.
- Acuerdo 53/2013 por el que se crea el Centro de Atención y Canalización Psicológica publicado el 15 de agosto de 2013 en la Gaceta Oficial del Distrito Federal.
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- Ley de Seguridad del Estado de México.
- Ley de Seguridad Pública del Distrito Federal.
- Ley de Seguridad Pública del Estado de Baja California.
- Ley de Seguridad Pública del Estado de Campeche.
- Ley de Seguridad Pública del Estado de Guanajuato.
- Ley de Seguridad Pública del Estado de Puebla.
- Ley de Seguridad Pública del Estado de Quintana Roo.
- Ley de Seguridad Pública del Estado de Sinaloa.
- Ley De Seguridad Pública Del Estado de Tlaxcala.
- Ley De Seguridad Pública Del Estado de Yucatán.
- Ley de Seguridad Pública para El Estado de Durango.
- Ley de Seguridad Pública para El Estado de Hidalgo.
- Ley de Seguridad Pública para El Estado de Jalisco.
- Ley de Seguridad Pública para El Estado de Nuevo León.
- Ley de Seguridad Pública para El Estado de Oaxaca.
- Ley de Seguridad Pública para el Estado de Querétaro.
- Ley De Seguridad Pública Para El Estado de Sonora.

- Ley De Seguridad Pública Para El Estado de Tabasco.
- Ley De Seguridad Pública Para El Estado de Tamaulipas.
- Ley del Sistema de Seguridad Pública del Estado de Morelos.
- Ley del Sistema de Seguridad Pública del Estado de Coahuila De Zaragoza.
- Ley del Sistema de Seguridad Pública del Estado De Michoacán de Ocampo.
- Ley del Sistema de Seguridad Pública del Estado de San Luis Potosí.
- Ley del Sistema de Seguridad Pública para el Estado de Colima.
- Ley del Sistema Estatal de Seguridad Pública Chiapas.
- Ley del Sistema Estatal de Seguridad Pública Chihuahua.
- Ley del Sistema Estatal de Seguridad Pública de Aguascalientes.
- Ley del Sistema Estatal de Seguridad Publica de Baja California Sur.
- Ley Del Sistema Estatal De Seguridad Pública de Zacatecas.
- Ley del Sistema Estatal de Seguridad Pública Nayarit.
- Ley Del Sistema Estatal De Seguridad Pública para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave.
- Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia.
- Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública.
- Ley General que Establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública.
- Ley Número 281 de Seguridad Pública del Estado de Guerrero.

SOLICITUDES DE INFORMACIÓN PÚBLICA

- Solicitud de información Infomex DF folio 0109000133814.
- Solicitud de información pública con folio 0109000140114.
- Solicitud de información pública con folio 0109000150014.
- Solicitud de información pública con folio 2210300021113.
- Solicitud de información pública con folio 0000700010913.
- Solicitud de información pública con folio 0000700154313.
- Solicitud de información pública con folio 0109000133714.
- Solicitud de información pública con folio 0109000149614.
- Solicitud de información pública con folio 0109000149914.
- Solicitud de información pública con folio 0109000150114.
- Solicitud de información pública con folio 0109000150114.

- Solicitud de información pública con folio 0109000150214.
- Solicitud de información pública con folio 0109000157914.
- Solicitud de información pública con folio 0109000160814.
- Solicitud de información pública con folio 0109000168914.
- Solicitud de información pública con folio 0109000168914.
- Solicitud de información pública con folio 0413100007313.
- Solicitud de información pública con folio 0413100044912.
- Solicitud de información pública con folio 2210300057014.

NOTAS PERIODÍSTICAS.

- AMBROGI DOMÍNGUEZ Andrea, *No más policías zombies*. Opinión, en Excelsior Disponible en <http://www.excelsior.com.mx/opinion/andrea-ambrogi-dominguez/2014/10/05/985218>.
- BAPTISTA Diana, Cuestionan en la PF examen de control en Mural Guadalajara, 08 junio 2013. Disponible en: <http://mural-guadalajara.vlex.com.mx/vid/cuestionan-examen-control-439925630>.
- CORONA Juan y GARDUÑO Roberto, *Muerden policías dizque para gasolina* en Reforma, 15 de septiembre de 2014. En línea, disponible en “<http://www.reforma.com/aplicaciones/articulo/default.aspx?id=340391#ixzz3GYQwdNVI>”.
- CRUZ Francisco, *4° día de paro laboral: policías estatales pagan por sus uniformes, denuncian pésimas condiciones laborales* en NNS Oaxaca, Información minuto a minuto, en línea disponible en <http://www.nssoaxaca.com/policiaca/30-general/98587-4ddia-de-paro-laboral-policias-estales-pagan-por-sus-uniformes-denuncian-pesimas-condiciones-laborales>.
- Diario de Guerrero, *Empleados de la PGJE siguen exigiendo las dotaciones complementarias federales*. En línea publicado el 25 de noviembre de 2010 en <http://blogdiariodeguerrero.blogspot.mx/2010/11/empleados-de-la-pgje-siguen-exigiendo.html>.
- DÍAZ Gloria Leticia, *Policía Federal: vergüenzas ocultas*, en Proceso, julio 2014, disponible en: <http://www.noticiasnet.mx/portal/oaxaca/roja/operativos/221540-policia-federal-vergüenzas-ocultas>.

- DUARTE Erika, *Otorgarán 10 mil créditos para vivienda a policías auxiliares* La Jornada, miércoles 18 de mayo 2005, capital. En línea, Disponible en <http://www.jornada.unam.mx/2005/05/18/index.php?section=capital&article=041n3cap>
- El Sol del Parral, *Policías preventivos tienen que comprar uniforme*, El Sol de México, 5 de julio de 2014, en línea disponible en: <http://www.oem.com.mx/oem/notas/n3453591.htm>.
- El Universal, recuperado en Diario de San Luis, *Esto no es trabajo, es esclavitud, se quejan policías federales en Michoacán*, 19 marzo 2014, En línea disponible en: <http://pulsoslp.com.mx/2014/03/19/esto-no-es-trabajo-es-esclavitud-se-quejan-policias-federales-en-michoacan/#sthash.4r5QB7cH.pTQj2Obx.dpuf>
- FONDEVILA Gustavo, *Policías atropellados en el Distrito Federal*, en Reforma, 13 octubre 2014, disponible en <http://www.reforma.com/aplicaciones/editoriales/editorial.aspx?id=38096#ixzz3IWu4dCEL>.
- France Soir. 100% numerique L'info continue Portal Electrónico Police - *Le Service de soutien psychologique opérationnel (SSPO)*. Portal electrónico disponible en <http://www.francesoir.fr/actualite/societe/police-service-soutien-psychologique-operationnel-sspo-28360.html>.
- HERNÁNDEZ Cristina *Venden sin control uniformes policiales* en Reforma, 05 de octubre 2014, Disponible en: <http://www.reforma.com/aplicaciones/articulo/default.aspx?id=358188#ixzz3GYJ8GEsj>.
- La Croix. *Les policiers se confient davantage aux psychologues*. Actualité France 26/1/10. Portal electrónico disponible en http://www.la-croix.com/Actualite/France/Les-policiers-se-confient-davantage-aux-psychologues-_NG_-2010-01-27-601541.
- La red 21, comunidad. *Sindicato de Policías pide atención psicológica por suicidio de 5 efectivos* Portal electrónico, 26 de noviembre 2013 Disponible en <http://www.lr21.com.uy/comunidad/1144747-sindicato-de-policias-pide-atencion-psicologica-por-suicidio-de-5-efectivos>.
- LÓPEZ Yáscara, *Debilitan a policías jornadas de 24 horas*, en Reforma justicia. Domingo 28 de septiembre.
- MARISCAL Ángeles y BALBOA Juan, *Detienen al ex procurador chiapaneco Montoya Liévano por asociación delictuosa y peculado*. En línea. La Jornada San Luis nota del 6 de noviembre de 2001 disponible en <http://www.lajornadasanluis.com/2001/11/07/051n1est.html>.

- MEMBREÑO Tania, SALGUERO Marcos y BARAHONA Juan C. *Alerta por suicidio de policías*, la prensa gráfica, 11 enero 2013. Portal electrónico, disponible en <http://www.laprensagrafica.com/alerta-por-suicidios-de-policias>.
- MOLOEZNIK Marcos Pablo, *Balance de la gestión a cargo de Vicente Fox Quesada: Reflexiones sobre alternancia política y cultura de la legalidad, justicia penal y derechos humanos en México* en "Revista Letras" # 5, septiembre de 2007. Guadalajara, 11 de septiembre de 2007. Disponible en <http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:SNP50gNnIGQJ:cuci.udg.mx/letras/sitio/index.php/-revista-numero-05-otono-septiembre-2007-marzo-de-2008%3Fdownload%3D59+&cd=6&hl=es&ct=clnk&gl=mx>.
- Periodistalibre.com Mendoza: *Alarma en el Ministerio de Seguridad por el suicidio de 7 policías en 5 meses* Diario Argentina Portal electrónico. Disponible en: <http://www.periodistalibre.com/informacion/ampliado.asp?idinfo=2562>.
- VIALE TOLEDO Oscar. *En un mes se quitan la vida tres uniformados*, "La Crónica", Ciudad Fecha: 2013-05-09 | Hora de creación: 21:50:05, México, en línea <http://www.cronica.com.mx/notas/2013/751589.html>.