

UNIVERSIDAD DE LA POLICÍA DE LA CIUDAD DE MÉXICO

---

---

DOCTORADO EN SEGURIDAD CIUDADANA

**DEMOCRATIZACIÓN DE LA EVALUACIÓN DEL DESEMPEÑO POLICIAL. UNA  
PROPUESTA DE APROXIMACIÓN A LA SEGURIDAD CIUDADANA**

DESMONOPOLIZACIÓN EVALUATIVA DE LA POLICÍA PREVENTIVA  
DE LA CIUDAD DE MÉXICO

**MTRO. ÁNGEL MARTÍNEZ MARTÍNEZ**

PARA OBTENER EL GRADO DE DOCTOR EN SEGURIDAD CIUDADANA

ASESORA

**DRA. ANAHY RODRÍGUEZ GONZÁLEZ**

COMITÉ TUTORIAL

**DR. RAÚL CANSECO ROJANO**

PRESIDENTE

**DRA. GEORGINA CÁRDENAS ACOSTA      DRA. ANAHY RODRÍGUEZ GONZÁLEZ**

SECRETARIA

VOCAL

OCTUBRE 31, 2023

## **Agradecimientos.**

Agradezco profundamente a cada uno de los Docentes que participaron en el Doctorado en Seguridad Ciudadana, por su paciencia y por compartir sus conocimientos tan generosamente. A las distintas autoridades de la Universidad de la Policía de la Ciudad de México, por su apoyo incondicional y su gran ejemplo de compromiso y tenacidad.

Agradezco especialmente a la Doctora Anahy Rodríguez González, por guiarme en el proceso de elaboración de la presente investigación, por sus consejos y sobre todo por su disposición y el tiempo que dedico en mi guianza.

Agradezco también al Doctor Julio Cesar Hernández Monjaraz, al Doctor Raúl Armando Canseco Rojano, a la Doctora Georgina Cárdenas, al Doctor Mario Alejandro del Olmo Vignettes, al Lic. Miguel Garza, a la Maestra Graciela Olvera, a la Maestra Alejandra Mohor, a la Licenciada María Elena Morera Mitre, al Maestro Guillermo Reyes Hernández, al Lic. Juan Carlos Bastar Gómez, a todos ellos por su apoyo incondicional y sin los cuales esta investigación no habría sido posible.

Agradezco profundamente a mi familia, pero sobre todo a Dios, por estar conmigo en cada momento, aún en los más difíciles.

## **Resumen.**

En la actualidad, en la Ciudad de México se vive un momento de transición en el cual se transita de un modelo policial de Seguridad Pública a uno de Seguridad Ciudadana, por ello, en este momento conviven principios propios de ambos modelos policiales, lo que hace propicio impulsar cambios que nos aproximen al modelo policial a que aspiramos y necesitamos. Y es que en la actualidad en la Secretaría de Seguridad Ciudadana de la Ciudad de México se cuenta con un sistema de Evaluación del Desempeño Policial acotado toda vez que principios como la transparencia, responsabilización y rendición de cuentas no representan su principal objetivo, así mismo, principios democráticos como evaluaciones externas y la participación ciudadana no son considerados a cabalidad, ante esta realidad, se propone un mecanismo de evaluación externa mediante grupos interdisciplinarios, con una distinción de las evaluaciones dirigidas al personal policial y las dirigidas a la institución policial. Esto permitiría superar la monopolización evaluativa del desempeño policial, provocando un impacto en el modelo policial actual, orientándolo a la seguridad ciudadana.

**Palabras Clave:** Seguridad ciudadana, evaluación externa, desempeño policial, modelo policial y desmonopolización evaluativa.

## **Abstrac.**

At present, in Mexico City there is a moment of transition in which it moves from a police model of Public Security to one of Citizen Security, for this reason, at this moment the principles of both police models coexist, which makes propitious to promote changes that bring us closer to the police model to which we aspire and need. And it is that currently in the Secretary of Citizen Security of México City there is a limited Police Performance Evaluation system since principles such as transparency, accountability, and accountability do not represent its main objective, likewise , democratic principles such as external evaluations and citizen participation are not fully considered, given this reality, an external evaluation mechanism is proposed through interdisciplinary groups, with a distinction between evaluations directed at police personnel and those directed at the police institution. This would make it possible to overcome the evaluative monopolization of police performance, causing an impact on the police model, orienting it towards citizen security.

**key words:** Citizen security, external evaluation, police performance, police model and evaluative demonopolization.

## Índice.

Introducción.....	5
Capítulo 1. La seguridad pública y la seguridad ciudadana.....	7
1.1 Conceptualización la seguridad pública y la seguridad ciudadana.....	8
1.2 Conceptualización de la seguridad pública.....	10
1.3 Conceptualización de la seguridad ciudadana.....	18
1.3.1 Plan Nacional de Desarrollo.....	20
Capítulo 2. La seguridad pública y la seguridad ciudadana como modelos policiales.....	25
2.1 Clasificación del Modelo Policial.....	27
2.1.1 Clasificación desde la teoría de Francesc Guillén Lasierra.....	28
2.1.1 Clasificación desde la teoría de Soufiane Ouaraab Essadik.....	33
2.1.2 Otras clasificaciones del modelo policial.....	34
Capítulo 3. Modelo Policial en la Ciudad de México.....	43
3.1 Modelo Nacional de Policía y Justicia Cívica.....	43
3.2 Plan Integral de Seguridad Ciudadana.....	47
3.3 Policía Preventiva de la Ciudad de México.....	50
3.3.1 Modelo de la Policía Preventiva de la Ciudad de México según sus funciones.....	51
3.4 Modelo de la Policía Preventiva de la Ciudad de México desde su Sistema de evaluación de Desempeño.....	55
3.4.1 La evaluación del modelo de seguridad pública en la Ciudad de México.....	56
Capítulo 4. Líneas estratégicas para un Sistema Democrático de Evaluación del desempeño Policial en la SSC.....	63
4.1 Desmonopolización de la evaluación del desempeño policial.....	64
4.2 Evaluación del desempeño policial con principios democráticos.....	68
4.3 La Transparencia y la rendición de cuentas como instrumentos de legitimación y vinculación con las y los ciudadanos.....	72
4.4 Observación de la gestión policial y su orientación a la seguridad ciudadana.....	73
4.5 De la conformación de los Grupos Multidisciplinarios de Evaluación de Desempeño Policial.....	75
Discusión.....	77
Conclusiones.....	82
Bibliografía.....	86
Anexos.....	90

## **Introducción.**

De las necesidades que deben ser satisfechas en el ser humano para que este pueda subsistir, se han establecido diferentes categorías, obedeciendo primordialmente a su grado de importancia en la supervivencia humana. De esta suerte, Maslow establece cinco categorías organizadas en una pirámide, en cuya base se encuentran las necesidades fisiológicas y en su cima se encumbran las necesidades de autorrealización (CETYS, 2021, pág. s/n); es una suerte de representación progresiva en la satisfacción de las necesidades, sin que la siguiente pueda ser satisfecha sin que la anterior lo haya sido, es decir, la necesidad de seguridad que ocupa el segundo peldaño de la pirámide no puede ser satisfecha sin que lo hayan sido ya las necesidades fisiológicas. De esta forma, el ser humano no puede llegar a su autorrealización, a su mejor y más amplio desarrollo, si antes no han sido provistas sus necesidades de seguridad.

Lo que se ha pretendido con el anterior argumento, es en un primer momento, reconocer la importancia de la seguridad para el desarrollo humano y en un momento posterior, observar a la seguridad humana como una necesidad. Y esto es necesario, porque existen diferentes formas de abordar la seguridad, desde diferentes enfoques y perspectivas teóricas, pero se considera prudente, identificarla como un fenómeno de carácter social y estrictamente humano, que le pertenece a cada persona por el solo hecho de serlo, como esencia de su existencia, tal como lo es el derecho al respeto y salvaguarda de su integridad física. Es entonces, que surge un tercer momento en el que la seguridad adquiere una calidad de derecho humano, como una premisa básica sin la cual no se puede asegurar la supervivencia y desarrollo de las personas.

Por otro lado, al abordar a la seguridad desde un enfoque humano, adquiere una calidad amplia, como seguridad humana, es decir, como un concepto multidimensional que rompe con los paradigmas tradicionalistas de la seguridad generalmente de origen estatocéntrico. La seguridad humana es confeccionada como una consecuencia lógica de la búsqueda del desarrollo humano que tiene lugar en la última década del siglo XX. Y cada vez que se analiza la seguridad en cada uno de sus diferentes momentos históricos, adquiere una mayor complejidad para una aproximación investigativa. Solo para aclarar esta afirmación, baste decirse que durante la edad media el señor feudal estaba obligado a proveer de seguridad a la integridad de sus siervos, la propiedad empieza a ser protegida con la configuración del Estado moderno liberal de derecho. La progresividad del Estado, los derechos humanos, la democracia, entre otros valores estatales no detiene su evolución, siempre en aras de perfeccionarse.

Ante esta complejidad y construcción evolutiva e histórica de la seguridad, en el primer apartado se revisan dos conceptos fundamentales: la seguridad pública y la seguridad ciudadana. La seguridad pública construida desde una visión de carácter estatal y como un servicio público que emana necesariamente de este. Por otro lado, la seguridad ciudadana, como un concepto de reciente configuración, que surge casi de manera simultánea con la seguridad humana y que forma parte importantísima de esta, sin llegar a ser tan amplia y sin dejar de lado que en la actualidad se ha entendido a este tipo de seguridad como un modelo de policía.

Esta construcción técnica, jurídica, teórica y simbólica de la seguridad con diferentes momentos o estadios evolutivos, ha tenido una repercusión inevitable en el diseño de la institución policial, de tal forma que podemos observar organizaciones policiales propias

de Estados totalitarios o dictatoriales, así como modelos de policía propios de Estados democráticos. Si bien, en la construcción de un modelo policial es inevitable la participación del Estado, también debe ser inevitable la participación ciudadana, solo de esta forma se obtendría un modelo policial con características democráticas. Con base en las anteriores reflexiones, en el primer apartado de la esta investigación se abordan diferentes modelos de policía, así como sus principales determinantes.

El desarrollo conceptual de la presente investigación, una vez revisados los principales modelos policiales que se han documentado en el orbe, se revisa el modelo de policía que se ha configurado en la Ciudad de México, específicamente el que conforma la Policía Preventiva de la Ciudad de México. Finalmente, en el último apartado se busca plantear en su justa medida, la importancia de la evaluación de la policial, no solo en sus procesos administrativos y operativos internos, sino como una evaluación de carácter externo, construida desde grupos interdisciplinarios evaluativos.

El paradigma investigativo que ha dirigido la presente investigación obedece a la teoría de las ciencias postulado por Mario Bunge, el cual establece una clasificación en que divide a la ciencia en dos dimensiones: Ciencias formales y ciencias fácticas. Las primeras de ellas, existen únicamente en el plano cognitivo y sus objetos de estudio son abstractos, en tanto que las ciencias fácticas intervienen en la realidad y pretende solucionar problemas a que se enfrenta la humanidad en el mundo tangible. Sociológicamente, la explicación de la naturaleza y efectos de las relaciones de actores esenciales de la seguridad pretende impactar mediante una investigación de corte propositivo en dichas variables, tratando de mejorarlas y con ello mejorando el servicio de seguridad ciudadana y con ello contribuir con el desarrollo humano.

Los objetivos que se han pretendido son primeramente elaborar un marco conceptual de la seguridad, específicamente de la seguridad pública y de la seguridad ciudadana, así como la materialización de estos tipos de seguridad en modelos policiales. Para tal efecto, también se revisan los modelos policiales reconocidos en el estado del arte, para finalmente incidir en el modelo policial de la Ciudad de México. Esta revisión a permitido proponer la creación de una evaluación del desempeño policial de carácter externo, así como algunas de las características esenciales que deben caracterizar a esta evaluación que se propone, ya que la hipótesis de trabajo se plantea como sigue: Con un sistema de evaluación del desempeño policial en la CDMX de carácter integral y con una activa participación ciudadana en dicho sistema, se impulsaría la adopción del modelo policial de seguridad ciudadana, haciendo más eficiente a las y los policías frente a la sociedad.

## Capítulo 1. La seguridad pública y la seguridad ciudadana.

Sin duda, la seguridad pública y la seguridad ciudadana son asuntos que forman parte de la agenda gubernamental y política no solo en México, sino de diferentes Estados y aún regiones. El tema de la seguridad en general sigue formando parte esencial de los retos que hasta la actualidad no han podido ser resueltos en su totalidad. La movilidad y dinámica delictiva, en la que mientras algunos delitos desaparecen, muchos más surgen como nuevas prácticas ilícitas, requiere que la seguridad también deba ser reinventada, con nuevas formas de entenderla y construirla. Y es que los paradigmas tradicionales con los que se explica y construye la seguridad han sido rebasados.

El incidir en análisis simplistas, nos puede llevar debate reduccionista, que desde los años 90's tiene lugar, al creer que el aumento de la pena o la militarización o incremento del poder de fuego pueden dar cuenta de esta problemática compleja (G. Eissa, 2015, pág. 7).

Bajo este orden de ideas los nuevos requerimientos para construir y entender la seguridad reclaman de una visión amplia, que pueda integrar las diferentes aristas que la componen, con base en la actividad investigativa que permita un abordaje teórico y científico, que pueda servir de base para una nueva concepción de la seguridad. Esta visión amplia, requiere un estudio de las tendencias locales e internacionales que están innovando al respecto, no solo en cuanto acciones materializadas de planes y proyectos previos, sino también en cómo se comprende y conceptualiza a la seguridad desde diferentes enfoques y contextos, identificando la forma en que se han superado esquemas que han adquirido una calidad de obsoletos y simplistas.

Por ello, el problema del delito y la violencia debe entenderse como un fenómeno social multicausal, y se debe buscar una mirada integradora y compleja que no se limiten al debate sobre el monto de las penas del Código Penal o la militarización y que integre principios democráticos (G. Eissa, 2015, pág. 7).

En esta tesitura, es importante revisar conceptos que nos permitan reflexionar respecto de cómo fueron construidos, desde la teoría estatal y jurídica, también desde su dimensión social y cultural, para seguidamente debatir el concepto de seguridad ciudadana, diferenciado no sólo del de seguridad pública, sino también del de política de defensa, en tanto que ambos están dirigidos a problemáticas de naturaleza diferentes. También se debe reflexionar respecto de aquellas teorías denominadas tradicionales y los nuevos paradigmas integrales que abordan estos problemas desde un punto de vista más complejo. No se debe perder de vista que una política integral de seguridad ciudadana, excede a la policía, a la justicia, al sistema penal, a la inteligencia criminal y otras acciones Estatales que pretenden alcanzar la seguridad, entrando en áreas como la participación ciudadana y democracia.

Ante la complejidad de la seguridad, ésta debe ser primero conceptualizada y comprendida, solo así se estará en posibilidad de explicar sus vínculos, sus interacciones, como interviene en la vida pública y la afectación o influencia que se ejercen mutuamente. Este entendimiento de la seguridad, en primera instancia nos permitirá identificar sus alcances y su nivel desarrollo jurídico y democrático desde los enfoques académicos, jurídicos y sociales. Indudablemente, la seguridad es un asunto colectivo, que debe ser atendido desde lo multilateral, en que los diferentes sectores

sociales deben participar, por tanto, el desarrollo democrático juega un papel especialmente importante, ya que, aunque los sectores sociales tengan la intención de participar en una producción de la seguridad multilateral, no es posible cuando el Estado se asegura para sí, todas las funciones y atribuciones respecto de esta. A continuación, se abordarán dichos conceptos.

### **1.1 Conceptualización la seguridad pública y la seguridad ciudadana.**

La seguridad puede ser abordada desde múltiples enfoques y dimensiones, sin embargo, para los fines de la presente investigación, se consideran el enfoque jurídico y de los derechos humanos desde el cual se debe conceptualizar y argumentar respecto de la seguridad pública y la seguridad ciudadana. Este abordaje busca presentar las diferentes posturas jurídicas y de derechos humanos desde las que la seguridad pública y la seguridad ciudadana pueden tener una aproximación. Y es que, “definir en materia jurídica es ceñir en los límites estrechos de una fórmula compendiosa el ámbito o dominio, los límites, la naturaleza, la extensión y los caracteres de la seguridad frente a sus congéneres del sistema del derecho” (Enciclopedia Jurídica, 2020, pág. s/n)

La seguridad en sí misma contiene una importante carga jurídica. Este componente la ubica en diferentes facetas del Estado moderno, de hecho, es uno de los motivos por los cuales se constituye el Estado. “De acuerdo con la teoría liberal, la seguridad se constituye como la esencia y el deber ser del Estado” (Montero, 2012, pág. 3). Y es que el deber hacer del gobierno debe identificarse como el deber ser del Estado. Gobernar según el principio de la razón, es actuar de modo que el Estado pueda (...) ser sólido y permanente, pueda llegar a ser rico y pueda llegar a ser fuerte frente todo lo que lo amenaza con destruirlo (Foucault, 2007, pág. 19), en este caso todo lo que vulnera su seguridad, pero no como grupo hegemónico, sino como ente democrático y representativo.

Los reclamos sociales por una mejor seguridad, hacen notable las condiciones intrínsecas y extrínsecas que regulan al Estado. Entendiendo primeramente a las condiciones extrínsecas como a la base jurídica sobre la cual es construido el Estado, el claro ejemplo de ello es la constitución política, que supone la base jurídica sobre la cual el órgano estatal es configurado; supone también una norma jurídica superior a cada uno de los poderes de la unión. Las limitantes extrínsecas son una estructura jurídica sobre la cual descansa el ejercicio gubernamental que lo regula, fuera de este orden previo y superior al Estado tiene lugar los ejercicios que lamentablemente recaen en el totalitarismo.

(...) las limitantes extrínsecas se constituyen por el marco jurídico, especialmente por la norma jurídica fundamental, que se supone anterior al Estado, es decir, la base de derechos y obligaciones sobre la cual se construye y que la misma norma jurídica, una vez observada, define al Estado como legítimo, y por lo contrario, cuando se extralimita o no cumple con el deber hacer, en este caso, específicamente de algún servicio público o en la tutela o protección de alguna libertad o derecho (Foucault, 2007, pág. 25).

Un gobierno democrático, como materialización de la figura administrativa y jurídica que regula la norma jurídica fundamental, es decir, las limitaciones extrínsecas, se ven aderezadas por una autolimitación, por una intrinsección autoimpuesta. Esta limitación adquiere fuerza mediante un entramado institucional con entes que se encargan de



observar la actividad gubernamental, que se materializan en las Comisiones de Derechos Humanos, las contralorías y en la actualidad con mecanismos de transparencia y rendición de cuentas. Otra de las figuras que adquieren su razón de ser dentro de esta autorregulación es la participación ciudadana, que permite un acercamiento ciudadano a los quehaceres gubernamentales, a que estos sean observados y en su caso cuestionados.

(...) las regulaciones o limitaciones intrínsecas, que son propiamente los mecanismos de autorregulación, es decir, límites que el Estado se impone a sí mismo. De rebasarse estas limitantes o carecer de regulación interna que vigile alcanzar objetivos alineados al deber hacer, no colocan al gobierno como ilegítimo o como desterrado de su naturaleza, sino torpe, inadaptado, que no hace lo que conviene (Foucault, 2007, pág. 26).

Así, el Estado de la razón o razonable es aquel que se opone al autoritarismo, a la opacidad, a la informalidad o discrecionalidad. Si bien los mecanismos de limitación intrínseca contribuyen mediante la regulación para erradicar las condiciones antes mencionadas, una observación interna, realizada por el Estado de sí mismo, es muy cuestionable, ya dentro de la lógica de la justicia no se puede ser juez y parte, las decisiones que tome respecto de sí mismo lo beneficiarían casi bajo cualquier circunstancia. Para que la autorregulación tenga un efecto positivo, debe ser complementada por la transparencia, la rendición de cuentas y la participación ciudadana.

Unas veces que se han descrito las limitantes intrínsecas y extrínsecas que regulan al Estado, y como se ha mencionado con anterioridad, existen diferentes formas de abordar la seguridad, diferentes formas de entenderla y conceptualizarla. Por ejemplo, puede ser vista como una necesidad básica y sin la cual no se puede garantizar la subsistencia y pleno desarrollo de la persona; puede ser vista también como un derecho humano, inherente a toda persona por el solo hecho de serlo. Puede ser vista como un servicio público a cargo del Estado, que da razón de ser y deber hacer. Pero aunado a estos enfoques también puede ser vista como una forma de gobierno, es decir, las características que asumirá al aparato estatal y/o gubernamental de tal forma que se brinden condiciones sociales en las que la persona esté lo menos expuesta a peligros, riesgos o daños.

(...) la seguridad es un concepto que nace junto al liberalismo, y se refiere a una forma de gobernar con el objetivo de garantizar que los individuos o la colectividad estén expuestos lo menos posible a los peligros, lo que lleva a la implementación de procedimientos de control, coacción y coerción (Foucault, 2007, pág. 47).

Con base en lo que se mencionó con anterioridad, se puede afirmar que la regulación del desempeño estatal reside en la democracia, independientemente de la autorregulación, es sumamente importante que haya lugar a una regulación no perteneciente al aparato estatal mediante una participación ciudadana activa, que permita una coproducción de seguridad en la que su esencia sea la protección de las personas y con ello se provea de un equilibrio estatal de pesos y contrapesos, en el que no se sacrifique a las personas para colocar a la vigilancia y el control como fines últimos de la seguridad. Es importante destacar que la seguridad no tiene como principal fin la restricción, sino más bien la

garantía de derechos, es decir, no es propio de un Estado razonable el sacrificio de derechos de las personas con el argumento de mantenerlo seguro, es más bien proveer de condiciones sociales en las que el Estado de derecho tenga una vigencia plena y no pueda ser trastocado en aras del orden público.

Ahora bien, una de las formas en que se materializa el gobierno es mediante sus instituciones, es decir, sus secretarías de Estado órganos jurisdiccionales, órganos reguladores coordinados, entre otros, que dan lugar a prácticas sociales sin la cuales el aparato estatal no puede cumplir con sus funciones básicas. Cada secretaría contribuye en diferentes áreas sociales que buscan dar respuesta a necesidades sociales median programas y planes, que en ocasiones adquieren la calidad de políticas públicas. Cabe destacar que las secretarías que buscan un desarrollo social dependen del poder ejecutivo y para el caso de la seguridad pública no es la excepción. También debe resaltarse que dentro de las actividades que realizan las secretarías de Estado algunas de ellas son de un carácter más sensible y esencial, tales como la salud, la educación, el empleo y por supuesto la seguridad pública.

La seguridad pública constituye un aspecto esencial de la seguridad integral del Estado, al cual le ha sido otorgado por la sociedad fundante misma, es un poder de salvaguarda de los intereses de todas las personas que integran dicha comunidad, y que encarna esencialmente en una persona recibe el nombre genérico de policía. Este personaje materializa una forma de poder estatal dispuesto a limitar, por vía reglamentaria y sujeto a revisión judicial, determinados derechos subjetivos, con beneficio a la salubridad, a la seguridad y a la ética social (Gamboa & Valdez, 2004, pág. 3)

Y es que algunas actividades que llevan a cabo secretarias de estado que proveen de servicios de salud, educación, empleo, desarrollo económico, etc., no pueden proporcionar dichos servicios a cabalidad sino se cuenta con el ambiente de seguridad propicio para ello. Solo por citar un ejemplo, los niveles de inseguridad y violencia que rodean a centros educativos están íntimamente ligados con la deserción escolar y a su vez esta se encuentra relacionada con la delincuencia juvenil. No es la intención, con el anterior argumento, explicar las causas de la deserción escolar o de las que dan origen a la delincuencia juvenil; sin embargo, existe una relación innegable entre estas y la eficacia con la que se provee de seguridad pública. Al efecto y en caso de interesarle al lector conocer más al respecto, existen diversas investigaciones en México, que versan al respecto.

Después de las anteriores reflexiones, corresponde el turno de hacer una revisión de forma en que se define a la seguridad pública y la seguridad ciudadana desde la norma jurídica, es decir cómo se construyan desde una visión legislativa, como se terminan su naturaleza y alcances. Es esencial plantear la forma en que jurídicamente se entiende a los conceptos en referencia, ya que en esencia es la forma que en que se manifiestan en la realidad.

## **1.2 Conceptualización de la seguridad pública.**

Una de las dimensiones de la seguridad pública es la jurídica, por lo que esta aproximación a su conceptualización comienza con una revisión normativa, es decir, como se entiende a la seguridad pública desde esta dimensión, para ello, se ha considerado el orden jerárquico en la norma, es decir, se aborda en primera instancia la

Constitución Política de los estados Unidos Mexicanos, para después atender a los tratados internacionales y finalmente a leyes de carácter local. Este orden se ha considerado el idóneo debido a que las normas jurídicas de carácter local se alinean a la carta magna, pero también esta ley general observa a los acuerdos internacionales de los que nuestro país forma parte.

La definición jurídica de la seguridad pública es parte esencial de su marco jurídico, es decir, representa su dimensión en cuanto a construcción jurídica, es una expresión de cómo se configura desde la actividad legislativa estatal. Forma parte de su regulación extrínseca y por ello, juega un papel fundamental para los cuerpos policiales. No son solo disposiciones jurídicas que definen la actuación policial, son más bien un conjunto de normas que forman una parte esencial del Estado de Derecho, visto como una forma regulada de interacción pacífica, en la que el policía respetara la ley en protección de los bienes jurídicos de los ciudadanos.

### **1.2.1 Constitución Política de los E.U.M.**

En lo que respecta a la seguridad pública, nuestra ley suprema, en su Artículo 21, Párrafo VIII, refiere lo siguiente:

“(…) es una función del Estado a cargo de la Federación, las entidades federativas y los Municipios, cuyos fines son salvaguardar la vida, las libertades, la integridad y el patrimonio de las personas, así como contribuir a la generación y preservación del orden público y la paz social” (CPEUM, 2023).

Aunque no se define a cabalidad, la seguridad pública, se puede explicar por medio de sus fines, y estos deben ser perseguidos en parte, por las instituciones de seguridad pública. Debe considerarse también, que la seguridad pública no es un asunto exclusivo de policías, sino que su atención debe obedecer a un enfoque multilateral, en la que la sociedad civil juega un papel fundamental. Los ejes en los que se desarrollaran las actividades gubernamentales y ciudadanas con este propósito, conformaran el Sistema Nacional de Seguridad Pública. Estos ejes generales se describen en el párrafo IX del Artículo 21, en sus diferentes incisos y de manera resumida engloban la regulación de la selección, ingreso, formación, permanencia, evaluación, reconocimiento y certificación de los integrantes de las instituciones de seguridad pública; el establecimiento de un sistema nacional de información en seguridad pública; la formulación de políticas públicas en la materia; participación de la comunidad en la evaluación de las políticas públicas e instituciones encargadas de la seguridad pública; y los fondos de ayuda federal para la seguridad pública.

Si bien una de las acciones que se contemplan dentro del Sistema Nacional de Seguridad Pública es la participación de la comunidad específicamente en la evaluación de las instituciones encargadas de la seguridad pública, así como de las políticas públicas en la materia, debe considerarse que la confección dichas políticas públicas debe contemplar de manera clara la participación ciudadana, así como los mecanismos de transparencia y rendición de cuentas de que se valdrá, primero para un ejercicio estatal transparente y después para ser evaluado por ciudadanos informados. La participación ciudadana debe ser parte de las políticas públicas, así como los mecanismos de transparencia y rendición de cuentas, ya que no se puede evaluar algo que permanece en la opacidad.

Independientemente de la importancia que tiene la seguridad pública según lo establecido en el Art. 21 constitucional, también es necesario entender que para lograr dichos objetivos se requiere la participación de la ciudadanía; por lo tanto, se deben de fortalecer los mecanismos que la favorezcan, con el objeto de disminuir la incidencia delictiva mediante la instrumentación y puesta en práctica de políticas públicas novedosas en beneficio de la colectividad (Ortiz, 2021, pág. 219)

Además, en el artículo 21 constitucional, en su párrafo VIII, se contemplan los principios mediante los cuales deberán regirse las instituciones policiales, siendo “legalidad, objetividad, eficiencia, profesionalismo, honradez y respeto a los derechos humanos” (CPEUM, 2023). Estos principios que deberán caracterizar a las instituciones de seguridad, conducen a observar que la seguridad pública, por su propia naturaleza política, jurídica y social, evoca a la participación de diferentes actores gubernamentales y sociales, como secretarías de Estado, organizaciones no gubernamentales, grupos académicos, comités y observatorios ciudadanos, y habitantes en general, de tal suerte que el resultado de dicha participación como proceso multilateral sea observado por órganos de fiscalización internos y externos al estado. Al efecto, González plantea lo siguiente:

(...) la seguridad no puede alcanzarse con estrategias y acciones aisladas de la autoridad, exige la articulación y coordinación de todos los órganos que intervienen en los tres niveles de gobierno a lo cual deben sumarse instituciones encargadas de educación, salud, desarrollo social, inclusive de la sociedad civil misma. De ahí que la visión en torno a la seguridad pública deba de ser una visión global e incluyente que al tratar de tutelar valores aceptados por todos nos lleve a una sociedad más justa (González, Percepción ciudadana de la inseguridad, 2002, pág. 126).

Por otro lado, de no considerarse a la seguridad pública como una función de naturaleza plenamente incluyente, se corre el riesgo de convertirla en un monopolio del Estado, al ser el único facultado constitucionalmente para la prestación de este servicio, ya que doctrinalmente se establece como una función a su cargo. Y es que la ciudadanía misma, al sufrir de los estragos de la inseguridad, ha solicitado participar con las instituciones policiales en la prevención del delito, pues se reconoce que es ella quien conoce, de primera mano en qué lugares se concentra la delincuencia, su modus operandi, las horas de mayor incidencia delictiva. “Con una casi expresa exclusión de la ciudadanía, se elaboran políticas públicas en materia de seguridad pública, sin contar con el aval o la evaluación de la ciudadanía, y por ello están condenadas al fracaso” (Ortiz, 2021, pág. 218).

Las instituciones encargadas de la seguridad pública, generalmente se encontrarán conformadas por servidores públicos. Para atender las responsabilidades en que pueda incurrir una servidora o servidor público, se podrá recurrir a las leyes penales y administrativas locales, de manera particular, las instituciones policiales contarán a su vez con mecanismos del control de la actuación policial y de evaluación del desempeño. Estos mecanismos serán el medio para implementar estrategias de supervisión, evaluación operativa y administrativa, así como de participación ciudadana, contando para ello con herramientas cualitativas y cuantitativas que permitan medir la eficiencia y eficacia policial y en su caso detectar conductas constitutivas de responsabilidad

administrativa o penal. También, podrán tener mecanismos de captación de quejas y denuncias, así como elementos de transparencia y rendición de cuentas. En particular, el sistema de control y evaluación del desempeño policial se abordará más adelante de forma amplia.

Dentro de este abordaje constitucional de la seguridad pública, finalmente en el artículo 115, refiere a quien corresponde el mando de las policías, estableciendo en fracción III, inciso H, que será una función a cargo de los municipios, también podrán coordinarse y asociarse para la más eficaz prestación de los servicios públicos o el mejor ejercicio de las funciones que les correspondan. En su fracción VII, se establece que la policía preventiva estará al mando del presidente municipal en los términos de la Ley de Seguridad Pública del Estado y aquélla acatará las órdenes que el Gobernador del Estado le transmita en aquellos casos que éste juzgue como de fuerza mayor o alteración grave del orden público.

### **1.2.2 Tratados Internacionales**

Los tratados internacionales se desprenden del Derecho Internacional Público, considerado como obligatorio para todos los países que están integrados a él, entendiendo a los Estados como sujetos de derecho. Respecto a los tratados y disposiciones internacionales que el derecho internacional público tiene como resultado, pueden entenderse como un conjunto de normas que rigen las relaciones entre los Estados, así como entre otros sujetos de ese derecho, como las organizaciones internacionales y, en menor medida a los particulares.

Regula muchos aspectos de las relaciones internacionales y contiene normas sobre los derechos territoriales de los Estados (relacionadas con el espacio terrestre, marítimo y aéreo), la protección del medio ambiente, el comercio internacional, el uso de la fuerza por los países, etc. (Dirección Ejecutiva de Derechos Humanos, 2005, pág. 3)

Como se mencionó anteriormente, los tratados internacionales son resultado del derecho internacional público, en tanto que los Estados que participan de él construyen acuerdos multilaterales en los que se busca obtener objetivos comunes. Como resultado de problemas comunes, y de la búsqueda para enfrentarla de una manera integral, los Tratados Internacionales son la respuesta idónea. Aunque propiamente surge este derecho como resultado de la preocupación de diferentes Estados por la protección de su soberanía, territorio e intereses, una vez terminada la Segunda Guerra Mundial, hoy en día se ha encauzado para solucionar problemas sociales de índole regional, como el derecho a la seguridad, el combate a la discriminación y al genocidio, derechos de refugiados, entre otros.

Los tratados pueden definirse como los acuerdos entre dos o más sujetos de derecho internacional. La definición habla de sujetos de derecho internacional, y no de Estados que tradicionalmente han sido los únicos protagonistas del derecho internacional, porque actualmente también se les reconoce la capacidad de celebrar tratados a las organizaciones internacionales gubernamentales y a determinados grupos, como los insurgentes (que algunos autores llaman beligerantes), las partes en algunos acuerdos de armisticio incluso, en determinadas circunstancias a los individuos (Palacios, 2001, págs. 17-18).

Los tratados y disposiciones internacionales instrumentos jurídicos resultado de acuerdos entre los participantes del derecho internacional público, que tiene como objetivo garantizar su seguridad e integridad de su soberanía y territorio, así como dar respuesta a problemas sociales comunes, teniendo el carácter de obligatorios para los integrantes de dichos acuerdos. También es preciso dar un sustento a la posición jerárquica que guardan los ordenamientos jurídicos en cuestión respecto de la Constitución General y las leyes federales, toda vez que se ha pensado que tiene el mismo nivel jerárquico que estas últimas, sin embargo, de acuerdo a una jurisprudencia emitida por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, sostiene que los tratados internacionales firmados por el Poder Ejecutivo y ratificados por el Senado, dentro del sistema normativo Mexicano tiene un nivel jerárquico infra constitucional, pero supra legal; lo que significa que los tratados internacionales tienen una jerarquía superior a las leyes federales y locales (Novena Época, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, 1999).

Uno de los principios de actuación que regulan la función policial establecidos por el Artículo 21 constitucional antes citado, es el apego a los derechos humanos. Es en los Estados Modernos una preocupación por un ejercicio de la función pública con apego a legalidad al respeto de las prerrogativas fundamentales del individuo. Para comprender de forma más amplia este ordenamiento jurídico, primeramente, se deben definir que son los Derechos Humanos desde un punto de vista jurídico, y Luis Ernesto Arévalo Hernández, experto en la materia, los define de la siguiente forma: “Derechos Humanos son limitaciones del ejercicio del poder estatal para garantizar ciertos bienes jurídicos fundamentales de los miembros de la sociedad y evitar que sean atropellados por el poder público” (Arévalo, 2006, pág. 35).

Es claro que una de las preocupaciones internacionales es la limitación del Estado en su actuar, de forma clara y definida, para evitar excesos y abusos, sobre todo para garantizar la armonía entre lo sujetos del derecho internacional, pero por otro lado para concretar resultados sólidos a problemas sociales de carácter regional y aun global. Se debe tomar en cuenta que la norma jurídica no solo establece responsabilidades, obligaciones y derechos a los ciudadanos, sino que establece límites a la organización estatal. Respecto de estas limitantes del Estado, se menciona lo siguiente:

Para cumplir su función, el Estado necesita cierto aparato de fuerza, cierto poder de coacción que permita vencer la resistencia de la imperfecta naturaleza humana a acomodarse a las exigencias del aparato social, pero con quienes constituye ese aparato de fuerza y ejercen el poder estatal, son también seres humanos imperfectos, cabe la posibilidad, que se vuelve realidad con mucha frecuencia, de que se haga de ese poder un uso abusivo y se vuelva instrumento de intereses particulares o de clase en lugar de garantía del bienestar y los intereses colectivos (Arévalo, 2006, pág. 35).

De esta forma, los derechos humanos se constituyen el conjunto de prerrogativas inherentes al hombre, por el solo hecho de serlo, que sirven a la vez de guía para que el Estado contemple sus límites y los respete, pero también para que en su deber hacer, proporcione los servicios públicos que le han sido conferidos y confiados y uno de ellos, de los de mayor importancia es la seguridad. Una vez que se han definido los derechos, revisemos la disposición internacional en cuestión y el primer artículo que será revisado es el 3o, ya que contempla a la seguridad como un derecho humano, solo después del derecho a la vida y a la libertad.

“Art. 3o. Todo individuo tiene derecho a la vida, a la libertad y a la seguridad de su persona” (Asamblea General de las Naciones Unidas , 1948).

Como se puede apreciar, la seguridad es considerada en este ordenamiento, como un derecho fundamental, inherente a la naturaleza misma del ser humano, por ello lo importante de que la Seguridad Pública como una función a cargo del estado se lleve a cabo con el mayor apego al respeto a los Derechos Humanos. La importancia de que la seguridad sea abordada desde la perspectiva de los derechos humano es que debe ser considerada uno de ellos, de hecho, puede ser considerada como un derecho llave, es decir, que mediante este se tiene acceso a otros derechos ya que para el pleno desarrollo de la persona debe contar con seguridad en sus actividades económicas, ya sean comerciales, artísticas, deportivas, educativas, políticas, etc.

Uno de los contactos cotidianos en los que se manifiesta la política de seguridad pública establecida por el Estado es la forma en que la policía construye vínculos con la ciudadanía. En estados en que aún se cuenta con rasgos autoritarios en su función de seguridad pública, el contacto policía-ciudadano tiene un carácter negativo, en el que el ciudadano recibe un trato deficiente y en ocasiones revestido de negligencia y autoritarismo. Previendo esta condición en la que se materializa un contacto de la autoridad estatal encarnada en el policía, se aseguraba en la presente declaración, que en los contactos del servidor público con la ciudadanía sea amable, cordial y respetuoso, dejando de lado los tratos denigrantes. El respecto en su artículo 5º. Se refiere lo siguiente:

Art. 5º. Nadie será sometido a torturas ni penas o tratos crueles, inhumanos o denigrantes (Asamblea General de las Naciones Unidas , 1948).

Esta prerrogativa contiene en si misma su naturaleza integrante, es decir que le es conferida a todas las personas sin distinción, de esta forma, el trato respetuoso debe de caracterizar a la función policial, tanto al interior de las instituciones como en el trato a la ciudadanía a la que sirven. Cabe mencionar que existe una movilidad en valores que observan las organizaciones, es decir, que los valores institucionales de carácter interno y que forman parte de su esencia y mística, son transmitidos a un público externo. Esto adquiere relevancia, ya que los contactos negativos policía-ciudadano son una réplica de los contactos negativos que tienen lugar al interior de la organización. Uno de los contactos negativos de mayor gravedad en aquel en que existen detenciones arbitrarias, sin embargo, también forma parte de la trasmisión de los valores o antivalores institucionales. El artículo 9º del tratado en revisión se expresa como sigue:

“Art. 9º. Nadie podrá ser arbitrariamente detenido, preso ni arrestado” (Asamblea General de las Naciones Unidas , 1948).

Siendo las corporaciones policiales parte del poder de coacción del Estado, su actuación siempre debe estar fundada y motivada en la norma. Toda actuación policial que no esté fundada y motivada dentro de la legalidad, se encontrará entonces en el ámbito del abuso y la arbitrariedad. De esta forma podemos darnos cuenta que la legislación internacional también contempla y regula a la función policial, entendida como una tarea exclusiva del Estado y que debe ser caracterizada por el profesionalismo e íntegro apego a los derechos humanos. También es preciso menciona que todos los Artículos que integran esta disposición jurídica son importantes y fundamentales, sin embargo, solo han sido tomados los artículos de mayor relación con la Seguridad Pública.

Una disposición más a la que se encuentra circunscrito el Estado Mexicano es la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, misma que tiene carácter regional, destinada a regular a los países socios en el continente americano. Las prerrogativas que establece son de carácter general integradora y que suscribe limitaciones del Estado para ejercer su poder/con apego al Estado de Derecho y por tanto la función de seguridad pública que tiene bajo su responsabilidad. La Declaración Americana de los Derechos y Deberes de Hombre es de sumo interés en cada una de sus partes, sin embargo, serán revisados solo los Artículos que sean de mayor interés dentro de la conceptualización de la seguridad pública. Y siguiendo este orden, el primer artículo que será revisado es el 1º, y que versa del siguiente modo:

Art. 1º. Todo ser humano tiene derecho a la vida, a la libertad, a la seguridad y a la integridad de su persona (Organización de Estados Americanos, 1948).

La seguridad es una prerrogativa universal, contemplada en la mayoría de tratados y disposiciones internacionales, por ello es que adquiere tanta importancia. Es considerada no un derecho que surja de la legislación estatal, sino un derecho inherente a la misma naturaleza del hombre. También es considerada dentro de los derechos de mayor valor, comparable con la integridad de la persona, la libertad y la vida, toda vez, que estas dependen de la seguridad, de la eficacia y legalidad con que esta se realice. Otro Artículo de trascendencia es el 25º, mismo que se cita a continuación:

Art. 25. Nadie podrá ser privado de su libertad, sino en los casos y según las formas establecidas por las leyes preexistentes (Organización de Estados Americanos, 1948).

La seguridad pública que se materializa en los cuerpos de seguridad pública, es decir, en la policía, tiene el deber de velar por los bienes jurídicos que el Estado está obligado a proteger y de detener a las personas en caso de delito flagrante, debe respetar las formas de detención determinados por la norma, específicamente lo establecido en la ley suprema, y en el caso de México, en el Código Nacional de Procedimiento Penales, Ley del Uso de la Fuerza, leyes de carácter local y finalmente sus protocolos de actuación, y solo en los casos en los que la ley determine que proceda la detención. Los actuales indicadores empleados para evaluar el desempeño policial es la cantidad de personas remitidas por su presunta participación en hechos considerados como delitos, lo que provoca la fabricación de delitos y con ello detenciones ilegales.

Los anteriores artículos garantizan la seguridad del individuo, considerada como un bien jurídico tutelado por el Estado, o dicho de otra forma un derecho fundamental. Es de resaltar que todos estos derechos, considerados como fundamentales, son otorgados a la población en general, independientemente de su raza, género, profesión, etc. En este sentido todos los habitantes del territorio nacional deben contar con seguridad pública en sus bienes, integridad y su propia vida.

Ahora corresponde revisar el pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, que es un ordenamiento del tipo internacional que enmarca una serie de prerrogativas de carácter civil y político, y se revisara uno de los artículos de este pacto que guardan relación con la seguridad pública y que contribuye a este ejercicio de conceptualización. Al igual que los tratados internacionales que se han revisado con anterioridad, aborda a la seguridad como un derecho fundamental e imprescindible de las personas, acompañándolo del derecho a la libertad y condicionamientos muy claros para la



privación de la libertad. Uno de los instrumentos de la organización que dan lugar al proceso penal y administrativo de carácter punitivo son sus policías

Art. 9. Todo individuo tiene derecho a la libertad y seguridad personales. Nadie podrá ser sometido a detención o prisión arbitraria. Nadie podrá ser privado de su libertad, salvo por las causas fijadas por la ley y con arreglo al procedimiento establecido en esta (Asamblea General de las Naciones Unidas, 1966).

Nuevamente este ordenamiento contempla el derecho a la libertad y seguridad personales, como prerrogativas fundamentales. De la seguridad pública depende en gran medida que se cumpla con los derechos inherentes a la naturaleza del hombre. Por algunos expertos, la seguridad es considerada como una condición sin la que las sociedades no pueden crecer, desarrollarse y prosperar. Por ello es que tiene tan grande importancia ya que, de esta forma, el Estado asegura las condiciones propicias para que el individuo realice las actividades económicas necesarias para su desarrollo como persona. Otro Artículo que se revisará por estar relacionado con la seguridad pública es el 19°, mismo que en su apartado 3 trata de manera más específica aspectos relacionados con la seguridad pública:

“Art.19 (...) 3. El ejercicio del derecho (...) entraña deberes y responsabilidades especiales. Por consiguiente, puede estar sujeto a ciertas restricciones, que deberán sin embargo estar expresamente fijadas por la ley y ser necesarias para:

A.- Asegurar el respeto a los derechos o a la reputación de los demás;

B.- La protección de la seguridad nacional, el orden público o la salud o la moral públicas (Asamblea General de las Naciones Unidas, 1966).

Este artículo contempla que los Estados miembros del Pacto puedan tener distintos mecanismos o formas de proporcionar la seguridad nacional y salvaguardar el orden público, la salud y la moral pública, sin embargo, aunque puedan existir determinadas restricciones de libertades para su proporción y ejecución, invariablemente deberán ser proporcionados estos derechos por ser considerados como fundamentales e indispensables para regular el Estado de Derecho.

Ahora bien, existen diversos tratados internacionales en los que ha formado parte México, con la consiguiente obligación de incorporarlos a la legislación del país, vigilando su observancia. El tratado internacional que se aborda es el denominado Compromiso por la Seguridad Pública en las Américas, que es un documento que tiene su origen en la Primera Reunión de Ministros en Materia de Seguridad Pública que tuviera lugar en el Distrito Federal, ahora Ciudad de México, el 29 de octubre de 2008. En dicha reunión se dieron cita diferentes representantes de Estados Americanos, con el fin de adquirir un compromiso multilateral para atender un tema por demás apremiante: la seguridad pública. Conceptualmente, en este compromiso internacional, se establece lo siguiente:

La Seguridad Pública es un deber y obligación exclusiva del Estado, fortalece el estado de derecho y tiene como fin la salvaguardar la integridad y seguridad de las persona y proteger el disfrute de todos sus derechos (MISPA, 2016, pág. 1)

El presente compromiso es de los más actuales pues tiene lugar en el año 2016, siendo anfitrión de los ministros con responsabilidad de seguridad pública la Ciudad de México.

Es uno de los últimos documentos de carácter jurídico y de corte internacional que aborda la seguridad pública, como se verá más adelante, comienza a existir un nuevo paradigma de seguridad y los instrumentos jurídicos internacionales ahora abordan esta problemática con el concepto de seguridad ciudadana.

### **1.2.3 Marco nacional.**

Otra legislación que define a la seguridad pública es la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública, que como ley reglamentaria del artículo 21 constitucional en materia de seguridad pública, que abunda respecto al establecimiento de dicho sistema, y como está integrado, así mismo sienta las bases de coordinación y distribución de competencias en la materia. Es importante resaltar que asigna las funciones en materia de seguridad pública exclusivamente al aparato estatal, refiriendo en su artículo 7, fracción XIII, lo siguiente respecto de la participación ciudadana: "XIII. Determinar la participación de la comunidad y de instituciones académicas en coadyuvancia de los procesos de evaluación de las políticas de prevención del delito, así como de las instituciones de seguridad pública, a través de mecanismos eficientes (LGSNSP, 2023).

De esta forma no existen ya leyes locales o particularizadas que se refieran a la seguridad pública. El nacimiento conceptual de un nuevo modelo de seguridad entendido como seguridad ciudadana avanza vertiginosamente, supliendo al término seguridad pública. En apartados posteriores se revisará cómo se entiende a la seguridad ciudadana y si las actuales acciones gubernamentales en la materia corresponden o no a la seguridad ciudadana.

### **1.3 Conceptualización de la seguridad ciudadana.**

Antes de abordar como se define jurídicamente a la Seguridad Ciudadana es conveniente primero revisar de manera breve como es que aparece este concepto en los diferentes discursos, ya sean académicos, jurídicos, políticos, etc. Y es que se trata de un concepto relativamente joven que hace su aparición a finales del siglo XX, ante el reconocimiento de la necesidad de contar con un nuevo paradigma de seguridad. Esto obedece a una alineación de políticas públicas locales a las del tipo regional, pero también al entendimiento de contar con un modelo de seguridad propio de nuestro continente y dejar un poco de lado las influencias principalmente europeas que no explican la realidad en la materia de seguridad en la región a la pertenece México.

La aparición de conceptos como la seguridad humana y la seguridad ciudadana, que emerger en los distintos discursos justamente en ese orden, aparecen como resultado del cuestionamiento a paradigmas de seguridad tradicionales de carácter estatocéntrico y militar. En lo que respecta a la seguridad de manera general ha sido entendida solo desde la perspectiva estatal, es decir, observando únicamente situaciones que amenazan la permanencia del Estado, dejando de lado a las personas. El aparato estatal define a la seguridad desde una postura meramente gubernamental, por ello se considera apremiante un cambio de paradigma de la seguridad, dando lugar a una del tipo humanocéntrica, teniendo así lugar una seguridad humana.

Hace ya demasiado tiempo que el concepto de seguridad viene siendo conformado por las posibilidades de conflicto entre los Estados. Durante un tiempo demasiado largo, la seguridad se ha equiparado a la protección frente a las amenazas a las fronteras de un país. Durante un tiempo demasiado

largo, los países han tratado de armarse a fin de proteger su seguridad (PNUD, 1994, pág. 3).

Esta concepción de la seguridad de carácter estatocéntrico y militar, se ve materializado en la militarización de las policías, ya que siendo la seguridad de Estado la esencia misma de la seguridad, no se cuenta con una seguridad para las personas, es decir, una seguridad humana y específicamente para la seguridad que proporcionan las instituciones policiales que se ha denominado como seguridad ciudadana y que debe ser entendida como una de las dimensiones de la seguridad humana, en este esfuerzo por un cambio de paradigma en la seguridad. Es esta condición actual, que prevalece en muchos países, es la que hace necesario un cambio de paradigma en la seguridad, entendiendo que lo que la persona considera como seguridad dista mucho de la concepción estatal.

Actualmente, para la mayoría de las personas, el sentimiento de inseguridad se debe más a las preocupaciones acerca de la vida cotidiana más que al temor de un cataclismo en el mundo (PNUD, 1994, pág. 3).

La seguridad ciudadana entonces, no es un concepto que surja de manera inmediata, sino más bien de una serie de reflexiones y críticas respecto del modelo tradicional de seguridad, ya que en la actualidad no es suficiente para enfrentar los fenómenos de violencia y delincuencia que actualmente se viven y que son considerados como factores que imposibilitan el desarrollo humano. Por otro lado, la confección de un nuevo paradigma, no solo implica contemplar la multiplicidad de factores que interviene en la seguridad, sino también de sus actores. Un nuevo modelo de seguridad presenta el desafío de un cambio gubernamental y cultural en el que se comprenda que la seguridad no es un asunto del gobierno o solo corresponda a las instituciones policiales.

(...) para que cualquier ser humano pueda sentirse seguro debe estar libre de amenazas, ya sea generalizadas o violentas y para lograrse se requiere reconstruir este concepto partiendo de la base de que el Estado renuncie a su función privilegiada de monopolizar la seguridad y aplicar una seguridad que venga desde las personas, la cual tendrá que complementarse con la seguridad del Estado (Cervantes, 2019, pág. 132).

El surgimiento simultáneo de la concepción de la seguridad desde un paradigma humano y la seguridad ciudadana no es una casualidad, sino que más bien obedece a que esta última forma parte de la seguridad humana como una de sus dimensiones, por lo que guardan un estrecho vínculo. Su aparición es resultado en primera instancia de reconocer los paradigmas tradicionales de la seguridad como insuficientes y reconocer una necesidad de generar un movimiento colectivo que genere condiciones sostenibles para el pleno desarrollo humano. Y es que una seguridad pensada como ciudadana proveería de inclusión, reduciendo la desigualdad y disminuyendo diferencia entre la seguridad provista a sectores sociales de diferentes estatus económicos, como resultado del favorecimiento de ciertos contextos sociales debido a su desarrollo económico.

Finalmente es necesario precisar, que como ya se ha mencionado con anterioridad, el estrecho vínculo que existe entre la seguridad humana y la seguridad ciudadana es que esta última se representa como una de las dimensiones de la seguridad humana, y existe una clara diferencia conceptual, sin embargo, no se pueden explicar una sin la otra.

En comparación con las diversas amenazas que contempla la seguridad humana, la seguridad ciudadana resulta un concepto mucho más acotado. De hecho, la seguridad ciudadana puede entenderse como una modalidad específica de la seguridad humana, relacionada con la seguridad personal y más específicamente con las amenazas, con delito y la violencia (Cervantes, 2019, pág. 135).

La seguridad ciudadana parte de una ciudadanía activa en materia de seguridad y participa de la construcción de políticas públicas en la materia, así como de su operacionalización, en la que los integrantes de las instituciones policiales también son ciudadanos activos que gozan de los mismos derechos que la ciudadanía no uniformada o convencional. La concepción de una seguridad que surge desde la ciudadanía parte justamente de una forma diferente de entender a la seguridad, que ya no parte del Estado, sino del ciudadano convencional y las y los policías que también deben ser vistos como ciudadanos.

### **1.3.1 Plan Nacional de Desarrollo.**

La seguridad ciudadana, por tratarse de un concepto relativamente joven, no es mencionada a lo largo de nuestra Carta Magna, solo se hace referencia a la seguridad pública, a la seguridad interior y a la seguridad nacional. Esto se debe a que se está suscitando un nuevo cuerpo de pensamiento sobre seguridad en México y en general en América Latina, y la seguridad ciudadana forma parte de esta nueva construcción conceptual e ideológica. Mediante la seguridad ciudadana se ha empezado a construir un concepto de seguridad con contenido democrático, y esta nueva configuración en el paradigma de la seguridad, se observa en el Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024.

El Plan Nacional de Desarrollo (PND), puede entenderse como “el documento en el que el gobierno de México explica cuáles son sus objetivos prioritarios, enuncia los problemas nacionales y enumera las soluciones en una proyección sexenal” (SITEAL, 2019, pág. s/n). El PND designado para el periodo actual (2019-2024), está integrado por tres ejes generales y tres ejes transversales. En el primer eje general, denominado Política y Gobierno, contempla 11 acciones sustantivas y una de las más amplias es la que se ubica en cuarta posición, enunciada como “Cambio de paradigma en seguridad”, que a su vez contempla 12 estrategias. El cambio de paradigma en la seguridad es una tendencia internacional, la democratización de las policías en el Estado moderno forma parte de una nueva realidad inexorable (PND, 2019, pág. 21).

En este sentido, este nuevo paradigma de seguridad surge una vez que este concepto se vuelve un tema de debate amplio, en el cual, los círculos académicos y profesionales buscan cambiar dicho paradigma y se fundan en un marco completamente diferente al que en ese momento era vigente. Con el surgimiento de la teoría de la seguridad humana se explica la aparición de la seguridad ciudadana que “es considerada simplemente un estadio intermedio, como un fase de transición hacia la Seguridad humana” (Abello & Angarita, 2013, pág. XIII). La principal sugerencia dentro del término de seguridad ciudadana es que la seguridad debería estar centrada en el ciudadano. Académica y gubernamentalmente, sobre todo en democracias que buscan acelerar su desarrollo, la idea de la seguridad humana gana adeptos, expandiendo la comprensión de los ámbitos en los cuales las personas necesitan sentirse seguras.

La seguridad puede y debe ser construida desde abajo, desde el pueblo, desde la persona. “Esto no se debe entender como un llamado al vigilantismo, sino una crítica profunda a la seguridad en todas sus formas. Se trata de cómo las comunidades pueden participar en la construcción de la seguridad como un bien público, equitativamente distribuido y reflejando la experiencia vivida de esas comunidades que sufren la inseguridad de forma más intensa (Abello & Angarita, 2013, pág. XIV).

El nuevo paradigma de seguridad que se propone en el Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024, contempla diversas acciones relativas a la seguridad, pero las dirigidas a las instituciones policiales son tres: 1. Cambiar las medidas de guerra por una política de paz y seguridad integral; 2. Construcción de una policía nacional mediante la Guardia Nacional; 3. Nuevo modelo de policía nacional y justicia cívica (PND, 2019, págs. 22-29). En lo que respecta a la primera de las acciones, tiene su origen en una dura crítica a la estrategia de seguridad planteada durante el gobierno del hoy ex presidente Felipe Calderón (2006-2012) que se ha considerado como una estrategia extranjera implantada en México que lejos de tener éxito, presentó un saldo alarmante ya que del 2007 al 2012 se registraron 83,191 narco ejecuciones (Rosen & Zepeda, 2015, pág. 164). Ya en cifras más actuales, tan solo durante el año 2020 se registraron 34.515 homicidios en nuestro país (Made for minds, 2021, pág. s/n).

Al existir una declaración de guerra, se legitima la intervención de las fuerzas armadas en las labores de seguridad pública, propias de las instituciones policiales que de otra forma violentarían el artículo 21 constitucional. La militarización de las policías representa un retroceso en el desarrollo democrático estatal debido a que, lejos de dar lugar a una seguridad que exista desde una coproducción entre ciudadanos y policías, nuevamente se privilegia una seguridad estatocéntrica, en la que se pondera la seguridad y permanencia del Estado por encima de las personas. El paradigma de la seguridad ciudadana apuesta por una seguridad nacida desde la ciudadanía y complementada por las instituciones policiales.

En lo que toca a la segunda acción contemplada en el Plan Nacional de Desarrollo, es decir, a la Construcción de una policía nacional mediante la Guardia Nacional se pretende contar con “una corporación nacional de policía profesional y capaz de afrontar el desafío de la inseguridad y la violencia” (PND, 2019, pág. 27). Es una realidad en que las actuales policías estatales y municipales no cuentan con la capacidad técnica, táctica y de equipamiento requeridas para hacer frente a la delincuencia organizada, que generalmente cuenta con mayores recursos, incluso en algunos municipios más desarrollados, sin embargo, la militarización de la policía no es la única opción, es necesario observar el abanico de posibilidades con que se cuenta y la seguridad ciudadana es una de ellas.

“El 27 de mayo de 2019 se promulga la Ley de la Guardia Nacional” (Meyer, 2020, pág. s/n), anunciándose que para el día “1 de julio de ese mismo año, se desplegarían en el país 70 mil elemento, específicamente el 150 regiones críticas” (Blog de la Guardia Nacional, 2019, pág. s/n). De esta suerte la creación de la Guardia Nacional en la actualidad sigue siendo la principal acción en materia de seguridad, que no se ha quedado en el documentos, sino que se han materializado con resultados para muchos satisfactorios y para muchos otros resultados muy cuestionables, ya que sacar el ejercito de las calles para ser sustituido por la guardia nacional no represento un cambio sustancial,

pues “a tres años de su creación, la Guardia Nacional ya superó a la Secretaría de la Defensa Nacional en el número de quejas por violaciones a derechos humanos” (Rodríguez, 2022). En 2021 la Comisión Nacional de Derechos Humanos recibió 436 quejas contra el Ejército y 504 contra la Guardia Nacional, por otro lado se estima que el 39% de las personas aprehendidas por la Guardia Nacional entre 2019 y 2021 sufrieron alguna agresión física, contra 34% de las detenidas por el Ejército (Mendoza Y. , 2023, pág. s/n)

En lo que respecta a la tercera acción estratégica que contempla el Plan Nacional de Desarrollo en revisión, que es un nuevo modelo de policía nacional y justicia cívica, como una de las acciones que se han implementado en materia de seguridad y que busca la integración de un sistema de seguridad pública, con el objetivo integrar a las policías municipales, estatales, federales y ahora nacionales bajo los mismos procedimientos, configuración organizacional y aun en la construcción de vínculos con las poblaciones. El mando único policial ha sido un intento de conseguir estos objetivos.

Nuevo Modelo Policial. Se desarrollará un Modelo Nacional de Policía que considere y articule los esfuerzos y aportaciones de los tres órdenes de gobierno y tome en cuenta las condiciones, contextos y necesidades locales; debe considerar un enfoque de derechos humanos, proximidad y participación ciudadana; debe velar por la construcción colectiva y la coordinación efectiva entre cuerpos policíacos municipales, estatales y federales, al tiempo de estandarizar los rubros relacionados con la capacitación, profesionalización, certificación y dignificación policial (PND, 2019, pág. 29).

Es evidente que se busca construir un nuevo paradigma de seguridad, primeramente que articule los esfuerzos de las instituciones encargadas de la seguridad en los tres niveles de gobierno, pero sobre todo se busca la democratización de la seguridad, mediante la participación ciudadana, sin embargo, debe reconocerse que existe un doble discurso, primeramente el establecido en el Plan Nacional de Desarrollo y uno más que se expresa en su ejecución, pues si bien se busca mejorar el respeto a los derechos humanos y la participación ciudadana, eso no puede conseguirse con la militarización de la seguridad. En lo que respecta a promover la proximidad, esta emana de un modelo de policía meramente estatocéntrico, es decir, la institución policial elabora estrategias para su aproximación con el ciudadano, pero en realidad no existen los espacios para que se materialice esta aproximación.

### **1.3.2 Ley del Sistema de Seguridad Ciudadana de la Ciudad de México.**

Para la Ciudad de México, este cambio de paradigma respecto de la seguridad comienza con la publicación en la Gaceta Oficial de la Ciudad de México el 01 agosto de 2019, de la Ley del Sistema de Seguridad Ciudadana para esta ciudad, abrogando la Ley de Seguridad Pública del Distrito Federal. En esta ley se describe a la seguridad ciudadana en su artículo 5º, como un proceso articulado, coordinado e impulsado por el Gobierno de la Ciudad, en colaboración con la ciudadanía y las alcaldías, para resguardar la libertad, los derechos y las garantías de las personas que habitan y transitan en la Ciudad, a fin de garantizar el orden y la convivencia pacífica, lo cual fortalece el estado de derecho a través de la prevención de los delitos y la erradicación de los diferentes tipos de

violencia en todos los ámbitos de la vida colectiva de la Ciudad (LSSCCM, 2023, pág. s/n).

Esta concepción de la seguridad con contenidos amplios, obedece justamente a este cambio de paradigma; conceptualmente, se trata de una definición amplia, que incorporan mayores valores o bienes, como la contemplada para dicho término por la ONU, que citará más adelante. Lo que debe destacarse, es la aspiración de crecimiento respecto de la seguridad y su aproximación a modelos de países con democracias desarrolladas. La construcción conceptual de la seguridad ciudadana como nuevo paradigma, juega un papel de gran valor, pues dicha construcción permite un acercamiento al desarrollo democrático del Estado y, por otro lado, considerar que esta construcción conceptual influirá en la construcción de la realidad, en las bases y principios que conducirán a la seguridad ciudadana durante su materialización.

En este mismo sentido, el Informe sobre Desarrollo Humano para América Central 2009-2010 señala que "sin negar la importancia de otras dimensiones de la seguridad humana, vale destacar cinco características de la seguridad ciudadana que le dan una centralidad, una urgencia y un cariz muy especiales" (IDHAC, 2011, pág. 32). Estas cinco características, que sirven para aclarar más la conceptualización de la Seguridad Ciudadana desde la perspectiva de un organismo internacional de alta influencia como lo es la ONU, se presenta a continuación a manera de lista.

- ✓ En primer lugar, puede decirse que la seguridad ciudadana está en la base de la seguridad humana
- ✓ En segundo lugar, que la seguridad ciudadana es la forma principal de la seguridad humana
- ✓ En tercer lugar, la seguridad ciudadana garantiza derechos humanos fundamentales.
- ✓ En cuarto lugar, la seguridad respecto del crimen es una componente esencial de la ciudadanía
- ✓ Por último, pero de singular importancia, la seguridad ciudadana atañe inmediatamente a la libertad que es la esencia del desarrollo humano (IDHAC, 2011, pág. 32) .

Bajo estos parámetros, la seguridad ciudadana también puede ser entendida como una de las dimensiones de la seguridad humana y, por lo tanto, del desarrollo humano, como bien lo ha planteado el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), e involucra la interrelación de múltiples actores, condiciones y factores. Por ello, la seguridad ciudadana se ubica dentro de un marco amplio, donde la gobernabilidad, la democracia y los derechos humanos son elementos primordiales en su diseño como política pública (Biblioteca del Congreso Nacional de Chile, 2011, pág. 2). Con base en las anteriores consideraciones, podemos decir que la seguridad ciudadana, es una condición en la que el aparato estatal garantiza el respecto a los derechos humanos y la base sobre la que descansa la seguridad humana.

Otro enfoque de la seguridad ciudadana que debe considerarse, es el que tiene lugar desde la perspectiva de los derechos humanos. Si bien, la seguridad pública se considera un derecho humano, la seguridad ciudadana posee una concepción más amplia, pues se trata de una condición que se aborda desde diferentes espacios sociales, políticos,

democráticos, jurídicos, etc. En este sentido, la seguridad pública puede ser vista como contenida en la seguridad ciudadana, puede entender como sigue:

“Aquella situación política y social en la que las personas tienen legal y efectivamente garantizado el goce pleno de sus derechos humanos y en la que existen mecanismos institucionales eficientes para prevenir y controlar las amenazas o coerciones ilegítimas que pueden lesionar tales derechos. El derecho a la seguridad ciudadana en un Estado Democrático y de Derecho, consiste en el conjunto de garantías que debe brindar el Estado a sus habitantes para el libre ejercicio de todos sus derechos” (Cartagena, 2012, pág. 9).

El componente esencial de la seguridad ciudadana, según esta definición es la garantía del goce de los derechos humanos. Para entender la amplitud de esta definición, se debe revisar como se explica una violación a los derechos humanos, y se puede describir como “la vulneración o negación de los derechos de mujeres y hombres, por parte de personas servidoras públicas o autoridades que puedan ejercer poder sobre las personas” (INMUJERES, 2018, pág. s/n). Es entonces la seguridad ciudadana la condición en la cual el Estado no solo no vulnera los derechos de los ciudadanos, sino que los garantiza, los tutela y salvaguarda.

Desde la óptica de los derechos humanos, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, describe a la seguridad ciudadana como sigue:

La seguridad ciudadana es el proceso de establecer, fortalecer y proteger el orden civil democrático, eliminando las amenazas de violencia en la población y permitiendo una coexistencia segura y pacífica. Se le considera un bien público e implica la salvaguarda eficaz de los derechos humanos inherentes a la persona, especialmente el derecho a la vida, la integridad personal, la inviolabilidad del domicilio y la libertad de movimiento (PNUD, 2014, pág. s/n)

Así, se contempla a la seguridad ciudadana desde un enfoque amplio, considerada como un bien público que implica la salvaguarda eficaz de los derechos humanos. Al hablar de estos derechos, inherentes a la persona, se hace alusión a derechos de libertad de movimiento, de Igualdad ante la ley, de Libertad de pensamiento, de conciencia y de religión, de libertad de opinión y de expresión; la reunión pacífica; de protección de los derechos de las minorías; derecho a la vida, a la protección contra la tortura, las penas o los tratos crueles o degradantes, la esclavitud y el trabajo forzoso, la detención o prisión arbitraria, la discriminación y la apología del odio racial o religioso, etc. La seguridad ciudadana de esta forma, garantiza la protección de una multitud de derechos muy amplia.



## **Capítulo 2. La seguridad pública y la seguridad ciudadana como modelos policiales.**

Hoy en día, la policía es un actor social de suma importancia, es observada y cuestionada en casi todos los círculos sociales, políticos y gubernamentales. Desde cada uno de estos círculos pueden surgir críticas que apuntan en diferentes sentidos. Desde los grupos políticos que cuestiona la eficiencia de las policías o bien, los niveles de inseguridad ante su ineficiencia, las tareas que le ha asignado el gobierno en turno, o las estrategias que emplean para cumplir con sus objetivos. Desde la perspectiva del ciudadano común, se cuestiona sus actividades, la presencia del policía, donde está cuando sucede un delito y si esta, a que se dedica, si está deteniendo vehículos o si ayuda a los peatones a cruzar la calle.

También la policía suele ser cuestionada, comparada, analizada, explorada y en general investigada por los círculos académicos, dando lugar a un análisis multinivel de desarrollo democrático y organizacional, así como su historia y evolución, su influencia o como ha sido influenciada, su marco jurídico, sus metas y objetivos, etc. En lo que ocupa a los modelos policiales, también son abordados desde el plano científico, ya que cada modelo que adopta la institución policial posee cualidades y debilidades diferentes y, por tanto, resultados diferentes.

Pero, ¿Qué resultados se esperan del trabajo policial? La respuesta a esta pregunta se encuentra en el modelo de policía que se adopte y del sector social que se trate. Solo por citar un ejemplo, ante modelos policiales militarizados, los grupos de delincuencia organizada son combatidos y aun abatidos, pero también las violaciones a derechos humanos aumentan. En este sentido, para algunos sectores sociales, los costos que implica la implementación de un modelo policial, pueden estar plenamente justificados, sin embargo, para otros grupos sociales estos mismos costos pueden ser insostenibles. De esta forma, el modelo policial que mejor encaja en una realidad es aquel que presenta los mejores resultados, sin el menoscabo de derechos y libertades, es decir, con el menor costo social.

Para mayor comprensión de los modelos policiales, la Real Academia de la Lengua describe a un modelo como un “esquema teórico de un sistema o de una realidad compleja, como la evolución económica de un país, que se elabora para facilitar su comprensión y el estudio de su comportamiento” (RAE, 2023, pág. s/n). Como se ha mencionado, un modelo es la esquematización teórica de una realidad, que se pretende describir de manera digerible. Las cualidades que describen o caracterizan a la realidad que se pretende describir, permite clasificar los modelos. Bajo este orden de ideas, también es descrito como sinónimo de paradigma, entendido como una perspectiva científica o visión global de una época temporal. En este sentido, modelo es una serie de prácticas sociales, culturales, económicas, etc., que permiten construir una realidad y que describen una manera de hacer las cosas, una idea predominante de administración u operación.

De manera práctica, una de sus acepciones hace alusión a aquello que se toma como referencia para tratar de producir algo igual. En este sentido, el modelo es un arquetipo. Dentro del ámbito de la economía y de la política, se habla de modelo para referirse al proceso llevado a cabo por un gobierno para controlar y organizar las actividades económicas y cumplir con sus fines, tales como la seguridad. De tal suerte que el modelo de seguridad que establecen los gobiernos, puede ser llamado como Modelo Policial.

Esta acepción puede entenderse como generalizada, ya que independientemente de los medios o acciones que se empleen para la consecución de tal fin, se reúnen las condiciones de un modelo, y dichos medios y acciones dan lugar a su clasificación.

Modelo Policial se entiende como “un conjunto de normas, instituciones, órganos, medios y procedimientos de actuación y coordinación entre todos ellos, que tienen como objetivo garantizar la seguridad y la convivencia pacífica de los ciudadanos” (Guillén, 2015, pág. 81). Es precisamente del modelo de seguridad que cada país adopte, del que dependerá en mayor medida la eficacia y el éxito para conseguir mantener la seguridad. Sin embargo, ese modelo no se crea o planifica de la nada, sino que, como toda institución social, se va configurando paulatinamente, en consonancia con la estructura social en la que necesariamente tiene que estar incluido. Por ello, los modelos policiales y de seguridad de cada nación soberana, se determinan por el sistema político y social imperante en los distintos momentos históricos de esa comunidad, siendo una entidad dinámica que tiene que cambiar y adaptarse a las necesidades y situaciones que se requieran para mantener la situación de seguridad que la sociedad necesita para avanzar y prosperar en los demás ámbitos de su realidad.

Si con anterioridad se ha realizado un recorrido conceptual por diferentes aspectos de la seguridad pública y la seguridad ciudadana, es porque sus diferentes dimensiones influyen en la construcción de los modelos policiales, ya que, dicho de otra forma, contribuyen a la orientación del modelo policial desde el orden jurídico establecido, también desde el desarrollo democrático y por supuesto desde los fines de la seguridad declarados, reconocidos y observados. Como se ha mencionado, no existen modelos policiales puros, estos se construyen con base en las necesidades sociales, sin embargo, en un país de bajo desarrollo democrático, se orientaría su modelo policial hacia una configuración estatocéntrica. Por otro lado, de tratarse de un Estado que ha basado su estrategia de seguridad en el robustecimiento jurídico, es decir, en la prevención general, se inclinaría por la conformación de un modelo policial de vigilancia y control. Independientemente de los factores definitorios de los modelos policiales, también se debe considerar lo siguiente:

“Se debe la manera en que se articula la relación de la policía con los ciudadanos, que función tiene estos en la definición de las políticas policiales, así como en la configuración de la organización policial, sus principios articuladores, los procesos de selección, la formación y el funcionamiento de las diversas unidades y los procesos de toma de decisiones internos. Finalmente, los tipos de controles a que está sometida la policía están íntimamente ligados con su concepción, que preside a la configuración de su modelo (Guillén, 2015, pág. 82).

La forma en que se articula la relación de la policía con los ciudadanos es uno de los factores que definen el modelo policial, sin embargo, debería considerarse que la relación policía ciudadano debe construirse desde la norma jurídica, es decir, determinar de manera clara los espacios físicos donde tendrá lugar dicha relación, así como los actores principales y los que observaran dicha relación. Si se considera que la seguridad ciudadana surge desde la ciudadanía, y el policía es considerado como un ciudadano más, debe existir un tercero que arbitre dichas relaciones y sus contenidos, esto sería parte fundamental del desarrollo democrático. Aspectos como la transparencia y la rendición de cuentas deben ser considerados como instrumentos generadores de

vínculos con la ciudadanía, pueden identificarse como espacios virtuales en los que la aproximación del ciudadano adquiera una calidad positiva.

Con base en lo postulado por Guillen Lasierra, de manera concreta enunciativa, no limitativa, los siguientes son considerados como factores o condiciones determinantes del modelo que pueda adquirir la institución policial.

- Orden Jurídico
- Desarrollo democrático estatal;
- Fines de la seguridad (Declarados y no declarados);
- Principios articuladores y configuración de la organización;
- Procesos de selección formación y funciones a sus integrantes;
- Controles o evaluaciones policiales;
- Mecanismos de legitimación;
- Naturaleza y dinámica de las relaciones policía ciudadano; y
- Estrategias y medios empleados;

Bajo este orden de ideas, existen diferentes factores que interviene en la configuración del modelo policial, pero uno de ello resulta preponderante y se trata del Orden Jurídico, ya que en estricto sentido de este se desprenden los siguientes factores. El corte jurídico del orden policial determina también su naturaleza autoritaria o totalitaria y en su caso su naturaleza democrática. Por otro lado, otro factor preponderante son los controles y evaluaciones policiales, esta importancia la tiene debido a que un control policial que emana de la misma institución y no garantiza que sea justa y transparente, por el contrario, por su misma naturaleza dará lugar a la discrecionalidad y la opacidad. Por lo antes mencionado, se hace necesario establecer parámetros que permitan categorizar los modelos policiales y estas clasificaciones de los Modelos Policiales se explorarán más meticulosamente a continuación.

## **2.1 Clasificación del Modelo Policial.**

Es necesario considerar que existen diferentes posturas para clasificar los modelos policiales, y dichas clasificaciones pueden diferir por las condiciones o características que se tomen en consideración para dicha clasificación. Pero los modelos policiales son más bien un resultado de la evolución conceptual de la seguridad. Para las últimas décadas de del siglo pasado, en lo que toca a Centro y Sudamérica se acuñaba el termino seguridad pública, entendida como revolucionaria ya que entendía a como un bien público, es decir, del que debían gozar las colectividades. Por otro lado, se afirmaba la monopolización de dicho servicio a favor del Estado, de este momento surge el modelo policial de seguridad pública.

En un momento posterior, se identifica que el modelo de seguridad pública o también llamado de vigilancia y control había generado una brecha amplia ante las policías y los ciudadanos, esto debido a la misma naturaleza de dicho modelo, por tanto, de busca generara estrategias que reduzcan dicha brecha, dando lugar a la policía de barrio o policía de proximidad. Esta forma de pensar y construir el servicio policial no dista mucho del de seguridad pública, únicamente se distingue por poseer acciones que acerquen al policía a la ciudadanía, pero se debe hacer hincapié que sigue siendo del tipo estatocéntrico.

Para finales del siglo XX comienza su aparición el término seguridad humana, que hace una fuerte crítica a la seguridad pública, refiriendo que es un término por demás acotado y desfasado de una realidad en la que el discurso de policiación, endurecimiento de penas y la tolerancia cero no hace más que lacerar a los sectores de poblacionales más desfavorecidos. Propone un cambio de paradigma respecto de la seguridad, citando por primera vez el término seguridad ciudadana en 1994, y refiriéndose a ella como un estado de transición de la seguridad pública a la seguridad humana. Este estado de transición invoca un apuntalamiento democrático en las instituciones encargadas de la seguridad, en el que la ciudadanía ocupa un papel central, siendo coproductora de la seguridad al igual que las y los policías, que también deben ser reconocidos como ciudadanos.

Esta evolución de la conceptualización de la seguridad, va de la mano con la evolución de los modelos policiales, por ello las instituciones académicas juegan un papel de suma importancia en la conceptualización de la seguridad, ya que es un primer momento de lo más adelante se tornará en un modelo de policía. Por lo antes mencionado, y para un mejor entendimiento de la clasificación de los modelos policiales, se debe comprender que estos han tenido un avance histórico paralelo a la seguridad, específicamente a la evolución de su conceptualización. Se considera también que una revisión histórica permitirá una mayor comprensión de los modelos policiales en la actualidad, ya que alguno de los que serán revisados posee un valor histórico.

### **2.1.1 Clasificación desde la teoría de Francesc Guillén Lasierra.**

Es necesario considerar que si bien existen modelos policiales definidos en un marco delimitado por sus cualidades específicas, no existen modelos puros, sino más bien con cualidades predominantes y según Guillén Lasierra, esto se debe a dos razones: “primero porque la mayoría de policías han incorporado principios importados de otros modelos; y en segundo término porque la mayoría de los modelos han hecho aportaciones válidas y positivas para la concepción y las funciones de la policía” (Guillén, 2015, pág. 14). Las experiencias locales e internacionales han permitido conocer diferentes construcciones de seguridad desde lo gubernamental, jurídico, social, estratégico, etc., incluso con combinaciones de acompañamiento, con resultados varios, algunos dignos de ser revisados ya pudieron ser implementados ante problemáticas que se aproximen a las que vivimos en nuestro país y particularmente en la ciudad de México en la actualidad.

Para Guillén Lasierra, los modelos policiales podrían ser diferenciados en tres categorías:

- Modelo Gubernativo
- Modelo Profesional
- Modelo de Policía Comunitaria

En lo que corresponde al modelo gubernativo este se caracteriza esencialmente en que los cuerpos policiales dependen exclusivamente del gobierno buscando principalmente un orden político. Tiene que ver con “el hecho de que el Estado como estructura política tenga como función fundamental el mantenimiento del orden social y político a través del monopolio de la producción normativa y el uso de la fuerza para conseguir su cumplimiento” (Guillén, 2015, pág. 184). La existencia de los cuerpos policiales tiene su razón de ser en el orden político que garantice la estabilidad y permanencia del Estado, por ello no existe gran diferencia entre sus instituciones policiales y sus ejércitos, ya que finalmente ambos tienen un fin similar.

Las policías gubernativas al poseer cualidades muy parecidas a las del ejército, corresponden a Estados autoritarios o absolutos, son regímenes normativos muy rígidos, en los que el monopolio del uso de la fuerza se materializa en sus policías y ejército, ya que “Desde un punto de vista literal, aquellos cuerpos que ejercían funciones de policía en los Estados absolutos podían considerarse y ser calificadas como policías gubernativas” (Guillén, 2015, pág. 184). Podría pensarse que el modelo gubernativo ha quedado en la historia, y que ya no tiene vigencia en la actualidad, sin embargo, existen momentos de transición que se alargan o incluso se estancan, de tal suerte que no se logran superar prácticas que deberían dejarse en el pasado, sino que las nuevas prácticas y las viejas o antiguas se fusionan conformando una especie de híbrido en que dominan algunos principios que se deseaba superar y así mismo algunos otros que se deseaban alcanzar. Y es que apenas el siglo pasado el modelo gubernativo predominaba en muchas regiones del mundo.

Los Estados en los que los movimientos fascistas ocupaban el poder en Europa en la primera mitad del siglo XX (en España perduraría hasta finales de los años setenta) y los sistemas comunistas de todo el mundo, que tendrán una larga presencia temporal, también recurrirán a las versiones más duras y crueles del modelo gubernativo (Guillén, 2015, pág. 185).

Se debe reconocer que el continente europeo es considerado como de mayor desarrollado democrático y que varios de los países que lo integran resultan ser ejemplo de seguridad y desarrollo sustentable, lo que debe ser considerado como un parámetro para identificar el nivel de desarrollo que se posee en Centro y Sudamérica. Esto nos debe plantear una seria necesidad de acelerar nuestro tránsito al desarrollo democrático. Por otro lado, los momentos de transición gubernamental son empleados por grupos hegemónicos para construir nuevas formas de concentración del poder, en el que, si bien se reconocen los valores democráticos, se incide en una simulación mediática dando lugar a regímenes neototalitarios.

Una característica fundamental de estos regímenes neototalitarios consiste en que, aunque defienden la democracia como forma de gobierno, su práctica política niega los valores de la democracia en tanto lo que impera es una violación sistemática de los derechos humanos a través de prácticas correspondientes al terrorismo de Estado las cuales son ocultas y/o tergiversadas por un inmenso aparato de propaganda (Albujas, 2013, pág. 89).

Uno de los casos que se ha presentado en fechas recientes en la región de América Latina es el de Venezuela, que ha sido de dominio público los abusos por parte de los cuerpos policiales y en que no existe una clara distinción de sus ejércitos. Sin embargo, la mayoría de los países que integran la región tiene trabajo pendiente en la materia. Es hasta este momento que se da un breve bosquejo del modelo gubernamental pretendiendo presentar un panorama general que de proporcione una visión clara de este modelo.

En lo que toca al modelo profesional, se presenta en diferentes contextos y momentos históricos, asegurando su primera aparición en el primer tercio del siglo XIX en la Policía Metropolitana de Londres y una posterior aparición en la primera mitad del siglo XX en la Policía de Berkeley y posteriormente en la Policía de los Ángeles California (Guillén,

2015, pág. 235). Forma parte de un reconocimiento a la importancia de la profesionalización en los cuerpos policiales, y en cómo esta debe influir en el desempeño de los policías, proporcionando una visión amplia de sus tareas y objetivos y superando el cumplimiento de órdenes y estatutos. Se busca esencialmente proveer de conocimientos bastos al elemento policial para que este desempeñe sus funciones con un criterio propio y con base en el conocimiento. Con base en este modelo se busca lo siguiente:

Consolidar la idea de la policía como una profesión con personal formado al máximo nivel técnico para hacer frente a los retos de la seguridad de la misma manera que otras profesiones proveen los servicios necesarios para mantener buenos niveles de salud o de educación. El dominio de conocimientos y técnicas dota de una aureola de capacidad y de neutralidad que pretende reforzar a la policía (Guillén, 2015, pág. 236).

El momento histórico en el que pretende superar la imagen policial hasta ese momento considerado como un vigilante, para llevarlo al plano de una profesión, implica en primera instancia un reconocimiento institucional y social de la importancia de la seguridad y de quien la tiene bajo su cuidado y responsabilidad. Sin duda este modelo ha contribuido en gran manera al desarrollo académico e investigativo de la institución policial, vista no solo como un ente que provee de seguridad, sino también como generador de conocimiento. Es necesario reconocer que la función policial ha sido subvalorada históricamente y el modelo profesional surge y es impulsado desde la policía, así como de científicos que se han colocado en puestos gubernamentales importantes.

Hasta antes del modelo profesional, para el continente americano a principios del siglo XX, la policía resulta ser solo un instrumento de los grupos políticos en el poder, quienes la empleaban para sus propios intereses, generalmente para pagar favores contraídos políticamente o simplemente para evitarse problemas. Esto da lugar a un esfuerzo por librar a la seguridad de la influencia política. Al tratarse de la seguridad de un asunto monopolizado por el Estado era fácil disponer de las instituciones encargadas de ello a su favor, debido a esto se generan “movimientos populares de reforma del modelo es administración local que pretendía introducir mecanismos que aseguraran un servicio público más imparcial libre de las influencias políticas partidistas o personalistas” (Guillén, 2015, pág. 237).

Para el caso de la policía de Los Ángeles a principios del siglo XX, encabezada en ese momento por August Vollmer, se reconoce la necesidad de “construir una profesión policial, que la dote de las bases científicas del conocimiento necesario para ganarse el respeto y la independencia tanto de las autoridades políticas como de la ciudadanía” (Guillén, 2015, pág. 239). La búsqueda de una autonomía en la toma de decisiones no busca en esencia excluirse de la actividad estatal, sino más bien que la seguridad deje de politizarse, y por otro lado se persigue que, si bien existe una interacción con la población, esta no pueda afectar a un servicio policial de carácter científico, diseñado por policías con altos conocimientos técnicos y una comprensión clara de la realidad. Vollmer, quien impulsará férreamente el modelo profesional establece los siguientes principios en diferentes ámbitos que dan consistencia a dicha propuesta.

- a) En el ámbito personal. Los conocimientos, habilidades y la actitud del personal han de llegar, si es posible, a la excelencia.
- b) En el ámbito de procedimientos y recursos. Es necesario elaborar instrumentos que proporcionen un mejor conocimiento (científico) de la realidad, que sirvan para facilitar el diseño de procedimientos de actuación que sean más efectivos. Así mismo habrá que aprovechar las ventajas que los avances y tecnológicos ofrecen para mejorar el trabajo policial.
- c) Una mayor exigencia ética y de respeto por la ley. La policía tenía que tener un nivel ético de máximo nivel. Esto quería decir que la moral de los agentes tenía que ser intachable, que no tenía que llevar a cabo ninguna actividad que pudiera condicionar sus intervenciones profesionales (Guillén, 2015, págs. 239-241).

Sin duda, la contribución de Vollmer respecto del modelo profesional ha sido de suma importancia para el desarrollo de la institución policial hasta nuestros días. Las bases que establece para el desempeño del servicio policial son fundamentales, en una primera instancia para dignificar la labor policial y enseguida para proveer de un servicio de seguridad de calidad, con bases técnico científicas y has servido como guía para las policías que han alcanzado un alto desarrollo. Independientemente de las cualidades democráticas que deben caracterizar a los cuerpos policiales, también deben ser acompañadas de los principios postulados por Vollmer, ya que ambas teorías de ninguna manera se oponen o se contradicen, por el contrario, se complementan.

El componente profesional debe acompañar a las instituciones policiales en cada momento histórico, de su desarrollo científico depende en gran medida la calidad, eficiencia y eficacia de los servicios que prestan. Si la investigación científica en materia de medicina ha salvado innumerable cantidad de vidas humanas, y si el desarrollo científico en materia educativa a abatido en gran medida el analfabetismo, el crecimiento científico del servicio policial debe contribuir a construir un ambiente donde las personas puedan realizar sus diferentes actividades económicas que le provean y aseguren su desarrollo humano. Todo esto se traduce en que un modelo de policía profesional puede y debe contribuir a un mejor y más fructífero nivel de vida de la sociedad a la que se debe.

En lo que respecta al modelo de policía comunitaria, existen diferentes posturas al respecto, de hecho, existen diferentes denominaciones para dicho modelo, aunque guardan diferencias significativas se les ha llamado policía de proximidad, policía de barrio y policía comunitaria de manera indistinta. Esta dificultad conceptual también se presenta en el caso de la seguridad ciudadana, que siendo un concepto que ha adquirido un tinte novedoso y se ha puesto de moda en diferentes discursos, se le denomina seguridad publica también de manera indistinta, ya que su filosofía y estrategias corresponden. Este fenómeno conceptual se ha vuelto un problema común ante un discurso político que carece de bases teóricas, denominando de manera indiscriminada determinadas acciones en materia de seguridad que no corresponde a dicha denominación.

“(…) alusiones a la policía comunitaria de una manera o de otra. Se trataba de la etiqueta de moda, que legitimaba las reformas de la policía desde un punto de vista político. Una utilización tan extensa de la denominación para reformas que presentaban tantas diferencias acaba significando una pérdida de valor de la misma denominación (Guillén, 2015, págs. 286-287).

De esta forma, no existe claridad en el concepto de modelo comunitario de policía, independientemente de nombrar diferentes realidades con el mismo nombre, también se emplean diferentes términos para referirse al mismo asunto, es decir, se han empleado otras denominaciones para referirse al modelo en cuestión. Una postura que coincide es la de Alejandro Benlloch Romero, que coincide con expuesto por Guillen Lasierra, asignando su autoría a Robert Peel en el siglo XIX en Inglaterra. También hace referencia a esta dificultad conceptual que ya se ha mencionado.

Existen múltiples terminologías que dan lugar al mismo concepto. En EEUU y Canadá se le denomina policía comunitaria, en cambio, en países como Francia e Italia la define como policía de proximidad, y en España, son utilizados tanto el concepto de policía de proximidad como el de policía comunitaria, pero también se le ha llegado a denominar policía de barrio (Benlloch, 2018, págs. 15-16).

Esta falta de claridad en lo que debe entender por un modelo comunitario también tiene su origen en que no ha quedado claro cómo surge, pues no se ha definido si es una modalidad de seguridad implementada en Europa en el siglo XIX o si es la evolución del modelo profesional en Estados Unidos de Norteamérica. Sin embargo, se encuentran algunos contenidos de los estatutos de la Policía Metropolitana de Londres, que permiten identificar que es una policía comunitaria, y que se supone es entonces una evolución de las posturas de Sr. Robert Peel en la configuración anglosajona de la policía, tomando en cuenta el siguiente postulado: “la Policía es el público y el público es la policía. Idea que define con mucha propiedad el modelo de policía comunitaria, que no es otra que la de servicio público” (Guillén, 2015, pág. 289).

Este es el primer principio de nueve que son atribuidos a la autoría de Peel, que permiten tener una aproximación conceptual al modelo comunitario, pero es necesario hacer hincapié en que estos principios comparten cierta similitud con lo que posee el modelo profesional, por ello, dentro de la dificultad conceptual para abordar el modelo comunitario se ha pensado que es una evolución del modelo profesional. Sin embargo, existe una tercera postura y esta asegura que el primer modelo que es reconocido y establecido es el gubernativo, para ser después desplazado por el modelo profesional. Ahora bien, todo cambio implica generalmente una resistencia, por lo que no tiene lugar un desplazamiento total del modelo gubernativo, por el profesional, sino que coexisten.

Cuando se pretende un cambio en las prácticas que rigen al servicio público es común que se presente el fenómeno de coexistencia entre las prácticas ya arraigadas y las nuevas que pretenden establecerse. Un cambio de modelo policial implica un cambio en la comprensión e interpretación de la realidad, lo que hace necesario que transformación sea gradual, es decir, será siempre considerada un proceso a largo plazo, y por supuesto debe también contemplarse un periodo de transición. Es en este periodo de transición entre el modelo gubernativo y el profesional, se observa un efecto no previsto, que es un alejamiento de la policía de las comunidades y como respuesta a este efecto indeseable,



tiene lugar el modelo comunitario, que pretende recuperar la cercanía de las policías con su comunidad.

Esta nueva estrategia de aproximación de los policías a los ciudadanos exige una nueva forma de entender a la seguridad, por lo que al modelo comunitario también puede denominarse modelo de servicio público, y es con esta denominación una forma de reconocer la necesidad de que la seguridad sea interpretada de forma diferente, y esta nueva visión debe alcanzar en una primera instancia al Estado, seguido por las instituciones policiales y finalmente debe alcanzar a las poblaciones, mayorías y minorías.

Además, la denominación de servicio público sitúa en un segundo plano los aspectos relacionados con el poder o la organización y se centran en la idea de un servicio, una prestación hacia el público (...) La utilización de la idea de servicio público pretende evidenciar las prioridades del modelo: proveer al público con servicio de seguridad. La idea despoja al policía de una situación de privilegio o superioridad ya que lo que justifica su existencia (...) no es el poder (...) sino la prestación de un servicio a la ciudadanía (Guillén, 2015, pág. 295).

Este modelo se sitúa para el caso del continente americano en Estados Unidos de Norteamérica en los años 70's, como resultado del reconocimiento de problemas no previstos del modelo profesional y también como resultado de su coexistencia con el modelo gubernativo. Cabe mencionar que el modelo comunitario es uno más de los estadios evolutivos de la seguridad y que no se puede entender sin un abordaje de los modelos gubernativo y profesional. También debe hacer hincapié en que la seguridad ciudadana forma parte de esta línea del tiempo y como continuación que se presenta ya en la actualidad como parte de dicho proceso evolutivo. Las rupturas y continuidades que se han dilucidado a lo largo de este apartado nos permiten apreciar en la seguridad como un proceso social que busca siempre la progresividad.

### **2.1.1 Clasificación desde la teoría de Soufiane Ouaraab Essadik.**

Otra forma de clasificar el modelo policial es por su origen, desde dónde surge y hacia quién es dirigido, es decir, cuál es la esencia de su existencia. La explicación del surgimiento de la seguridad y como determina su origen puede ser muy amplia, sin embargo, para efectos de continuar con la clasificación de modelos policiales se planteará una explicación válida pero escueta.

El origen de la seguridad es también su esencia de tal suerte que quien la diseña se favorece a sí mismo en primer término, para después proteger a alguien más, siempre y cuando protegerlo no lo ponga en riesgo. Por ejemplo, se puede citar al orden público, que en esencia es objetivo de la seguridad pública y busca primeramente la estabilidad estatal, por encima de las necesidades de la población, ya que para cumplir con este objetivo se vigila, mas no se sirve y protege a la población. Bajo este orden de ideas, los modelos policiales pueden clasificarse como sigue:

- Estatocéntrica
- Sociocéntrica.
- Humanocéntrica (Ouaraab, 2015).

Como se ha dicho, esta clasificación obedece a la esencia del modelo policial, a su origen y hacia dónde se dirige, es decir, su actor central. Para el caso del modelo estatocéntrico este surge desde el Estado y tiene como propósito esencial garantizar su estabilidad y permanencia, las personas ocupan un segundo lugar, en donde en aras de la seguridad y orden público se pueden sacrificar derechos humanos de la población. Es un modelo de corte autoritario que también se denomina de vigilancia y control, orientado a la sanción y al castigo, y este es el principal indicador para medir su efectividad, es decir, en qué medida se aplican las sanciones y sus estrategias se basan en el endurecimiento de penas y la cero tolerancia.

El modelo sociocéntrico es aquel que surge desde la sociedad, es decir, donde la participación ciudadana juega un papel fundamental para la producción de seguridad. Ha desplazado la vigilancia y el control para situarse en el servicio y la protección de la población. Se caracteriza por tener principios democráticos desarrollados y espacios definidos donde incide la población y las y los policías, donde convergen y se da lugar a acuerdos para una coproducción de la seguridad. En este modelo, se ha dejado de lado el papel de funcionario del elemento policial para ser considerado como un ciudadano más, que también debe gozar de participación democrática. Este modelo también puede ser identificado como de seguridad ciudadana y se considera un estadio temporal en camino a la seguridad humana.

En lo que toca al modelo humanocéntrico, se considera aun inexistente, pero necesario de construirse, “empezar a combinar la elaboración de modelos giratorios alrededor de los humanos y no empeñarse exclusivamente en construir humanos alrededor de los modelos” (Ouaarab, 2015, pág. 153). Si bien la formación de policías es importante, esta no debe realizarse en virtud de un modelo de policía de seguridad pública, sino en un modelo en el que en centro sea el humano. Se busca “una actuación policial cercana desde las necesidades de las personas (fuente de las conductas y conflictos) como centro de atención e inspiración para el acercamiento de la policía a los ciudadanos” (Ouaarab, 2015, pág. 153). El modelo policial humano céntrico estaría en concordancia con la seguridad humana ya antes descrita.

### **2.1.2 Otras clasificaciones del modelo policial.**

El modelo policial o de seguridad, es el esquema general al que responde a la actuación, despliegue y régimen estatutario de los cuerpos e instituciones encargados de hacer cumplir la ley y de preservar la seguridad de la comunidad en la que desenvuelven su actuación profesional. Y como se ha dicho, existen diversas clasificaciones de los modelos policiales, dependiendo del punto de vista desde el cual se realice ésta, dando la posibilidad de hacer que dichas clasificaciones contemplen aspectos variados como los territoriales, o también la naturaleza de sus integrantes, es decir, si estos son de extracción civil o militar y también por la influencia que los caracteriza, tomando en cuenta para ello dos referentes en seguridad, el modelo francés y el anglosajón.

La clasificación que se aborda es aportada por Alejandro Benlloch Romero, y la aproximación es esta clasificación obedece al propósito de presentar una visión amplia del modelo policial, así como de las variables que en el interviene y que lo hacen clasificable desde diferentes criterios. La clasificación del modelo policial, si bien busca categorizarlo, también pretende explicarlo. La sola descripción del modelo policial y su íntima relación con el modelo de seguridad, no solo nos permite comprender dichos

conceptos, sino también identificar nuestra condición al respecto. Esta clasificación que se ha considerado como complementaria de las antes expuestas, aborda aspectos menos generalizados, así como aspectos administrativos que antes no se habían abordado.

- Clasificación desde el plano administrativo territorial.
  - Modelo centralizado.
  - Modelo descentralizado.
  - Modelos descentralizados mixtos.
- Clasificación por su Estatuto o Naturaleza.
  - Modelo de policía civil
  - Modelo de policía militar
  - Modelo de policía mixta
- Clasificación por su influencia.
  - Modelo Policial de Influencia francesa
  - Modelo Policial de influencia anglosajona (Benlloch, 2018, pág. 2)

De esta manera, existe un punto de vista orientado a la teoría administrativa para la clasificación de los modelos policiales, ya que en la primera de las categorías antes expuestas se considera las relaciones de autoridad y responsabilidad del ente gubernamental y las instituciones policiales, determinado también con ello el nivel de verticalidad de la estructura organizacional. Debe considerarse que las estructuras orgánicas verticales son propias de los ejércitos, por lo que, en la segunda categorización, también se consideran aspectos administrativos, al considerar su esencia militar o bien de carácter civil, juegan un papel fundamental la confección de su estructura organizacional, si como las acentuadas relaciones de autoridad. Por ello existen particularidades que se destacan en esta clasificación que bien vale la pena revisar para una comprensión más profunda.

#### **a) Clasificación desde el Plano Administrativo-Territorial.**

Los modelos de seguridad se corresponden con el modelo de Estado al cual pertenecen, por lo que, si el Estado posee características centralistas, sus instituciones policiales serán igualmente de características centralistas y de ámbito nacional, si se trata de un Estado fuertemente descentralizado o federal, su Policía seguirá igualmente esa dirección. No obstante, hay que señalar que todos los modelos van evolucionando hacia esquemas no puros, o lo que es lo mismo, por la propia evolución que van experimentando, los modelos policiales van progresando hacia formas que permitan un más eficaz servicio a la comunidad, proveyendo del ambiente de seguridad y orden que permita y garantice su desarrollo.

Pues bien, para conocer los distintos modelos policiales de cada país, es importante conocer como están distribuidos territorialmente ya que a la hora de actuar puede haber ciertas problemáticas en cuanto a las competencias que cada cuerpo de policía posee. La distribución se ajusta con el modelo de Estado (Benlloch, 2018, pág. 19).

La competencia territorial exige altos niveles de coordinación, por lo que dependiendo de la centralización o la descentralización del modelo de que se trate exigirá el establecimiento de sistemas securitarios que establezcan principios de colaboración claros. Por otro lado, también debe definirse de manera clara quien poseerá el mando de

las diferentes fuerzas policiales que operan en un mismo territorio, determinando quien asumirá el mando de dichas policías cuando más de una ellas confluyan en un evento en particular. Independientemente del nivel de gobierno a que pertenezca el cuerpo policial, se debe buscar que exista una homogeneización en sus procedimientos para que pueda existir una coordinación armónica.

**Modelo Centralizado.** El modelo centralizado se materializa en aquellos en los que la policía y todos los cuerpos que la puedan integrar, dependen exclusivamente del gobierno central, a través generalmente de un Ministerio y todos sus órganos están ordenados jerárquicamente en dependencia siempre de la autoridad central. La organización posee un diseño plenamente vertical en la que no existen cuerpos dependientes de otras áreas de la Administración Pública. Los cuerpos de seguridad tienen competencia en todo el territorio nacional, y para desempeñar todas las funciones que les son encomendadas. Cabe mencionar que, aunque las funciones puedan adquirir características diferentes y puedan ser dirigidas a diferentes segmentos poblacionales o áreas territoriales con diferentes características demográficas, económicas, culturales, etc., siempre dependerán del gobierno central.

Un claro ejemplo, lo podemos encontrar en Francia, donde disfrutaban de un sistema policial centralizado, en la cual sus respectivos cuerpos poseen de mecanismos de coordinación para acometer las diferentes funciones. Tiene su origen en el régimen de Napoleón, con la designación de un Ministro de Policía, que en sus inicios, se encargó de recoger toda la información y la seguridad del Estado (Benlloch, 2018, pág. 19).

Este modelo es propio de países que poseen una dinámica policial apegada al modelo gubernativo ya antes mencionado, que se originaron o que evolucionaron de un Estado con características autoritarias o totalitarias. Es de resaltar que los modelos policiales no evolucionan superando por completo su naturaleza originaria, esta permanece en rasgos tenues que se aprecian en su evolución hacia un nuevo estado de las cosas. Los países que poseen un modelo centralizado son aquellos en los que en algún momento de su historia tuvieron un gobierno completamente centralizado como la monarquía y ya más recientemente dictaduras.

**Modelos Descentralizados.** Dentro de estos modelos descentralizados, pueden asumir dos formas diferentes, pueden expresarse como modelos descentralizados federales o como modelos descentralizados locales o municipales. A pesar de existir dos modalidades su esencia es la misma, ya que el mando de los cuerpos policiales que pueden coexistir dependen del gobierno local en el caso concreto de los modelos descentralizados federales y tiene lugar cuando áreas diferentes que forman parte de un territorio federado poseen cada una su propia institución encargada de la seguridad, con competencia de actuación en su respectivo territorio, de tal suerte que si existe una policía de carácter federal o estatal, su presencia es limitada, incluso su número de efectivos es bajo en comparación con la cantidad de efectivos que integran las policías municipales.

En lo que toca a los modelos descentralizados locales o municipales, se reconocen porque en ellos el mantenimiento de la seguridad es llevado a cabo por diversas instituciones policiales que, por supuesto les rinden cuentas a las autoridades municipales, ejerciendo todas las funciones de la labor policial. En cuanto a su ámbito territorial de actuación, éste se reduce al del término municipal en el que extiende su

autoridad el gobierno local del que dependen. Dentro de este modelo se hace necesaria la incorporación de policías de carácter estatal, ya que en el entendido de que un municipio forma parte de una entidad federativa, la movilidad delictiva hace efectiva la competencia de las policías estatales, que tiene un ámbito de competencia en toda la entidad federativa. De la misma forma se hace necesaria una policía de carácter federal para atender delitos que se continúan de una entidad a otra. Una más de sus características se menciona a continuación.

En el modelo centralizado hemos podido observar que sus orígenes son franceses, pues bien, en el modelo descentralizado podemos encontrar influencias anglosajonas, tanto de países americanos como de países europeos (Benlloch, 2018, pág. 20).

Una de las condiciones de los modelos policiales o de seguridad como ya se ha mencionado no pueden ser considerados como puros, es decir que obedezcan una sola doctrina, sino más bien son construcciones sociales, jurídicas, culturales, etc., que se van nutriendo de diferentes experiencias internacionales, incluso de la política de seguridad de carácter internacional, dentro de la cual se deben alinear las políticas de carácter local. Pues bien, el caso de los modelos centralizados y descentralizados poseen en su esencia una influencia, siendo el caso que los modelos centralizados obedecen a una influencia francesa, en tanto que los descentralizados responden a una influencia anglosajona. En este orden de ideas, los modelos centralizados son propios de estados autoritarios, en tanto que los descentralizados son característicos de estados con un mayor desarrollo democrático.

**Modelos descentralizados Mixtos.** Se trata de modelos en los que se comparte la responsabilidad y autoridad en el servicio de seguridad entre el gobierno central del Estado y los gobiernos de carácter local, es decir, de un ámbito territorial menor, dando lugar a espacios comunes donde incide el gobierno central y el local. Como se ha mencionado con anterioridad, la actuación de dos cuerpos policiales que reciben órdenes de diferentes autoridades, la coordinación juega un papel fundamental, en primera instancia para evitar conflictos de autoridad y mando, pero también para evitar la duplicidad de funciones o bien que se dejen vacíos en los que ninguna de las instituciones policiales actuantes intervenga.

(...) esta modalidad está compuesta por cuerpos de seguridad que actúan en todo el territorio nacional, siendo este mismo cuerpo dependiente de una autoridad central, y por otros cuerpos de seguridad que corresponden a otras Administraciones públicas, ya sean locales o regionales (Benlloch, 2018, pág. 21).

Los modelos mixtos representan la desventaja en la que políticamente se culpan las instituciones policiales una a otra de resultados deficientes. Por otro lado, de no existir delimitaciones claras en la autoridad, pueden existir conflictos al ejecutarla, ya que las corporaciones policiales de carácter federal pueden asumir un estatus de superioridad sobre las de carácter local, por ello, los convenios de colaboración juegan un papel fundamental en estos casos.

**b) Clasificación por su Estatuto o Naturaleza.** Esta clasificación está relacionada con la naturaleza del cuerpo policial, es decir, si estos son de carácter militar o civil. Se considera que existía en las poblaciones del siglo XVII, una cultura de protección mutua,

es decir, que cada uno de los integrantes de la comunidad cuidaba de los demás al igual que los demás cuidaban de él. Esta condición se disuelve cuando debido principalmente a la revolución industrial, cuando inician a establecerse grandes centros urbanos. Con el crecimiento de las ciudades comienza un movimiento de personas y mercancías muy significativo, dando lugar a la necesidad de construir las instituciones de seguridad, que se encargue de cuidar del orden de las crecientes ciudades. La transformación de lo que en un inicio eran aldeas a centros urbanos condujo a que, en primera instancia, los soldados fueran los que se encargaran de la seguridad.

Debido a esta evolución continua, se llega a la conclusión de constituir un cuerpo especial que se encargue de la seguridad de las calles de las ciudades, sin embargo, se presenta nuevamente un fenómeno de coexistencia entre cuerpos de corte militar y otros ya de corte civil. La evolución de la institución policial que ya se ha expresado en algunas de sus partes, da lugar a una desmilitarización gradual de los cuerpos policiales; sin embargo, aun en Estados que han avanzado mucho en el tema, no se han podido superar del todo determinados rasgos de esencia militares, con una configuración de las policías con disciplina paramilitarizada, con estructuras orgánicas verticales y un sistema de premios y castigos donde la violación a derechos humanos de sus integrantes es común y sistematizada.

**Modelo de Policía Militar.** Hoy en día existen aún Estados en los que sus cuerpos policiales siguen siendo, esencialmente de corte militar. Solo por citar un ejemplo de ello, la policía Nacional de Chile, conocidos como Carabineros, son un cuerpo policial con rasgos militares, así como la recién creada Guardia Nacional en México. Históricamente, ha existido un reconocimiento a la labor de las instituciones policiales militarizadas por parte de las poblaciones que son cuidadas por ellos, pero este reconocimiento puede ser el resultado del hartazgo de la población ante una delincuencia y violencia crecientes. La rudeza con que es tratado el delincuente y la presencia de violaciones a sus derechos humanos, genera en la población un cierto sentido de rechazo, efecto que ha provocado la política y estrategia de seguridad de Nayib Bukele en El Salvador, asegurando que con 64,000 detenciones ha reducido drásticamente el índice de homicidios, sin embargo es criticado asegurando que su plan de seguridad raya en el populismo punitivo (Traeder, 2023, pág. s/n)

Pese al anterior argumento, “la tendencia global sobre seguridad pública indica que 150 países –es decir el 75%- están optando por contar con cuerpos policiales de orden civil o predominantemente civil” (Sáenz, 2022, pág. s/n). Esto obedece a reconocer que los modelos policiales militarizados son adoptados por países generalmente autoritarios, que existe una postura internacional que condena la violencia y con mayor reticencia cuando proviene del Estado. A lo países considerados en la actualidad como autoritarios o dictatoriales suelen ser observados y considerados fuera de un orden necesario en la comunidad internacional, ya que existe una preocupación constante por el respeto a los derechos humanos de manera internacional y es que “las instituciones de fuerza pública que tienen una actuación más militarizada, es decir con dinámicas más combativas, son más propensas a utilizar la fuerza letal que está más asociada a abusos en materia de derechos humanos” (Sáenz, 2022, pág. s/n).

Existe por tanto la necesidad de alinear las políticas de seguridad de carácter local con las de carácter regional e incluso global. Esto se debe principalmente a que, como parte de la interacción de los diferentes Estados, ya sea por motivos comerciales, políticos, de

cooperación, etc.; se debe garantizar que en dichas interacciones se respeten los derechos fundamentales a los participantes. Los países que no adoptan estándares mínimos de respeto a los derechos humanos, sufren de determinada exclusión de la comunidad internacional, principalmente en temas comerciales y de inversión económica, ya que no garantizan un trato adecuado a los participantes del comercio o inversión y generan condiciones de inestabilidad política y jurídica.

**Modelo de Policía Civil.** En el Modelo Policial Civil, todas las instituciones policiales que lo integran son de naturaleza civil, es decir que no tienen parte del ejército, ni sus miembros están sometidos a disciplina o normativa castrense. Se trata de un sistema disciplinario dirigido al desarrollo humano, además, una parte fundamental en el modelo de policía de naturaleza civil que quien tiene el mando también una persona de extracción civil. En el caso de los modelos de policía militarizados quien tiene el mando de dichas instituciones generalmente son personas extraídas del ámbito militar, las policías de corte civil, sus mandos corresponden al ámbito civil. Esta lógica representa una diferencia fundamental entre ambos modelos, ya en el caso de las policías militarizadas es frecuente la violación de derechos humanos de civiles, en tanto que el modelo de policía civil, busca lo contrario, es decir, empodera a la población civil.

Respecto de la separación civil-militar, la conformación de un ejército separado de la vida civil y subordinado a ésta, sirve no sólo como instrumento de defensa del régimen sino que, además, no representa un peligro para el ejercicio de las libertades individuales (Mendoza, 2012, pág. 45).

La militarización de las policías representa una mayor fuerza de combate ante grupos armados de la delincuencia, la contundencia con que estos son combatidos adquiere las dimensiones de guerra, por ello en el discurso político se trata de legitimar el empleo del ejército en labores de seguridad. Cuando los cuerpos policiales son de naturaleza civil, el abatimiento de grupos delictivos adquiere un contexto diferente, pues no se privilegia el uso de la fuerza, sino que se buscan mecanismos en los cuales solo sean empleados los niveles de fuerza estrictamente necesarios. La división en estados que poseen modelos policiales de ambas naturalezas, es decir civiles y militares no tiene una línea bien definida entre las funciones que corresponden al ejército de las que corresponden a las instituciones policiales.

Otra variable que debe considerarse es que en los países en que el ejército interviene en labores propias de los cuerpos policiales, es porque estos últimos presentan un nivel de subdesarrollo, ya que no cuentan con el personal necesario, así mismo carecen de capacitación y equipamiento, viéndose rebasados fácilmente por grupos pertenecientes a la delincuencia organizada, que en la mayoría de las veces cuentan con mayores recursos. Esto se debe a que no se destinan los suficientes recursos para la profesionalización y desarrollo de los cuerpos policiales, en tanto que se destinan mayores recursos para el ejército. Esto es un reflejo de una política estatal de guerra, que desde la última década de siglo XX se ha tratado de reducir.

El gasto militar sigue siendo muy elevado, dado el temario de la inseguridad humana a escala mundial, que se agranda cada vez más (...). La mayor parte de la reducción de los gastos ha tenido lugar en los países industrializados. Entre 1987 y 1991, el gasto militar mundial se redujo de 995.000 millones de dólares a 855.000 millones de dólares (...). En los países industrializados, la

reducción fue de 850.000 millones de dólares a 725.000 millones de dólares (casi el 15%); en los países en desarrollo, de 145.000 millones a 130.000 millones (10%) (PNUD, 1994, pág. 54).

La política de la guerra debe ser cambiada por una política de paz, destinando los recursos, que hasta la fecha se asignan al gasto militar, al desarrollo social sustentable, a la generación de empleo, la educación, la salud, pero también en los cuerpos policiales. De esta forma, existiría una mayor posibilidad de contar con una institución policial de carácter civil que cuente con capacitación, equipamiento y demás recursos que le permitan cumplir con su función de manera eficiente, incluyendo el abatimiento de grupos pertenecientes a la delincuencia organizada. Y es que ante las deficiencias que presentan los cuerpos policiales, no se justifica de ninguna manera el empleo del ejército en dichas funciones, ya que siendo una institución que debe estar sujeta al poder civil, resulta lo contrario, ya que los civiles son amedrentados e intimidados, en aras de la seguridad.

**Modelo Policial Mixto.** En este modelo, dentro del mismo coexisten cuerpos de naturaleza militar con otros de naturaleza civil. Los de naturaleza militar suelen tener una doble personalidad, pues cuando actúan como cuerpo policial lo hacen bajo principios de organización y funcionamiento de naturaleza civil, en cambio cuando realizan tareas de índole militar lo hacen como una parte más del ejército. Por otra parte, los cuerpos de naturaleza civil que existen en este modelo suelen proceder de cuerpos que, en su momento tuvieron cierta vinculación con la milicia, por lo cual, aun cuando su estatuto personal es netamente de funcionarios civiles, se mantienen algunas reminiscencias de su pasado pseudomilitar, tales como limitación de ciertos derechos o determinadas denominaciones en sus categorías o unidades, e incluso cierto reflejo del pasado castrense en la tipificación y sanción de determinadas faltas disciplinarias.

Este es el modelo más extendido, y en la mayoría de países, aun cuando su policía sea civil, mantienen algún cuerpo de seguridad militarizado, y ello es así como consecuencia de que, en casi la totalidad de los Estados, la función de mantenimiento de la seguridad fue inicialmente tarea de los ejércitos. Tal vez el caso relevante y más próximo, sea Gran Bretaña, donde la institución policial fue desde el inicio civil, y allí donde la policía se ve superada interviene directamente el Ejército, donde la lucha antiterrorista ha estado y sigue encomendada a las Fuerzas Armadas y no a la Policía.

### **c) Clasificación por su Influencia.**

Habiendo descrito ya los distintos modelos policiales existentes, cabe aquí, hacer una esquemática revisión de los modelos policiales más difundidos en los distintos países que, siendo Estados de derecho y democráticos, poseen uno u otro tipo de organización de su sistema policial. Europa ha sido la cuna de los dos grandes modelos de organización policial que se han extendido por la mayor parte del resto de países del mundo, han sido los estados europeos los que desde los siglos XV y XVI, en cuanto a organización de cuerpos policiales desde el XVIII y XIX, han tenido mayor influencia en todos aquellos territorios que fueron sus colonias, y que con los procesos de independencia, se constituyeron en países independientes, pero han conservado las formas y procedimientos de organización administrativa de quienes un día fueron sus potencias colonizadoras o metrópolis. Los dos modelos de organización policial referidos son el de influencia francesa y los de influencia inglesa.



**Modelo de Influencia Francesa.** Es modelo de policía francés tradicional se caracteriza primeramente por ser del tipo estatocéntrico, donde es Estado es fuente de la seguridad, desde donde nace y desde donde se ejerce. Este modelo en sí mismo es de carácter rígido y con cualidades de autoritarias y centralistas. El eje al derredor del cual giran la política de seguridad es el Estado, por lo que su objetivo principal es el mantenimiento de orden público. “Se caracteriza ha caracterizado tradicionalmente por dos elementos principales el centralismo y el dualismo (...) es una policía de Estado, es decir, depende de la autoridad exclusiva del poder central y tiene como prioridad el mantenimiento del orden público” (Dieu, 2002, pág. 13). Corresponde a un modelo de seguridad pública y cero tolerancia.

En la actualidad este modelo tiene vigencia en la mayoría de las policías de la Europa continental, y en particular los del área mediterránea: Francia, Italia, Portugal, Grecia, Luxemburgo, y con matices Bélgica y España; ambas con cambios en los últimos años que las alejan de este modelo, aun cuando todavía pueden responder a las líneas maestras que lo definen, pero de continuar con las modificaciones emprendidas, pronto dejarán de poderse incluir en este grupo. Fuera de Europa, siguen el esquema o modelo francés, Marruecos, Argelia, y otros del continente africano, y en Hispanoamérica, por influencia de España y Portugal, los de la mayoría de los países del área: Chile, Argentina, Cuba, etc.; si bien, algunos han ido deslizándose hacia un modelo de policía descentralizada por influencia de Estados Unidos, tal como ha ocurrido en México, por citar el caso más llamativo de mimetismo con el vecino del Norte.

Es importante resaltar que “como consecuencia de la centralización política y administrativa del antiguo del Antiguo Régimen, la policía francesa ha conservado esta dimensión marcadamente coercitiva, al margen de la llegada del régimen republicano” (Dieu, 2002, pág. 13). Los países que poseen un modelo policial de influencia francesa a pesar de que suelen ser de carácter centralista y autoritario su diferencia estriban en su nivel de desarrollo, es decir, al tratarse de Estados con un desarrollo económico y con una cultura de legalidad, difícilmente se materializan aspecto autoritarios y punitivos ya que se han alcanzado niveles de autorregulación, en los que los niveles de violencia y delincuencia son mínimos.

**Modelo de influencia anglosajona.** El modelo policial anglosajón se encarna con el surgimiento de la Policía Metropolitana de Londres en 1829, concibiendo una peculiar y carismática imagen de la función policial. Así frente al origen militar de las policías de modelo continental o francés, la policía británica y más exactamente inglesa, se ha formado con civiles que han ajustado siempre su actuación al principio que hoy se llama de policía de proximidad, es decir un funcionario cercano al ciudadano, que inspira confianza y que no basa su labor en el temor sino en el respeto. Todo lo cual tiene unas hondas raíces en la forma de entender el poder por parte de los británicos y la aversión que manifiestan a que el poder se inmiscuya en su vida privada, más allá de lo estrictamente necesario. Todo ello derivado de la lucha que el pueblo ha mantenido siempre para ser respetado y para rechazar cualquier abuso que desde el poder se le quiera imponer.

“Este modelo, tiene influencias anglosajonas, tanto de países americanos como de países europeos. Los modelos con una estructura estatal federal, se caracterizan porque cada estado federal tiene a su disposición su fuerza de seguridad, ejerciendo sus competencias en su propio territorio teniendo como

límite el mismo. Un ejemplo de esto, es Alemania, país que cuenta con un sistema descentralizado y coordinado” (Zurita, 2018, pág. 10)

El modelo de policía con influencia anglosajona es de carácter sociocéntrico, en el que sus características hacen una marcada diferencia con los modelos con influencia francesa. Primeramente, se conservan algunos principios establecidos desde el siglo XIX, como la policía es del pueblo y para el pueblo, es decir, no se atribuye el asunto de la seguridad al Estado, sino que es un bien social, cuidado y alimentado por los ciudadanos. Por otro lado, es la semilla de lo que hoy adquiere la forma de protección ciudadana, que se entiende como una seguridad que surge desde la ciudadanía y que aun el mismo policía se entiende como un ciudadano que debe proveer de un nivel de seguridad que el mismo y su familia disfrutara. No se entiende al policía como la materialización del poder coercitivo y punitivo que se asegura el Estado en los modelos de influencia francesa, sino como un ciudadano más, que sirve a sus congéneres.

### **Capítulo 3. Modelo Policial en la Ciudad de México.**

Como ya se ha visto con anterioridad, un modelo de policía es definido por diferentes factores que interviene de forma simultánea sobre la institución policial, entre las que se pueden destacar y Para abordar el tema del modelo policial que se configura en la actualidad en la Ciudad de México, primero se debe abordar de manera general lo que se establece para efectos del establecimiento de los modelos policiales para el país, y de manera deductiva incidir en el caso particular de nuestra ciudad. Bajo este esquema, el primer hecho al que ha de hacerse referencia es que el Consejo Nacional de Seguridad Pública (CNSP) que se describe como “el órgano encargado de formular propuestas de programas nacionales y promover la coordinación entre las instancias encargadas de la seguridad pública para mejorar el funcionamiento de las corporaciones policiacas y cualquier otro asunto relacionado con la seguridad pública” (Causa en común, 2023, pág. s/n), y como resultado de la Cuadragésima Cuarta Sesión Ordinaria, que tuviera lugar en julio del año 2019, en la cual se aprueba el Modelo Nacional de Policía y Justicia Cívica.

#### **3.1 Modelo Nacional de Policía y Justicia Cívica.**

El resultado de reconocer la necesidad de definir un modelo policial que sirva de guía para las policías de los diferentes niveles de gobierno con que se cuenta en el país y a su vez resulta una estrategia para la homogeneización de los cuerpos policiales, en cuanto a sus procesos, capacitación y forma de operar. Por otro lado, al establecer este modelo con características de un sistema, se busca articular las instituciones policiales para conformar un sistema, con mecanismos de coordinación definidos. Esta articulación busca primordialmente vincular los cuerpos policiales de carácter local con la Guardia Nacional, principalmente ante una movilidad de la violencia y la delincuencia para la que no existen límites territoriales. De manera formal, se reconoce el siguiente propósito del Modelo Nacional Policía y Justicia Cívica.

(...) el fortalecimiento a las policías municipales y estatales; así como la articulación efectiva entre dichos cuerpos con la Guardia Nacional a fin de prevenir el delito, disminuir la incidencia delictiva, mejorar la percepción de seguridad e incrementar la confianza en las instituciones de seguridad pública (Secretariado Ejecutivo de Seguridad Pública, 2019, pág. 6).

Este sistema responde a una ruptura institucional que hasta el momento no se ha superado y en la que existen limitados acuerdos de colaboración, coordinación e intercambio de información entre las instituciones policiales de los diferentes niveles de gobierno. La construcción de sistema no solo busca superar la ruptura institucional entre cuerpos policiales, sino también fortalecer los vínculos institucionales con Fiscalías y Procuradurías, pero también con autoridades de competencia administrativa, por ello se ha denominado Modelo Nacional de Policía y Justicia Cívica, por considerarse la justicia cívica como una parte importante que debe articularse a dicho sistema.

Una parte importante, en lo que respecta a la función policial, es que se busca, entre otras metas, la proximidad social que puede ser considerada como el puente que permitirá transitar del modelo la seguridad pública al modelo de seguridad ciudadana. Esta proximidad que en primera instancia se propiciaría desde las policías locales, establecería mecanismos de aproximación con policías de carácter estatal y nacional, por ello es que las bases de coordinación y cooperación interinstitucional juegan un papel

determinante, por ello cobra coherencia e importancia el construir un sistema que permita esta articulación y por otro lado que apunte un modelo con características homologadas.

Los elementos de Proximidad Social centran sus esfuerzos en migrar de una seguridad pública a una seguridad ciudadana por medio de la prevención que tiene como finalidad la recuperación de espacios, a través de la presencia institucional con una estrecha coordinación con autoridades federales y municipales (Comisión Estatal de Seguridad Pública de Morelos, 2023, pág. s/n).

Otro de los aspectos que aborda el Modelo Nacional de Policía y Justicia Cívica es la función policial, considerando que debe existir una transformación de las premisas básicas que han dirigido tal desempeño, categorizando para dicho efecto a las funciones que desempeñan las instituciones de manera tradicional, para establecer unas nuevas funciones a las que deberá sujetarse el Modelo nacional en comento. En esencia, se busca incorporar la proximidad social dentro de la función policial y esto representa una nueva construcción de la institución policial desde lo gubernamental, desde lo policial y también desde la panorámica social. Se busca repensar a la policía y sus funciones, para ser trasladadas a las que son propias de la proximidad social, dotando a las y los policías de una identidad distinta a la tradicional, arraigada a la vigilancia y el control, para orientarla al servicio público y a la solución de problemas.

La visión de la policía como un mero vigilante de las calles y persecutor de delincuentes sorprendidos en flagrancia se muestra todas luces, insuficiente tanto en México como en el resto de los países con problemas de seguridad. Por ello, ante la urgente necesidad de que la policía asuma un rol proactivo y mucho más estratégico para contener, prevenir y reducir los problemas de seguridad y de convivencia, el Modelo incorpora al modelo de policía de proximidad, el enfoque de policía orientada a la solución de problemas de seguridad (Secretariado Ejecutivo de Seguridad Pública, 2019, pág. 68).

El modelo tradicional que se identifica, por sus rasgos y características con el modelo de seguridad pública, con funciones orientadas a la vigilancia y el control, en tanto que según el Modelo Nacional de Policía y Justicia Cívica debe orientarse a la solución de problemas. Esto implica un cambio sustancial en las actividades policiales en vía pública, ya durante el contacto con los habitantes de área de responsabilidad hoy conocidas como cuadrantes, ya que se pretende desplazar la naturaleza reactiva por una preventiva. La interacción policía ciudadano y viceversa, generalmente se presenta dentro de la reactividad, es decir, una vez que la persona ha sido víctima de un delito o bien cuando es sorprendido (a) cometido el delito o una falta administrativa o bien se conoce de ello gracias a una denuncia ante el policía, ya sea porque esto porque la falta o delito resulto en su agravio o de alguien más. La proximidad social implica adelantarse a este evento, mediante estrategias preventivas.

En este sentido, el modelo Policía Orientada a la Solución de Problemas (POP, por sus siglas en inglés) busca transformar el modelo con el que han trabajado los policías de México —principalmente reactivo, a la espera que algo suceda para actuar— a uno que les permita identificar los problemas de seguridad en su entorno y sus detonantes para, a partir de un análisis

detallado, diseñar respuestas que logren prevenirlos o reducirlos al mínimo, de manera que no escalen a conductas delictivas o actos de violencia (USAID, 2019, pág. 12).

La idea de trasladar a la seguridad de una naturaleza reactiva a una de carácter preventiva implica una construcción y autoconstrucción de la policía en su imagen y autoimagen, así como la cultura institucional y/o gubernamental en todo nuestro país, en cada una de su áreas geográficas y niveles de gobierno de que se trate, ya que culturalmente se han practicado actividades asignadas a las y los policías como parte de sus funciones cotidianas y dichas funciones corresponden a una policía reactiva y por supuesto, estas tendrán que ser remplazadas por funciones propias de una institución policial de carácter preventivo. En este sentido, en el Modelo Nacional de Policía y Justicia Cívica se enlista una serie de actividades consideradas algunas como reactivas y que deben ser superadas, así como de carácter preventivo a las cuales se aspira y para tal efecto, presenta una tabla comparativa.

<b>Policía reactiva</b>	<b>Policía orientada a la solución de problemas</b>
Respuesta a incidentes de manera individual	Respuesta estratégica por medio del análisis de patrones y facilitadores
Reaccionar a incidentes sólo en flagrancia y en respuesta a llamadas de emergencia.	Identificar problemas de seguridad en términos específicos, no en términos generales como “la violencia” o “la delincuencia”, para intervenir con soluciones.
<b>Policía reactiva</b>	<b>Policía orientada a la solución de problemas</b>
Patrullaje aleatorio	Patrullaje estratégico
Énfasis en las capacidades de reacción	Énfasis en las capacidades de análisis
Búsqueda de resultados inmediatos	Búsqueda de resultados sostenibles en la reducción de victimización y/o infracciones

Tabla 1 Comparación: Enfoque de policía reactiva vs Policía Orientada a la Solución de Problemas. Tomada de: (*Secretariado Ejecutivo de Seguridad Pública, 2019, pág. 69*).

Sin duda, el planteamiento de un modelo nacional de policía resulta un paso muy importante en materia de seguridad en nuestro país, el contar con un instrumento que sirva de guía para que las policías municipales, estatales y la Guardia Nacional establezcan estrategias que los lleven a superar las actividades policiales reactivas, adoptando las de naturaleza preventiva resulta todo un desafío. Primero, debe conocerse a cabalidad el proyecto para poderse llevar a cabo tal como ha sido prescrito, con una limitada variación que resulte indispensable para que se adapte a las condiciones geográficas, climáticas, culturales, económicas, etc., que corresponden a casa municipio y en su caso a cada entidad federativa, sobre todo con el propósito de que exista una homologación tangible de las instituciones policiales, independientemente del nivel de gobierno de que trate.

Otra parte importante que se contempla en el Modelo Nacional de Policía y Justicia Cívica con una estructura que categoriza a la policía en dos grupos que guardan diferencias importantes que son: Policía de Investigación y Análisis y la Policía de Reacción. La que opera y tiene la mayor carga respecto de la proximidad social es la Policía de Investigación y Análisis, esta carga debe ser desahogada con una mayor comprensión de la población a la que sirve y un mejor análisis del fenómeno de la violencia y la delincuencia, ya que estas dos variables son fundamentales si se pretende una policía que ejerza funciones de investigación. De esta suerte, el o la policía que investiga y analiza estará en posibilidades de determinar qué actividades que constituyan faltas administrativas o delitos emanan de la población de su área de responsabilidad y cuales emanan de poblaciones externas o flotantes.

Es fundamental que la policía municipal transforme su manera de operar: debe hacer uso de las nuevas facultades de recepción de denuncias, atención a víctimas e investigación criminal para ofrecer a la ciudadanía un servicio integral. Esto implica articular la información que recopila para lograr la aprehensión de los presuntos responsables del delito para que sean procesados (Secretariado Ejecutivo de Seguridad Pública, 2019, pág. 71).

La policía de investigación y análisis así, es un cuerpo policial de proximidad que posee información cierta de la población a la que sirve y con ella elabora un compendio de datos sistematizados que le permite realizar estrategias con el fin de mejorar los niveles de seguridad. Y es que “una policía que no investiga delitos o incidentes no puede comprender el problema de delito o violencia que enfrenta –qué factores lo detonan o facilitan– y, por lo tanto, no puede resolverlo, ni emprender acciones para prevenirlo” (Secretariado Ejecutivo de Seguridad Pública, 2019, pág. 71). La investigación entonces debe ser una tarea que se incluya a la función policial, que por muchos años fue reducida a la vigilancia.

La investigación como parte esencial de la función policial supone una capacitación y profesionalización constante en los elementos policiales, ya que el carácter de investigador no es algo que se adquiera mecánicamente ni es generado espontáneamente por el solo hecho de ser policía. Primero, los cuerpos policiales deberán entender a cabalidad que es la investigación policial y sobre todo conocer plenamente el marco jurídico que regula a actos de investigación, para que únicamente se realice lo que la ley permite. La investigación como elemento policial no es lo mismo que la investigación desde una perspectiva social y académica, por ello es necesario que dentro de la capacitación para la investigación participe el sector académico, primero para que la investigación no pierda en ningún momento su rigor y apego al método científico y, por otro lado, para que se eviten investigaciones tendenciosas.

En esta parte, la inteligencia policial juega un papel importante, ya que es propiamente una investigación profunda del fenómeno delictivo, con el propósito de conocer a aquellos que delinquen y la forma que usualmente emplean para ello. Sin duda, el Modelo Nacional de Policía y Justicia Cívica es una alternativa prometedora para un cambio de paradigma en materia de seguridad, sin embargo, aún no se ha avanzado mucho en su implementación, de hecho, no se conoce a cabalidad el nivel de avance del modelo en mención, ya que el semáforo que se diseñó para medir dicho progreso aun no entra en función. Los programas de seguridad de carácter local aún no han alcanzado una plena alineación con el Modelo Nacional en revisión, por otro lado, este modelo se aproxima en

sus características al modelo profesional, que como ya se ha mencionado con anterioridad provocó un distanciamiento profundo con la ciudadanía, por lo que debe incluirse contenidos democráticos en dicho modelo nacional, en lo que la participación ciudadana sea privilegiada, al igual que la responsabilización, la transparencia y la rendición de cuentas.

### **3.2 Plan Integral de Seguridad Ciudadana**

Una vez que se ha revisado el Modelo Nacional de Policía y Justicia Cívica propuesto desde el Gobierno Federal para la totalidad del territorio nacional, y con el cual deben alinearse los programas locales de seguridad, conviene revisar el modelo policial propuesto por el Gobierno de la Ciudad de México a través de su Plan General de Desarrollo para el periodo comprendido de 2019 a 2024. Se trata de una proyección sexenal donde en primer término se realiza un diagnóstico de la problemática social para después establecer las acciones o estrategias que se empleara por la administración que emite dicho plan durante su periodo de gobierno.

El Plan General de Desarrollo de la Ciudad de México organiza y proyecta los esfuerzos de la sociedad para alcanzar la ciudad que deseamos, una Ciudad de México incluyente, igualitaria y de derechos, próspera y dinámica, sustentable, resiliente y bajo ordenamiento territorial, en paz y con justicia, innovadora y de gobierno honesto, cercano y de buena administración (Gobierno de la Ciudad de México, 2021, pág. s/n).

Dentro de este esquema gubernamental, se establecen determinado número de estrategias o ejes de transformación que serán los pilares que sostendrán las diferentes acciones gubernamentales a fin de conseguir los objetivos planteados. Dentro de estas estrategias o ejes de transformación, se encuentra el Eje 5, denominado “Ciudad en paz y con justicia” (PGDCM, Gobierno de la Ciudad de México, 2020, pág. 7), misma estrategia que contempla 03 objetivos: 1. Establecer una estrategia integral de seguridad ciudadana; 2. Policía cercana; y 3. Acceso efectivo a la justicia. Estas estrategias obedecen a un diagnóstico en el que se reconoce que los “Incrementos en violencia y delictividad inhiben el ejercicio del derecho elemental a la integridad y el bienestar por parte de las víctimas, pero también es síntoma de la negación de múltiples derechos para vivir una vida productiva y armoniosa” (PGDCM, Gobierno de la Ciudad de México, 2020, pág. 141).

La meta esencial de esta estrategia o eje de transformación es la consolidación de un Plan Integral de Seguridad Ciudadana. Esto nos permite reconocer el momento de transición por el que atraviesa la Ciudad de México, superando un modelo de seguridad pública para aproximarse a un modelo de seguridad ciudadana. La consolidación que se pretende en el Plan General de Desarrollo obedece a reconocer que se vive en un periodo de transición que necesitara un espacio temporal para que llegue a desarrollarse y potencializarse. Como en el caso del Modelo Nacional de Policía y Justicia Cívica, es evidente la necesidad de un cambio de paradigma de seguridad y de policía, que generalmente avanzan o se desarrollan de manera paralela. Ahora bien, esta consolidación, o apuntalamiento del Plan Integral de Seguridad Ciudadana descansa en cuatro líneas estratégicas y la primera de ellas se lee como sigue:

Se establecen líneas de comunicación efectivas entre las instancias de procuración de justicia y las dependencias responsables de garantizar los derechos ciudadanos a la educación, salud, deporte, etcétera, para atender los rezagos sociales, de manera prioritaria, en territorios de alta y muy marginación y alta incidencia delictiva (PGDCM, Gobierno de la Ciudad de México, 2020, pág. 144) .

Como se ha dicho con anterioridad, los primeros paradigmas que se desea superar es el de seguridad nacional y seguridad interior, por considerarse de naturaleza estatocéntrico y que nacen y se desarrollan en torno al Estado. Estos paradigmas deben superarse y aproximarse a la seguridad humana y este tránsito supone a la seguridad ciudadana como el camino que provea una progresividad y desarrollo continuo hasta que finalmente se consiga la llegada a la seguridad humana. La estrategia anteriormente citada es una referencia de lo antes argumentado, ya que se admite como una necesidad esencial que el tema de la seguridad sea abordado desde diferentes dimensiones sociales, como la educación, la salud, el deporte, entre otras, y se rompe con el pensamiento reduccionista de que la seguridad es un asunto de policías. El reconocimiento de la seguridad como un fenómeno complejo y multidimensional, permite ir al problema que debe ser atendido la presencia de diferentes escenarios en los que tiene su origen la violencia y la delincuencia. Otra de las líneas estratégicas es la siguiente:

Se adoptan mecanismos de coordinación efectiva y eficaz entre las instituciones responsables de la seguridad ciudadana, en un marco de promoción y respeto a los derechos humanos y con perspectiva de género (PGDCM, Gobierno de la Ciudad de México, 2020, pág. 144).

Si bien es muy importante abordar a la seguridad como un fenómeno multidimensional, también resulta de suma importancia que exista un límite claro en la actuación de las instituciones policiales. Para un mejor entendimiento de esta estrategia, es necesario aclarar que no se menciona a las instituciones responsables de la seguridad ciudadana considerando a estas como un modelo de seguridad, sino como un modelo policial, es decir, al referirse a estas instituciones responsables, se refiere específicamente a los cuerpos policiales. Las instituciones policiales deberán caracterizarse por un trato respetuoso de los derechos de la población, pero de forma particular a los sectores más vulnerables, tales como a las mujeres, niños y personas de la tercera edad, personas con discapacidad, comunidad LGBT, etc.

Al igual que en el Modelo Nacional de Policía y Justicia Cívica, para el caso del Plan Integral de Policía y Justicia Cívica en la Ciudad de México, se asume la necesidad de construir un sistema, que articule a las diferentes instituciones responsables de la seguridad, independientemente del nivel de gobierno al que pertenezcan. La coordinación interinstitucional adquiere una mucha importancia, ya que de esta forma se asegura una homologación en procedimientos operacionales, si bien la norma jurídica regula la forma en que debe realizarse el trabajo policial, la coordinación interinstitucional regularía la división de tareas, sobre todo para evitar duplicidad de funciones y que algunas otras no sean atendidas. Un sistema de seguridad construido por los tres niveles de gobierno resulta muy prometedor, pero incrementaría su eficacia si en dicho sistema se permitiera también la participación ciudadana.



La tercera línea estratégica refuerza la necesidad de la consolidación de un sistema coordinado, sumando aspectos relevantes como el uso de las tecnologías para la realización de labores de inteligencia, la investigación, la focalización de las conductas delictivas y una policiación territorial. Debe reconocerse que dentro de la etapa de transición en materia de seguridad que vive la Ciudad de México, conviven acciones y/o estrategias que corresponden al modelo de seguridad pública con otras que corresponden al modelo de seguridad ciudadana, y estas últimas son propias de un modelo de seguridad pública, ya que son esencialmente confeccionadas y operacionalizadas desde el aparato estatal. Los usos de las tecnologías pueden ser en la actualidad métodos autoritarios de vigilancia y control, por lo que las nuevas tecnologías deben, sobre todo, facilitar a los ciudadanos el acceso al servicio de seguridad.

La coordinación de programas y acciones de seguridad se basan en un uso eficiente de las nuevas tecnologías de información, para poner en el centro de la estrategia de seguridad y justicia la inteligencia, la investigación, la focalización, el uso racional de la fuerza y la garantía de presencia y supervisión permanente del territorio (PGDCM, Gobierno de la Ciudad de México, 2020, pág. 144).

Un aspecto importante es el garantizar la presencia continua de las y los policías en su área de responsabilidad, ya que una de las estrategias recurrentes es el incremento de elementos policiales en la vía pública, entendiendo a este hecho como una estrategia en sí misma para solucionar los problemas de seguridad. Para el caso de la Ciudad de México, a pesar de tener un estado de fuerza importante, el incremento de policías en el espacio público no resulta viable y/o factible, por tratarse de una de las ciudades más grandes del mundo y por otro lado este de personal policial en el espacio público corresponde al modelo de seguridad pública. Una vasta presencia de policías puede tener causas importantes, una de ellas podría ser una demostración estatal de fuerza y por otro lado una expresión de crecimiento de los mecanismos de control en la población. Por lo antes dicho, es evidente que en la actualidad se vive un momento de transición en la ciudad de México en la que se cuenta con un modelo policial con rasgos de seguridad pública y también de seguridad ciudadana.

En lo que respecta a esta serie de cuatro líneas estratégicas, la última de ellas corresponde a un modelo de seguridad ciudadana, en primera instancia por reconocer la necesidad de impulsar la participación ciudadana y por otro lado, al considerar como propósito de la participación ciudadana una coproducción de la seguridad. El considerar que la producción de la seguridad no debe ser entendida como un monopolio del Estado y que es necesaria la participación activa de la ciudadanía para finalmente conseguir un bien producido por la interacción ordenada y consensuada entre ciudadanos y las instituciones policiales, es dar oportunidad a un desarrollo democrático de la seguridad. Como se ha dicho con anterioridad, la seguridad ciudadana es sociocéntrica, ya que en ella existe una participación activa de la ciudadanía, pero también el elemento policial no es considerado como parte de un aparato gubernamental de control, sino como un ciudadano más participando en una coproducción de seguridad. Esta línea estratégica se lee como sigue.

Se fortalecen los mecanismos de participación ciudadana en la coproducción de seguridad, para la oportuna identificación de riesgos y amenazas (PGDCM, Gobierno de la Ciudad de México, 2020, pág. 144).

Un aspecto sobresaliente, es que independientemente de una coproducción de seguridad entre la ciudadanía y el estado, otro de sus fines es la oportuna identificación de riesgos y amenazas. Esto permite observar que la participación ciudadana está dirigida esencialmente a la prevención, de tal suerte que se pretende transitar de una seguridad meramente reactiva por otra que en la que se va a privilegiar la prevención y que también debe ser coproducida. La prevención desde la sociedad civil será una estrategia que deberá materializarse en espacios donde converjan policías y ciudadanos y ciudadanas, donde se conozca que es la prevención y cuáles son las rutas para conseguirla, infundir una nueva visión de la seguridad, ya no solo entendida como una responsabilidad exclusiva del Estado, sino como un bien que debe ser conseguido y entendido como una responsabilidad mutua entre sociedad y gobierno.

Estas prácticas democráticas de la seguridad y que serán un importante impulso para transitar a un modelo de seguridad ciudadana y posterior a ello transitar a una seguridad humana, permitirá una nueva concepción de la seguridad desde sus tres actores fundamentales: Estado, ciudadanía e instituciones policiales. Esta nueva concepción requerirá por supuesto de la intervención del sector académico, de los medios masivos de comunicación, de la participación de diferentes secretarías de Estado, principalmente las encargadas de salud, educación, deporte, desarrollo económico, generación de empleo, etc. A fin de que el Plan Integral de Seguridad Ciudadana se materialice y sea una realidad que se exprese en un mejor nivel de vida para los ciudadanos y una clara reducción de los índices de violencia y delincuencia.

### **3.3 Policía Preventiva de la Ciudad de México.**

El momento por el que atraviesa la seguridad en nuestro país, especialmente la Ciudad de México, puede ser determinante para el futuro próximo en materia de seguridad, en primera instancia, por reconocerse la necesidad de un cambio de paradigma en cuanto a esta. La necesidad y el esfuerzo por conseguir un nuevo modelo de seguridad se hace palpable con el cambio de designación de la Secretaría de Seguridad Pública por Secretaría de Seguridad Ciudadana. La importancia de este cambio de denominación radica en que se aspira a una nueva construcción de la seguridad desde uno de los actores fundamentales en dicha construcción, que es el aparato estatal, pero redimensionando la importancia del servicio a la comunidad y de su participación. Aunque se trata de una transformación ambiciosa que requiere de gradualidad y progresividad, cuando menos a mediano plazo, en una visión realista, para un cambio completo en el modelo de seguridad se requerirá un largo plazo, sobre todo por contenidos culturales profundamente arraigados en los tres actores fundamentales de la seguridad (Estado, sociedad e instituciones policiales).

En la Gaceta Oficial de la Ciudad de México del 2 de enero de 2019, se publicó el Reglamento Interior del Poder Ejecutivo y de la Administración Pública de la capital del país, en éste se da cuenta de la reestructura en las distintas secretarías (...).

La Secretaría de Seguridad Pública cambia de nombre por Secretaría de Seguridad Ciudadana (Congreso de la Ciudad de México, 2023, pág. s/n).

Este cambio de denominación implica transformaciones institucionales profundas, en las que se podrían encontrar las siguientes: a) una nueva construcción estatal de la seguridad con principios democráticos y redimensión de aspectos fundamentales como la responsabilización, la transparencia y la rendición de cuentas; b) una mejor percepción de la seguridad desde la sociedad civil, mediante la generación de espacios donde converjan e interactúen policías y ciudadanas y ciudadanos; c) una nueva construcción y autoconstrucción de la institución policial. Estas tres transformaciones deben manifestarse en los ámbitos referidos y también deberá considerarse que existe un determinado nivel de resistencia en cada uno de los actores fundamentales de la seguridad, como son gobierno ciudadanía y policías. Por ello, deben ser atendidas desde momentos claves, como es la formación, educación, capacitación, profesionalización, especialización, etc., en los tres actores fundamentales ya referidos.

Como ya se ha mencionado en anteriores apartados no existe un modelo policial puro, sino que cada modelo posee características propias del lugar donde se implementa, por ejemplo, un modelo policial de Oriente Medio no puede ser explicado ni aplicado en un país latinoamericano, ya que las cualidades culturales, sociales, económicas, etc., son diferentes. De esta suerte para el caso de la Ciudad de México no se puede hablar de un modelo policial específico, sino que como ya se ha dicho, posee uno con características propias que ha surgido de una evolución constante. Es importante recalcar que, en la actualidad, el modelo Policial de la Ciudad de México se encuentra en un momento de transición, separándose de un modelo de seguridad pública para aproximarse a un modelo de seguridad ciudadana.

### **3.3.1 Modelo de la Policía Preventiva de la Ciudad de México según sus funciones.**

De manera general, los modelos policiales presentan rasgos que permite categorizarlos dentro de un modelo específico, con variantes que, si bien les dan una distinción respecto de otros modelos policiales, hace posible una clasificación. De esta forma, el modelo policial que se ha asumido en la Ciudad de México, podría clasificarse con rasgos de un modelo de seguridad pública, pero también posee rasgos de un modelo de seguridad ciudadana. Esta dualidad se debe al momento de transición que se vive entre estos dos modelos, ya que por un lado, se impulsan prácticas propias de la seguridad ciudadana, por eso aún no se despoja completamente de las prácticas propias de la seguridad pública, por lo que ambas prácticas coexisten dentro de un proceso natural de transformación y/o evolución, por esa razón resulta conveniente que se busquen estrategias que faciliten la transición, en primer lugar, para evitar construir un modelo híbrido entre estos dos tipos de seguridad que pueda adoptarse y permanecer más de lo necesario.

En lo que toca a los rasgos que caracterizan a un modelo de seguridad pública, en ellos se expresa en el uso por parte del Estado de los recursos de que dispone para garantizar, el orden público, la seguridad de los ciudadanos y por supuesto de sus bienes, y se destaca porque su columna operativa y estratégica se encuentra en el cumplimiento de la norma jurídica, privilegiando el derecho penal, para preservar la permanencia y equilibrio del Estado. En este sentido, los fines de la seguridad son prescritos desde el Estado, de forma unilateral, sin considerar las problemáticas sociales a que se enfrentan las poblaciones. Cuando el Estado se construye a sí mismo como un instrumento coercitivo y punitivo de la misma forma construye a sus instituciones o dicho de otro modo

a sus entes administrativos a los que les delega el despacho de asuntos relacionados con los servicios públicos, incluyendo a los que se les asignan funciones de seguridad pública o ciudadana.

El considerar a la norma jurídica como guía de un servicio público implica el riesgo de caer en el legalismo, es decir, que ante toda situación se persiga en primera instancia el cumplimiento de la norma, aunque ello en realidad no solucione un problema social. Ejemplo de ello se encuentra en el sistema penal del tipo inquisitivo, que ante un cumplimiento estricto de la norma se saturaron los centros carcelarios, generando una preocupante sobrepoblación. Por otro lado, este tipo de políticas estatales obedecen a una visión muy reducida de los problemas sociales que, siendo atendidos desde la prohibición y el castigo, en realidad no se solucionan de fondo, sin embargo, esta óptica prevalece en los modelos de seguridad pública en los que la sanción es esencialmente la estrategia de control en la comisión de delitos y faltas administrativas. Según González, esencialmente la seguridad pública se caracteriza por los siguientes fines:

- La protección y preservación de la existencia e integridad de las personas y sus propiedades.
- La vigilancia y preservación del orden público.
- La disuasión, prevención y combate a la delincuencia.
- La contención y anulación de los factores de perturbación del orden social.
- La custodia, rehabilitación y reinserción de los elementos antisociales. (González, Percepción ciudadana de la inseguridad, 2002, pág. 23)

Estos fines propios de un modelo de vigilancia y control o, dicho de otra forma, de un modelo de seguridad pública también pueden ser considerado como característicos de un modelo policial estatocéntrico, si se considera la categorización aportada por Soufiane Ouaraab Essadik ya antes abordada, por reservarse el Estado para sí mismo, todas las actividades relativas a la seguridad, dejando un espacio muy reducido a aspectos fundamentales de la seguridad en las sociedades con una democracia más desarrollada, como la participación ciudadana, sistemas de responsabilización, la transparencia y la rendición de cuentas. Al no considerar la importancia de estas acciones o principios democráticos, se da lugar a cuerpos policiales alejados de la ciudadanía, que ejercen más el poder punitivo y coercitivo que el servicio y protección a la población.

Independientemente de los fines que de manera general pueden ser atribuidos al modelo de seguridad pública, también debe considerarse que presenta fines jurídicamente establecidos y que forman parte del deber ser y deber hacer estatal o gubernamental. Observando el orden jurídico, jerárquicamente, la primera norma que establece los propósitos de la seguridad, es la Constitución Política que los presenta divididos en dos acciones principales: la primera de ellas destinada a la protección de las personas, en su integridad, bienes y derechos; y la segunda destinada a las condiciones de orden y paz social. Estas acciones fundamentales se enuncian en el Artículo 21 párrafo VIII de la ley en mención y se establecen el orden que sigue:

- Salvaguardar la vida, las libertades, la integridad y el patrimonio de las personas; y
- Contribuir a la generación y preservación del orden público y la paz social (CPEUM, 2021).

Atendiendo a que por lo general cada artículo constitucional posee una ley reglamentaria, para el artículo 21 constitucional, se dispone de la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 2 de enero de 2009, que su Artículo 2º reitera los fines de la seguridad pública antes citados y para la consecución de estos, pretende el objeto de 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 Federación, las entidades federativas y los Municipios (LGSNSP, Cámara de Diputados, 2023, págs. s/n, Art. 2o).

Se establece también que, para la consecución de los fines en mención, las instituciones de seguridad pública de la federación, Estados y municipios, se coordinarán para los siguientes efectos: formulación de políticas públicas, así como elementos programáticos, ejecutarlos y evaluarlos; distribución de tareas; regulación de ingreso, formación, capacitación, actualización, permanencia y reconocimiento de elementos policiales; regulación del sistema disciplinario; regulación del diseño y uso de uniformes; control de bases de datos y Registro Nacional de Detenciones; seguridad y restricción de comunicaciones en centros de readaptación y penitenciarios; participación de la comunidad en general e instituciones académicas en la evaluación de políticas públicas en materia de seguridad; y fortalecer el sistema de seguridad social para integrantes de las instituciones de seguridad pública (LGSNSP, Cámara de Diputados, 2023, págs. s/n, Art. 7o)

Como se puede apreciar de manera general, nuestra Carta Magna enuncia dos fines que deben caracterizar a la seguridad, siempre apuntando a la construcción de un sistema, y en lo que se ven inmersos los fines generales enunciados por González. Al revisar lo que al respecto formula la Ley general del Sistema Nacional de Seguridad Pública que incluye a la participación ciudadana y de instituciones académicas en temas de seguridad y en materia de evaluación. De esta forma, la participación ciudadana impacta en aspectos fundamentales como la prevención, pero también en la evaluación de las funciones policiales. Esta ley, por tanto, señala principios que dan apertura a la construcción de un modelo de seguridad ciudadana, ya no reservando para el Estado todos los temas relacionados con la seguridad, sino que hace partícipe a las comunidades en general y a las instituciones académicas, rompiendo con la monopolización de la evaluación del desempeño policial, aspecto que se revisará más adelante.

De los fines generales característicos de la seguridad pública ya antes mencionados, al verse contrastados con los expuestos en el Plan General de Desarrollo de la Ciudad de México, específicamente en su línea estratégica “Plan Integral de Seguridad Ciudadana” se encuentra una similitud parcial en la que ya se proponen acciones orientadas a la democratización de la seguridad mediante la participación ciudadana. Cabe mencionar que estos pueden ser enriquecidos por principios como la transparencia y la rendición de cuentas, sin embargo, estos serían prácticas que tendrían lugar una vez que la participación ciudadana adquiera cierto nivel de madurez, tanto jurídica como práctica y en la que ya existan espacios en los que converjan policías y ciudadanos y la transparencia y rendición de cuentas puedan ser entendidos como instrumentos para construir vínculos legítimos con la ciudadanía.

En esencia, un modelo policial de seguridad pública está dirigido a la persona que delinquen o cometen infracciones y/o faltas de carácter administrativo, ya que uno de los

indicadores mediante el cual es evaluado el desempeño policial, es por la cantidad de personas que son puestas a disposición del Ministerio Público por la posible comisión de un delito, y en un segundo plano por las cantidad de personas remitidas ante un juez cívico por la comisión de una falta administrativa y la cantidad de infracciones impuestas por violaciones al Reglamento de Tránsito. Las personas que no delinquen o no cometen faltas o infracciones no se encuentran en el foco de atención del servicio policial, al igual que sus necesidades de seguridad y sus expectativas respecto de los cuerpos policiales.

Fines característicos de la Seguridad Pública	Fines del Plan Integral de Seguridad Ciudadana de la Ciudad de México
1. La protección y preservación de la existencia e integridad de las personas y sus propiedades	1. Se establecen líneas de comunicación efectivas entre las instancias de procuración de justicia y las dependencias responsables de garantizar los derechos ciudadanos.
2. La vigilancia y preservación del orden público	2. Se adoptan mecanismos de coordinación efectiva y eficaz entre las instituciones responsables de la seguridad ciudadana, con inclusión y respeto a los DDHH.
3. La disuasión, prevención y combate a la delincuencia	3. La coordinación de programas y acciones de seguridad se basan en un uso eficiente de las nuevas tecnologías de información
4. La contención y anulación de los factores de perturbación del orden social	4. Se fortalecen los mecanismos de participación ciudadana en la coproducción de seguridad
5. La custodia, rehabilitación y reinserción de los elementos antisociales.	

*Tabla 2. Comparativa de los fines de la seguridad pública y el Plan Integral de la Seguridad Ciudadana de la Ciudad de México. La primera columna ha sido tomada de: (González, Percepción ciudadana de la inseguridad, 2002, pág. 23); y la segunda columna ha sido tomada de: (PGDCM, Gobierno de la Ciudad de México, 2020, pág. 144)*

Como se puede apreciar en la anterior tabla, los fines contemplados en el Plan Integral de Seguridad Ciudadana, superan en materia de modernidad y derechos a los fines que de manera general caracterizan a la seguridad pública. En el Plan Integral, se observa una clara tendencia al respeto a derechos y libertades, pero también el empleo de tecnologías y de manera destacable el impulso de la participación ciudadana. Mientras que los fines generales de la seguridad pública se enuncian como actividades independientes, el Plan General hace referencia a la necesidad de articular un sistema en el que existirán cuatro elementos fundamentales: comunicación, coordinación, tecnología y participación ciudadana.

A nivel local y específicamente para la Ciudad de México, los fines de la seguridad son regulados por la Ley del Sistema de Seguridad Ciudadana de la Ciudad de México y como se advierte, al conjunto de acciones coherentes y articuladas que nuestra Carta Magna y la Ley General antes revisada denominan como seguridad pública, aquí se le denomina seguridad ciudadana. Esto obedece esencialmente a que como se ha dicho, se pretende un cambio de paradigma en materia de seguridad, con una visión progresista y acorde a

las necesidades de una de las ciudades más grandes del mundo, y como se ha dicho, en la actualidad en la Ciudad de México no se cuenta con un modelo puro o bien definido, sino que se vive un momento de transición en el que se convive con principios tanto de seguridad pública como de seguridad ciudadana. Esta ley establece en su artículo 1º, que el objeto o propósitos de la seguridad ciudadana en la Ciudad de México, se pueden resumir en ocho puntos fundamentales:

1. Recuperar y mantener el orden y la paz pública;
2. Protección de Integridad y derechos
3. Preservar libertades;
4. Proteger la vida, integridad y el patrimonio de las personas y comunidades.
5. Prevención, investigación y persecución de delitos;
6. Sanciones administrativas, impartir justicia, y reinserción social;
7. Acceso a una vida libre de violencia y protección de personas frente a riesgos
8. Preservar la convivencia y la cohesión social (LSSCCM C. d., 2023, págs. s/n, Art. 1o).

Al revisar los anteriores propósitos enunciados en la Ley del Sistema de Seguridad Ciudadana, si bien se aprecia que mantienen una amplitud regular, también se identifica que se establecen tareas exclusivamente estatales, dejando de lado la participación y evaluación por parte de la ciudadanía e instituciones académicas establecidas en la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública. Esto también se explica por el carácter progresivo que obedece el cambio de paradigma de la seguridad, ya que este no puede generarse de manera espontánea, sino que el nuevo paradigma cobrará vigencia de forma gradual y se deberán romper esquemas arraigados institucional y culturalmente. De hecho, para conseguir el cambio de paradigma señalado, la participación ciudadana juega un papel fundamental, ya que al igual que el cambio en la construcción de seguridad se presentará e nivel institucional, también deberá presentarse en la sociedad civil.

### **3.4 Modelo de la Policía Preventiva de la Ciudad de México desde su Sistema de evaluación de Desempeño**

Como se ha referido anteriormente, los fines jurídicamente reconocidos para la seguridad definen en gran medida el modelo policial, pero también lo define su sistema de evaluación. Haciendo referencia a lo mencionado en el apartado anterior, los fines de la seguridad difieren unos de otros, es decir, los fines para una policía de un país europeo no serán los mismos que para un país latinoamericano, dependiendo de la política de seguridad a la que se adhiera el Estado, de acuerdo a sus necesidades, características y a la problemática social que presente. De esta forma, los fines de la policía de un Estado determinado no corresponderán a los de otro, principalmente porque la problemática que enfrentan no es la misma, pero también influyen otros factores. Este mismo efecto sucede con la evaluación de la policía, ya que se orienta a aforar determinados indicadores establecidos de acuerdo a la problemática social que pretende atenderse.

Existen por tanto, diferentes elementos que definirán una política de seguridad estatal, y de manera enunciativa, más no limitativa se pueden considerar los siguientes: a) el papel de la prevención situacional y de la represión y el castigo; b) la definición de los actores principales; c) el papel de la configuración del medio (Diseño del espacio público); d) La relevancia dada a la comunidad y a la ciudadanía; y e) la importancia dada a la búsqueda

de las causas de la inseguridad y de la delincuencia (Guillén, 2015, págs. 71-73). La evaluación del desempeño policial interfiere con prácticamente cada uno de los factores antes enunciados, de tal suerte que resultan ser un elemento definitorio esencial del modelo policial.

En el caso del inciso “a”, correspondiente al papel de la prevención situacional y de la represión y el castigo; es un claro ejemplo de que la evaluación de un factor u otro, definirá el modelo de policía de que se trate, es decir, si se privilegia la prevención se constituirá un modelo policial diferente que si se privilegia la represión y el castigo, de hecho, la prevención forma parte de una coproducción de seguridad propia de un modelo de seguridad ciudadana, en tanto que de privilegiarse la represión y el castigo son acciones características de un modelo de seguridad pública. Lo mismo sucede con el inciso “d”, relativo a la relevancia dada a la comunidad y a la ciudadanía, ya que reconocer la importancia de los ciudadanos y en general de las comunidades, permite evaluar la construcción de vínculo con el ciudadano desde un contacto positivo y los niveles de confianza y satisfacción de la ciudadanía respecto del trabajo policial; en tanto si no se considera a la ciudadanía como parte importante de la seguridad, se da lugar a un modelo estatocéntrico o de seguridad pública.

Como se ha mencionado, el incentivar uno u otro de los factores que definen la política de seguridad estatal, es definir también el modelo de policía que se adoptará, ya que dicho modelo es una materialización de lo expresado en la norma jurídica, como se ha visto con anterioridad. De esta forma, el favorecimiento formal de uno u otro de los factores definitorios de la política de seguridad se puede encontrar en la norma jurídica, por ello en apartados anteriores se han revisado diferentes normas jurídicas que se refieren al modelo policial en diferentes órdenes de gobierno. Ahora bien, si en la actualidad la policía preventiva de la Ciudad de México vive un momento de transición entre el modelo de seguridad pública y el de seguridad ciudadana, es necesario reconocer la importancia de privilegiar factores que favorezcan esta transición y como serán evaluados.

#### **3.4.1 La evaluación del modelo de seguridad pública en la Ciudad de México.**

La evaluación puede ser abordada desde diferentes enfoques y/o teorías, una de las más frecuentes es desde la teoría de la pedagogía en los sistemas educativos, sin embargo, para una aproximación a la evaluación del desempeño, se considera propicio abordarla desde la teoría administrativa. Indudablemente, la evaluación forma parte del proceso administrativo, y se ha considerado “conveniente dividirlo en cinco funciones administrativas: planeación, organización, integración, dirección y control. Y es en estas funciones en donde se agrupan los conceptos, principios, teorías y técnicas de la administración” (Koontz & Weihrich, 2012), incluyendo por supuesto la evaluación, que resulta parte esencial en la etapa del control; de hecho, algunos teóricos consideran que resultan ser complementarios, ya que el control puede ser definido como “la evaluación y medición de la ejecución de los planes con el fin de detectar y desviaciones, para establecer las medidas correctivas necesarias” (Münch & García, 1998, pág. 172).

La evaluación entonces puede ser entendida como una medición de procesos y resultados necesaria para verificar que estos concuerden con los planeados. Un segundo momento en el control es la corrección de desviaciones entre lo planeado y lo obtenido,



pero esta fase no es posible de no existir mecanismos de evaluación propicios. En este sentido, la “evaluación constituye un hecho consciente de hacer apreciaciones acerca del estado de cosas que guarda el desarrollo o desempeño de personas o de actividades, de acuerdo a la experiencia o en concordancia con la interpretación de ciertas medidas o parámetros” (García, 2023, pág. 98). Dentro de la construcción de instrumentos de evaluación, una parte fundamental resulta ser la elección de indicadores, es decir, que se evaluará.

Las crisis en la administración pública a nivel regional, específicamente en Latinoamérica, ha llevado a cuestionar en qué medida una evaluación mal encaminada ha provocado una deficiente administración de los entes gubernamentales. En este sentido, el Estado no se constituye como un todo único, sino como un sistema integrado por subsistemas, de tal forma que, si los subsistemas presentan resultados deficientes, también generarán afectaciones al sistema en general, la deficiencia por tanto de las Secretarías de Estado traslada dicha deficiencia el Estado de manera general. Esta constante crítica a la administración estatal ha llevado a replantear la evaluación, proponiendo una nueva forma de gestión pública y por supuesto, esta problemática incluye a las instituciones encargadas de la seguridad.

La nueva gestión pública presenta entre sus principales supuestos, la necesidad de inculcar una cultura de la evaluación permanente de sus actuaciones y resultados, así como de la mejora continua de sus operaciones. En efecto, derivado de los grandes déficits de las administraciones públicas por procurar bienes públicos de calidad, ocurridos hacia fines de los años setenta y principios de los ochenta, en que cayó en crisis el paradigma del Estado del bienestar, emergió un nuevo modelo de gestión, apoyado en procesos de modernización, privatización y apertura comercial y financiera, a fin de hacer más ágil y eficiente la actuación de los poderes públicos (Bailleres, 2016, pág. 1).

Este nuevo tipo de gestión pública hace un énfasis particular en la evaluación de procesos y resultados, pero sobretodo de los indicadores que se evalúan, es decir, de las porciones de la realidad pueden registrarse de forma sistemática y procesarse de tal forma que arrojen evidencia de resultados deseados o no. Por otro lado, esta nueva gestión pública presenta como una de sus estrategias para eficientar la administración la reducción del Estado mediante la privatización, fenómeno que hemos observado en la seguridad, con una cada vez más solicitada seguridad privada. Sin pretender ser exhaustivos en el tema de la evaluación si se debe considerar su importancia y como esta influye de manera determinante en la prestación de un servicio por parte del Estado, aunque también lo sea para la iniciativa privada.

La evolución de Estado, como hecho innegable, busca una eficiencia administrativa mayor, considerando que los déficits administrativos que se viven en la actualidad no solo corresponden a entes estatales en particular, sino que esta problemática alcanza magnitudes regionales. Esto implica que surjan estrategias también de carácter regional, reconociendo en primera instancia la necesidad de que la gestión pública adquiera cualidades de democráticas, descentralizadas y con una nueva orientación y mística de servicio, con nuevas formas de evaluar el servicio público. Para la iniciativa privada la satisfacción del cliente y una adecuada valoración de los productos o servicios que ofrecen es sumamente importante, y en cierto sentido, estos valores han sido olvidados

en la administración estatal. La construcción de una nueva administración pública latinoamericana se reconoce como una necesidad ya impostergable.

En su más reciente versión, la nueva gestión pública latinoamericana persigue como orientaciones básicas para el siglo XXI, una mayor profesionalización del servidor público, una mayor democratización en la toma de decisiones de la propia gestión pública, así como el gobierno digital, abierto, meritocrático, eficaz y eficiente en el combate a la corrupción, la pobreza, marginación y desigualdad sociales, auténticos desafíos de la gestión en el subcontinente (Bailleres, 2016, pág. 1).

Los principios antes enunciados como necesarios e imprescindibles en una nueva gestión pública, también deben ser considerados para el servicio de seguridad ciudadana, de hecho, dichos valores le son propios e incluidos en sus definiciones. La seguridad ciudadana como se ha mencionado en anteriores apartados es considerada como un nivel de desarrollo de la seguridad preliminar y que conducirá al establecimiento y plena vigencia de una seguridad humana. Para ello conviene, en primer término, replantear como se evalúa la seguridad, es decir, que aspectos son los que se valoran y pretenden alcanzarse y si estos también son del interés colectivo de las poblaciones, o si solo son parte de los mecanismos de control estatal, y del tipo estatocéntrico. Esta nueva gestión pública, debe orientar al servicio público de la seguridad a los principios que propone.

En su más reciente versión, la nueva gestión pública latinoamericana persigue como orientaciones básicas para el siglo XXI, una mayor profesionalización del servidor público, una mayor democratización en la toma de decisiones de la propia gestión pública, así como el gobierno digital, abierto, meritocrático, eficaz y eficiente en el combate a la corrupción, la pobreza, marginación y desigualdad sociales, auténticos desafíos de la gestión en el subcontinente (Bailleres, 2016, pág. 1).

De esta forma, el momento de transición que se vive en la ciudad de México, trasladándose del modelo de seguridad pública a uno de seguridad ciudadana, hace propicio revisar cómo se evalúa actualmente el desempeño policial, entendiendo que también se obedece una práctica genérica que predomina en Latinoamérica, por ello especialistas en la seguridad ciudadana entrevistados durante la presente investigación, aseguran la necesidad de construir un modelo de seguridad o policial latinoamericano, dirigido a las necesidades propias de la región y atendiendo a una movilidad delictiva que traspasa las fronteras. Como se ha visto, muchos de los problemas locales también tienen una dimensión regional, por lo que el desarrollo de la seguridad desde los espacios locales puede tener impacto en lo regional.

Alrededor del mundo los diversos países se suman a las distintas corrientes existentes del quehacer y cómo actúan las policías. Si bien existe esta diversificación, hay un momento en que se constituye como elemento común entre todos estos (Figuerola, 2019, pág. 37).

Como se ha visto con anterioridad, los modelos de seguridad y/o policiales que se han implementado en países como EEUU, Inglaterra, Francia, entre otros, han tenido gran influencia en nuestro país, pero también en la región latinoamericana. En entrevista con la Coordinadora del área de Policía y sistema de Justicia del Centro de Estudios en

Seguridad Ciudadana de la Universidad de Chile<sup>1</sup> (Anexo 2), asegura que esta influencia ejercida principalmente por policías anglosajonas, sin duda ha impulsado en cierta medida el desarrollo policial en Latinoamérica, pero también se han importado prácticas que no se explican desde la realidad y contexto de los Estados latinoamericanos, por ello resulta apremiante superar la influencia de modelos tradicionales y construir un modelo policial propio de la región, con características y orientaciones propias de nuestras condiciones económicas, culturales, sociales, etc. Pero también acorde a las problemáticas de violencia y delincuencia que se viven.

Esta influencia ha hecho que se adopte por lo menos América Latina, un modelo genérico en los quehaceres policiales, los cuerpos policiales latinoamericanos “están enfocados en identificar a los delincuentes que cometen delitos y terminan con el arresto de esos delincuentes y su procesamiento a través del sistema de justicia penal” (Figueroa, 2019, pág. 37). Esta es una actividad privilegiada sobre otras y es considerada de las más importantes en el trabajo policial, por ello el indicador de la incidencia delictiva resulta ser fundamental en las evaluaciones policiales y de acuerdo a las variaciones en su frecuencia, ya sean en incremento o disminución, provocan cambios en la operación. Al privilegiar la represión de delito, el servicio policial se centra en las personas que delinquen, en tanto que las personas que no delinquen apenas si son distinguidas.

Esta puntual medición de la incidencia delictiva, se ve complementada por un segundo momento evaluativo ante un hecho delictivo, que registra la cantidad de delitos en los que se logró la detención del probable responsable y que este haya sido remitido ante la autoridad correspondiente con éxito. A este indicador se le entiende como a eficiencia policial; esta forma de medir y evaluar el desempeño policial resulta ya ser tradicional en algunos Estados latinoamericanos, sin embargo, en entrevista con la titular del Centro de Estudios en Seguridad Ciudadana de Chile, los indicadores de medición y evaluación correspondientes a la incidencia delictiva y eficiencia policial, esta última únicamente valorada por la cantidad de personas detenidas por la posible comisión de un delito, resultan muy peligrosas.

Esta aseveración la realiza con base en la experiencia de algunas policías, que para ser evaluados satisfactoriamente incurren en ocultar delitos o incluso planear desde la informalidad algunas acciones para que las víctimas desistan de denunciar. En lo que toca a la evaluación, atendiendo a la detención de personas por la posible comisión de un delito, se tiene la experiencia de policías que fabricaban delitos, es decir, mentían ante las autoridades de procuración y administración de justicia, acusando falsamente a personas por la probable comisión de delitos, haciendo detenciones y presentaciones ilegales. Sin duda, estos aspectos del quehacer policial pueden aportar información importante dentro de la evaluación, pero también resultan sensibles y manipulables

Aparte de la incidencia delictiva y las detenciones como indicadores de la evaluación del desempeño policial, existen otro aspecto que es medido o evaluado y que forman parte de la práctica genérica del quehacer policial en lo que toca a la región latinoamericana. En algunos países de esta región, incluyendo México, se considera que “los servicios policiales son el principal medio para lograr un entorno seguro para la comunidad, destacando el tiempo de respuesta como indicador fundamental para la eficacia” (Figueroa, 2019, pág. 52). Si bien el tiempo de respuesta es vital durante el desempeño

---

<sup>1</sup> Entrevista realizada el 31 de enero de 2022, a las 17:40 horas, horario de México, vía Zoom.

policial, no debe dejarse de lado de que se trata de una función plenamente reactiva. La prontitud de los servicios de policía puede salvar vidas, por lo que resulta un aspecto que debe seguir siendo evaluado y mejorado, sin dejar de impulsar la prevención.

Estos indicadores en sí mismos corresponden al modelo de seguridad pública, orientado a los fines que le son propios y que se han citado con anterioridad y que, independientemente de tener un carácter orientado a la actividad punitiva y al ejercicio de poder de que son investidos los cuerpos policiales, también deben ser entendidos como factores que definen el modelo policial ya que al ser evaluada la policía desde los aspectos antes referidos, se definen también la construcción de vínculos con la ciudadanía, ocupando la atención del quehacer policial la detención de personas y el control de la incidencia delictiva, lo que hace que estrategias policiales como la “cero tolerancia” encajan sin que tenga que realizarse grandes cambios, solo se refinan y perfeccionan las estrategias con ya se trabaja.

Independientemente de la complejidad que representa la evaluación del desempeño policial, debe considerarse que los actuales indicadores con que se evalúa a la policía no resultan suficientes en un momento de transición en el que se busca un desarrollo de la seguridad ciudadana, por lo que deben atenderse a diferentes aspectos en que se debe incursionar e innovar a fin de favorecer este modelo de seguridad, considerando que existen otros indicadores que pueden ser identificados dentro de la evaluación de desempeño y que corresponden a un modelo de seguridad ciudadana, tales como lo siguientes:

- a) Incidencia delictiva (enfoque victimológico);
- b) Percepción de inseguridad (seguimiento a secuelas y evolución de la percepción);
- c) Actividades policiales (construcción de vínculos con el ciudadano, reuniones con grupos ciudadanos, etc.);
- d) Malas prácticas policiales (cantidad de denuncias por abusos policiales, violaciones a DDHH, etc.);
- e) Gestión institucional (ascensos otorgados, capacitación, profesionalización, resultados de investigaciones internas, etc.),
- f) Relación policía-ciudadano (atención a víctimas, percepción del servicio de seguridad, satisfacción de la población, etc. (Mohor, 2007, págs. 4-9).

La evaluación del desempeño policial desde la seguridad ciudadana debe admitir indicadores que hoy día se ven lejanos, para madurar la participación ciudadana y romper con prácticas como la monopolización de la evaluación. Se debe superar la opacidad en las instituciones policiales, sobre todo respecto de su gestión interna, permitir que grupos ciudadanos comprometidos e informados observen la asignación de puestos y asensos, así como el ejercicio de presupuestos. Un aspecto olvidado es las prestaciones y derechos laborales de los policías, ya que una evaluación integral de la gestión en las instituciones policiales debe contemplar la observación ciudadana en la

entrega de incentivos, reconocimientos y demás prestaciones laborales sin que estos deban ser reclamados por los integrantes de dichas instituciones.

Cada una de las actividades policiales debe ser observada por la ciudadanía, excepto aquellas que por su naturaleza pongan en riesgo la investigación e inteligencia policial o en general, su operatividad o que incluso pongan en riesgo a los ciudadanos y ciudadanas que observen y evalúen por el solo hecho de acceder a esa información. Con estas condiciones, el tramo de la actuación policial que puede ser observado es muy amplio en comparación de la información y actividades que tendrán el carácter de confidenciales. La observación ciudadana de la gestión policial, sin duda ofrecería un combate frontal a la corrupción, al influyentismo, a la impunidad, y demás prácticas arraigadas en un modelo policial que se desea superar y sin la menor duda, favorecería un modelo de seguridad ciudadana, pues a la vez que se observaría que la función policial vulnera a la población, también vigilaría que no se vulneren los derechos laborales y de trato digno y justo de las y los policías.

En un modelo de seguridad ciudadana, que sea el puente para construir una seguridad humana, debe apuntalar una nueva construcción de la institución policial y este nuevo diseño debe partir desde sus tres actores principales: ciudadanía, instituciones policiales y Estado. El policía debe ser visto como un ciudadano más, que también debe gozar de la seguridad y el respaldo institucional, gubernamental y de la población a la que sirve, solo así se romperá con una tradición que ha permanecido por décadas, en la que los cuerpos policiales solo son vistos como un instrumento de control, pero que no son parte del Estado, ni tampoco son parte de la ciudadanía, de hecho se les juzga de forma distinta, la ley los trata diferente que al resto de la población, de esta manera los cuerpos policiales están alejados de las poblaciones y de los grupos políticos en el poder.

Este alejamiento de los cuerpos policiales de su población y de su gobierno, los coloca en una posición frágil, donde existe una línea delgada entre la legalidad y la ilegalidad. Este alejamiento afecta a todos por igual, por tanto, una nueva construcción de la institución policial desde su autoconstrucción y como se construye desde el exterior, resulta impostergable. Un modelo de seguridad ciudadana permitirá una nueva visión de la policía, primero como parte inseparable de la población, pues su profesión no los separa de la ciudadanía y, por otro lado, como parte del órgano estatal de la seguridad, si bien se vigila como desarrolla sus funciones, también se vigilaría que cuenten con los recursos necesarios para cumplir con sus funciones y que estas puedan ser realizadas sin el pago de cuotas.

La reticencia a la observación ciudadana está fundada en prácticas arraigadas que ya deben ser superadas, y en ello, la evaluación del desempeño juega un importantísimo papel, ya que no solo se observaría el desempeño operativo, sino también la gestión institucional casi en su totalidad, con excepciones muy bien definidas; por tanto, la transparencia y la rendición de cuentas deben ser redimensionadas y entendidas como instrumentos que permiten construir vínculos con la población y también como instrumento que legitiman el quehacer y la gestión policial. Una vez explicados estos aspectos fundamentales en un modelo de seguridad ciudadana, también deberá incursionarse en la responsabilización, que se trata de una evaluación individual, en la que se observaran aspectos objetivos y subjetivos, tanto por mandos policiales como ciudadanos comprometidos e informados respecto del desempeño de los policías asignados a su colonia.

La evaluación en un modelo de seguridad ciudadana representa retos desafiantes, pero alcanzables y que se traduciría en un bienestar colectivo. Por ello, un primer reto será la construcción de indicadores que permitan una aproximación de la policía preventiva de la Ciudad de México en un modelo policial de seguridad ciudadana, y un segundo reto será, la construcción de fuentes de información, como bases de datos confiables y que se encuentre libre de manipulación tendenciosa. Una vez conseguido esto, será posible medir aspectos que hasta hoy no observan, como el grado de satisfacción de las poblaciones respecto del trabajo policial o el resultado de las estrategias de prevención.

#### **Capítulo 4. Líneas estratégicas para un Sistema Democrático de Evaluación del Desempeño Policial en la SSC.**

Después del recorrido teórico y conceptual que se ha realizado en anteriores apartados, se consideran cuatro líneas estratégicas propicias para que se democratice el sistema de evaluación de desempeño policial en la Secretaría de Seguridad Ciudadana de la Ciudad de México y como consecuencia, se coadyuve a una aproximación al modelo de seguridad ciudadana en el momento de transición que se vive en la actualidad. La primera línea estratégica está dirigida a la desmonopolización de evaluación del desempeño, seguida por la línea estratégica que apunta a una evaluación del desempeño policial con principios democráticos, una tercera línea estratégica se dirige a una nueva concepción de la transparencia y la rendición de cuentas, entendidas como instrumentos de legitimación y vinculación con las y los ciudadanos; y finalmente, una cuarta línea estratégica que propone una observación de la gestión policial para orientarla hacia un modelo de seguridad ciudadana.

El orden en que se abordan las líneas estratégicas en mención, obedece a un orden progresivo, es decir, que la línea estratégica relativa a la evaluación del desempeño policial con principios democráticos no puede ser aplicada si antes no se ha atendido la primera línea estratégica orientada a la desmonopolización de la evaluación del desempeño policial. Una vez que se haya puesto en marcha la primera línea de acción propuesta y que se hayan superado las dificultades y retos que implica, se encontrarán mejores condiciones para la puesta en marcha de la acción siguiente. De hecho, la primera de las líneas estratégicas propuesta es la que representa un mayor reto, pues para su implementación requiere romperse con prácticas sumamente arraigadas y que presentan resistencia para transitar a un modelo de seguridad ciudadana.

Por otro lado, las cuatro líneas estratégicas que se proponen se consideran esenciales para una vigencia tangible de la seguridad ciudadana y sin las cuales no se podrá superar del todo el modelo que se tiene en la actualidad y en el cual predominan prácticas propias de un modelo de seguridad pública o dicho de otro modo, de vigilancia y control. Un evento de suma relevancia es reconocer la necesidad de un cambio de paradigma en la seguridad y la percepción, lo que conlleva a un cambio también en las policías, en cómo se estructuran, en cómo se construyen vínculos con la ciudadanía, en su imagen y autoimagen, en sus fines, en sus quehaceres y límites jurídicos, en un cambio de rumbo que se acerque a la prevención, superando las actividades reactivas. Sin duda, las implementaciones de estas cuatro líneas estratégicas beneficiarían enormemente a los tres actores fundamentales de la seguridad, primeramente, a la población, en segundo término, a las instituciones policiales y finalmente al aparato estatal.

Generalmente, los cambios en la forma de trabajo de las organizaciones de manera general, ya sean pertenecientes a la iniciativa privada o a la administración pública, ofrecen determinada resistencia y para el caso de la instauración de una nueva cultura de la evaluación en las instituciones policiales, resulta obvio que también existirá cierta resistencia. Esta reticencia a las evaluaciones externas debe superarse con un entendimiento claro de la naturaleza de los grupos multidisciplinarios de evaluación, ya que generalmente son asociados con características inquisitivas, generado determinado temor ante una nueva forma de llevar a cabo el trabajo que se haya asignado. Esta naturaleza inquisitiva debe dejarse de lado, ya que en esencia no es el propósito de las evaluaciones externas, más bien deben ser entendidas como parte de la evolución

natural de las instituciones policiales en democracia, que persiguen esencialmente el propósito de mejorar la operación policial, así como su gestión interna.

Esta dualidad en la concepción cultural de la evaluación, vista como un dispositivo con propósitos inquisitivos o bien, vista como una oportunidad para encontrar áreas de oportunidad que mejoren en un primer momento el desempeño policial y en un segundo momento la gestión interna, deben ser observadas y tomadas en cuenta para disminuir la resistencia al cambio, por lo que una de las primeras tareas de llevarse a cabo la presente propuesta será dar a conocer el proyecto, primero a autoridades gubernamentales y en un segundo momentos a cada uno de los actores considerados para que intervengan o formen parte de estos grupos, por determinar de forma clara sus mecanismos y políticas de operación, así como su esencia proactiva. También, deberá ser dado a conocer a todos los elementos policiales, explicando de forma clara cuáles serán los propósitos de estos grupos evaluativos y sobre todo las ventajas y oportunidades que ofrecerán.

#### **4.1 Desmonopolización de la evaluación del desempeño policial**

Una realidad en muchas instituciones policiales, sobre todo en las pertenecientes a la región latinoamericana es el monopolio de la evaluación de las instituciones policiales. Esta monopolización ha sido un resultado lógico de la concentración de funciones en la seguridad, que ha asegurado su prestación por parte del Estado. Debido a esta marcada monopolización se han buscado estrategias que la contrarresten, principalmente por sus consecuencias, es decir, la monopolización de la seguridad no ha tenido resultados positivos, sino por el contrario, ha colocado a las instituciones policiales en una crisis que se agudiza con el paso del tiempo.

Esta crisis se manifiesta en diferentes dimensiones sociales, una de ellas es que las instituciones policiales resultan ineficientes, son rebasadas por grupos de la delincuencia organizada; por otro lado, las policías están alejadas de las comunidades a las que sirven que lejos de contar con su apoyo y aceptación existen constante desconfianza y el descontento social respecto de la seguridad crece cada vez más. Así, cada vez más preocupante la inseguridad en la región latinoamericana, ha provocado que otros problemas se agraven, como la migración ilegal.

El descontento social ha impulsado a las comunidades a reclamar espacios para su participación, surgiendo organizaciones no gubernamentales que realizan investigación en materia de seguridad y que proponen de manera continua acciones que mejoren el servicio de seguridad, se han constituido como críticos constantes de las decisiones gubernamentales en la materia, dando lugar al activismo e impulsado la participación ciudadana y con ello la democratización de la seguridad. Para el caso de México, como ya se ha visto en anteriores apartados, se ha reconocido la necesidad de un cambio de paradigma de seguridad y esto representa un avance que se da lugar a una nueva y diferente construcción de la seguridad desde un actor fundamental como lo es el Estado.

La necesidad de un nuevo paradigma de seguridad dará apertura a una participación de múltiples sectores, que se ven afectados por la inseguridad, la violencia y la delincuencia, tales como comerciantes, empresarios, grupos académicos, organizaciones no gubernamentales, organizaciones civiles diversas, entre otros. Es por ello que se considera propicio romper con antiguas prácticas monopólicas en materia de seguridad,



incluyendo por supuesto la evaluación. Y es que hasta la fecha no se cuenta con una evaluación externa en la Policía Preventiva de la Ciudad de México pues las evaluaciones que se practican son de carácter interno.

Para un mayor entendimiento respecto de las evaluaciones que en la actualidad tiene aplicación en la Secretaría de Seguridad Ciudadana de la Ciudad de México, se pueden empezar por decir que son definidos por su propósito y también por el momento de la carrera policial en el que se presentan, es decir, admiten una doble clasificación, por su propósito y también por el momento de la carrera policial en la que se presentan. Estas dos categorías pueden ser explicadas de manera simultánea y es de esa forma que se presentaran en lo sucesivo, primeramente, abordándose de manera cronológica y a su vez describiendo su propósito. Estas dos clasificaciones, guardan una relación estrecha, ya que su desarrollo está íntimamente ligado con el propósito que persiguen.

La primera evaluación que se lleva a cabo en la Secretaría de Seguridad Ciudadana, es la de ingreso. Las evaluaciones son llevadas a cabo por la Coordinación General de la Universidad de la Policía de la Ciudad de México y la Dirección General del Centro de Evaluación y Control de Confianza. La primera de ellas tiene el propósito de garantizar que los ingresados cuenten con las condiciones físicas, y de conocimientos que requiere el servicio policial, así como las características morales y de probidad que requiere el servicio público. En lo que respecta a las evaluaciones de Control de Confianza buscar determinar el grado de confiabilidad de la persona aspirante para desarrollar el trabajo policial, con base en la lealtad, integridad y modo honesto de vivir.

Una vez que la o él aspirante ha sido evaluado e ingresa al cuerpo policial, tendrán lugar las evaluaciones de permanencia. Estos serán evaluados de manera periódica con el fin de garantizar que el personal policial cumpla con dichos requisitos, y que por supuesto serán en cierta medida los mismos requisitos que se acreditaron durante el ingreso, aunado al dominio de habilidades básicas para desempeño del servicio policial. Las evaluaciones de permanencia serán evaluadas por las mismas autoridades que realizan las evaluaciones de ingreso, sumando un evaluador más que será el superior jerárquico.

Respecto de la tercera evaluación, que es la de desempeño, adquiere dos dimensiones, la primera de ellas de carácter individual y la segunda del tipo colectivo. La evaluación del desempeño individual forma parte de las evaluaciones de permanencia y la evaluación de desempeño de carácter colectivo forma parte de la evaluación de la unidad policial de que se trate y por supuesto, de sus mandos. Por parte, los indicadores que son considerados para la evaluación de desempeño colectiva son por ejemplo el comportamiento de la incidencia delictiva, especialmente la de alto impacto, el tiempo de respuesta ante emergencias y finalmente la cantidad de personas remitidas ante el ministerio público por una posible conducta delictiva.

Este panorama general, no busca agotar el tema de la evaluación de desempeño policial, sino más bien hacer énfasis en que las evaluaciones que se lleva a cabo en la policía preventiva de la ciudad de México son exclusivamente de carácter interno y constituyen un monopolio de la institución policial. Si bien es necesario e incluso imprescindible que existe una evaluación de esta naturaleza, también es necesario que existen evaluaciones de carácter externo, debido a que resulta contradictorio que la policía se evalúe a sí misma sin que exista un evaluador imparcial, pues los resultados de la evaluación pueden resultar tendenciosos y no porque existe dicha intención, sino porque los evaluadores

pertencen al ente evaluado y su postura personal, su cultura organizacional, su sentido de pertenencia, influyen en su percepción y puede hacer que las evaluaciones tomen sesgos involuntarios.

Desde esta óptica, es innegable la conveniencia de una evaluación de carácter externo, pues esta tendría una óptica diferente, ya que el panorama respecto de la seguridad para evaluadores sería diferente por la naturaleza de la visión de los integrantes de la institución policial a evaluar. Esto dotaría de objetividad evaluativa, desde una postura diferente, emanada desde un comité ciudadano o desde un grupo académico o desde una organización no gubernamental, incluso desde una comisión multidisciplinaria que pudiera estar integrada por personas pertenecientes a los grupos antes mencionados, esta comisión resulta ser la mejor de las opciones. También, ampliaría la visión del trabajo policial para los tres actores fundamentales, como lo son la población, la institución policial y el aparato estatal, en un primer momento, para conocer las expectativas ciudadanas respecto del desempeño policial, conocer las problemáticas que enfrentan los y las policías al desempeñar sus funciones y finalmente para que el Estado tenga una noción clara de hacia dónde dirigir las políticas públicas en la materia.

En lo que respecta a la evaluación que se realiza ya en la operación policial, esta obedece a la estructura orgánica que poseen las Unidades Policiales y que consta de una Dirección, una Subdirección y tres Jefaturas de Unidad Departamental. La evaluación tiene un efecto piramidal acorde a la estructura organizacional, y también mediante una estructura informal integrada por coordinadores de servicio, que son los Comandantes de Sección y los Comandantes de Cuadrante. Las evaluaciones de desempeño, se realizan de manera puntual a las personas que ocupan un puesto formal en esta estructura, generalmente dirigidas por la Subsecretaría de Operación Policial, auxiliada por Coordinaciones Generales de Zona. Estas evaluaciones son generalmente semanales y giran en torno a los indicadores antes mencionados, que son el comportamiento de la incidencia delictiva, detenciones realizadas a presuntas y presuntos responsables de la comisión de un delito y finalmente al tiempo de respuesta.

Así mismo, existen también evaluaciones del desempeño periódicas para las y los elementos policiales que no ocupan puestos de estructura, pero que tienen responsabilidad en la eficiencia de su desempeño, nos referimos a los comandantes de cuadrante, asignándose esta evaluación a alguno de los superiores jerárquicos pertenecientes a la Subsecretaría de Operación policial, quienes en su caso, sugerirán el cambio o permanencia de los comandantes de cuadrante según sus resultados los cuales generalmente giran en torno a los indicadores ya señalados con anterioridad. Aunado a estas evaluaciones, existen otras evaluaciones de desempeño que tendrán que ser aprobadas por el personal policial en general, estas evaluaciones son dirigidas por la Dirección General de Carrera Policial, auxiliados por mandos operativos para calificar el desempeño de los elementos bajo su mando.

Estas evaluaciones, aunadas a otras más como las dirigidas por la Dirección General del Centro de Evaluación y Control de Confianza y las que lleva a la practica la Universidad de la Policía de la Ciudad de México, esta última evaluando las habilidades básicas con que debe contar una o un elemento policial; constituyen la base para la asignación de Certificado Único Policial. Esta certificación es sin duda un elemento que asegura que los elementos policiales cuentan con las habilidades básicas para el desempeño de la función policial, incluyendo las condiciones físicas y médicas requeridas y por otro lado,

que se trata de personas con un modo honesto de vivir y dignas de confianza. Las evaluaciones dirigidas a la certificación por su naturaleza pueden ser exclusivamente un asunto institucional; sin embargo, el desempeño policial en vía pública debe ser abierto a la evaluación externa.

Así, para superar el monopolio evaluativo que viven las policías de la región latinoamericana, y para coadyuvar a la transición del modelo de seguridad pública a un modelo de seguridad ciudadana en la Ciudad de México, se debe impactar en aspectos culturales, mediante programas de participación ciudadana en las que los tres actores fundamentales de la seguridad (Población, instituciones de seguridad y gobierno) participen de manera activa. De esta forma, se podría superar la cultura evaluativa monopólica, configurando una nueva cultura de evaluación, entendiendo que sin evaluación no se puede conocer los resultados de los entes gubernamentales, la satisfacción de la población que atendieron, los objetivos y metas que se lograron, entre otros indicadores a evaluar.

Esta necesidad de evaluar se admite gubernamentalmente cuando en el año 2004, mediante la Ley General de Desarrollo se crea el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL), con el propósito de dirigir y coordinar la evaluación de la Política Nacional de Desarrollo Social y las políticas, programas y acciones que ejecuten las dependencias públicas; sin embargo, la seguridad no figura dentro de las actividades estatales que evalúa. Este Consejo de Evaluación está dirigido esencialmente a los programas de desarrollo social que ejecuta la administración pública federal, aprobando los indicadores a efecto de medir la cobertura, calidad e impacto de los programas y acciones de desarrollo social y que estos cumplan con sus objetivos y metas.

Es necesario, por tanto, construir un órgano gubernamental que se encargue de dirigir y coordinar la evaluación externa de las instituciones policiales, en un primer momento en el ámbito local, para después trasladar dicho sistema evaluativo al ámbito federal y/o nacional. Es un desafío para los gobiernos locales establecer un sistema de evaluación del desempeño policial mediante grupos multidisciplinarios, integrados por personas pertenecientes a los diferentes grupos actores de la seguridad y en general de la sociedad. Estos grupos multidisciplinarios podrían ser compuestos por integrantes de la sociedad civil, tales como comités ciudadanos, organizaciones no gubernamentales, también, por integrantes destacados de las instituciones policiales, esencialmente policías con amplia experiencia operativa y con un nivel académico suficiente para proponer y aportar conocimiento válido y científico. Aunado a que se debe considerar la incorporación de integrantes pertenecientes a grupos académicos como universidades, colegios, investigadores independientes y por último, también se debe incorporar integrantes perteneciente al ente gubernamental.

Estos grupos multidisciplinarios podría tener una distribución geográfica en la Ciudad de México obedeciendo a la división que ya posee en la actualidad por las alcaldías que la integran, de tal suerte, en una primera configuración, dichos grupos obedecería a uno por alcaldía. Así la evaluación policial atenderá a los comités ciudadanos que ya existen en cada alcaldía, así como a grupos ciudadanos diversos que se encuentran en la alcaldía en cuestión. Esto aplicaría en el caso de los grupos académicos, ya que se convocaría para su participación a Universidades que se encuentren geográficamente en el área que

les corresponda. En general, cada participante del grupo multidisciplinario de evaluación del desempeño policial deberá pertenecer a los grupos ya referidos, poniendo atención a que pertenezcan a la alcaldía de que se trate.

Sin duda, la construcción de estos grupos multidisciplinarios propondría una nueva cultura de la evaluación y sería una gran oportunidad para democratizar la seguridad e impulsar la participación ciudadana. En el entendido de que, el modelo de seguridad al que se aspira, es decir, a la seguridad ciudadana, vislumbra a la seguridad como un fenómeno que no es exclusivo de Estado o de las instituciones policiales, sino que es un bien común que debe ser coproducido por policías y ciudadanía y participación estatal. De esta suerte, esta transición a la seguridad ciudadana, debe ser impulsada desde la participación ciudadana evaluativa, con una representatividad de los grupos ya multicitados grupos multidisciplinarios y con ello, abordar a la seguridad desde su naturaleza multidimensional.

Las ventajas de una nueva cultura de evaluación, se puede sintetizar de la siguiente forma:

- Redimensionar la importancia de la evaluación para el logro de objetivos y metas.
- Entender a la evaluación como un mecanismo para identificar áreas de oportunidad para el desarrollo de las instituciones policiales
- Romper las reticencias a las evaluaciones externas dando a conocer sus beneficios.
- Disminuir la resistencia al cambio transformando la visión inquisitiva de la supervisión externa, por la proactiva y de beneficio social.
- Sensibilizar respecto de las aportaciones y beneficios que la supervisión externa ofrecería a la institución policial

Independientemente de las ventajas antes enunciadas, una nueva cultura de la evaluación ofrecería un crecimiento institucional y democrático al cuerpo policial, y reduciría la marcada distancia con las poblaciones a las que sirve. Una nueva cultura evaluativa permitiría incorporar nuevos indicadores para una medición integral del desempeño policial, permitiendo conocer la percepción ciudadana respecto del desempeño de un comandante de cuadrante o incluso de una unidad policial; en pocas palabras, una nueva cultura de la evaluación permitiría mejorar los procedimientos evaluativos.

#### **4.2 Evaluación del desempeño policial con principios democráticos.**

La democratización de la evaluación del desempeño es permitir la participación ciudadana en dichas evaluaciones. Desde esta perspectiva la evaluación contempla dos dimensiones fundamentales; la evaluación interna que debe ser considerada como una autoevaluación y evaluación externa llevada a cabo por grupos multidisciplinarios, predominantemente integrado por ciudadanos y ciudadanas. La participación de policías distinguidos en estos grupos multidisciplinarios tendría la función de retroalimentación a la institución policial respecto de las evaluaciones realizadas y proveer de la información requerida para efectos de dichas evaluaciones para coordinar con dichos grupos multidisciplinarios las acciones evaluativas, mediante ciudadanos y ciudadanas observadores de la función policial de manera cotidiana.

La apertura a una evaluación interna con equipos multidisciplinarios para la evaluación del desempeño policial por alcaldía, impulsaría de forma secundaria una descentralización de la institución policial, permitiría la elaboración de planes de trabajo y estrategias adecuados a las características propias de la alcaldía de que se trate. Los grupos multidisciplinarios serían una fuente directa para hacer llegar de primera mano las necesidades en materia de seguridad de la alcaldía, pero también propondrían estrategias de seguridad, con base en las aportaciones de información provistas por grupos académicos y demás participantes.

La democratización de la evaluación de desempeño, tiene que ver con esta apertura a la participación ciudadana en la construcción de la seguridad, por lo que estos grupos multidisciplinarios no estarían limitados a la evaluación del desempeño de las y los policías, sino que también estarían en posibilidades de aportar ideas para hacer efectiva una coproducción de la seguridad, un propósito ineludible de un modelo de seguridad ciudadana. Por otro lado, esta multidisciplinariedad, permitiría una evaluación de las propuestas que surjan desde comités ciudadanos, organizaciones no gubernamentales, o cualquier otro grupo ciudadano participante, en primera instancia para cumplir con intereses generales y no con intereses de grupo, así como que estas propuestas no impliquen acciones que se inscriban fuera del marco jurídico que regula los cuerpos policiales y que cumplan con condiciones de viabilidad y factibilidad.

La construcción de estos grupos, representa un primer reto que daría pie a cumplir con otros propósitos no menos importantes, como la construcción de indicadores para una nueva evaluación del desempeño de las y los policías, pero también se estaría en posibilidades de establecer mecanismos de responsabilización de los mandos policiales. Dicho en otras palabras, también se estaría en posibilidades de construir nuevos mecanismos de control de la función policial, es decir, si una evaluación tiene el propósito de corregir desviaciones de estándares establecidos, y para efectos de la función policial los estándares son establecidos por la norma, que fija los principios de legalidad, eficiencia, profesionalismo y honradez y respeto a los derechos humanos que deberán ser observados invariablemente, Así, un sistema de Responsabilización Policial no solo es un sistema de control que permite la rendición de cuentas de los aspectos formales, es decir, de los estándares establecidos por la norma, sino también de aspectos de la conducta policial que rayan en la informalidad o discrecionalidad.

La evaluación por lo antes dicho, puede convertirse en un instrumento de democratización de la institución policial, de tal suerte que, si un mando policial no provee de un servicio que cumpla con los principios de actuación antes mencionados, los policías que formen parte de los grupos multidisciplinarios estarían en posibilidades de proponer el cambio de dicho mando por uno avalado por la institución policial que cumpla con requisitos de responsabilidad, honradez, ética profesional, etc. Se podría impulsar una revisión curricular de los mandos policiales propuestos, votando los integrantes del grupo multidisciplinario para elegir al mando con mayores cualidades para ocupar el puesto, comprometiéndose a llevar a cabo su trabajo con máxima diligencia y atendiendo a los requerimientos de transparencia y rendición de cuentas y debiendo comparecer periódicamente para ofrecer resultados y en su caso, realizar las correcciones necesarias para el logro de objetivos y metas.

Los niveles democráticos que pueden alcanzarse pueden ser muy ambiciosos, pero si el objetivo es contar con un modelo de seguridad ciudadana, se debe permitir e impulsar la democratización de la evaluación del desempeño policial. La representatividad ciudadana mediante los grupos multidisciplinarios es en esencia un principio democrático que debe ser valorado en su justa dimensión ya que, permitiría superar la opacidad y el secretismo que equivocadamente se le ha atribuido a la función policial. Si bien existirían grupos policiales que no expondrían información sensible, relacionada con labores de inteligencia o que ponga en riesgo el éxito de la operación policial, esta sería limitada y una vez que la operación policial que requería cierto nivel de secrecía concluya, deberá exponerse para ser evaluada, y de lo contrario se expondrían las causas de mantener en reserva dicha información.

Es importante señalar que los grupos multidisciplinarios no tendrían facultades para imponer sanciones cuando conozcan de quejas o denuncias ciudadanas por malas actuaciones de elementos policiales, solo serán un conducto mediante el cual se haga llegar a la Dirección General de Asuntos Internos dichas quejas;, para que al efecto, los órganos colegiados sean los encargados del régimen disciplinario a efecto de investigar y sustanciar supuesto que detono en la queja y en su caso ejerzan las sanciones correspondientes. En caso de que los hechos de que conozcan puedan ser constitutivos de delito, tendrán la misma encomienda, con la diferencia de que también deberán dar parte a la fiscalía correspondiente.

Para este objetivo, se deben considerar propuestas de sistemas del control de la función policial como el denominado *Accountability* Policial, que es un principio operativo de tras de una serie de mecanismos para la regularización del ejercicio de la discrecionalidad y para limitar el mal desempeño, la ilegalidad y la falta de desempeño. Se trata un sistema de gestión de policías con base en principios democráticos, que amalgama los instrumentos de control del desempeño policial interno a la institución con los externos. Este sistema promueve un concepto innovador, denominado policía democrática, en el que la ciudadanía es un observador propositivo que ayuda en la perfección de la función policial.

Como se puede apreciar, la conformación de grupos multidisciplinarios de evaluación del desempeño policial, serían favorablemente complementados con el *Accountability* Policial, por perseguir objetivos comunes, con la ventaja de ofrecer una organización y división de tareas a los y las ciudadanas participantes, reguladas y con funciones bien definidas. Pero también, adheriría a los controles institucionales internos ya que básicamente, el *Accountability* Policial (también entendido como responsabilización policial) controla todos los aspectos al interior de la institución policial, incluyendo la jerarquía y la asignación de puestos, por la que se puede definir de la siguiente manera:

*Accountability* es un sistema de control policial integral que establece mecanismos de coordinación, cooperación y comunicación entre los diferentes mecanismos de control policiales, y cuyas principales fines son la eficiencia y eficacia, la transparencia, la rendición de cuentas y la responsabilización policial (Instituto para la Seguridad y la Democracia, 2005).

Si bien el *Accountability* Policial establece mecanismos de coordinación y complementación entre los mecanismos internos y externos de evaluación y control de la función policial, debe entenderse como un paso necesario al incorporar una supervisión de carácter externo, pues necesariamente deberán existir instrumentos de coordinación

entre estos mecanismos. Esta necesidad surge ante un nuevo diseño de los indicadores, mediante los cuales se mida y evalúe el desempeño policial, pues como se ha referido con anterioridad, uno de los indicadores propios del modelo de seguridad ciudadana, es el nivel de satisfacción de la población con el servicio de seguridad provisto por la policía, ya que de existir instrumentos que evalúen dicho nivel de satisfacción, también debe proveerse de elementos y canales para la recepción de quejas, que son necesarios ante usuarios insatisfechos (Anexo 1).

Sin duda, las quejas y sugerencias son un elemento que cumple las veces para conocer de primera mano deficiencias en un servicio prestado y dan una visión de los aspectos que han de mejorarse dentro de dicho servicio. Por tanto, a los mecanismos con que ya cuenta la Policía Preventiva de la Ciudad de México, en cuanto a la captación de quejas y denuncias ciudadanas respecto del desempeño policial, se sumarían las establecidas por los grupos multidisciplinarios de evaluación; este componente externo es elemental para el establecimiento del *Accountability* policial, ya que es un principio democrático ineludible. La democratización de la evaluación es, por tanto, sumar a los mecanismos de evaluación y control internos, la participación ciudadana activa mediante mecanismos externos.

Las áreas de la institución policial que podrían ser observadas y en su caso generarían recomendaciones o sugerencias para su mejora o perfeccionamiento, son vastas. La composición de grupos multidisciplinarios, por tanto, exige a académicos, comités ciudadanos, policías con experiencia y probidad, representantes gubernamentales, entre otros; que reúnan experiencia, conocimientos jurídicos y científicos respecto de la función policial y por supuesto, debe considerarse la participación de ciudadanos que, de manera representativa, hagan llegar inquietudes, dudas, propuestas, respecto del servicio de seguridad.

Las ventajas que ofrecería la evaluación del desempeño policial con principios democráticos y se pueden resumir de la siguiente forma.

- Orientación del desempeño policial a necesidades sociales desde la óptica ciudadana.
- Impactar en la percepción ciudadana respecto del servicio policial, la inseguridad y la imagen institucional.
- Superar la concepción de la seguridad como un asunto de policías, para promover una coproducción de la seguridad mediante la participación ciudadana.
- Sentar las bases para una plena vigencia de un modelo de seguridad ciudadana,
- Cambiar la construcción y autoconstrucción de la imagen policial, para que este sea concebido como un ciudadano uniformado.

Un modelo de seguridad ciudadana, entendido como aquel en el que la ciudadanía juega un papel preponderante y donde la seguridad es un bien público, de corresponsabilidad ciudadana y gubernamental, requiere que existan espacios para la participación ciudadana.

### **4.3 La transparencia y la rendición de cuentas como instrumentos de legitimación y vinculación con las y los ciudadanos.**

La transparencia y la rendición de cuentas en México, ha sido un tema que ha generado interés por parte de nuestras autoridades, pero también de la población en general. Prueba de ello es la creación del Instituto Federal de Acceso a la Información (IFAI) el 12 de junio de 2003, en el año 2014 cambió de denominación a Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales y como su nombre lo dice, es de carácter nacional. En el ámbito local se han creado las Oficinas de Información Pública (OIP), que son los órganos responsables de facilitar información correspondiente a la administración pública, siempre y cuando esta no sea clasificada como reservada, de acuerdo a lo establecido en la Ley de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Rendición de Cuentas de la Ciudad de México,

Ante la obligación de proporcionar información por parte de los entes que conforman la Administración Pública y la creciente concientización y solicitud de la población de contar con la información que emana de la función de las diferentes organizaciones estatales, en cuanto a estrategias y resultados, y tratando de superar la desconfianza ciudadana respecto de la administración pública, y siendo la Secretaría de Seguridad Ciudadana uno de los entes obligados a la transparencia y rendición de cuentas y tener como obligación facilitar el acceso a la información, se ha hecho necesario que se disponga de los instrumentos necesarios que ayuden a el procesamiento de la información que se ha de hacer del conocimiento público.

En la actualidad ya existen áreas pertenecientes a la Secretaría de Seguridad Ciudadana de la Ciudad de México encargadas de la transparencia y rendición de cuentas, se trata de la Dirección Ejecutiva de la Unidad de Transparencia, por lo que ya existen portales digitales de acceso a la información pública. Es este sentido se cumple con lo establecido en la Ley de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Rendición de Cuentas de la Ciudad de México. Sin embargo, debe repensarse a estos conceptos que más allá de una obligación jurídicamente establecida, constituyen mecanismos de legitimación y vinculación con los ciudadanos.

Como se ha mencionado anteriormente, un sistema interrelaciona los elementos que lo componen y *Accountability* relaciona los mecanismos internos y externos de control policial que lo integran. La interacción entre los mecanismos internos y externos puede adquirir distintas modalidades, de acuerdo al estilo de *Accountability* que se adopte. Las actividades que se realizan también puede variar de un lugar de aplicación a otro, sin embargo, prevalece el principio de interacción.

Así, Responsabilización Policial funciona interrelacionando los controles internos y externos para alcanzar una mayor eficiencia y eficacia en la labor policial, pero también dando lugar a la transparencia y rendición de cuentas. Las actividades realizadas por este sistema son las que dan lugar a una interacción constante y productiva. Para entender de una forma más profunda el funcionamiento de *Accountability*, nos debemos de remitir a un análisis de los componentes del sistema.

Ventajas que ofrecería la transparencia la rendición de cuentas vistas como un instrumento de legitimación y vinculación ciudadana.



- Menor informalidad.
- Menor opacidad.
- Menor endogamia.
- Mejor gerencia.
- Mejor administración e integración de recursos.
- Mayor confianza social.
- Mayor cooperación.
- Mayor seguridad en el trabajo policial.
- Nuevas posibilidades de alianzas.

La transparencia y la rendición de cuentas entendidos como mecanismos para construir vínculos con las y los ciudadanos, además de ser elementos legitimadores, permitirían una recuperación de la confianza ciudadana en la institución policial, si bien, existiría una atención especial al desempeño policial, cuidando de lo apropiado de los indicadores a evaluar, la rendición de cuentas y la transparencia resultan complementarios, no entendidos como parte de un trámite obligatorio, sino como una oportunidad de mostrar el resultado de su trabajo.

#### **4.4 Observación de la gestión policial y su orientación a la seguridad ciudadana.**

Para transitar de un modelo de seguridad pública a uno de seguridad ciudadana, debe considerarse una nueva forma de construir a la institución policial, desde su gestión, desde la construcción de su imagen y auto imagen. Por ello, se trata de una transformación integral y se debe tener una clara visión de ello. No solo se trata de la inclusión de principios democráticos, como la participación de una evaluación externa, sino también implica una transformación interna, se trata de reinención del servicio público, de cómo se entiende y como de práctica. Un servicio público tiene que ver con el cumplimiento de las tareas que se asignan dentro de un ente de características como las de la Secretaria de Seguridad Ciudadana de la Ciudad de México, integrada por ciudadanos uniformados. Por ello cobra suma importancia una reinención del servicio público, donde la visión del policía y la ciudadanía debe ser transformada.

El servicio que presta la policía preventiva de esta ciudad, no solo es aquel en el que presta auxilio a una persona parte de la población a la que sirve y que se encuentre en dificultades, sino que se debe entender que también los servicios administrativos, cuales quiera que estos sean, son un servicio público, así cuando un policía se presenta a canjear su credencial laboral en el área correspondiente se trata de un servicio público, cuando un policía se presenta a su área de adscripción y solicita la programación de su periodo vacacional se trata de un servicio público, no se trata de un servicio ajeno a la función policial, sino que se trata de una función de carácter meramente correspondiente a la gestión interna.

La supervisión externa también tendrá funciones de observación en la gestión interna, conociendo de los procedimientos que se llevan a cabo en dicha gestión. De hecho es necesario que existan aproximaciones de los grupos interdisciplinarios de evaluación del desempeño policial a las unidades administrativas policiales, para conocer en primera

instancia de las necesidades y carencias del personal policial, incluso elevando peticiones para su mejora mediante las o los elementos policiales pertenecientes a dichos grupos, y en segunda instancia para conocer de las quejas y denuncias que tengan los elementos policiales respecto de prácticas indebidas de que sean víctimas, tales como acoso laboral, solicitud o exigimiento de dadas por superiores jerárquicos, violencia de género, discriminación, recibir órdenes constitutivas de delito o contrarias a la ética policial, etc. De hecho, al existir una vinculación y concatenación de los mecanismos de evaluación y control del desempeño policial, internos y externos, estas acciones se vuelven trascendentes.

La observación de la gestión policial permitiría también una transformación en cómo se administran los recursos destinados a la seguridad, y confrontar lo observado en la gestión interna con lo publicado en los portales de transparencia y rendición de cuentas. Los grupos interdisciplinarios estarían también facultados para realizar propuestas para mejorar el ejercicio de presupuesto asignado a la seguridad, con base en la detección de necesidades primeramente de la población, pero también con base en las necesidades operativas de las unidades policiales, es decir, proponer mediante una ponderación de importancia, si necesitan más autopatrullas, o bien si lo que se necesita es armamento. También podrían detectar necesidades de capacitación en determinada materia, como estrategias de proximidad y relaciones sociales, en materia jurídica como primer respondiente o en materia de derechos humanos, etc.

Los grupos multidisciplinarios una vez que se encuentren posicionados como observadores de la gestión interna, estarían en posibilidades de conocer cuáles son los principales problemas que se enfrentan al interior de la institución policial y que pudieran repercutir en su función operativa, es decir durante la prestación del servicio de seguridad. Podrían detectarse, por ejemplo, carencia de líderes o bien un erróneo entendimiento del liderazgo, entonces se podría proponer capacitación en la materia para mandos medios y demás personal que tenga personal bajo su mando. Este ejemplo hipotético puede servir para ilustrar la importancia de la observación de la gestión interna. Al invitar a participar a las universidades públicas y privadas que se encuentren en la alcaldía de que se trate, de incorporar a uno o más de sus investigadores a los grupos interdisciplinarios, dicho investigadores en coordinación con su universidad estarían en posibilidades de proponer mejoras en materia de capacitación, actualización y profesionalización del personal policial.

De esta forma, la participación ciudadana no solo se encargaría de evaluar el desempeño policial y la gestión administrativa, sino que también podría identificar áreas de oportunidad o debilidades institucionales y en su caso proponer alternativas de solución.

#### **Ventajas que ofrecería la observación de la gestión interna de las unidades policiales por los Grupos Multidisciplinarios de evaluación del desempeño policial:**

- Evaluación de procedimientos administrativos.
- Evaluación de la calidad de los servicios prestados administrativamente a los elementos pertenecientes a la unidad policial
- Detectar necesidades administrativas de personal, recursos y capacitación
- Conocer de quejas y sugerencias del personal policial de bajo y medio rango, al ser víctimas de malos tratos, ante la solicitud de dadas, acoso laboral, violencia de género, etc.

- Proponer alternativas de solución ante las carencias y necesidades de la gestión interna.

Una supervisión externa no solo supone un cambio sustancial en el quehacer policial y como es medido, también contempla la gestión interna. En un primer momento puede interpretarse como que una evaluación externa estaría únicamente dirigida a conocer de resultados de la operación policial, la eficiencia en la prevención y atención al público, así como el nivel de satisfacción en la ciudadanía respecto del servicio policial, pero la evaluación también debe ser dirigida a la gestión interna, por integrarse prácticas como la transparencia rendición de cuentas. Los servicios internos y los de carácter administrativo dirigidos al mismo personal policial, también deben caracterizarse por la calidad, legalidad, honradez, profesionalismo, etc.

#### **4.5 De la conformación de los Grupos Multidisciplinarios de Evaluación de Desempeño Policial.**

El momento por el que atraviesa la seguridad en la región a la que pertenecemos; el reconocimiento por parte del gobierno federal y también del gobierno local de la necesidad de un nuevo paradigma de seguridad y de policía, proponiendo para el efecto el Modelo nacional de Policía y Justicia Cívica, basado en el Modelo POP (Policía orientada a la solución de problemas); la transformación que ya se ha iniciado en la Ciudad de México para adoptar un modelo de seguridad ciudadana, hacen de esta actualidad un momento de transformaciones, que debe ser aprovechado y nutrido con propuestas loables e innovadoras. Este es un momento que se puede aprovechar para rediseñar a las instituciones policiales, en sus objetivos, procedimientos y metas, en su construcción y autoconstrucción desde sus actores fundamentales.

La evaluación es sin duda uno de los aspectos más importantes dentro de esta transición a un modelo de seguridad ciudadana, ya que a un modelo de esta naturaleza corresponde ser evaluado con indicadores diferentes de los contemplados para evaluar a la seguridad pública. Esta coherencia, entre la naturaleza de un proyecto y su armonización con los indicadores mediante los cuales debe ser medido y evaluado resulta fundamental para poder determinar su nivel éxito, pero también su nivel de aceptación y satisfacción del público al que va dirigido. Por lo antes dicho, la aspiración a un nuevo modelo policial, requiere también plantear como será evaluado, así como la contrastación de sus resultados con modelos anteriores y en qué medida mejoraron o no.

Para un modelo de seguridad ciudadana la evaluación externa a la institución policial resulta fundamental, pues se trata de un paradigma en el que se supera la monopolización del servicio de seguridad por parte del Estado, estableciendo una corresponsabilidad con el resto de los actores sociales, pero particularmente de las y los ciudadanos de a pie que sufren de manera directa los efectos de la violencia y la delincuencia. Esta corresponsabilidad necesariamente implica una participación ciudadana amplia, no solo en cuanto medidas de seguridad para prevenir la violencia y la delincuencia, sino también en la revisión de resultados y como observadores coadyuvantes para mejorar el desempeño policial.

Para tal efecto, se ha considerado que un espacio idóneo para la participación ciudadana activa y coadyuvante serían los grupos multidisciplinarios de evaluación del desempeño policial, entendidos como un conjunto de personas pertenecientes a diferentes sectores y grupos sociales, tales como los que a continuación se enlistan:

- Comités Ciudadanos, así como demás organizaciones sociales similares
- Grupos académicos, ya sean universidades, colegios, barras, investigadores independientes, etc.
- Organizaciones no gubernamentales con interés en el tema de la seguridad.
- Comunicación Social Institucional y Medios de comunicación en general
- Integrantes de la Policía Preventiva dedicados a la evaluación interna
- Integrantes de la Policía Preventiva dedicados al control del desempeño policial.
- Representantes del Poder Ejecutivo Local

Es posible que sumen algunos otros actores sociales importantes a la anterior lista, sin embargo, los ya contemplados resultan esenciales para efectos de una evaluación externa. Cabe destacar, que los integrantes policiales de estos grupos multidisciplinarios, son en primera instancia los y las policías con nivel directivo, que cumplan con las veces de retroalimentación respecto de los resultados de la evaluación externa. Los policías participantes con funciones de control del desempeño policial, cumplirían con el propósito de articular los mecanismos externos de valuación con los de carácter interno, dando lugar a un sistema que contemple tanto las evaluaciones internas como externas, dando lugar a un sistema de evaluación y control integral, homogeneizado las evaluaciones en las distintas unidades policiales que integran la Secretaría de Seguridad Ciudadana, incluyendo por supuesto las áreas de gestión interna.

De manera inicial, se considera prudente la incorporación de dichos grupos multidisciplinarios a las actuales Direcciones de Seguridad Ciudadana con que cuentan las alcaldías, ya que podrían compartir el espacio físico que tiene designado con los grupos multidisciplinarios en comento, de tal suerte que se contaría con 16 grupos multidisciplinarios, es decir, uno por alcaldía. La evaluación que le competiría a cada grupo sería la de las unidades policiales que operen en la alcaldía de que se trate, ya sean Unidades Policiales de Protección Ciudadana o bien Unidades Policiales Metropolitanas. Si bien, la organización y distribución de los grupos multidisciplinarios observan cierta similitud con la organización y distribución de las actuales Coordinaciones Territoriales de Seguridad Pública y Procuración de Justicia, existe una diferencia muy profunda, ya que los grupos multidisciplinarios estarían dirigidos a la evaluación del desempeño policial, en tanto que las Coordinaciones Territoriales, como su nombre lo dice, se encargan de coordinar esencialmente las actividades de policías, jueces cívicos y ministerios públicos de una área geográfica específica.

Ahora bien, una de las dificultades a que se podría enfrentar la operacionalización de un nuevo modelo evaluativo del desempeño policial sería la falta de interés y compromiso gubernamental, de hecho, para que dicho proyecto llegue a materializarse, el sector gubernamental juega un papel fundamental, pues sería quien dirigiría las primeras acciones para la conformación de los grupos multidisciplinarios, primero emitiendo una convocatoria particularizada para captar aspirantes de cada uno de los grupos sociales ya antes mencionados, así como la requisitos para cada aspirante. Por citar un ejemplo, en el caso de los grupos académicos, universidades, colegios, etc. Se debe establecer que los investigadores que serán aceptados a participar de dichos grupos multidisciplinarios deberán tener una formación orientada a las ciencias sociales o también a materia jurídica o administrativa, y también preferir a aquellos que tengan experiencia en materia de seguridad o bien en la administración pública. de esta forma se conformarían perfiles para los integrantes de cada uno de los grupos sociales ya antes mencionados.

## **Discusión.**

Una de los primeros desafíos encontrados en durante la elaboración de la presente investigación fue la conceptualización de seguridad pública y la seguridad ciudadana. En primer término, esta conceptualización permitirá identificar los diferentes contextos que en la actualidad que se viven respecto de la seguridad en nuestro país y de manera particular en la Ciudad de México; y en segundo término, permitiría una primera aproximación al estado del arte. Por lo antes dicho, durante esta exploración conceptual se encontró que se denomina de diferente manera a la misma cosa o fenómeno, de tal suerte que respecto de la seguridad ciudadana se encontraron diferentes niveles conceptuales.

Esta diferencia conceptual se debe a que existe una observación segmentada o parcializada de los diferentes fenómenos o eventos sociales, de tal suerte que entre más pronunciada sea la parcialización o segmentación más acotada será descripción de un fenómeno. De esta forma, la seguridad ciudadana puede ser vista desde enfoques reduccionistas, vista como al conjunto de temas relacionados con la forma en que las sociedades perciben y enfrentan los riesgos y amenazas en su entorno más inmediato, incluso como a las intervenciones estatales en materia de seguridad.

Sin embargo, existen aproximaciones a la seguridad con un enfoque amplio, considerada como un bien público que implica la salvaguarda eficaz de los derechos humanos inherentes a la persona. Al hablar de los derechos inherentes a la persona, se hace alusión a derechos de libertad de movimiento, de Igualdad ante la ley, de Libertad de pensamiento, de conciencia y de religión, de libertad de opinión y de expresión; la reunión pacífica; de protección de los derechos de las minorías; derecho a la vida, a la protección contra la tortura, las penas o los tratos crueles o degradantes, la esclavitud y el trabajo forzoso, la detención o prisión arbitraria, la discriminación y la apología del odio racial o religioso, etc. La seguridad ciudadana de esta forma, encierra la protección de una multitud derechos muy amplios.

Esta conceptualización obedece en primer término al cambio de denominación que se ha observado en los últimos años respecto de la seguridad pública por el de seguridad ciudadana. Así se ha observado que 01 de enero de 2019, la Secretaria de Seguridad Pública del Distrito Federal cambia de denominación a Secretaria de Seguridad Ciudadana de la Ciudad de México y el 01 de agosto de 2019 se abroga la Ley de Seguridad Pública del Distrito Federal y entre en vigor la Ley del Sistema de Seguridad Ciudadana de la Ciudad de México. Estos cambios que resultan sustanciales, dejan ver el comienzo de una transformación sustancial en el paradigma de seguridad para la Ciudad de México.

Entonces se vuelve relevante comprender que implican los cambios antes mencionados, ya que encierran un nuevo lenguaje institucional, lo que implica una nueva forma de concebir la seguridad. Entrelazado íntimamente con el modelo o paradigma de seguridad se encuentra el modelo policial, ya que la consecuencia natural de una nueva concepción de la seguridad, implica también una nueva concepción del modelo policial. De esta forma, las definiciones normativas con que aún se cuentan en nuestro país respecto de la seguridad pública se ven rebasadas con la introducción de un nuevo pensamiento institucional representado por la seguridad ciudadana. Ante este cambio de paradigma,

se vive entonces en la Ciudad de México un momento de transición entre la seguridad pública y la seguridad ciudadana, en el que conviven principios de ambos modelos o paradigmas.

No existe una manera de contrastar los argumentos antes señalados, ya que se trata de una realidad actual de la que no se ha encontrado investigación al respecto, sin embargo, basta observar los eventos antes mencionados para asegurar que los argumentos mencionados se encuentran sustentados en la realidad. Por otro lado, en documentos como el Plan General de Desarrollo de la Ciudad de México y del Modelo Nacional de Policía Y Justicia Cívica que se reconoce la necesidad de un nuevo paradigma de seguridad y con ello se modelo policial. Este reconocimiento institucional va de la mano de las primeras acciones para el establecimiento de un nuevo modelo de policía, originalmente basado en la Policía Orientada a la Solución de Problemas, también conocida como Modelo POP.

En este sentido, el modelo Policía Orientada a la Solución de Problemas (POP, por sus siglas en inglés) busca transformar el modelo con el que han trabajado los policías de México, principalmente reactivo, a la espera que algo suceda para actuar, para transitar a uno que les permita identificar los problemas de seguridad en su entorno y sus detonantes para, a partir de un análisis detallado, diseñar respuestas que logren prevenirlos o reducirlos al mínimo, de manera que no escalen a conductas delictivas o actos de violencia, sin embargo, primero debe conocerse a cabalidad el proyecto para que pueda llevarse a cabo tal como ha sido prescrito, con una mínima tolerancia a la desviación, permitiendo solo una limitada variación que resulte indispensable para que se adapte a las condiciones geográficas, climáticas, culturales, económicas, etc., que corresponden a cada municipio y en su caso a cada entidad federativa, sobre todo con el propósito de que exista una homologación tangible de las instituciones policiales, independientemente del nivel de gobierno de que trate.

Por otro lado, la implementación del modelo Policía Orientada a la Solución de Problemas ha implicado la necesidad de impulsar el desarrollo de la proximidad, la justicia cívica y la creación de unidades de investigación del delito en las instituciones responsables de la seguridad en Estados y municipios, así como el fortalecimiento de unidades de asuntos internos anticorrupción en la policía. También se reconoce la necesidad de establecer indicadores mediante los cuales pueda medirse el avance en cuanto a la implementación del modelo policial en referencia. Es de destacar los nuevos indicadores considerados para evaluar la implementación del modelo, así como sus resultados, pues se observan aspecto más bien dirigido a la gestión social y al servicio y protección a la comunidad, superando los indicadores tradicionales que resultan insuficientes para la evaluación de las policías en la actualidad. Por indicadores tradicionales entiéndase a la medición de la incidencia delictiva, la cantidad de detenciones de presuntos responsables por la comisión de delitos y el tiempo de respuesta ante emergencias.

Pese a que el modelo de policía orientado a la solución de problemas contempla indicadores para su evaluación dirigidos al servicio a la comunidad y a la percepción ciudadana, en la actualidad no existe un mecanismo institucional de evaluación que permita conocer los avances respecto de la implementación de dicho modelo y, por otro lado, tampoco cuenta con mecanismos de evaluación externa. Se debe hacer énfasis en que, si bien se busca un modelo policial más bien dirigido a la prevención y al servicio a la comunidad, sigue siendo un tipo de seguridad de naturaleza estatocéntrico, es decir,

que surge y se materializa con exclusiva responsabilidad estatal. En este sentido el modelo de policía orientado a la solución de problemas no dista mucho del de seguridad pública, sobretodo en cuanto a la participación ciudadana y la regulación externa.

Por otro lado, el modelo de policía basado en la solución de problemas es un enfoque de seguridad que tiene su origen a mediados del siglo XX en los Estados Unidos de Norte América. Su creador Herman Goldstein propone una nueva forma de concebir el trabajo policial como resultado de una crítica a los cuerpos policiales que ese momento centraban su trabajo en ellos mismos, olvidando su fin último de servicio a la comunidad. Las virtudes de este modelo se basan en una proximidad con la población orientada a la solución de problemas que viven de manera cotidiana, mejorando el entorno de la comunidad y recuperando el servicio a la comunidad. Sin embargo, existe un entendimiento limitado de la proximidad, ya que cuando esta surge desde el Estado, se trata de una seguridad monopólica en la que el Estado determina los mecanismos de aproximación.

Esta modelo de policía sigue sin resolver el tema de la participación ciudadana y por otro lado se opone a la esencia de la seguridad ciudadana, que es entendida como una construcción colectiva, en la que el ente estatal y policial son solo dos actores de un conjunto multidisciplinario. Es decir, en la seguridad ciudadana, el Estado pierde el monopolio de la seguridad ya que esta deja de ser una responsabilidad exclusiva del Estado, para ser una responsabilidad compartida y una construcción multilateral en la que participan diferentes actores sociales tales como comités y observatorios ciudadanos, organizaciones no gubernamentales, grupos académicos, etc. En otras palabras, la seguridad es una construcción ciudadana en la que el mismo policía tiene calidad de ciudadano con una participación comprometida y activa.

La implementación de un modelo de policía que tuvo un determinado nivel de éxito en los Estados Unidos de Norte América a mediados del siglo pasado, nos coloca nuevamente en la condición de importadores de modelos policiales ajenos, que no fueron construidos desde las necesidades específicas de nuestras ciudades. Ente esta realidad se corre el riesgo de sufrir consecuencias indeseables, como con la adopción de enfoque de seguridad como “Cero Tolerancia”, en el que la experiencia internacional ha demostrado que lejos de beneficiar a la seguridad, trajo consigo nuevos vicios y problemas sociales e institucionales.

Una postura muy interesante al respecto es la de Alejandra Mohor, Investigadora de la Universidad de Chile y Coordinadora del área de Policía y Sistema de Justicia del Centro de Investigaciones en Seguridad Ciudadana, la cual menciona que en quinientos años de países independientes no hemos trabajado en el modelo policial que necesitamos, ya que en la actualidad poseemos un modelo policial continental que ha sido heredado, con una clara influencia franco-española y también nutrido por culturas originarias. Por lo antes dicho, estamos en posibilidades de construir un modelo policial latinoamericano, tomando las mejores experiencias de diferentes países. En este sentido el modelo de policía Orientado a la solución de problemas puede ser un referente para construcción de un modelo policial mexicano, sin que deba ser una copia exacta.

Si bien, la solución de problemas y la proximidad, así como la prevención y el servicio a la comunidad vendrían cambiar el enfoque de seguridad en nuestro país, debe ser complementado con una participación ciudadana activa, ya que la seguridad debe

superar del todo la monopolización por parte del Estado, y debe ser considerada como un bien público. Otro aspecto que debe ser desmonopolizado es la evaluación tanto de las instituciones policiales como del desempeño de los y las policías. Hasta hoy, las plataformas evaluativas de las instituciones policiales de nuestro país son esencialmente internas, incluyendo a la Ciudad de México, porque debe existir una apertura a la observación y evaluación externa, ya que forma parte de un modelo de seguridad ciudadana, entendiendo que la participación colectiva en la coproducción de la seguridad incluye la observación de la gestión policial interna, así como del desempeño operativo.

Otra de las observaciones recogidas, es la de G.O., pseudónimo que se empleara para referirse al entrevistado atendiendo a su solicitud de protección de sus datos personales y por ejercer funciones de alta Dirección en la Fiscalía Especializada en Investigaciones del Delito de Secuestro. G.O. advierte que el único camino para mejorar el desempeño policial y con ello el modelo policial que poseemos tiene su base en columnas básicas que son: el combate a la corrupción y la capacitación. En lo que toca a la corrupción, asevera que la falta de recursos destinados a la operación policial hace que se busquen recursos extras obtenidos en la mayoría de las veces mediante actos de corrupción, haciendo referencia a una austeridad que está sacrificando la eficiencia y eficacia de las policías y exponiéndolas a una búsqueda de recursos ilícita.

Hace hincapié en que el mayor crecimiento profesional entre los integrantes de los cuerpos policiales obedece a una auto-profesionalización, es decir, la tendencia competitiva en los mercados laborales ha impulsado una mayor profesionalización de la población en general, por lo que los aspirantes a pertenecer a las instituciones policiales poseen cada un nivel académico más alto. Cabe hacer mención que el principal contacto del entrevistado es con la guardia nacional, y eventualmente con policías locales, sin embargo, no encuentra una diferencia significativa entre los cuerpos policiales con los que tiene contacto. En este sentido se da lugar a una crisis en la capacitación policial, refiriéndose a que no es que no exista capacitación, sino que esta es de mala calidad.

Atendiendo a la postura expresada por el entrevistado, se debe expresar que una de las policías con mayor desarrollo en cuanto a capacitación y profesionalización es la Policía Preventiva de la Ciudad de México, es la única que cuenta con un centro educativo, de formación y especialización con nivel de universidad, sin embargo, no cuentan con la misma fortuna las diferentes policías de nivel municipal y estatal del resto de país. La principal aportación del entrevistado, es que debido a las funciones que realiza tiene una visión más generalizada de la actuación policial, no limitada a la policía preventiva de la Ciudad de México. Ante esta visión más amplia, se permite también entender una posible proyección de la propuesta que se realiza en la presente investigación a otras policías en otras entidades federativas y de las aportaciones que podría proveer.

Ante los actos de corrupción y una carencia de capacitación, una observación y evaluación externa resulta idónea, ya que, en primer término, existiría una observación de la gestión interna y el ejercicio operativo, para lo cual se detectarían de primera mano las necesidades de capacitación y por otro lado, se impulsaría la transparencia y rendición de cuentas, sobre todo para prevenir el mal uso o desvío de recursos destinados a la seguridad.

En cada caso, aun en la implementación del Modelo Nacional de Policía y Justicia Cívica, mediante el modelo de policía orientada la solución de problemas, una evaluación de



carácter externo serviría para un crecimiento institucional; para transparentar la asignación de puestos y el ejercicio de recursos, observar que el policía no violente derechos humanos de la población, a la vez que se observa que no sean violentados los derechos del policía. La Seguridad Ciudadana nos permitirá incluir al policía a su población, a recuperar su identidad de ciudadano uniformado, con la responsabilidad que ello conlleva.

## **Conclusiones.**

Después de desarrollar la investigación que sea expuesto en anteriores páginas, se ha llegado a diferentes conclusiones que bien pueden ser presentadas a manera de postulados afirmativos y que se plasmaran en lo sucesivo. Estos postulados son esencialmente los hallazgos encontrados durante el desarrollo de cada uno de los apartados que preceden, siendo los siguientes.

A) Existe en la actualidad un problema conceptual en el que no se distingue con claridad la diferencia entre seguridad pública y seguridad ciudadana.

Dentro del ejercicio de conceptualización de la seguridad ciudadana, se identificaron dos variables que aparentemente se encuentran relacionadas, estas son el desarrollo democrático y la concepción de seguridad ciudadana, es decir, en Estados desarrollados democráticamente, la concepción de seguridad es mucho más amplia que en países con un desarrollo democrático precario, estos poseen una concepción de seguridad ciudadana mucho más estrecha. En este sentido, es posible hacer una clasificación de las concepciones de seguridad ciudadana en torno al desarrollo democrático del Estado de que se trate, en tres niveles.

1er Nivel. – Seguridad ciudadana entendida como la intervención de las fuerzas policiales en la vida social y eventualmente del sistema de justicia.

2º Nivel. – Seguridad ciudadana vista como la forma en que las sociedades afrontan los riesgos, dirigido específicamente a la seguridad dentro de las comunidades.

3er Nivel. - Concepto integral que busca la garantía de los derechos humanos de toda persona un orden civil democrático y que garantiza el desarrollo humano.

B) El término Seguridad Ciudadana ha sido empleado para referirse a un paradigma de seguridad y también para referirse a un modelo policial.

La seguridad ciudadana es considerada como un paradigma de seguridad que hace alusión a el nivel de desarrollo democrático estatal y a la cual se le atribuyen valores como los siguientes: 1. La seguridad ciudadana es un estado de transición para la construcción de la seguridad humana; 2. La seguridad ciudadana es la principal forma que asume la seguridad humana desde el enfoque del servicio público; 3. La seguridad ciudadana garantiza derechos humanos fundamentales; 4. La seguridad es una corresponsabilidad entre Estado y Ciudadanía; y 5. La seguridad ciudadana ha superado la protección a la integridad física y propiedades de la persona, protegiendo también libertades y derechos.

También es considerada como un modelo policial altamente influenciado por la corriente sociocéntrica, que parte de una ciudadanía activa en materia de seguridad y que participa de la construcción de políticas públicas en la materia, así como de su operacionalización, y en la que los integrantes de las instituciones policiales también son ciudadanos activos que gozan de los mismos derechos que la ciudadanía no uniformada o convencional. La concepción de una seguridad que surge desde la ciudadanía parte justamente de una forma diferente de entender a la seguridad, que ya no parte del Estado, sino del ciudadano de a pie y de las y los policías que también deben ser vistos como ciudadanos.

C) Existen dos fuentes esenciales de influencia en los modelos policiales: El estatocentrismo y el sociocentrismo.

Aunque existen diferentes modelos policiales en el mundo, son variaciones de dos corrientes básicas que son el estatocentrismo y el sociocentrismo. Estas variaciones son la materialización de modelos policiales situados en un nivel determinado de desarrollo estatocéntrico y sociocéntrico. Por citar un ejemplo, un modelo policial de seguridad pública está influenciado por la corriente estatocéntrica, mientras más marcadas sean sus funciones por el poder punitivo y coercitivo, mayor desarrollo en sus tendencias estatocéntricas poseerá. En el caso del modelo policial de seguridad ciudadana, entre mayores prácticas y principios democráticos incluya, así como mecanismos de transparencia y rendición de cuentas, mayor desarrollo presenta en sus cualidades sociocéntrica.

Existe una tercera corriente que no ha sido incluida y se trata del humanocentrismo. Esta corriente no existe de manera práctica en la actualidad, es más bien un nivel de refinamiento del sociocentrismo que presentan una diferencia esencialmente semántica. Si bien el humanocentrismo hace alusión a una corriente del todo inclusiva, también hace alusión a un modelo policial al que se puede acceder una vez que se ha conseguida una seguridad humana tangible, que haya eliminado o cuando menor reducido la brecha entre las clases sociales, es decir, la diferencia de la realidad en la que viven las clases privilegiadas y las clases más desfavorecidas. Por lo antes dicho no se ha considerado propio el incluir al humanocentrismo dentro de las corrientes que influyen en la construcción de los actuales modelos policiales, talvez en un futuro se conozca de un modelo policial inspirado por esta corriente.

D) El estatocentrismo y el sociocentrismo representan estadios de transición en una evolución de la seguridad a una forma más elevada, teniendo como meta la seguridad humana.

La construcción técnica, jurídica, teórica y simbólica de la seguridad con diferentes momentos o estadios evolutivos, ha estado directamente relacionado con la evolución del Estado, de tal forma que podemos observar organizaciones policiales propias de Estados totalitarios o dictatoriales, así como modelos de policía propios de estados democráticos. La evolución del Estado ha sido gradual, por ello, estados de corte autoritario presentan modelos policiales que les corresponden, con funciones esenciales de vigilancia y control, en tanto que Estados que han evolucionado democráticamente, también presentan modelos policiales con rasgos democráticos. La evolución democrática de un Estado puede ser observada en su modelo policial y viceversa.

El nivel de desarrollo aspirado desde la visión de la seguridad humana, es una plena vigencia de los derechos humanos, que garanticen el pleno desarrollo humano, eliminando la discriminación y exclusión, garantizando el acceso a los servicios públicos, tales como servicios de salud, educación, trabajo, vivienda, una policía, etc. Hasta el momento, este es el nivel de desarrollo de la seguridad al que se aspira. Si la seguridad ciudadana es una meta a la que ya se ha iniciado el camino, esta tendencia progresista supone que una vez que sea alcanzada, la evolución natural buscara su refinamiento, hasta conseguir una seguridad humana.

E) En la Ciudad de México no se cuenta con un modelo policial definido, pues conviven principios propios de un modelo policial de seguridad pública con principios propios de la seguridad ciudadana.

El modelo policial que se ha asumido en la Ciudad de México, presenta rasgos de un modelo de seguridad pública, pero también posee características de un modelo de seguridad ciudadana. Esta dualidad se debe al momento de transición que se vive entre estos dos modelos, ya que por un lado se impulsan prácticas propias de la seguridad ciudadana, sin aun despojarse completamente de las prácticas propias de la seguridad pública, por lo que ambas prácticas coexisten dentro de un proceso natural de transformación y/o evolución, resultando conveniente que se busquen estrategias que faciliten la transición, en primer lugar, para evitar construir un modelo híbrido entre estos dos tipos de seguridad que pueda adoptarse y permanecer más de lo necesario.

Los momentos coyunturales deben ser aprovechados para impulsar cambios conscientes y dirigidos para lograr transformaciones sustanciales, que, de otra forma chocarían con una evolución social ya por naturaleza ralentizada. Al entender a una coyuntura como un momento de cambio, existen necesariamente un espacio flexible en que se unen dos partes distintas, es decir, la coyuntura es el momento de transición que encierra un valor en sí mismo y al reconocer este momento se puede intervenir en el para que adquiera la dirección e impulso necesario, es decir, se le resta al momento de cambio cualquier efecto discrecional, para que adquiera uno consciente y dirigido, por lo antes dicho, se considera un momento en el que se puede transformar a la institución policial a través de una nueva cultura evaluativa y de participación ciudadana.

F) Para impulsar la transición de un modelo policial de seguridad pública a uno de seguridad ciudadana se deben impulsar principios democráticos como la participación ciudadana, así como principios que permitan construir vínculos de legitimación con la ciudadanía, como la transparencia y la rendición de cuentas.

Como se ha dicho, el momento coyuntural en que se encuentra el modelo policial en la ciudad de México, permita una intervención clara, pensada, dirigida y con propósitos que apunten a un modelo de seguridad ciudadana. En este sentido, una nueva forma de evaluar el desempeño policial impulsaría en un primer momento una participación ciudadana activa y propositiva que intervenga desde una observación en la que intervengan diferentes actores sociales. Esto permitiría también fortalecer los actuales mecanismos de transparencia y rendición de cuentas dándoles un enfoque distinto del que hasta hoy han tenido, se superaría el sentido de obligatoriedad por una visión diferente, podría entenderse como instrumentos que permitan configurar vínculos de legitimidad con la ciudadanía.

G) Para lograr una coproducción de la seguridad, en donde participe el Estado y las y los ciudadanos en general, se hace necesario un espacio donde estos dos actores interactúen, dicho espacio puede materializarse como un grupo multidisciplinario de evaluación externa.

Para el caso de la transparencia y la rendición de cuentas, en la actualidad los espacios más desarrollados para dichos fines son los virtuales, sin embargo, para una evaluación de carácter interno se deben construir espacios físicos donde converjan los distintos actores sociales, incluyendo a las y los policías. Estos espacios pueden ser construidos desde las diferentes alcaldías de la ciudad de México y con actores pertenecientes a

sectores como el académico, sociedades civiles, organizaciones no gubernamentales, comités ciudadanos, entre otros que deseen incorporarse a estos grupos evaluativos. Se debe considerar que para que exista una tangible coproducción de la seguridad, un grupo evaluativo de composición mixta y externa a la institución policial resulta idóneo, independientemente del impulso democrático que proveería a la institución policial.

## Bibliografía

Abello, C. A., & Angarita, C. E. (2013). *Nuevo pensamiento sobre seguridad en América Latina: Hacia la seguridad con un valor democrático*. Medellín: Clacso.

Albujas, D. M. (2013). *El neototalitarismo en el escenario político latinoamericano: nuevas tecnologías hegemónicas de control, terrorismo y conspiración*. Recuperado el 28 de Junio de 2023, de Scielo: [http://ve.scielo.org/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=s0798-43242013000200005&ing=es&tIng=es](http://ve.scielo.org/scielo.php?script=sci_arttext&pid=s0798-43242013000200005&ing=es&tIng=es).

Arévalo, Á. L. (2006). *El concepto jurídico y la génesis de los derechos humanos*. México: Lupus Magister.

Asamblea General de las Naciones Unidas . (1948). *Declaración Universal de los Derechos Humanos*. París: Altara.

Asamblea General de las Naciones Unidas. (1966). *Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos*. New York: Asamblea General de las Naciones Unidas.

Bailleres, H. J. (2016). *El Sistema de Evaluación del Desempeño en México: realidades, quimeras y perspectivas*. Santiago de Chile: XXI Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública.

Benlloch, R. A. (2018). *Modelos policiales comparados*. Castellón de Plana: Universitat Jaume.

Biblioteca del Congreso Nacional de Chile. (2011). *Seguridad ciudadana en el marco de los derechos humanos y el desarrollo. Una visión desde América Latina*. Chile: Departamento de Estudios.

Blog de la Guardia Nacional. (24 de julio de 2019). *¿Que es la Guardia Nacional?* Recuperado el 26 de junio de 2023, de *¿Que es la Guardia Nacional?*: <https://www.gob.mx/guardianaciona/articulos/blog-noticias-1>

Cartagena, S. I. (2012). Seguridad ciudadana un derecho humano. *Revista Regional de Derechos Humanos* , 3-13.

Causa en común. (2023). *Las policías en México*. Mexico: O.N.G. Causa en común.

Cervantes, F. N. (2019). La seguridad ciudadana ¿Realidad o ficción en México? En F. Medina, & V. J. Luís, *Las ciencias sociales y la agenda nacional. Reflexiones y propuestas desde las ciencias sociales* (págs. 127-147). México: Universidad Autónoma de San Luís Potosí.

Comisión Estatal de Seguridad Pública de Morelos. (2023). *Proximidad social*. Obtenido de Proximidad social:

<https://www.cesmorelos.gob.mx/ces/modul/proximidad#:~:text=Los%20elementos%20de%20Proximidad%20Social,con%20autoridades%20federales%20y%20municipales>.

Congreso de la Ciudad de México. (10 de Julio de 2023). *Reestructura de las Unidades responsables de Gasto (URG's)*. Obtenido de Página oficial del Congreso de la Ciudad de México: <https://www.congresocdmx.gob.mx/archivos/finanzas/reestructura2019urgs.pdf>

Congreso de la Ciudad de Mexico. I Legislatura. (2019). *Ley del Sistema de Seguridad Ciudadana de la Ciudad de México*. Ciudad de Mexico: Gaceta Oficial de la Ciudad de México. 01-Agosto.

CPEUM. (06 de Junio de 2023). Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos* . Mexico: Diario Oficial de la Federación.

Dieu, F. (2002). *Las experiencias francesas de policia de proximidad*. Toulouse: HIESI.

Dirección Ejecutiva de Derechos Humanos. (2005). *Servir y proteger. Guía para el participante*. Mexico: Secretaría de Seguridad Pública del D.F.

Enciclopedia Jurídica. (19 de marzo de 2020). *Enciclopedia Jurídica*. Recuperado el 12 de abril de 2020, de Enciclopedia Jurídica: <http://www.encyclopedia-juridica.com>

Figuerola, M. P. (2019). *Eficiencia policial, indicadores y sistemas de información geográfica: de la teoría a la práctica*. Santiago de Chile: Universidad Alberto Hurtado.

Foucault, M. (2007). *El nacimiento de la biopolítica*. México: Fondo de Cultura.

G. Eissa, S. (2015). *Políticas públicas y seguridad ciudadana*. Buenos Aires: Editorial Universitaria de Buenos Aires.

Gamboa, M. C., & Valdez, R. S. (2004). *Seguridad Pública. estudios de antecedentes legislativos relacionados con el tema*. Mexico: División de Política Interior.

García, L. T. (2023). *Evaluación en administración. Algunas consideraciones*. México: Universidad Veracruzana.

Gobierno de la Ciudad de México. (30 de Junio de 2021). *Plaza Pública. Plataforma de participación*. Obtenido de Plan General de Desarrollo de la Ciudad de México: <https://plazapublica.cdmx.gob.mx/processes/plan-general-desarrollo-2020>

Gobierno de Mexico. (12 de 07 de 2019). *Diario Oficial de la Federación*. Recuperado el 24 de 06 de 2013, de Diario Oficial de la Federación: [http://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=12/07/2019#gsc.tab=0](http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=12/07/2019#gsc.tab=0)

González, P. L. (2002). *Percepción ciudadana de la inseguridad*. México: Fondo de cultura económica.

Guillén, L. F. (2015). *Modelos de Policía y Seguridad*. Barcelona: Universitat Autònoma de Barcelona.

IDHAC. (2011). *Informe sobre Desarrollo Humano para America Central 2009-2010*. Colombia: Programa de la Naciones Unidas para el Desarrollo.

INMUJERES. (22 de Mayo de 2018). *Violación de los Derechos Humanos*. Recuperado el 16 de junio de 2022, de Violación de los Derechos Humanos : <https://campusgenero.inmujeres.gob.mx/glosario/terminos/violacion-de-los-derechos-humanos>

Koontz, H., & Weihrich, H. (2012). *Administración: Una perspectiva global y empresarial*. México: Mc Graw Hill.

LGSNSP, Camara de Diputados. (2023). *Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública*. México: Diario Oficial de la Federación.

LSSCCM. (2023). *Ley del Sistema de Seguridad Ciudadana para la Ciudad de México*. Ciudad de Mexico: Gaceta Oficial de la Ciudad de México.

Mendoza, B. D. (2012). *La naturaleza civil de la policía; una noción en crisis*. Bogotá: Corporacion Universitaria Libre.

Meyer, M. (26 de mayo de 2020). *Un año después de la creación de la Guardia Nacional, México esta lejos de desmilitarizar la seguridad pública*. Recuperado el 26 de junio de 2023, de Un año después de la creación de la Guardia Nacional, México esta lejos de desmilitarizar la seguridad pública: <https://www.wola.org/es/analisis/primer-aniversario-guardia-nacional-mexico/>

- MISPA. (22 de Junio de 2016). *Declaración MISPA*. Recuperado el 21 de Junio de 2023, de Declaración MISPA: [www.oas.org](http://www.oas.org)
- Mohor, A. (2007). *Uso de indicadores para evaluar el funcionamiento policial*. Santiago de Chile: Centro de Estudios en Seguridad Ciudadana.
- Montero, B. J. (2012). *Concepto de seguridad en el nuevo paradigma de la normatividad mexicana*. Monterrey: Tecnológico de Monterrey.
- Münch, G. L., & García, M. J. (1998). *Fundamentos de Administración*. México: Trillas.
- Novena Época, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tesis PíXXVII/99, Tomo X (Pleno del poder Judicial de la Federación Noviembre de 1999).
- Organizacion de Estados Americanos. (1948). *Declaración Americana de los derechos y Deberes del Hombre*. Bogota: 9a Conferencia Internacional Americana.
- Ortiz, M. F. (2021). Seguridad pública y participación ciudadana en el Estado de México. *Ius Comitiãlis*, 217-241.
- Ouaarab, E. S. (2015). *La reinención de la policía: hacia un nuevo paradigma para el pensamiento del gobierno de la actuación policial*. Barcelona: Universidad Autónoma de Barcelona .
- Palacios, T. J. (2001). *Tratados, Legislación y Práctica en México*. México: Secretaría de Relaciones Exteriores.
- PGDCM, Gobierno de la Ciudad de México. (Septiembre de 2020). *Plan General de Desarrollo de la Ciudad de México*. Obtenido de Plan General de Desarrollo de la Ciudad de México: [https://plazapublica.cdmx.gob.mx/uploads/decidim/attachment/file/288/PGDCDMX\\_completo.pdf](https://plazapublica.cdmx.gob.mx/uploads/decidim/attachment/file/288/PGDCDMX_completo.pdf)
- PNUD. (2014). *Informe sobre Desarrollo 2014: Reducir vulnerabilidades y construir resiliencia*. Washington DC,; Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.
- PNUD. (1994). *Informe sobre desarrollo humano 1994*. México: Fondo de Cultura Económica.
- PNUD. (15 de 04 de 2014). *Sinopsis: Seguridad Ciudadana*. Recuperado el 12 de abril de 2022, de Sinopsis: Seguridad Ciudadana: <https://www.undp.org/content/undp/es/home/librarypage/crisis-prevention-and-recovery/IssueBriefCitizenSecurity.html#:~:text=La%20seguridad%20ciudadana%20es%20el,una%20coexistencia%20segura%20y%20pac%C3%ADfica>.
- RAE. (2023). *Real Academia Española*. Recuperado el 26 de 06 de 2023, de Real Academia Española: <https://dle.rae.es/modelo>
- Rodriguez, I. (01 de julio de 2022). *Guardia Nacional, con mas quejas ente CNDH que el Ejercito mexicano*. Recuperado el 26 de junio de 2023, de El Economista: <https://www.eleconomicta.mx/politica/Guardia-Nacional-con-mas-quejas-ante-CNDH-que-Ejercito-mexicano-20220701-0005.html>
- Rosen, J. D., & Zepeda, M. R. (2015). *La guerra contra el narcotráfico en México: una guerra perdida*. Colombia: Sistema de Información Científica Redalib.
- Sáenz, A. (9 de Septiembre de 2022). *A nivel mundial, naciones prefieren a las policías civiles que a las militarizadas*. Recuperado el 29 de Junio de 2023, de Cuestione: <http://cuestione.com/especiales/militarizacion-policias-civiles-seguridad-publica-guardia-nacional/>
- Secretariado Ejecutivo de Seguridad Pública. (2019). Modelo Nacional de Policía y Justicia Cívica. *Modelo Nacional de Policía y Justicia Cívica* . México: Diario Oficial de la Federación.



SITEAL. (12 de 07 de 2019). *SITEAL*. Recuperado el 24 de 06 de 2013, de Políticas y Normativas: <https://siteal.iiep.unesco.org/bdnp/3006/plan-nacional-desarrollo-2019-2024>

Traeder, V. (07 de Marzo de 2023). *La estrategia de Bukele hace "apología a la violencia"*. Recuperado el 29 de Junio de 2023, de Política: <https://www.dw.com/es/el-salvador.la-estrategia-de-seguridad-de-nayib-bukele-hace-apolog%C3%ADa-a-la-violencia/a-64910391>

USAID, (. S. (2019). *Modelo de Policía Orientada a la Solución de Problemas para la Justicia Cívica*. México: Observatorio Nacional Ciudadano.

Zurita, M. P. (2018). *Estudio y comparativa de los cuerpos policiales en España y Reino Unido*. Sevilla: Policía Local Sanlúcar La Mayor .

# **Anexos.**

## Anexo 1.

Ubicación.	Nombre.	Propósito.	Frecuencia/ Evento Gatillador.
<b>Internos a la Institución Policial.</b>	Dirección de Asuntos Internos de la Policía.	Investiga el involucramiento del policía en la comisión de delitos o a solicitud de defensorías del pueblo, del / Ministerio Público, o par investigaciones de oficio sobre la conducta policial	Según la demanda de los Organismos mencionados
	Control Jerárquico (Estratégico, táctico u operacional)	Impulsado por la propia policía a partir de la cadena de mando. Consiste en la Supervisión realizada por las inspectorías respecto de la actuación de diversos organismos policiales.	Puede llevarse a cabo conforme a trabajo o de manera sorpresiva.
	Control de los Resultados de la gestión.	Llevado a cabo de acuerdo con los indicadores de impacto o información menos metódica.	Acorde con las rutinas y actuaciones de los diversos servicios policiales.
<b>Externos a la Institución Policial.</b>	<i>Control jurisdiccional</i>	<i>Realizado mediante fallo de recursos judiciales e investigación judicial de delitos imputados a policías.</i>	<i>A petición de la parte agraviada.</i>
	<i>Control Legislativo.</i>	<i>Las comisiones parlamentarias pueden solicitar información del ejecutivo e incentivar cambios en las tácticas y procedimientos policiales, fortaleciendo instancias de control mediante enmiendas legislativas y asignaciones presupuestarias.</i>	<i>Depende de las demandas generadas en el congreso y de la respuesta de las mayorías parlamentarias.</i>
	<i>Defensoría del Pueblo</i>	<i>Recibe denuncias, solicita su investigación por los órganos competentes y prepara informes públicos para el congreso.</i>	<i>Se realiza regularmente en respuesta a las demandas producidas</i>
	<i>Prensa.</i>	<i>Actividad de los medios de comunicación a través de investigaciones periodísticas.</i>	<i>Según la frecuencia con que se presenten situaciones que se consideren noticiosas.</i>
	<i>Organizaciones no Gubernamentales y Académicas.</i>	<i>Actividad de supervisión que involucra el seguimiento sistemático de la actuación policial, realizando estudios sobre la policía y representación judicial de víctimas.</i>	<i>En respuesta a peticiones o denuncias y a la percepción de problemas sistemáticos en el accionar policial. (pp. 40-41).</i>

Tabla 3. Propuesta del Instituto para la Seguridad y la Democracia A.C. para la construcción de mecanismos de evaluación internos y externos (*Instituto para la Seguridad y la Democracia, 2005*).

## **Anexo 2.**

### **Entrevistas.**

Las entrevistas realizadas durante el desarrollo de la presente investigación han resultado ser un elemento muy valioso académicamente. La experiencia desde diferentes áreas y países, ha permitido explorar posturas y perspectivas de la seguridad que permitan un conocimiento más profundo. Por ello se han transcrito las entrevistas de mayor relevancia, para lo cual se empleó la técnica conocida como *Verbatim inteligente*: También conocido como *verbatim*, *clean verbatim* o palabra por palabra. Esta técnica permite una transcripción ligeramente más pulida del texto literal completo eliminando todos los extras para facilitar su lectura.

La técnica de entrevista empleada ha sido la semiestructurada, ya que se contó con un guion de entrevista, sin embargo, los expertos entrevistados en ocasiones deseaban ofrecer información adicional, lo cual le era permitido y agradecido. En una de las entrevistas se ha usado un acrónimo, a solicitud expresa del entrevistado de proteger sus datos personales, haciendo la aclaración que el dato que deseaba resguardar es su nombre.

Entrevista con la Mtra. Alejandra Mohor

Investigadora de la Universidad de Chile y Coordinadora del área de Policía y Sistema de Justicia del Centro de Investigaciones en Seguridad Ciudadana

lunes 31-01-2022, entrevista vía zoom a las 17:40 horas.

**Entrevistador** Alejandra buenas tardes, eres una parte muy importante académicamente hablando en la Universidad de Chile y no solo para la universidad sino para otras organizaciones. Para mí es un honor contar con este espacio y verdaderamente esta entrevista tendrá mucho valor académico para la tesis doctoral que estamos preparando.

**Entrevistada:** Bueno le agradezco mucho sus elogiosas palabras soy una investigadora con muchos años en estos ruedos nada más tratando de hacer un aporte y si puedo servir a su trabajo de tesis con mucho gusto.

**Entrevistador.** Le agradezco profundamente este tiempo. Alejandra Mohor ¿Nos podría hablar un poco de su de su trayectoria?

**Entrevistada:** Ah bueno, con mucho gusto. Soy socióloga de formación de pregrado, Maestra en Ciencias Políticas comencé a trabajar con políticas públicas en materia de seguridad el año 2003 por primera vez con el centro investigación desde la universidad de Chile y he tenido la suerte de poder colaborar con colegas en muchos países de América Latina y del sur global y eso me ha permitido obtener ese conocimiento un poco más de cerca y no tanto desde los libros. Y en el ámbito de las policías que es el de mi mayor predilección, pues he tenido la suerte de tener una vinculación global y tener aproximación con la realidad, la historia, los éxitos y los fracasos también de diversos esfuerzos de reforma en las policías del sur global. particularmente he tenido la suerte también los policías en México. Como he dicho, comencé a trabajar en políticas públicas de seguridad con el año 2003 por primera vez con el Centro de Estudios de Seguridad Ciudadana en una investigación y bueno pues me quedé en el tema. He ido aprendiendo en este proceso desde la universidad de Chile con la suerte de poder colaborar con colegas en muchos países de América Latina y del sur global, India, África y eso me ha permitido profundizar ese conocimiento de esfuerzos de reforma en las policías del sur global particularmente he participado con instituciones policiales de México, que es uno de los países donde he trabajado mucho. También tengo grandes amigos grandes colegas por allá de los que he aprendido un montón de conocimientos y experiencias no solo nacionales e internacionales. Todas estas colaboraciones y participaciones que he tenido en otros países y justamente este conocimiento que aparte de lo académico me permitió conocer la experiencia en carne propia.

**Entrevistador.** Es todo un compendio de conocimientos y experiencias no solo nacionales sino internacionales. Todas estas colaboraciones y participaciones que ha tenido en otros países y justamente este conocimiento que aparte de lo académico, que le ha permitido conocer la experiencia en carne propia, hace que todos estos conocimientos que usted posee pues sean de gran valía sobre todo para otros que también nos interesa el tema de la seguridad, por lo cual agradezco mucho este espacio

**Entrevistada:** Bueno para mí Ángel el haber tenido el privilegio de estudiar y conocer implica una responsabilidad que es transmitir, de compartir ese conocimiento. El

conocimiento no debe ser egoísta, tiene que ser generoso para que de manera colaborativa vayamos construyendo sociedades mejores. Yo creo que es la expectativa y tenemos que compartirla.

**Entrevistador.** Claro, de hecho, el propósito de esta tesis es contribuir en lo mucho o en lo poco, pero contribuir a una transformación policial para nuestro país. En primer término, su ejemplo es claro, esta experiencia que tienen en Chile, por supuesto que pueden nutrir modelos policiales en otros Estados o países. Esta experiencia puede tomarse como todo conocimiento que traspasa fronteras y que puede impactar en otros lugares y finalmente esta parte de compartir el conocimiento, estoy completamente de acuerdo con usted, me parece que esta reunión tiene ese propósito, conocer de viva a vos toda esa experiencia que usted tiene. Por supuesto que independientemente de toda esta experiencia internacional también conoce muy bien usted toda esta dinámica en cuanto a la seguridad en Chile entonces resulta muy importante académicamente hablando, porque Chile y México comparten ciertas condiciones, si no somos países exactamente iguales o contruidos exactamente iguales, compartimos ciertas similitudes y esto hace valiosa la experiencia en Chile.

Para empezar esta entrevista Alejandra, fijese que aquí en México el año pasado estrenamos un nuevo organismo policial, lo conocerá seguramente con esta experiencia que usted tiene, me refiero específicamente a la Guardia Nacional y bueno tiene una construcción en la que predomina en la extracción de su personal la de carácter militar siguiendo la tendencia tradicional de los modelos policiales influenciados por el modelo francés. Es un modelo impuesto por el Estado, es visto como un servicio que proporciona el Estado y que otorga de una manera autoritaria. Diferente a este es el modelo inglés, que es propiamente una representación ciudadana organizada con las labores propias de seguridad. El modelo inglés es más bien dirigido a un modelo democrático, es un modelo de países democráticos En su experiencia Maestra Alejandra, ¿Qué modelo nos conviene a los países latinoamericanos y me refiero justamente a todos estos países que están sufriendo olas de violencia significativas?

**Entrevistada:** Hay un compatriota suyo Daniel Gómez Tagle que estudia el uso de la fuerza y él siempre plantea que necesitamos un modelo latinoamericano para entender la fuerza, para aproximarnos a la fuerza y yo voy a coincidir con él. Los modelos anglosajones o franco español tienen su origen en momentos históricos y en lugares específicos en Inglaterra, Francia y España, con sus propias tradiciones y sus propias lógicas América Latina, que es producto de la colonización y con ello se recibe al modelo continental o franco español, porque habíamos sido colonia de los españoles y todavía en situación de colonia es el modelo policial que vamos a adoptar porque es ese nuestro modelo de estado es un modelo continental, Estados Unidos por su parte, heredo el modelo anglosajón. Lo que nosotros no hemos hecho en estos 200 años de Estados independientes es pensar en nuestros propios modelos de policía porque nuestros países están conformados por diversas naciones, es decir, México es lo que es hoy, Chile es lo que es, Perú es lo que es hoy, producto de una fusión entre los primeros arribos españoles, pero también por migraciones posteriores y sobre todo por una identidad que viene de nuestros pueblos originarios y eso nos ha imprimido ciertas formas culturales que son diferentes a las francesas y a la inglesas. La mezcla de la que somos producto en nuestras sociedades demandan hoy que seamos capaces de pensar en un modelo de policía que nos permita tomar lo mejor del modelo francés, tomar lo mejor del modelo

anglosajón, tomar lo mejor del modelo de los japoneses y donde encontremos buenas experiencias, y a partir de eso desarrollar un modelo propio.

Yo creo que a estas alturas no podemos pensar que el modelo anglosajón es mejor porque es semejante a un modelo democrático, efectivamente el modelo anglosajón es más coherente con un Estado democrático de lo que es el modelo francés, sin embargo, a pesar de que hemos ido avanzando, todavía no hemos llegado a un modelo que tenga los niveles de descentralización suficientes y reales, que tengan niveles de participación y empoderamiento ciudadano efectivo. Le pongo un ejemplo, en Inglaterra existe la figura del comisionado que es elegido popularmente, es una figura civil que trabaja de la mano con la policía para orientar la acción policial. Ejercer también control a nombre de la ciudadanía y eso es algo bastante difícil de imaginar para nuestras instituciones, para nuestros países. Todavía tenemos problemas con nuestros líderes políticos, los que elegimos y no hemos logrado estabilizar nuestras instituciones, entonces no podemos pretender copiar el modelo anglosajón, pero sí podemos extraer de él cosas muy importantes y una de ellas yo creo que es por ejemplo como se plantea la policía desde el modelo anglosajón.

Las funciones de la policía en Chile señalan que las policías están para dar eficacia al derecho, para mantener el orden público y eso es lo que repiten entonces nuestras policías como su misión institucional, cuando miramos la misión de la Policía Metropolitana de Londres su misión institucional es servir a la comunidad y en eso hay una brecha gigante porque efectivamente como usted plantea, el modelo francés del que nosotros hemos heredado, es un modelo en que las policías han estado allí para proteger al estado, no a las personas incluso para proteger al Estado de las personas, por eso cuando hay movilizaciones sociales, cuando hay manifestaciones públicas nos encontramos de frente con este mundo terrible que es la represión policial y los discursos enardecidos que emitió el presidente de la República en Chile en 2019, cuando ocurre el “estallido social” como se ha denominado. El presidente inmediatamente dice: “Estamos en una guerra contra un enemigo invisible” ¿Qué es lo que hace la autoridad política con ese tipo de discurso? Evoca un lenguaje militar, llama a los soldados para prepararse para una guerra que no es contra los enemigos que están fuera de las fronteras, sino con el enemigo que está dentro de las fronteras.

Entonces tenemos unas instituciones policiales que se mantienen apegadas a un modelo anacrónico porque en buena medida tenemos también instituciones políticas y líderes políticos que se mantienen también pegados a esa forma anacrónica y antidemocrática de entender el funcionamiento de la sociedad. La ciudadanía va por un carril más rápido exigiendo democratización, exigiendo fin a estos discursos de odio, pero también hay un sector de la sociedad que es muy conservador y en América Latina, particularmente hay sectores de nuestra sociedad, no menores, que preferirían regímenes autoritarios antes que regímenes democráticos entonces esa es la realidad con la que tenemos que lidiar en este proceso de repensar nuestras instituciones en plural no solo la policía. La policía es un eslabón importantísimo en esta cadena, debemos preguntarnos: ¿Cuál es la policía que necesita nuestra sociedad hoy día?, ¿Qué policía necesita México? Yo parto de la premisa de que debe ser una policía al servicio de los ciudadanos como funcionarios públicos que se deben a la ciudadanía en este caso para proteger, pero eso también se necesita dignificar el trabajo policial.

**Entrevistador.** Comparto su opinión Maestra, me parece que hay dos formas de explicar la construcción del Estado, así como de la construcción de la policía o de la organización policial y también dos formas discursivas de explicar las políticas públicas en materia de seguridad y siguiendo sus comentarios, los cuales me parecen muy acertados, estas dos formas obedecen primero a una construcción cultural apegadas a un tipo de pensamiento, ya sea estatocéntrico, en el que el Estado es el centro; y sociocéntrico en el que la sociedad puede ocupar ese lugar privilegiado. Hay explicaciones de la conformación del Estado en las que se asegura que el estado es anterior al individuo y que el individuo se debe justamente al Estado, esta explicación es del tipo naturalista en tanto que la explicación contractualista no dice que el Estado es una construcción del individuo y el Estado está para proteger y servir al individuo y no al revés, como lo dice la postura naturalista. Estas dos explicaciones aplican también para la construcción de la policía que puede ser construida desde la visión naturalista en que únicamente se busca proteger al Estado y a los grupos políticos que se encuentran en turno, a mantener cierto orden público y están destinadas a controlar y vigilar en tanto que una construcción hecha desde el punto de vista sociocéntrico la policial no tiene que vigilar y controlar, sino servir y proteger. La visión cambia profundamente.

Nos hemos encontrado con dificultades en México, ya que este sentimiento estatocéntrico en el que se encuentran arraigadas, como bien dice, todas las instituciones estatales, salvándose algunas de ellas, pero solo son casos excepcionales. Y hablando de esta configuración tanto del estado como de la policía, en su experiencia Alejandra, ¿Cómo Podríamos empezar a empoderar al ciudadano? ¿Cuáles serían los pasos a seguir para involucrar al ciudadano en los temas de seguridad? La seguridad también ha sido considerada por el propio ciudadano como un tema exclusivo de los policías, pero también el ciudadano debe contribuir, ¿Cómo podemos empezar a involucrarlo al ciudadano?, pero no solo en la coproducción de seguridad, sino también en una evaluación de los policías.

**Entrevistada:** Hay una experiencia de la que me toco ser parte hace muchos años, no sé si usted conoció lo que hacía el programa *ALTUS*, era una agrupación de centros abocados a la reforma del sistema de justicia y muy centrado en el tema de las policías. Esta actividad se llevó a cabo por muchos países y México fue parte de ello. Lo que hicimos fue que diseñamos un cuestionario a partir de los estándares internacionales asociados a la función policial. Era un cuestionario de unas 24 preguntas divididas en 5 ítems. Observaban a las unidades policiales del territorio, era propiamente un mecanismo de evaluación, pero tiene una particularidad, esta observación la hacían vecinos y vecinas del mismo territorio a la que pertenecía la unidad policial. ¿Qué era lo que hacíamos nosotros? Organizábamos a las comunidades a través de sus divisiones territoriales, invitaciones a vecinos que quisieran participar y estuvieran interesados y se realizaba una visita en grupo a la unidad policial, un grupo de alrededor de 10 personas lideradas por algún representante y éramos recibidos en la unidad policial y la recorriamos y en la medida en que íbamos recorriendo la unidad, unas más sencillas y otras más complejas, se dialoga, entonces el oficial a cargo nos decía: aquí se reciben las denuncias, entonces cuando una denuncia se recibe... y explicaba esa serie de cosas, luego se pasaba por ejemplo al lugar donde guardaban las armas, esta persona es la responsable y que tipo de armas tiene, para que las usen como las usan, luego por ejemplo en Chile, carabineros tienen habitaciones porque sus funcionarios solteros duermen o pernoctan ahí la mayoría de ellos, viven en la unidad policial, entonces se conocía donde Vivían, donde comen, los



baños, los lugares dispuestos para la atención al público, el libro de reclamos, el libro de felicitaciones y los podíamos mirar también y al termino del ejercicio cada uno de los visitantes requisaba cada uno de los formularios, algunos con una lista de chequeo, que fue lo que más le gusto, que fue lo que más le llamo la atención que fue lo que no le gusto.

Este ejercicio buscaba, por una parte, que la ciudadanía entrara a las unidades policiales, pero no en calidad de víctimas ni en condición de victimarios, sino como vecinos, a conocer como es la vida al interior de la unidad, quienes son esas personas que visten uniforme, porque normalmente nuestro contacto de ciudadanos y ciudadanas con las policías es en una situación de crisis o emergencia, muy rara vez con ánimo de entrar en un dialogo, de saber más. Entonces tenía este componente de que la ciudadanía se aproximaba a esa vida interna de las unidades policiales y de los y las funcionarias que la encarnan, pero, por otro lado, la otra cara de la moneda, era que a través de esta observación que sistematizábamos, después se entregaba a las policías para que supieran como estaban siendo observadas por la ciudadanía, no respecto de cualquier cosa, sino específicamente respecto de la unidad, si les parecía que estaba limpia o no, si las y los funcionarios tenían mobiliario acorde a las funciones que desempeñaban, si había información suficiente desplegada en la unidad respecto de cómo presentar una queja o como formular una denuncia, etc., yo le puedo compartir esos mariales si lo desea.

Este ejercicio lo hacíamos en 24 países durante una semana simultáneamente en todos estos países y les devolvíamos a las unidades policiales, luego cual era percepción de quienes vitaron a los policías, se les generaba un informe más agregado, con buenas practica identificadas que compartíamos luego con los otros 23 países. Este es un ejemplo que yo le relato desde una experiencia muy concreta, en un mecanismo a través del cual se puede empezar a evaluar a la policía en un ámbito muy específico que es la orientación a la comunidad de las unidades policiales y también acercar a la comunidad al trabajo policial. Esto que le planteaba, que usted conoce sin duda mejor que yo, del contacto con la policía para situaciones de emergencia exclusivamente, genera una predisposición. Si a mí me toca a la puerta un policía pienso: para nada bueno puede ser. Y eso es algo que tenemos que romper, con lo que tenemos que terminar.

**Entrevistador:** Me parece que algo que puede definir hacia dónde dirige sus acciones la policía, es justamente por los estándares mediante los cuales es evaluada. En el caso de nuestras ciudades, específicamente la Ciudad de México, nuestros policías son evaluados básicamente por tres indicadores que son: incidencia delictiva; tiempo de respuesta de atención a las emergencias y finalmente la cantidad de remisiones realizadas la cantidad de detenciones, sin embargo, estos indicadores tienen una carga subjetiva. Para que se entiendan de manera más clara, de los delitos que no se denuncian, no forman parte de la evaluación del desempeño policial. Y para el caso de México, esos delitos que no se enuncian forma parte de lo que se denomina la cifra negra, y se estimada que es mayor al 90%, es decir, solo se denuncia uno de cada 10 delitos.

En cuanto al tiempo de respuesta al tiempo de respuesta se ha diseñado un programa que actualmente está vigente y que aplica para la policía denominado Programa de Cuadrantes. Este programa hace una división territorial para que del punto más lejano de la zona de responsabilidad se pueda hacer el recorrido en 3 minutos, de tal suerte que si se tiene una emergencia al otro lado de su zona de responsabilidad tendría que llegar al

lugar de la emergencia en un lapso de 3 minutos. Actualmente el promedio del tiempo de respuestas a emergencias para esta ciudad, está promediado en 4 minutos 20 segundos. todavía estamos un poquito alejados de la meta de los 3 minutos, pero se ha trabajado, porque al principio teníamos rangos más elevados.

Me parece que este tipo de evaluación que es meramente cuantitativa no nos permite evaluar si el ciudadano está satisfecho o contento con su policía, con el servicio de seguridad que le proporciona justamente la institución policial. No permite tampoco conocer la posición del policía en su zona de responsabilidad y si lo conocen, cómo lo percibe el ciudadano, cómo lo conoce. Por tal motivo, parte de este proyecto de investigación es justamente, académicamente hablando, con rigor científico poder demostrar que necesitamos mecanismos de evaluación en los que se contemplen también los aspectos cualitativos, es decir, en el que se contemple la percepción del ciudadano y que empecemos a buscar niveles de satisfacción; que no se evalúe a los policías en la vía pública por la cantidad de detenciones o por la cantidad de delitos que tuvo en su zona de responsabilidad, porque me parece que son indicadores que no nos dicen mucho y que aparte pueden ser relativamente subjetivos, sobre todo hablando de la cifra negra ¿Qué nos puede decir en este sentido Alejandra Mohor?

**Entrevistada:** Comparto Primero que todo su apreciación, pero además yo agregaría que normalmente en mi experiencia esto se constituye como incentivos perversos, lejos de contribuir y ayudar a mejorar el servicio policial, ante el riesgo de una mala evaluación para lograr alcanzar las metas, este tipo de metas, la policía esconde, la policía registra de otra manera, si me van a evaluar porque tengo más detenciones entonces voy a salir como se dice aquí a cazar, a cazar a lo duro, a detener por lo que sea y a quien sea y esa nos lleva a otra serie de problemas que afectan a indicadores más subjetivos como la percepción y la legitimidad recibida por la policía. Porque además sabemos que Quiénes son objeto de control de manera más permanente son ciertos grupos estereotipados, como por ejemplo jóvenes habitualmente marginales que visten de cierta manera en cierto rango de edad y estos son los grupos más resistentes a colaborar con el trabajo de la policía por supuesto, ya que si los ven pasando por la calle son objeto permanente de control o detención no habiendo incurrido en ninguna falta por lo que es de del todo natural que exista cierta distancia con el trabajo de la policía.

Estos indicadores no solo son para las policías, estos también suceden o pasan con el aparato de Estado desde que se introdujeron los indicadores para la nueva gestión pública y con esta búsqueda de la eficacia y la eficiencia y la efectividad nos olvidamos de la calidad del servicio y creo que ahí hay un tema claro no vamos a disminuir la cifra negra si la ciudadanía no confía en la policía esa es una primera cosa. Entonces tenemos que hacer esfuerzo para legitimar el trabajo policial ante la ciudadanía para devolverle la confianza al ciudadano respecto de su policía y para que tal como usted señala si vamos a usar indicadores de tipo criminalidad saber que estamos frente a indicadores que están hablando de la realidad y no de una partecita.

Porque además de esto usted me plantea 4 minutos 20 segundos el tiempo de respuesta, yo diría sin conocer los datos desagregados como dicen, no tengo pruebas, pero tampoco tengo dudas, de que es muy distinto ese tiempo de respuesta para las Lomas de Tecamachalco versus algún territorio de Naucalpan. Lo que le quiero decir es que la respuesta policial es más rápida en ciertos sectores que en otros, entonces cuando sacamos el promedio este puede ser bueno esto es como el ingreso per cápita, cuando

se revisa este ingreso puede ser muy bueno pero cuando usted mira la distribución del ingreso resulta de que el 80% de ese ingreso está distribuido en el 20% de la población y el otro 80% de la población se reparte el 20% restante y pasa un poco lo mismo también en cómo distribuye sus recursos la policía porque seguramente y a mí me tocó vivirlo por eso lo menciono en Lomas el perfil del ciudadano de quien habita el territorio es distinto a alguna Colonia de Naucalpan Entonces los promedios son malos.

Primero aquí trajeron el programa Compstat de Nueva York que en los años 90's se hizo muy famoso. La publicidad de la tolerancia cero dice éxito en un año, el *Compstat* logró bajar un 12% del delito en Nueva York y un 10% el segundo año y nos quedamos con ese indicador. Pero todas las evaluaciones más cualitativas que se han hecho con posterioridad revelaron cómo se incrementaron las violaciones a los derechos civiles en Estados Unidos específicamente Nueva York con la implementación del tolerancia cero y de la utilización del *Compstat* como herramienta. Cómo se estimulaba desde las jefaturas a los policías para salir a detener casi indiscriminadamente se observó. Cómo se cambiaban los sistemas de registro y en Chile pasó Exactamente lo mismo cuando exportaron Este modelo de hacer las cosas. Por qué una autoridad política dijo esto nos va a permitir evaluar al comisario si El comisario sube sus indicadores quiere decir que no sirve para este trabajo y se va de la institución por eso estaban todos vueltos locos para cumplir con las metas. Entonces por ejemplo robo al lugar habitado no que no quedaba registrado como robo al lugar habitado porque ese Delito se encontraba en el paquete que se monitoreaba y quedaba registrado como allanamiento de morada entonces claro se reduce el delito de robo el lugar habitado pero se dispara el delito de allanamiento de morada.

Entonces cómo se puede hacer una evaluación inteligente si se tiene mal registrado un delito. Cómo se hace investigación y persecución penal si está mal catalogado el delito y si el parte policial no da cuentas debidamente. Por eso le digo que se presentan como indicadores perversos. Y en este esfuerzo por aprender de las experiencias extranjeras que Aparentemente tuvieron algún resultado hacemos muy mal en leer los resúmenes en quedarnos con el dato oficial y no indagar más allá. Cuáles han sido lo que está detrás del programa y ese ha sido un error en América Latina.

**Entrevistador:** Efectivamente Alejandra en México compartimos algo muy parecido por ahí del año 2002 algunos empresarios que observaron afectaciones en sus negocios por los niveles de inseguridad que se estaban viviendo contrataron a Rudolf Julliani que es representante de este modelo de policía por llamarlo de alguna manera, exitoso en Nueva York y la iniciativa privada justamente pagó ese asesoramiento Rudolf Julliani junto con su equipo de trabajo visitó la ciudad y estuvo haciendo algunos recorridos y conociendo de la problemática en materia de seguridad y de esa visita tuvimos 144 recomendaciones y esas recomendaciones tenían el propósito de abatir los niveles de inseguridad que estábamos viviendo dentro de estos estaba justamente la evaluación *Compstat*, también recomendaba la creación de los Centros de Control y Comando que conocemos como centros de monitoreo con cámaras de video-vigilancia, por ejemplo, también se empezaron a instalar cámaras de video-vigilancia en el transporte público corredores de seguridad en las escuelas en fin, ha habido estudios actuales para revisar en cuánto se han cumplido estas recomendaciones que datan de hace desde hace 20 años. Lamentablemente seguimos creyendo en la tolerancia cero por lo menos en México.

Creo que debemos de tener ya una visión diferente, Pero para tener una visión diferente tenemos que incluir a nuestra sociedad tenemos que incluir a los habitantes. ¿Cómo hacer que los ciudadanos se involucren en el tema de la seguridad? sin duda en México existen grupos que están interesados como los comités ciudadanos, o como los observatorios ciudadanos, organizaciones no gubernamentales etcétera, pero todavía no hemos encontrado la clave para llevar a participar a la ciudadanía en el tema de la seguridad. ¿Qué nos podría recomendar Alejandra Mohor?

**Entrevistada:** Yo creo que cuando uno habla de seguridad está hablando de muchas cosas que ocurren simultáneamente y que ocurren en diferentes niveles de complejidad y gravedad y no todos ameritan ni se me hacen pertinente el involucramiento de la ciudadanía, sino que hay que definir aquellas áreas de la seguridad que son complejas, estoy pensando en el crimen organizado y estoy pensando en todo lo que está asociado el crimen organizado, porque ahí no podemos esperar que la ciudadanía se involucre. Dentro de ese territorio donde está instalado el crimen organizado no podemos esperar que sea la ciudadanía la que se haga cargo ni siquiera en parte, porque pone en riesgo su propia seguridad porque también el tejido social es permeado por el crimen organizado.

Mucho del actuar de la criminalidad, desde el oscurantismo hasta Pablo Escobar tiene que ver con esa suplencia que ha hecho la organización criminal del Estado la organización criminal provee algunas necesidades de seguridad, probé de regalos que incluso lo vimos en México en inicios de la pandemia como organizaciones criminales iban a suplir ciertas necesidades, entonces hay que definir bien cuáles son esos territorios sacándolos de la ecuación, sacando estos problemas que tienen otro nivel de complejidad.

Yo creo que la ciudadanía primero necesita, por ejemplo, a mí cuando me invitan a colaborar en algo yo quiero saber que tiene sentido la colaboración, que voy a hacer, porque si me dicen ¡Oye vamos a limpiar el parque! y me pasan un plumero o un barredor y llego sola al parque que está lleno de basura no tiene sentido. Yo diría que algo que hay que ofrecerle a la ciudadanía es involucrarse en empresas que sean factibles, los objetivos que nos trazamos. Todos los presidentes que están en campaña dicen vamos a acabar con la criminalidad, pero es mentira, primero debemos ponernos objetivos que sean alcanzables en aquellos ámbitos donde efectivamente la ciudadanía pueda hacer un aporte real y qué tiene que ver sobre todo con esta sensibilidades, con faltas administrativas y con la vida cotidiana y por otra parte, la ciudadanía tiene que ver que aquella institución con la que está haciéndose socio para trabajar está haciéndose cargo también del trabajo que le corresponde a ella sola, es decir hay que Mostrar resultados en materia de crímenes de alta complejidad

**Entrevistador:** Muy bien Alejandra comparto su punto de vista. Me parece que hay que identificar en qué áreas de la seguridad va a participar la ciudadanía y en qué áreas no, ya que seguramente habrá unas áreas en las que no podrá participar, sin embargo, como bien dice habrá otras en las que sí, por ejemplo, aquí en México se han implementado algunos programas vecinales y hay uno en particular que se llama Tequio y el Tequio convoca a los vecinos del lugar para atender condiciones del barrio de la colonia, de la comunidad en la que los vecinos participan, pero también participan las autoridades y se busca mejorar el entorno urbano, participa la policía, participa al departamento de limpias, el de parques y jardines, en fin todas estas autoridades que se ven involucradas

en el mejoramiento del barrio y me parece que ha dado buenos resultados. También es importante Resaltar cómo se ha instalado el crimen organizado justamente en estos huecos donde hay una ausencia del Estado y todas las áreas, todas las zonas geográficas en las que el Estado no tiene presencia empiezan a instalarse grupos del crimen y empiezan a establecer reglas, empiezan a establecer normas y con el paso del tiempo los ciudadanos las empiezan a hacer suyas.

Esto lo podemos ver en algunos de los trabajos que se han hecho en las favelas de Brasil, específicamente de Río de Janeiro y también ahí hay una experiencia interesante, crearon una policía que se encarga justamente de un acercamiento con la población y me refiero específicamente a la policía pacificadora, que tiene el propósito de tener un acercamiento con la población pero es un acercamiento de gestión social más de apoyo a las necesidades de la población, que con el propósito de sancionar o de detener. Esta estrategia ha dado resultado, pero me parece también que la labor policial debe estar acompañada de programas sociales, es decir debe haber una atención que busque la integralidad, es decir que se pretendan atender no solo las necesidades de seguridad sino también otras más ¿Qué programas sociales pueden acompañar a la seguridad?

**Entrevistada:** Traigo a colación Naucalpan, porque por allá en el año 2008 estuvimos colaborando con el ayuntamiento de Naucalpan y diseñamos una estrategia de proximidad para mejorar la relación de la policía con la comunidad que consistía justamente fomentar las relaciones policía-ciudadano en la colonia, es decir, trabajábamos simultáneamente con tres colonias y en la Colonia se constituía una mesa de trabajo entre miembros de la comunidad de esa colonia, la policía municipal y el propio ayuntamiento a través de sus diversas unidades, esto en cooperación con Miguel Garza, que allá es director de INCIDE (Instituto para la Seguridad y la Democracia A.C.), estábamos en Naucalpan donde él trabajaba ese programa y fue súper exitoso, nos fue muy bien, lo evaluamos. Ahí en la Benito Juárez tuvimos más problemas porque la policía justamente no le gustó lo que estábamos haciendo, entonces no nos prestó colaboración y aunque su jefe los mandaba a las reuniones pues ellos no asistían, pero fue una experiencia muy interesante, estuvimos trabajando tres años en ese programa pensando en el territorio, nuestro trato era con policías municipales, también es interesante porque ya estaba sistematizado en algunos lugares.

Lo segundo que le quería comentar, es de los territorios que están controlados por el crimen organizado y de ello tengo un trabajo muy interesante realizado por un colega que se llama Desmond Arias, él estuvo participando durante muchos años en los barrios en Brasil, en Venezuela, Colombia y Jamaica. El establece cuatro modelos de gobernanza de los territorios en que tienen presencia de criminalidad organizada y esta gobernanza y estos modelos tienen que ver con los niveles de violencia y quién controla la violencia y a la vez de como se relaciona el poder político con el crimen organizado. Es súper interesante lo que él plantea porque no solo plantea estos modelos, sino que además hace una distinción que, dadas las características de la gobernanza, de la distribución del poder y no del territorio, plantea cuáles son las estrategias más adecuadas para intervenir en esos territorios.

Bueno, su pregunta fue qué programas sociales pueden acompañar a la seguridad y son todos los que tienen que ver con la calidad de vida en el territorio, por eso es que el rol de los gobiernos locales es tan importante y es fundamental que esté articulado con el trabajo preventivo de la policía, esto ya es bien sabido desde la década de los 80s cuando

en Holanda, Bélgica e Inglaterra comienzan a trabajar programas preventivos y constatan que deben hacerse desde los gobiernos locales, porque estos son los que conocen mejor las particularidades de su territorio, siendo que tienen a la mano esta diversidad de recursos de atención a las necesidades de los vecinos que residen en el lugar.

Justamente, para hacer referencia a las UPP,s (Unidades de Policía Pacificadora) cuando esta se diseñan para las favelas de Brasil como policía pacificadora tenían estos dos componentes: el policía y el social. El componente policial llegó a todos lados y el social se quedó en el camino. Se comenta que estas unidades policiales se diseñaron para preparar a las grandes ciudades de Brasil para recibir a los juegos olímpicos, para recibir al turismo, más que para otra cosa. Y eso queda a la vista cuando uno mira las favelas que se intervinieron, sobre todo en la primera etapa.

Y por supuesto que Hay ciertos ámbitos que son más relevantes que otros, por ejemplo, las que tienen que ver con las garantías de derechos de niños niñas y adolescentes, aquellos ámbitos en los que la organización estatal va a garantizar derechos, por ejemplo, la educación para que niños y niñas vayan a la escuela y luego vamos a hablar de la escuela como un espacio súper importante de trabajo y que los niños y niñas no sean Víctimas de violencia en el interior de sus hogares porque ya sabemos que la violencia se acrecenta y se reproduce. Y esto no pasa solo por las policías sino también por las capacidades que tienen los gobiernos locales a través del ámbito educacional

Y desde el ámbito de salud, detectar dónde están esos niños y niñas que están siendo víctimas de violencia, eso por una línea, y por otro lado, como usted mencionaba, todo lo que tiene que ver con la manutención de los espacios públicos, aseo, ornato y recuperación de espacios públicos. Sabemos que existe el diseño urbano preventivo, que los matorrales los basurales y sitios abandonados son colaboradores de que se generen focos de delito, además de que generan también una sensación de mayor inseguridad y contribuyen también al abandono de los espacios públicos, entonces también hay ahí un área súper importante del quehacer policial y gubernamental.

Los vínculos con el área de salud, lo que se hace en materia de salud también me parece que ha sido bastante subestimado, sobre todo cuando trabajamos colaborativamente en el territorio, por ejemplo, cuando un niño o niña o una persona en general visita frecuentemente los servicios de salud porque sufre de violencia, los médicos y las médicas saben que hay ciertos hematomas, ciertos tipos de lesiones que no son producto de una caída y que se le da un poco la vuelta, ya que se trata de un golpe, entonces ahí tenemos una ventana de oportunidad que no hemos aprovechado. Pero también desde el lado de la Salud Mental, en Chile, durante mucho tiempo fue tema el de que abuelitos y abuelitas van a los servicios de salud primarios porque son muy demandantes y dicen me dolió aquí me dolió allá y van para cualquier cosa y ¿Por qué hacen eso? Es porque se sienten solos y también son una puerta para acercarnos a personas que están en situación de abandono, personas que podrían ser grandes colaboradores con el trabajo policial, por ejemplo, para el efectivo ejercicio de la vigilancia de los territorios, de la ocupación de los espacios públicos, que en vez de ir al consultorio para sentarse a conversar, encuentren en pequeñas plazas, esos pequeños espacios que se habilitan para el encuentro, que las personas estén en esos espacios, entonces creo que tenemos muchas ventanas de oportunidad y podríamos seguir enumerando. Yo creo que hay muchas áreas a las que les podríamos encontrar algún aporte relativo, porque me parece que son las que se han mencionado más cruciales.

**Entrevistador:** Ha sido muy valiosa toda aportación de conocimientos y experiencia que ha podido ver y apreciar en su trabajo. Me gustaría cerrar esta entrevista con una última pregunta: Existen tres momentos en los que se evalúa al policía, el primero es en su ingreso; el segundo es en su permanencia; y finalmente en su productividad. El ingreso va a establecer qué perfiles se van a buscar en los aspirantes a policías, propiamente una definición de la persona idónea para ocupar una plaza de policía; después, una vez que ha ingresado debe mantener los niveles de salud física, psicológica y otras condiciones más relativas con su persona para saber que tiene justamente esas habilidades, esas cualidades que necesita para el desempeño de un servicio tan complejo como lo es la policía. Pero también se evalúa cómo se desempeña, se evalúa sus asistencias al trabajo, que llegue puntual a sus horarios de trabajo, que no tenga denuncias ciudadanas por algún abuso. Por lo menos aquí en México, son algunos de los aspectos que se evalúan en los policías. ¿Qué más podemos evaluar en los y las policías?

**Entrevistada:** Yo creo que cada uno de los momentos de la evaluación que ha enumerado tiene sus propias complejidades y sus propios detalles. Como usted me dice, en el ingreso saber cuál es el perfil, ahí tenemos un desafío, primero definir cuál es el perfil y me vuelvo a la pregunta inicial ¿Qué modelo de policía queremos? A un policía que tenga el espíritu de Sheriff, de que su mayor sueño sea cargar una pistola, o queremos policías con orientación a la comunidad, con vocación de servicio público.

Creo que además hemos cometido, sistemáticamente, el error de evaluar deméritos, es decir, que no tenga denuncias y cuando generamos mecanismos de control son mecanismos para controlar y castigar. Creo que todo lo que nos falta incorporar tiene que ver primero con que lo que evaluamos, que no solo nos permita evaluar al funcionario en particular, sino que a través de esa evaluación se evalúe también al mando y a la institución. El funcionario no es solamente lo que el funcionario quiere hacer, el funcionario es también lo que le mandan o no le mandan hacer, pero adicionalmente el funcionario es fruto de la institución. Entonces, yo he estado convencida de que necesitamos generar mecanismos que nos permitan ser más proactivos es decir no esperar que se nos venga la rueda encima y tener el incendio desatado, sino que a través de estas evaluaciones puede identificarse dónde está fallando la institución esto tiene que ver más con el uso de las evaluaciones que con lo que se evalúa.

Voy a retomar el tema de los médicos en un estado que no recuerdo, pero es de Estados Unidos inició una campaña bien interesante hace un par de años que es algo así como el valor de la vida y se le reconoce y premia a los policías que cuando participan en una situación de crisis encontraron ante un delito flagrante la manera de solucionarlo sin recurrir a la fuerza letal. Es un tremendo desafío que tenemos, pero también tiene que ver con el principio que hay policías para cumplir con otras funciones. El abuso de la fuerza letal no solo habla de un problema en el funcionario que hace uso excesivo de la fuerza incluso letal, sino también de la institución que capacitó o formó a dicho funcionario. Pero quiero quedarme con esta idea, de que evaluar a los policías no solo como cualquier funcionario o a cualquier ser humano se le haría, no se trata de mirar sus defectos, cuando ha incurrido en errores, sino por el contrario, observar cuáles son sus virtudes; cuáles son esas acciones notables cotidianas y quizá menores o insignificantes y darles valor.

Desde el mensaje epistemológico en la seguridad, hoy se habla de los factores de riesgo. La epistemología siempre habló de factores de riesgo detonantes, cuando a fines de los 90's, al hablar de seguridad desde Colombia que es donde tiene lugar esto, nos quedamos mirando los puros factores de riesgo y durante 20 años hemos diseñado políticas públicas con base a los factores de riesgo pero se nos olvidó el capítulo de los factores benefactores eso quiero dar a entender por mi respuesta no se trata de que en Estados Unidos hayan estado de acuerdo y premiado el no hacer uso de la fuerza letal, premiar que el policía fue capaz de establecer un diálogo con las personas, porque la sola presencia del policía ya es una imposición de fuerza tiene que ver con el Imperio de la ley no necesita sacar el arma para demostrar fuerza y creo que en la medida que podamos avanzar en potenciar y en primero visibilizar el valor, relevar y conocer y reconocer factores benefactores, vamos a ir mejor encaminados en la evaluación

Creo que eso es lo que debería movilizarnos no solo para valorar las policías, sino para pensar también en otra estrategia. Nosotros miramos un territorio y decimos aquí vive gente pobre; los niños no están escolarizados; aquí tenemos todos estos factores de riesgo, pero a lo mejor, también es una comunidad que tiene una tradición de organización; a lo mejor hay muchas personas ahí que tienen habilidades y capacidades para que sean colaboradoras, por ejemplo, en el ejercicio de recuperación de espacios puede existir una estrategia para el acercamiento con adultos mayores y que ellos puedan empezar a ocupar los espacios recuperados, etcétera.

Una vez en Ecuador, se me acercó un dirigente vecinal porque estaban tratando de involucrar a los jóvenes de su barrio en labores de seguridad y había llevado a los jóvenes a talleres de esto, talleres de aquello y de esto otro y no lograba que se interesaran y yo le contesté ustedes les han preguntado a estos jóvenes ¿Qué opinan?; ¿Que desean?; ¿Que necesitan?; ¿Ustedes han reconocido en ellos atributos y cualidades? Y me contestó que no. Les hacemos un show y esperamos que vayan, les ponemos una pelota en la cancha y esperamos que jueguen, tenemos que avanzar más en esos sentidos, de reconocernos como sujetos de derecho y como sujetos capaces, hasta las personas más malas tienen algo bueno.

**Entrevistador:** Alejandra ha sido un placer, le agradezco esta entrevista, así como todas sus atenciones y amabilidades.



Entrevista con G.O (Acrónimo en protección a sus datos personales)

Ocupa un puesto de alto rango en la Fiscalía Especializada en delincuencia Organizada, en el Área de Secuestro. Coordina diferentes diligencias y acciones por parte de esa Fiscalía con personal de la Guardia Nacional, Policía Federal Ministerial, Policía Estatal y Municipal.

Martes 26-10-2021, entrevista vía zoom a las 10:30 horas.

Maestría en Derecho por UNIMEX

Maestría en el Sistema Penal Acusatorio por la Universidad España-México

Maestría en Derecho Penal por la Facultad de Estudios Superiores Aragón

**Entrevistador:** Buenos días, antes que todo agradecer este espacio, sé que es una persona muy ocupada, sin embargo, me ha concedido este tiempo, que sin duda será muy productivo académicamente hablando. G.O., ¿Nos hablaría un poco de su trayectoria?

**Entrevistado:** Actualmente soy la titular de la Fiscalía Especializada en delincuencia Organizada y colaboro en la investigación de delitos en materia de secuestro. Estuve dos años trabajando en una indagatoria que tenía afectados 200 cuerpos por lo que estuve dos años en el INCIFO (Instituto Nacional de Ciencias Forenses), coordinando las labores de los peritos por lo que hace a la identificación de cuerpos, así como a la toma de muestras; la notificación a los familiares de las personas que resultaron positivas en cuanto a su identificación. Actualmente aún colaboro con esta unidad

**Entrevistador:** Muchas gracias G.O., tres maestrías y una larga carrera en el servicio público, sin duda sus aportaciones respecto de esta entrevista serán muy valiosas le parece si comenzamos con una serie de preguntas que he preparado seguramente le serán muy sencillas para su amplia experiencia, en su experiencia ¿Qué opina de la situación actual de la policía en nuestro país a nivel local y federal?

**Entrevistado:** Bueno pues desde mi muy particular punto de vista nos encontramos en una profunda crisis. Yo trabajo con policía específicamente con la guardia nacional y con policía federal ministerial, que es la policía que trabaja para esta Fiscalía de manera institucional, así como con policías estatales y municipales y verdaderamente tengo mucho problema por lo que hace a nuestros compañeros y por lo que hace a Guardia Nacional porque desafortunadamente no tienen el nivel profesional que se requiere. Por lo regular, nuestros asuntos se vienen abajo por malas puestas a disposición; por malas prácticas que llevan a cabo los compañeros.

Yo sé que se ha estado realizando una tarea de profesionalización, sin embargo, no tenemos los recursos económicos para que esta profesionalización sea integral, no tenemos esos recursos y quiero decirle que existen muchas escuelas patito que solamente nos dan una embarradita y lo que realmente deberíamos saber, se aprende en la práctica y en los golpes que nos damos cuando se caen los asuntos. Y eso hace que vayamos aprendiendo y que no volvamos a cometer esos errores, sin embargo, yo tengo ese problema con las y los policías yo creo que a nivel estatal y a nivel municipal pasa exactamente lo mismo se viene trabajando con malas capacitaciones aunado a que no tenemos los recursos para enviarlos a una capacitación integral, a cursos efectivos.

**Entrevistador:** Muchas gracias G.O. Sí es una realidad, estamos en una crisis que atraviesan nuestras policías y ante estas crisis que viven las policías en la actualidad desde su experiencia ¿Qué modelo de policía le convendría a la Ciudad de México? y bueno ¿Por qué no a todo el país? si tomamos en cuenta todas estas características institucionales socioculturales y de violencia que se viven actualmente en el país.

**Entrevistada:** Yo creo que es el modelo profesional, que debemos asumir junto con nuestros compañeros. Por lo que he observado, mucho de nuestros compañeros son licenciados, tienen una preparación profesional más allá de la que se tenía hace unos años, pero esto no solo pasa con los policías, también debemos educar a nuestra población mediante una cultura jurídica, a efecto de que podamos interactuar como población con nuestros policías, es decir, la población tiene que conocer de todos los temas básicos, cómo los relacionados a la justicia cívica, a los delitos, a la función policial, a los deberes y obligaciones del policía y también a sus deberes y obligaciones como ciudadano, de esta forma podría tener éxito un modelo profesional en nuestra policía y también, podría ser atendida una parte muy importante que es la carencia de recursos, ni yo con el cargo que ostentó cuento con los recursos necesarios y los que me proporciona el Estado no me alcanzan para poder hacer más de lo que estamos haciendo.

**Entrevistador:** Muchas gracias por su respuesta. Y tomando en cuenta esta falta de capacitación y esta carencia de recursos, ¿Qué otros factores además de estos que usted ya ha mencionado, cree que interfieran en el desempeño de nuestros policías?

**Entrevistado:** Bueno no quiero generalizar con todos los compañeros policías en las diferentes áreas gubernamentales, pero sin duda, un problema grave es la corrupción. Yo voy al frente de diligencias y cateos y me doy cuenta de lo que sucede y realmente tengo que estar pendiente y de garantizar que en los domicilios o los lugares a donde entremos sean respetados, ya que muchos de nuestros compañeros están ligados al crimen organizado y a malas prácticas, y yo creo que uno de los factores más grandes y más graves es la corrupción que existe en todas las áreas de gobierno a nivel federal, estatal y municipal.

**Entrevistador:** Es cierto tenemos cifras que arrojan ciertas encuestas de instituciones como el INEGI (Instituto Nacional de Estadística y Geografía), donde se considera a la corrupción como uno de los problemas que actualmente estamos viviendo y que ha sido difícil, incluso para las administraciones gubernamentales, combatirla o abatirla. Y bueno, tomando en consideración esta problemática de escasez de recursos de falta de capacitación y de corrupción ¿Cómo podríamos evitar conductas indebidas en los policías?; ¿Qué acciones serían las idóneas para mejorar el desempeño de los policías?

**Entrevistada:** Bueno, creo que esta situación debemos trabajarla desde la prevención; desde los hogares; desde que las personas son pequeñas; desde que son niños; empezar a inculcar una cultura de respeto y de amor; de servicio y por lo que toca a nuestros compañeros, creo que se deben de tener controles de confianza más rígidos, pero eficaces, en los que no influyan los compadrazgos ni los amiguismos. Y esa serían algunas medidas para empezar a cambiar nuestro país y a nuestra policía y de manera general a toda nuestra población. Mediante esta aculturación de valores y también de una cultura jurídica, de manera generalizada. Así como hay caricaturas y demasiada

publicidad también debemos hacer difusión de los valores y de una cultura jurídica de manera general.

**Entrevistador:** Bueno y una vez que nos allegamos a la población y comenzamos tal vez a incluir una cultura jurídica y de respeto a la norma, ¿Usted considera conveniente que la ciudadanía forme parte de la evaluación del desempeño de los policías?

**Entrevistada:** No lo considero pertinente, porque la mayoría de la población no tiene esa cultura jurídica de la que le hablaba, el grueso de la población tiene un odio contra la policía en este momento, los niños pequeños cuando se les comenta de algún capo de la droga, de algún traficante de armas, ellos los idolatran y esto complica el trabajo a nuestras autoridades y desde la fiscalía para la que sirvo. También personalmente he recibido ese odio porque cuando llegan las víctimas de inmediato comienzan a tratarme como ratero, como corrupto, así nos trata la gente de manera general y ellos pueden tener opiniones y participar en la evaluación, siempre y cuando tengan una cultura jurídica generalizada y que ellos entiendan el trabajo y la labor que se está haciendo desde el servicio público. También es de resaltar que cuando hablo de corrupción, no hablo de todos los policías, ni de todas las instituciones, sin embargo, tenemos que trabajar bastante para mejorar nuestras instituciones, porque afortunadamente todavía hay muchas personas honestas y trabajadoras y yo me considero dentro de ellas.

**Entrevistador:** Para cerrar con esta entrevista me gustaría hacerle una pregunta más. ¿Existirá la posibilidad de reconciliar a las policías con sus poblaciones? porque es cierto lo que usted menciona, existe una división muy clara e incluso se manifiesta en un rechazo y odio hacia la organización policial. ¿Usted cree que tengamos un camino para conciliar a la población con su policía?

**Entrevistado:** Es factible tenemos mucho que trabajar y debemos empezar desde nuestro hogar desde nuestras familias hasta el gobierno, hablar de política sería complicado, pero tendríamos que ser más cuidadosos en elegir a nuestros gobernantes y también ser más cuidadosos en nuestros hogares para inculcar valores a nuestras familias, especialmente a nuestros hijos desde pequeños para que podamos tener una reconciliación con las policías. Porque muchas instituciones policiales tienen buenos proyectos, sin embargo, los factores que ya le he comentado hacen que haya una división entre ciudadanía y policías, pero también entre instituciones policiales.

**Entrevistador:** Bueno G.O., Gracias por su tiempo gracias por sus opiniones sabemos que tiene un trabajo directo con la policía; que coordina con ellos; que tienen bajo su mando también una policía y bueno sus observaciones son muy apreciadas. Muchas gracias.

Entrevista con el Lic. Miguel Garza

Director Ejecutivo de INSYDE (Instituto para la Seguridad y la Democracia A. C.)

Integrante del Pleno de los Órganos Colegiados de Honor y Justicia de la Secretaría de Seguridad Ciudadana de la Ciudad de México

Impulsor de la reforma Policial en México.

Jueves 17-08-2023, entrevista vía zoom a las 16:00 horas.

**Entrevistador:** Buenas tardes Señor Miguel Garza, de antemano muchas gracias por este tiempo, sé que es una persona muy ocupada y le comento que estas aportaciones serán muy valiosas para la construcción de este instrumento de investigación que se está elaborando, y bueno para comenzar con la entrevista ¿Nos podría hablar un poco de su trayectoria?

**Entrevistado:** Bueno por el año de 1996 estuve 7 años trabajando el programa de cuadrantes en varios cuerpos de policía de proximidad de ese tiempo, con sus comandantes de destacamento, después me cambiaron a la Policía Municipal de Naucalpan, como encargado de análisis criminal, el puesto se llamaba Jefe de Fenomenología del Delito, pero básicamente era análisis lo que hacíamos y luego fui Subdirector de Seguridad Ciudadana ahí en Naucalpan, terminando con esa comisión en 2009 y ya después me incorporé a trabajar a sociedad civil para seguir impulsando procesos de Reforma Policial, por lo que entré a INSYDE (Instituto para la Seguridad y la Democracia A. C.) y luego a otra organización que se llama “Participación Joven”, luego a otra organización que se llama Causa en Común y luego otra vez de regreso a INSYDE, donde soy actualmente Director Ejecutivo y también sigo trabajando la Reforma Policial, ahorita por ejemplo traemos 10 proyectos, uno de ellos en la Policía Municipal de Chihuahua; en la Policía de Hermosillo; en la policía de Monterrey; en la Policía Estatal de Nuevo León, en la Fuerza Civil; la policía estatal del Estado de México; la policía de Morelia; la policía de Naucalpan; la policía de Ciudad Juárez también y bueno esa es más o menos la trayectoria.

**Entrevistador:** Muchas gracias Señor Garza, sin duda toda una experiencia, todas estas comisiones y cargos que usted ha desempeñado, son los que se necesitan primero para esa experiencia que tiene usted, pero también es necesario que nuestros ciudadanos empiecen a tomar cartas en el tema de la seguridad y se involucren y tengan esa iniciativa que ha tenido usted para esta participación en la seguridad y que bueno, son impulsores de la Reforma Policial, de la profesionalización y de una transformación en materia de seguridad y bueno, en su amplia experiencia señor Garza, dentro de estos diferentes desempeños que ha tenido dentro de la policía y dentro de toda esta investigación en la que ha participado.

Y atendiendo a que en la actualidad en nuestra ciudad se está viviendo una transición de un modelo de seguridad pública a un modelo de Seguridad Ciudadana, y qué modelo de policía nos conviene a los países centroamericanos, por ejemplo, la postura de Alejandra Mohor, es que poseemos un modelo policial continental, con raíces franco-españolas, pero también con una influencia propia de los grupos originarios de nuestra región. Para Miguel Garza ¿Qué modelo de policía nos conviene a los países latinoamericanos? Y me refiero justamente a estos países que están sufriendo olas de violencia y alta incidencia en cuanto a la comisión de delitos.

**Entrevistado:** Yo creo que los cuerpos de policía de Latinoamérica se conformaron con un alto nivel de militarización, por ejemplo, un general francés formó la policía de Colombia y en México pues quienes integraron por ejemplo la policía de la Ciudad de México hace 50 años, pues eran militares y de todo tipo, militares retirados, militares también recién egresados del colegio militar, entonces toda la policía de nuestro país en gran medida está militarizada, al igual que en Latinoamérica lo primero que propondría sería que se tiene que desmilitarizar por completo la formación policial y la función policial y las estructuras en la policía. Fíjate que yo creo que una de las virtudes de haber ido a la Academia y de ver cómo funciona desde dentro, es constatar que se trata de una militarización, un estilo de formación militar que no conviene para que la estructura jerárquica y lineal se mantenga.

En este sentido, el personal que está más abajo en la cadena de mando obedece instrucciones y eso de que obedezca instrucciones me refiero a las instrucciones adecuadas pero también a las instrucciones ilegales, luego entonces, facilita actos de corrupción, este diseño facilita prácticamente violaciones a los Derechos Humanos, facilita el alejamiento con la comunidad y eso es lo que se está viendo cuando ocurren cosas como los hechos de violencia con policías como carabineros de Chile, con la policía de Colombia, con la policía de Ecuador y con algunas manifestaciones acá en México también. La militarización es en pocas palabras un generador de un pleito y una distancia bien marcada entre policía y comunidad.

**Entrevistador:** Sin duda Señor Garza, este alejamiento que estamos viviendo en la actualidad y no solo es un alejamiento de la población con su policía sino también con otros organismos institucionales, y es un fenómeno grave que me parece tiene que ser atendido. Y justamente, atendiendo este alejamiento en el que debe también ya proponerse algunos mecanismos para reconciliar a la población con su policía, ¿Cuál sería el camino para involucrar al ciudadano en temas de seguridad? Pero no solo en el tema de una coproducción de seguridad, sino también de una participación activa. Me parece muy necesario que esta participación sea orientada a la evaluación del desempeño de los policías ¿Cómo hacerlo? ¿Cuáles serían los pasos a seguir? ¿Qué sería lo recomendable?

**Entrevistado:** Primero como te decía, formar completamente cuerpos policiales de naturaleza civil porque una vez que hagamos esa tarea y configuremos un cuerpo de naturaleza civil eso podría dar mayor apertura hacia el escrutinio externo es decir a hacer más revisión de cuentas a ser más transparentes en sus procedimientos y procesos a permitir los sistemas de participación activa de la ciudadanía y puede ser desde como tú dices desde una participación o juntas vecinales de coproducir seguridad con la participación vecinal Y eso Pero también poco a poco incluso ir más allá como la evaluación y el desempeño policial revisión del procedimiento administrativo disciplinario desde ciudadanos que puedan revisar los procesos al interior de la policía es decir cómo funcionan las cosas adentro y poder opinar respecto de Cómo mejorar dicho procedimiento Pero bueno el primer paso es cambiar el estilo de nuestros mandos y de fondo creo que eso se consolida con la formación policial me refiero a que es una transformación integral desde la currícula con la que se forma un policía y también desde el punto de vista estratégico los incentivos que tiene la policía para demostrar que está funcionando es decir que no se base en intenciones que no se basen denuncias nada más sino otros indicadores que habría que crear y ahí está la clave de lo que decías incorporar a los ciudadanos y ciudadanas a que opinen en que cómo quieren medir a la

policía y de eso tomar lo que funcione, porque se debe de entender que la policía es mucho más que detener personas.

**Entrevistador:** En la actualidad los índices Mediante los cuales evaluó el desempeño policial son muy acotados de hecho a la fecha tienen una vigencia que ya no cumple con lo que se necesita para la actualidad ya no se puede seguir evaluándose así a la policía en ese sentido hay tres indicadores de los que yo conozco que son a la fecha considerados como esenciales para la evaluación del desempeño policial y Estos son justamente lo que mencionaba la detención de personas es decir el número de detenciones y que son presentadas estas Por supuesto ante el Ministerio Público la cantidad de delitos que tienen lugar en el área de responsabilidad que es la incidencia delictiva y finalmente el tiempo de respuesta ante emergencias y estos tres indicadores buenos son los que definen básicamente Que también o qué tan mal se está desempeñando la policía en campo

Me parece también que deben de incorporarse algunos otros indicadores como el grado de satisfacción de la población respecto del trabajo policial; medir por ejemplo también qué espacios están ocupando para tener un vínculo con la ciudadanía y en caso de que no exista generarlos. Generar un espacio donde puedan incidir tanto ciudadanos como policías y que no tenga que ver con un contacto negativo que se da comúnmente cuando el ciudadano es víctima o cuando es victimario estos contactos negativos que suceden y que son los más cotidianos que pueda existir un espacio donde pueda haber un contacto positivo y bajo este orden de ideas ¿Cuál sería la forma correcta de evaluar el desempeño de los policías y qué cambiaríamos del actual? Bueno, ya mencionaba usted algunos de los indicadores que yo conozco, pero ¿Cuáles serían los idóneos los que aportarían una medición más puntual más correcta e idónea?

**Entrevistado:** Bueno yo creo que deberíamos de dejar de contar los detenidos las aprehensiones pues y dejar de contar las carpetas de investigación Bueno una forma que se usa en otros lugares por ejemplo llamadas de emergencia verificadas es decir la llamada de emergencia que es verificada por la policía y esa cuenta como un reporte luego entonces habría que diferenciar por delito cuál es necesario que se modifique y cuál es necesario que se quede igual y cuáles son convenientes que disminuyan porque por ejemplo el robo de vehículo y el homicidio

Pues sí son indicadores que de alguna forma corresponden a la función policial y que ahí tienen que intervenir y bueno no hay de otra pero fíjate lo que ocurre cuando mandas a la policía de proximidad a fomentar la denuncia entonces trabaja muy bien y el robo a casa habitación o a la persona de transporte público violencia familiar Y estos indicadores es positivo que se incrementen un poco porque es la denuncia que está provocando el mismo policía de proximidad y uno podría decir ante este incremento que está mal porque se está incrementando el número de delitos entonces es necesario dejar de contar las carpetas sí medirlas como un mecanismo de contacto con la ciudadanía es decir se tienen que ver de otra forma No solo como carpetas como delitos denunciados sino como espacios en los que se generó un vínculo con la ciudadanía Sí también incluir otras mediciones del desempeño policial Sí también medir los niveles de confianza que provoca la policía y bueno esto serían creo los más importantes.

**Entrevistador:** Tiene razón señor Garza el nivel de confianza es fundamental he escuchado algunas opiniones de otros especialistas como usted en este tema y me dicen

que para reducir la cifra oscura o la cifra negra en estadísticas está muy elevada para nuestro país algo que se tiene que conseguir es propiamente recuperar la confianza del ciudadano y entonces nos aproximaremos más a medir una realidad más concreta más objetiva y en la que no exista una cifra negra tan amplia porque Bueno estamos midiendo un 5% de la incidencia real según algunos estudios la cifra negra puede llegar a hasta el 96% es brutal y bueno qué aspectos entonces del desempeño policial deben ser evaluados independientemente de estos que ya se han mencionado podría ser me decía usted el nivel de confianza el desempeño policial de manera general pero por ejemplo del desempeño policial podría ser también.

¿Qué otros aspectos podrían ser evaluados por la ciudadanía? Me decía hace un momento, el escrutinio interno hablamos de que pueda ser evaluada también la gestión interna, esto podría por ejemplo, obedecer a como se otorgan los grados; Cómo se designan los puestos sobre todos que aquellos que son muy importantes como los que ocupan los directivos en las unidades de protección ciudadana; podría ser también la entrega de incentivos; podría ser también la calidad con la que se brindan servicios administrativos al personal operativo; es decir una evaluación policial no solo beneficiaría al ciudadano en cuanto al servicio que se le proporciona también creo que sería en beneficio de los propios policías porque se mejorarían los mecanismos de gestión interna y aparte se transparentaría toda esta serie de actividades como la asignación de grados; como el determinar qué persona es la idónea para ocupar un puesto; tal vez también podríamos evitar también algún tipo de amiguismo que pudiera existir; bajo este orden de ideas señor Garza ¿Qué mecanismos podemos emplear?

**Entrevistado:** Bueno creo que de estas que mencionaste nada más habría que identificar bien cuáles están dirigidas a la evaluación de la institución policial y Cuáles serían para evaluar a la gente es decir al policía como servidor público que va a realizar una función y que vas a evaluar y el otro es como el desempeño en la institución por ejemplo institucionalmente debería de realizarse una evaluación por medio de estándares hay estándares nacionales e internacionales y un estándar en la policía es por ejemplo un lineamiento por ejemplo hay uno en la policía de Seattle en el que se crea un estándar en el que todos los policías tienen que respetar ese lineamiento entonces por ejemplo se va a evaluar el uso de la fuerza Entonces se crea un formato en que cada intervención policial el agente tendrá como obligación llenar ese formato y escribir todos los detalles respecto del uso de la fuerza es decir qué nivel empleó si hubo personas lesionadas en fin todos los detalles y circunstancias para el uso de la fuerza pero vamos eso ya se hace en la policía por ejemplo hay un apartado en el informe policial homologado que efectivamente vierte el policía el nivel del uso de la fuerza que usó pero bueno finalmente se trata de que con ese estándar ese formato se recopila y se hace llegar a la institución policial se procesa en una computadora se esquematiza y se hace un análisis.

Entonces ese análisis te debe dar un dato duro de cómo la policía usa la fuerza si se excede qué tipo de armamento necesita en qué momento los policías se están quedando cortos en la propuesta del uso de la fuerza y si en algún momento el policía también no quiere accionar su arma porque tiene miedo, es decir, hay que investigar también de fondo por qué el policía no usa su arma aunque lo estén amenazando con un arma de fuego o al revés también que cuando el policía no esté amenazado con un arma de fuego ni tan siquiera la persona está poniendo una resistencia real y el policía saca su arma y le acciona y este documento no tiene la intención de castigar a alguien sino solamente conseguir un aprendizaje institucional eso es lo que se pretende.

Y fíjate qué bonito que haya lugar al aprendizaje institucional mediante el uso de la fuerza este es el ejemplo de un estándar y una forma de evaluar y por ejemplo se podría usar para determinar que instituciones policiales cuentan con un estándar para medir y regular el uso de la fuerza y eso te da un parámetro para decir bueno en la Policía Municipal de Monterrey en la policía civil si se documenta en la policía de la ciudad de México no se documenta y quiere decir que no se cumple con un estándar y en ese momento yo te comento que comenzó con la policía de Seattle sin embargo en Estados Unidos ya es un procedimiento que llevan a cabo casi todas las policías que hacen un proceso de reforma policial y que observan ese estándar nosotros hacemos observaciones evaluativas desde CERTIPOL.

Por ejemplo, aquí en México Ya muchas policías tienen un estándar por ejemplo la policía de Monterrey la policía de Saltillo la policía de Guadalupe de Santiago Garza todas esas policías ya lo cumplen, pero bueno contamos con 1500 cuerpos de policía que todavía no observan este todas esas policías ya lo cumplen, Pero bueno Contamos con 1500 cuerpos de policía que todavía no observan este estándar.

**Entrevistador:** estoy de acuerdo con usted señor Garza sin duda todos estos instrumentos nos ayudan para tener más claro de cómo se está comportando la policía y justamente diferenciar las fallas institucionales de las fallas del personal sin duda puede ser el instrumento idóneo para empezar a aproximarnos a una evaluación que permita primero que exista también de esto de evaluación mecanismos de transparencia y de rendición de cuentas es decir me parece que estos van de la mano la evaluación de alguna manera tiene que conocerse es decir hoy día la evaluación que se lleva a cabo para la policía es de carácter interno no existe todavía por lo menos para nuestra ciudad un instrumento que permite una evaluación por entes externos y me refiero propiamente a un comité ciudadano a un observatorio ciudadano no existe todavía De tal suerte que todas estas evaluaciones la mayoría de ellas permanecen en cierta opacidad no es que se oculte es que simplemente no se da a conocer.

**Entrevistado:** Sí yo creo que ahí para tu trabajo y seguro recopilaste la evaluación del desempeño de la siete habilidades que propone el secretaría de ejecutivo del Sistema Nacional pero esa evaluación digamos que es tan absurda porque la realiza el superior jerárquico, es decir, él realiza la evaluación en persona y es quien lo supervisa o quién lo hace eso mismo jefe y es completamente al interior de la policía y entonces bueno se dice sabes usar el pr24 sabes hacer la detención de la persona sabes manejar vehículos y ya digamos no es una evaluación como se dice externa o integral y que sea transparente.

**Entrevistador:** Bueno pues muchas gracias señor Garza ya para culminar la entrevista y no agotar más su tiempo fíjese que en algunas experiencias de otros países esta evaluación que se realiza de manera externa persigue por ejemplo contemplar indicadores ya no meramente cuantitativos como los que hemos mencionado con anterioridad esto relacionado con la esencia lectiva la cantidad de tensiones sino más bien dirigido a la percepción más bien dirigido A cómo se siente el ciudadano respecto de su policía en su experiencia Existe algún mecanismo de trabajo entre ciudadano y policía que trabajen a ciertas áreas Por supuesto que hay áreas de la seguridad que la ciudadanía no puede intervenir pero habrá unas otras que en las que pueda contribuir con su policía en la Colonia en el cuadrante en el barrio qué mecanismos conoce usted



señor Garza que nos puedan ayudar a conseguir esto, Qué mecanismos conoce usted señor Garza que nos puedan ayudar a conseguir esto en nuestra ciudad

**Entrevistado:** Fíjate Qué hay un instrumento en Brasil que se llama las veedurías de policía y se impulsaron en Río de Janeiro y es un mecanismo en el que las personas colaboran con la policía pero también revisan los casos y revisan con ellas la operación policial digamos que al mismo tiempo que colaboran con información y eso observan se llaman veedurías deber y la otra pues hay esfuerzos de comité ciudadanos que son más activos que han llegado a lograr revisar algunas cuestiones que la policía ha permitido pero sí digamos todavía no hay muchas experiencias tampoco y en Estados Unidos hay mecanismos de supervisión externa de 150 policías más o menos pero hay 18,000 cuerpos de policía en Estados Unidos y de ellos pues aproximadamente 190 ahora ya tienen mecanismos de evaluación externa estas serían pues las más avanzadas también existe un mecanismo en Jamaica en el que los ciudadanos participan conjunto con los policías para evaluar este desempeño justamente de la policía pero bueno todavía no estas serían pues las más avanzadas también existe un mecanismo en Jamaica en el que los ciudadanos participan conjunto con los policías para evaluar este desempeño justamente de la policía pero bueno todavía no existe mucho

Señor Garza ha sido un gusto compartir este tiempo Y seguramente ya existirá también otro espacio para que podamos seguir platicando respecto del tema De antemano muchas gracias por su tiempo y toda su colaboración y todas estas ideas que ha aportado que seguramente formarán parte de este proyecto de investigación que serán muy valiosas y que enriquecerán toda esta experiencia que personajes como usted han tenido en su interacción con la institución policial Muchas gracias señor Garza me despido de usted.