



UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DEL ESTADO DE HIDALGO
INSTITUTO DE CIENCIAS SOCIALES Y HUMANIDADES
MAESTRÍA EN GOBIERNO Y GESTIÓN LOCAL

PROYECTO TERMINAL

**ANÁLISIS DE POLÍTICAS PÚBLICAS DE SEGURIDAD:
FORTALECIMIENTO DE LOS CUERPOS POLICÍACOS EN EL
ESTADO DE HIDALGO A PARTIR DE LA PERCEPCIÓN
CIUDADANA, 2016-2022**

Para obtener el Título de
Maestro en Gobierno y Gestión Local

PRESENTA

Lic. Jorge David Rivera Vibriesca

Directora

Dra. Talina Merit Olvera Mejía

Comité tutorial

Dra. Berenice Alfaro Ponce

Dr. Israel Cruz Badillo

Pachuca de Soto, Hgo., México, febrero de 2023



UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DEL ESTADO DE HIDALGO

Instituto de Ciencias Sociales y Humanidades

School of Social Sciences and Humanities

Área Académica de Ciencias Políticas y Administración Pública

Maestría en Gobierno y Gestión Local

ICSHu/MGGL/018/2023

Asunto: Autorización de impresión

Mtra. Ojuky del Rocío Islas Maldonado
Directora de Administración Escolar
Presente.

El Comité Tutorial del Proyecto terminal del programa educativo de posgrado de Maestría en Gobierno y Gestión Local, titulado: "ANÁLISIS DE POLÍTICAS PÚBLICAS DE SEGURIDAD: FORTALECIMIENTO DE LOS CUERPOS POLICIALES EN EL ESTADO DE HIDALGO A PARTIR DE LA PERCEPCIÓN CIUDADANA, 2016-2022", realizado por el sustentante **JORGE DAVID RIVERA VIBRIESCA** con número de cuenta: **312638**, perteneciente al programa de **Maestría en Gobierno y Gestión Local**, una vez que ha revisado, analizado y evaluado el documento recepcional de acuerdo a lo estipulado en el Artículo 110 del Reglamento de Estudios de Posgrado, tiene a bien extender la presente:

AUTORIZACIÓN DE IMPRESIÓN

Por lo que el sustentante deberá cumplir los requisitos del Reglamento de Estudios de Posgrado y con lo establecido en el proceso de grado vigente.

Atentamente
"Amor, Orden y Progreso"
Pachuca de Soto, Hidalgo a 13 de febrero de 2023

El Comité Tutorial

Dra. Talina Merit Olvera Mejía
directora

Dra. Berenice Alfaro Ponce
miembro del comité

Dr. Israel Cruz Badillo
miembro del comité



Carretera Pachuca-Actopan Km. 4 s/n,
Colonia San Cayetano, Pachuca de Soto,
Hidalgo, México; C.P. 42084
Teléfono: 52 (771) 71 720 00 ext 4201, 4205
icshu@uaeh.edu.mx

www.uaeh.edu.mx

Agradecimientos.

“El sentimiento de gratitud se ha almacenado en su interior, hasta el punto de no evitar la aflicción” (Lao-Tze, citado por Wen-Tzu S.F, p.22), Wen-Tzu explica así el famoso proverbio “el agradecimiento es la memoria del corazón”. Siempre nos han enseñado que antes que nada es bien habido ser agradecido. La gratitud, explicaba Lao-Tze, es una virtud del hombre y hoy agradezco enormemente al Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACYT). Es gracias a su financiamiento y apoyo, a través de la Beca Nacional (Tradicional), que he podido llevar a buen puerto este proyecto de investigación y este proyecto de vida.

Hoy he comprobado lo que siempre de mi mente y corazón emanó, que siempre hay una forma correcta de hacer las cosas, siempre se pueden hacer bien y siempre mejor. Mario Benedetti escribía que “uno no siempre hace lo que quiere, pero tiene el derecho de no hacer lo que no quiere”, así encontramos todos nuestro camino, yo lo encontré y hoy más que nunca sé que está aquí, en la ciencia, sé que este camino también me permite pagarle a mi país lo mucho que me ha dado.

Mucho que agradecer, al mismo tiempo que pedimos perdón.

Agradezco siempre a mis padres, el apoyo que me han dado ha sido siempre incondicional e incansable. Al mismo tiempo les pido perdón, si es que acaso he sido un mal hijo. Pido perdón a mis hermanos si es que acaso he sido un mal hermano y ejemplo. Perdóname patria mía si es que he sido un mal mexicano que yo te doy las gracias por los valores que has inculcado en mí.

Gracias a mi alma máter, mi amada Universidad Autónoma del Estado de Hidalgo (UAEH), que me has dado herramientas sólidas para emprender un camino y tomar decisiones. Personas muy importantes en mi vida que van conmigo a todas partes dentro de mi corazón me has dejado, querida universidad. A mis maestros, que desde licenciatura y maestría siempre formaron un pensamiento crítico en mí, que compartieron e inundaron el aula con sus conocimientos y habilidades, nunca terminaríamos de pagarles.

Gracias familia por creer y estar orgullosos de mí, porque sé que lo están, como yo de ustedes, una pequeña familia, pero de gran valía. Los amo familia.

Doctora Talina Merit, por su paciencia, comprensión, empatía, apoyo, por nunca cansarse de leerme, agradezco a usted, mientras las lágrimas brotan de mis ojos al mismo tiempo que escribo estas líneas, le agradezco por no dejarme a la deriva cuando más perdido estuve.

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN	1
CAPÍTULO I: POLÍTICAS PÚBLICAS Y PERCEPCIÓN CIUDADANA.....	14
1.1. La conceptualización de las Políticas Públicas.....	15
1.2. Análisis de las políticas públicas.....	18
1.3. La ciudadanía y su papel en el ciclo de las Políticas Públicas.....	20
1.3.1 La importancia de la percepción ciudadana en la formación de políticas públicas.....	23
CAPÍTULO II: MODELOS POLICÍACOS.....	25
2.1. Seguridad Pública.....	25
2.1.2. Teoría de la incivilidad.....	27
2.1.3. Teoría de la victimización.....	28
2.1.4. Teoría de la vulnerabilidad física.....	28
2.2. Políticas públicas para la seguridad.....	29
2.3. Importancia de las policías	33
2.4. Modelos o enfoques de policía	34
2.4.1 Experiencias exitosas. BID- intervenciones internacionales	39
2.4.2 Experiencia exitosas. Bogotá, Colombia	40
2.4.3. Experiencias exitosas: Enfoque de policía de proximidad	41
CAPÍTULO III: EL DESARROLLO DE LA POLICÍA ESTATAL	45
3.1. Lineamientos Internacionales para la Seguridad Pública	46
3.2. Contexto histórico de las policías en México	48
3.3. El estado de la seguridad pública en Hidalgo	50
3.4. Divisiones en la seguridad pública.....	52
3.3.1 Manual de organización.....	53
3.5. Política Pública Estatal de Seguridad	54
3.6. Planeación Nacional y Estatal de Desarrollo 2000-2024	57
3.6.1 Planeación Nacional de Desarrollo	58
3.6.2 Planeación Estatal de Desarrollo.....	72
3.7. Principales acciones en materia de seguridad en Hidalgo.....	81
3.8. Policía Estatal	83

3.9. Herramientas para medir percepción ciudadana en seguridad.....	87
CAPÍTULO IV. ACCIONES PARA EL FORTALECIMIENTO DE LOS CUERPOS POLICIAOS Y LAS POLITICAS PÚBLICAS PARA LA SEGURIDAD.....	90
4.1. Planteamiento metodológico.....	90
4.1.1. Observaciones.....	94
4.2. Diseño del modelo de policía de proximidad	96
4.3. Aterrizaje del modelo de proximidad en Hidalgo.....	100
CONCLUSIONES.....	104
REFERENCIAS.....	109

Índice de abreviaturas

C5i: Centro de Control, Comando, Comunicaciones e Inteligencia.

CEPAL: Comisión Económica para América Latina y el Caribe.

CICR: Comité Internacional de la Cruz Roja.

CNIJE: Censo nacional de Impartición de Justicia Estatal.

CPEUM: Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

CPPEH: Constitución Política para el Estado de Hidalgo.

DGSC: Dirección General de Servicio Civil (Caso Nezahualcóyotl).

ENSP: Estrategia Nacional de Seguridad Pública.

ENSU: Encuesta Nacional de seguridad Urbana.

ENVIPE: Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre la Seguridad Pública.

FGJCDMX: Fiscalía General de Justicia de la Ciudad de México.

GN: Guardia Nacional.

INEGI: Instituto Nacional de Estadística y Geografía.

LGSEH: Ley General de Seguridad para el Estado de Hidalgo.

LGSNSP: Ley General del Sistema Nacional de Seguridad pública.

LOMEH: Ley Orgánica Municipal del Estado de Hidalgo.

MPC: Modelo de Policía Comunitaria.

ODS: Objetivos de Desarrollo Sostenible.

ONU: Organización de las Naciones Unidas.

PED: Plan Estatal de Desarrollo.

PND: Plan Nacional de Desarrollo.

PPES: Política Pública Estatal de Seguridad.

PSSP: Programa Sectorial de Seguridad Pública.

SESNSP: Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública.

SSP: Secretaría de Seguridad Pública.

UNODC: Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito.

INTRODUCCIÓN

La seguridad no se limita a un problema de estadísticas de los delitos de mayor impacto, puesto que ésta no se puede definir sólo en función de la criminalidad y el delito. Trabajar en pro de la seguridad ciudadana no se limita a un aumento del pie de fuerza de las agencias de seguridad, defensa, inteligencia y justicia del Estado, y realizar acciones en pro de la seguridad ciudadana no es una misión exclusiva de la fuerza pública, representada en las agencias de policía, defensa e inteligencia del Estado.

(Gómez Rojas, S.F, p. 372)

1. Objeto de estudio

Las políticas públicas son el conjunto de acciones deliberadas que realizan los gobiernos, en colaboración con los ciudadanos, para solucionar los diversos problemas públicos que aquejan a la población. El análisis de las políticas públicas permite comprender los procesos de toma de decisiones que culminan con la implementación de nuevas políticas o programas públicos en distintas áreas que conciernen al Estado. A través del uso de las metodologías provenientes de las ciencias sociales, económicas y estadísticas, el análisis identifica las fortalezas y áreas de oportunidad a lo largo de todo su proceso, desde su diseño hasta su evaluación, pasando por la implementación.

Para América Latina, la implementación de mecanismos que midan la percepción ciudadana en torno a los problemas públicos suele usarse como herramienta para el diseño de la política pública. Cuando la información que se recaba por estos medios es de carácter cualitativo se puede llegar a conocer con más puntualidad, entre otras cosas, las causas del problema. Villarreal (S.F) expresa que “la ciudadana es solo una de las formas de participación en el espacio público” (p.32) y, de entre las formas en que la sociedad civil puede participar en temas de interés público y que explica Cunill (1991, 1997), la participación ciudadana es un mecanismo en que los ciudadanos tienen la oportunidad de

involucrarse en las acciones públicas y, que además, lo puede hacer de manera directa, de esta manera se pone en contacto a los ciudadanos con las instituciones y, claro está, con el Estado (Villarreal, S.F. p. 32), haciendo entonces una diferenciación social con la participación política, la participación comunitaria o acción colectiva y la participación social, es por ello que se habla ya en diversos textos sobre la institucionalización de la participación ciudadana, es decir, se maneja que para poder implementar con mayor eficacia políticas con un enfoque participativo, se requiere de políticas públicas que promuevan y formalicen la participación ciudadana.

Para la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL, S.F) que la ciudadanía pueda participar en todas las etapas o ciclo de las políticas públicas (Diseño y Formulación, Planificación, Ejecución, Seguimiento y Evaluación), y aquí mismo nos expresa Sanhueza (2018) que la “participación temprana”, permite el involucramiento de diferentes actores al mismo tiempo que les permite convertirse en voceros y defensores de la política pero, principalmente, permite impactar de manera directa en los índices de gobernabilidad, fortalecimiento de la democracia y estado de derecho, y el mejoramiento de las políticas públicas.

De esta manera entendemos entonces que, la inseguridad como problema público, genera un deterioro en los niveles de bienestar de la población, mismo que se puede corregir con la implementación de mecanismos de participación ciudadana en los que, como se menciona anteriormente, se permita la inserción de diferentes actores en las políticas, en este caso de seguridad, entendiendo que la consecución de los objetivos en esta materia no debe recaer únicamente en el aparato gubernamental.

Para promover la participación ciudadana en la formación de políticas públicas se puede recurrir a diferentes a diferentes modelos o instrumentos, algunos como los que menciona Villarreal (S.F) van desde la iniciativa ciudadana, el monitoreo ciudadano, buzones ciudadanos, la Contraloría social o ciudadana y los comités y consejos de participación ciudadana; estos son instrumentos de alguna manera formalizados pero que requieren de la institucionalización de la participación.

Debemos entender que la participación ciudadana, en torno a las políticas públicas, se ha convertido en un paradigma para los tomadores de decisiones sobre si deben ser implementados y su funcionamiento dentro del ciclo completo. Así encontramos una de las principales formas de participación ciudadana y que Ziccardi (2010) menciona,

no debe ser la última fase en la que participe, el voto, es decir, la participación ciudadana en los procesos de elección popular no debe terminar con delegar la toma de decisiones a los representantes populares electos, sino que se debe acompañar y vigilar la toma de decisiones incorporando en los procesos decisorios los intereses particulares (no individuales) de la sociedad civil (p. 205).

El modelo de policía de proximidad, que ha sido propuesto por diferentes organismos internacionales como la ONU o el Comité Internacional de la Cruz Roja, hace referencia precisamente a la incorporación de la ciudadanía como un corresponsable más para la consecución de los objetivos de seguridad. El modelo de policía de proximidad lleva en su diseño la inclusión de la participación ciudadana pues los instrumentos mediante los cuales suelen diseñarse las políticas públicas, como la ENVIPE o la ENSU, son instrumentos que miden la percepción ciudadana en torno a la seguridad, es por ello por lo que este modelo, echando mano de esto, refiere de abrir canales de comunicación entre la sociedad civil y las instituciones públicas de seguridad. Esto se sustenta, una vez observando los manuales conceptuales de dichos documentos, en teorías como la incivilidad o la victimización. De la incivilidad refiere primero Hunter (1978) y después Buelvas (2019), que la percepción de la inseguridad proviene del espacio en el que se desarrollan las actividades de los individuos, las características físicas del lugar tendrán también un gran peso en el sentimiento de vulnerabilidad de las personas. Por otro lado, tenemos la teoría de la victimización, nuevamente Buelvas (2019), menciona que esto se trata del temor influido por la psiquis de aquellas personas que han sido víctimas de algún delito o lo han presenciado.

La seguridad es una de las principales preocupaciones de la población y un tema prioritario de los gobiernos. Durante los últimos años, en el estado de Hidalgo han aumentado los índices de criminalidad y delincuencia, así como la violencia perpetrada en contra de los ciudadanos por parte de los cuerpos policiacos a causa de las constantes manifestaciones de insatisfacción, lo que deja en evidencia la falta de capacitación en el accionar y reaccionar policial para brindar atención y servicio a la comunidad. Esto hace evidente la necesidad de diseñar e implementar programas públicos que coadyuven en el combate a la inseguridad.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en su artículo 21 señala que la seguridad pública es una función del Estado que está a cargo de la Federación, las Entidades Federativas y los Municipios, es decir, debe haber coordinación de los tres

órdenes de gobierno para generar y preservar el orden público. El mando policial de la federación, denominado Guardia Nacional, tiene un carácter civil y está diseñado bajo los principios del modelo de proximidad propuesto por el gobierno federal. Este modelo de proximidad al que referimos establece “un mecanismo de gestión policial que busca que la seguridad se construya de manera colectiva” (SESNSP, 2020), de esta manera el modelo busca generar que los ciudadanos interactúen de manera sana con las instituciones de seguridad generando una mayor confianza en ellas.

Durante el sexenio del Presidente Felipe Calderón se creó la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública¹ (LGSNSP, 2009) misma que tiene como objeto sentar las bases de coordinación en la materia de los tres órdenes de gobierno dando relevancia y atribuciones a las entidades federativas y los municipios en torno al cumplimiento de artículo 21 constitucional. Pero ya con la propuesta de consolidar un modelo con principio de proximidad social, se plantea, durante el presente gobierno (2018-2024), la Estrategia Nacional de Seguridad Pública² (ENSP., S.F), en este documento se reconoce como uno de los principales objetivos atacar las causas básicas de la inseguridad, es así como el principio de proximidad planteado por el gobierno federal busca garantizar el empleo, educación, salud y bienestar (p.5).

Por su parte, la Constitución Política para el Estado de Hidalgo en su artículo 92 Bis establece que la seguridad pública es una función a cargo del Estado y deberá “regirse por los principios de eficiencia, legalidad, objetividad, profesionalismo, honradez y respeto a los derechos humanos” (CPPEH. Art. 92 Bis. p. 37)³. La Ley General de Seguridad Pública para el Estado de Hidalgo⁴ (LGSPEH, 2014), busca la integración, organización y funcionamiento del Estado con los municipios y, dice el artículo primero, coordinar de manera simultánea con la federación para el cumplimiento de los objetivos de seguridad adaptándose al Sistema Nacional de Justicia. Es en el artículo 28 de esta ley estatal en que se menciona que las instituciones policiales deberán conducirse bajo los principios de proximidad social.

¹ Disponible en línea en: Ley General del sistema Nacional de Seguridad Pública.

<https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGSNSP.pdf>

² Disponible en línea en: Estrategia Nacional de Seguridad Pública.

https://comisiones.senado.gob.mx/seguridad_publica/docs/SP/ESPR.pdf

³ Disponible en línea en: Constitución Política para el Estado de Hidalgo. http://www.congreso-hidalgo.gob.mx/conoce_congreso/10Constitucion%20Politica%20del%20Estado%20de%20Hidalgo.pdf

⁴ Disponible en línea en: Ley General de Seguridad Pública para el Estado de Hidalgo. http://www.congreso-hidalgo.gob.mx/biblioteca_legislativa/leyes_cintillo/Ley%20de%20Seguridad%20Publica%20para%20el%20Estado%20de%20Hidalgo.pdf

Dentro del Plan Estatal de Desarrollo 2016-2022 del estado de Hidalgo, el eje número cuatro, denominado Hidalgo Seguro con Justicia y Paz, y su objetivo específico 4.3.1, se establece que, en efecto, se busca instrumentar la política pública de seguridad con un enfoque cercano, multidisciplinario e integral, además de esto, promover un trabajo coordinado y participativo, dice, optimizando las funciones de las instituciones de seguridad y de la población hidalguense (p. 141). Respecto de la policía, menciona, se busca vincularla con sectores diversos de la población y “aproximar los servicios, a través de la figura de la Policía de proximidad” (PED., p.142). debemos recordar que este es el primer Plan Estatal de Desarrollo en la entidad que plantea un enfoque prospectivo con la Agenda 2030 de la ONU y que la seguridad pública forma parte de los ODS. En efecto, la participación ciudadana es una constante en el PED 2016-2022, pues como parte del eje primero y su objetivo específico 1.2, denominado impulso a la participación ciudadana, se menciona como línea estratégica, “optimizar los mecanismos de vinculación institucional y social para la planeación, control y evaluación de los programas y acciones de la administración pública, promoviendo la participación ciudadana” (p.31).

A partir de los objetivos del Plan Estatal de Desarrollo se genera el Programa Sectorial de Seguridad Pública⁵, del cual, entre sus objetivos y estrategias podemos encontrar que, primero, se busca instrumentar una política pública con un enfoque cercano, multidisciplinario e integral, a través de plataformas tecnológicas y, antes de ello, con multidisciplinariedad, entre la sociedad y el gobierno para inhibir las conductas violentas y delictivas buscando con la cercanía mejorar la confianza de la ciudadanía para con las instituciones y autoridades (PSSP., p. 7). Además de lo anterior, aborda la necesidad de desarrollar un rediseño de las instituciones policiales para darles un enfoque humanístico y social realizando, para ello, procesos permanentes de capacitación, profesionalización, evaluación y control de confianza de los integrantes de los cuerpos policiales (PSSP., p. 8).

Este Plan marca la pauta para el diseño de políticas públicas en materia de seguridad. El Programa identifica como un problema para la consecución de objetivos de seguridad pública la baja o nula participación ciudadana en torno a este tema.

De acuerdo con la Política pública Estatal para la Seguridad Estatal 2016-2022, misma que se desprende del PSSP y a su vez del PED, y de su apartado metodológico,

⁵ Disponible en línea en: Programa Sectorial de Seguridad Pública:
<file:///C:/Users/52775/Downloads/5.Programa%20Sectorial%20de%20Seguridad.pdf>

líneas de acción, objetivos e indicadores se puede observar que se han considerado los resultados anuales de la Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre la Seguridad Pública (ENVIPE). En esta encuesta realizada por el INEGI se muestran indicadores importantes para el diseño de políticas de seguridad, como lo son la tasa de incidencia delictiva, el porcentaje de personas mayores de 18 años que confían en la policía estatal, el personas mayores de 18 años que se sienten inseguros dentro de su demarcación territorial y entidad federativa, y el índice de impartición de justicia estatal. Al tratarse de una encuesta que busca reflejar la percepción ciudadana a nivel nacional y de forma desagregada, se emplea en el diseño de las políticas de seguridad para la fijación de objetivos y metas.

La Encuesta ha permitido detectar áreas de oportunidad en las que los gobiernos, tanto federal como local, deben enfocar sus políticas públicas. Por ejemplo, la ENVIPE 2020 señala que hay una percepción subjetiva y objetiva de la violencia de acuerdo con el lugar de residencia; evidencia que el 44.7% de las personas mayores de 18 años se sienten inseguros en su entorno y el 66.1% consideran que Hidalgo es un estado inseguro. Estas cifras son preocupantes y resaltan la necesidad de diseñar políticas públicas que atiendan la inseguridad en el estado y sus diversos municipios. Igualmente es importante conocer la percepción ciudadana acerca de la efectividad y confiabilidad de las policías, políticas y programas de seguridad, de la misma manera será importante conocer la percepción institucional acerca de sus aptitudes y condiciones laborales.

La Política Pública Estatal de Seguridad, que como ya referimos, se desprende del PSSP y del PED se presenta como una propuesta para mejorar las condiciones de violencia, criminalidad e inseguridad en la entidad, por lo tanto, su objetivo, dice, será “realizar acciones de prevención y combate a los delitos de manera colaborativa [...] entre las instituciones [...] con el acompañamiento de la sociedad.” (PPES 2020. p. 3)

Tanto el PED 2016 y el Programa Sectorial de Seguridad incluyen la aplicación de diversas acciones como la formación de policías a través del Instituto de Formación Profesional, es decir, la academia de policías. La Ley General de Seguridad Pública para el Estado de Hidalgo establece el Modelo de Proximidad Policial y el Servicio Profesional de Carrera. El primero, menciona claramente que se buscará la cercanía y los lazos de comunicación con la sociedad civil. El segundo propone los procesos de formación continua para la profesionalización de los cuerpos policiales.

En el plano institucional, en Hidalgo existen tres instancias estatales: la Agencia de Seguridad del Estado de Hidalgo; el Centro de Control, Comando, Comunicaciones y Computo del Estado de Hidalgo y el Instituto de Formación Profesional del Estado de Hidalgo, todas ellas acreditadas internacionalmente como “The Gold Standard in Public Safety”⁶ por la Fundación Policía y la Comisión de Acreditación de Agencias Policiales. La función principal de estas agencias consiste en la evaluación y certificación profesional de las instituciones en materia de seguridad pública.

A pesar de todo el andamiaje normativo, documental e institucional en el estado de Hidalgo, la percepción de inseguridad sigue siendo elevada, del 66.1% según la EVIPE que el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) reportó para el año 2020⁷. Aunado a esto, se reportan 20,732 delitos anuales en la Tasa de Prevalencia Delictiva⁸ por cada 100 mil habitantes siendo de 33,659 la media nacional. Con base lo anterior, además de resultar importante analizar las acciones públicas, incluyendo el modelo de la policía estatal, y alinearlas al modelo de proximidad propuesto por el gobierno federal, es también **relevante preguntarnos** ¿Desde la percepción de la ciudadanía, qué temas consideran importantes para fortalecer la seguridad pública y los cuerpos policiacos? ¿De qué manera puede influir la percepción ciudadana en la formación de las políticas públicas que contribuyan a reducir de manera efectiva la inseguridad pública y mejorar los cuerpos policiacos?

2. Marco teórico

Las políticas públicas constituyen acciones mediante las que se busca solucionar problemas por parte del aparato gubernamental, de esto han hablado personas como Subirats (2008) que incluye la satisfacción de necesidades como una de las finalidades de dichas intervenciones; es entonces que las políticas públicas nos remontan a 1951 cuando Laswell menciona elementos tan importantes como lo son la localización de datos y la elaboración de interpretaciones en torno a un problema público, es decir, la focalización de las acciones que los gobiernos emprenden con el objetivo de solucionar

⁶ Verificable en línea en: CALEA The Gold Standard in Public Safety:

<https://www.fundacionpolicia.org.mx/acreditacion/>

⁷ Disponible en línea en: ENVIPE 2020, <https://www.inegi.org.mx/programas/envipe/2020/>

⁸ Verificable en línea en: Tasa de Incidencia Delictiva por Entidad Federativa, INEGI 2020.

<https://www.inegi.org.mx/temas/incidencia/>

un conflicto debe ser a partir, también, de la generación de mayores y mejores conocimientos. Corzo (2012) aporta aún nuevos elementos a la concepción de las políticas públicas, pues la **inclusión de la sociedad civil** (p. 109) en la definición de problemas y soluciones cobrará mayor relevancia en los ciclos contemporáneos de las políticas, además de que, menciona, otro factor que define a una política pública será que dicho accionar por parte del gobierno debe perseguir un interés público (p. 110). Por su parte, Merino (2013) agrega como condicionante, que la encomienda debe dirigirse a intervenir en una situación previamente reconocida como un problema público (p. 17).

Hasta aquí, podemos encontrar aportes importantes, que pueden reivindicar a las políticas públicas como acciones no solamente gubernamentales, sino nos dirigen a una definición en la que estos mecanismos se manifiestan y conciben como integrales para diferentes actores no gubernamentales. Es decir, que los entes administrativos pueden apoyarse de la participación ciudadana, en específico, para eficientar la toma de decisiones y redirigir las políticas hacia un objetivo focal.

El análisis de las políticas públicas puede evidenciar la capacidad de toma de decisiones por parte de los aparatos gubernamentales, Arévalo (2007) aporta que se trata de un acto de referenciación de la labor de los tomadores de decisiones (p. 136) mientras Subirats (1989) incluye que se trata también de un método sistémico de investigación que tiene como finalidad la deducción sobre la efectividad de la política (p. 139), es así entonces que el análisis de políticas públicas incorpora diferentes perspectivas y metodologías, políticas y económicas, que permite comprender los procesos políticos del estado (Jaime, 2013, pp.7, 75).

Encontramos también un tema relevante y fundamental de comprender, la participación ciudadana es un elemento fundamental en los procesos de políticas públicas y constituye una posibilidad de consolidación de la gobernanza democrática (Martínez, S.F., p, 1), encontrando que la inclusión de la sociedad civil es un elemento que puede influenciar las decisiones políticas ya que existe una alta **correlación entre ciudadanía y políticas públicas** (Cubillos, 2017, p.15). Para Rojas (S.F), los ciudadanos en su forma individual son un elemento a considerar en la construcción de políticas públicas ya que se deben tomar en cuenta las necesidades, percepciones y actividades que desarrollan (p. 375).

Por su parte Ramírez (2002) nos dice que la seguridad pública es una calidad prevalente en los espacios públicos y que propician la convivencia, el desarrollo individual y colectivo de la sociedad, incluir elementos como la estos nos conduce a la redefinición del objeto puesto que entramos en una campo en el que ya no se busca que estas garantías sean producto de un servicio que ofrece puramente el Estado, sino que debe ser también el espectro social quien realice labores que promuevan y propicien el orden público. En otro momento, la seguridad pública y los cuerpos policiacos, primero, Santano y Marcondes (2016) explican que se debe trabajar hacia una reformulación del poder de policía ya que esta es actividad estatal que tiene como finalidad la defensa del buen orden y el combate de perturbaciones que suelen ocasionar las acciones individuales. Debemos entender que la seguridad pública es una de las principales finalidades del estado y que este hará uso de la fuerza pública para combatir el crimen y las conductas inciviles. De lo anterior, Rojas (S.F.) explica que “trabajar en pro de la seguridad no se limita a un aumento del pie de fuerza de las agencias de seguridad [...] y; realizar acciones en pro de la ciudadanía no es una misión exclusiva de la fuerza pública...” (p. 372), sino que, como menciona Yáñez (S.F.), es una acción conjunta donde es importante considerar la opinión ciudadana para vigilar constantemente el cumplimiento de los indicadores (pp. 489-490), es decir, considerar la seguridad pública no solo como una finalidad única del estado sino que en esta la sociedad civil debe puede participar de manera activa para conseguir una mayor eficiencia y eficacia de las políticas que se destinan a los problemas de seguridad.

3. Objetivos

Objetivo general:

Analizar el aporte de la percepción ciudadana en el fortalecimiento de los cuerpos policiacos y su contribución a los mejores resultados en las políticas públicas de seguridad del Estado de Hidalgo durante el periodo 2016-2022.

Objetivos específicos:

1. Analizar la relación entre las políticas públicas y la percepción ciudadana para la eficiencia de la toma de decisiones.
2. Profundizar en las teorías y modelos que explican las conductas relacionadas con el fenómeno de la inseguridad pública para el entendimiento e interpretación de los mecanismos de percepción ciudadana y políticas de seguridad.

3. Identificar las acciones más relevantes, a nivel internacional, nacional y local, en términos de política pública de seguridad, así como los índices e indicadores de percepción ciudadana sobre la inseguridad para identificar el enfoque de las acciones gubernamentales y el grado de participación ciudadana.
4. Analizar las áreas de oportunidad identificadas a través de la percepción ciudadana sobre la inseguridad en Hidalgo mediante encuestas nacionales y proponer acciones que fortalezcan los cuerpos policiacos y las políticas públicas.

4. Supuesto de investigación

La ciudadanía se interesa en participar y expresar su percepción sobre asuntos que son de su interés primordial, como lo es la seguridad pública. En este sentido, aportan información relevante para concretar y focalizar problemas que puedan ser insumos en la toma de decisiones para contribuir a resolver de manera efectiva los problemas que les aquejan.

Desde la percepción ciudadana se considera importante atender factores relacionados con la inseguridad como lo es la prevención del delito y de las conductas inciviles; además de factores relacionados con la fortaleza de los cuerpos policiacos, como la preparación táctica y armamentística, pero principalmente aquellos factores relacionados con las cualidades humanas y de trato a la población. Esto último contribuirá a mejorar la relación ciudadanía-policía e impactar directamente en los indicadores de generación de confianza y de disminución de la inseguridad.

5. Metodología

Para responder a las preguntas de investigación y los objetivos, planteamos un proceso de investigación tanto cualitativo como cuantitativo. El primero, a través de un análisis que nos permita interpretar el problema desde una percepción social o ciudadana, toda vez que las estadísticas las conocemos y son generadas por el INEGI a través de la ENVIPE, la cual también nos permite conocer las razones por las cuales la sociedad civil no confía en la Policía Estatal. Asimismo, consultamos el indicador estatal de seguridad sustentado en la encuesta antes mencionada. En este sentido, para conocer la

percepción ciudadana respecto del tema de seguridad y los temas relevantes para ellos, consultamos la ENVIPE (2016, 2019, 2021), que aplica a personas mayores de 18 años de todos los espectros sociales. De manera concreta, en la ENVIPE consultamos los apartados y/o variables que muestran (1) la tasa de incidencia delictiva; (2) el porcentaje de personas mayores de 18 años que consideran su entidad es insegura; (3) el porcentaje de personas mayores de 18 años que conocen y confían en la policía estatal; y (4) la impartición de justicia estatal, debido a que estos indicadores reflejan la percepción ciudadana y son empleados para diseño de la Política Pública Estatal de Seguridad.

De la misma manera, se consulta la Encuesta nacional de Seguridad Urbana (ENSU, 2016, 2019, 2021) con una metodología similar esta encuesta tiene como objetivo medir la inseguridad y la percepción ciudadana respecto de los cuerpos policiacos en las ciudades, es aplicada a personas mayores de 18 años habitantes de las principales ciudades de las entidades federativas, para el caso del Estado de Hidalgo esta encuesta solo considera a la ciudad capital Pachuca, los indicadores: 1. Porcentaje de la población que considera efectivo el desempeño de la policía estatal; 2. Porcentaje de personas que se siente insegura en su ciudad; 3. Porcentaje de personas que identifico la inseguridad como una problemática en su ciudad, y; 4. Porcentaje de personas que identifica a la policía estatal y le inspira confianza.

Por último, en Censo Nacional de Impartición de Justicia Estatal (CNIJE, 2015, 2019, 2021), para este censo la población objetivo son los servidores públicos de las instituciones de seguridad estatal, su objetivo es medir el desempeño de las instituciones, tribunales de justicia y juzgados. Además, manifiesta tener como finalidad generar información vinculante al diseño, implementación, monitoreo y evaluación de las políticas públicas. De esta encuesta consultamos el indicador que muestra los asuntos integrados y concluidos, es decir, denuncia e impartición de justicia.

Realizamos un análisis de gabinete, para lo cual consultamos documentos como la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Constitución Política para el Estado de Hidalgo, la Ley General de Seguridad para el Estado de Hidalgo, los Planes de Desarrollo tanto nacional como estatal y el Programa Sectorial de Seguridad con su Política Pública Estatal para la Seguridad de la entidad hidalguense.

6. Plan de exposición

El presente documento se estructura en cuatro partes. La **primera** de ellas aborda desde la teoría el concepto de las políticas públicas y su proceso, además de la relevancia del análisis de políticas públicas, la participación ciudadana y su papel en la formación las políticas como su relevancia. Las políticas públicas, su implementación y análisis a partir de diversos exponentes como lo son Subirats (2008), Méndez (2020), Bustelo (S.F), Lasswell (1951), entre otros, para asentar que las políticas públicas tienen como finalidad la solución de problemas públicos, son estrategias y acciones que, mediante la consecución de objetivos y metas, buscan dar solución a los fenómenos que entorpecen la vida pública y social.

Posteriormente, para el **segundo** apartado se busca comprender a la seguridad pública y la inseguridad, es decir, comprender la manera y los factores en que la sociedad se ven y sienten vulnerables ante la delincuencia. Es menester aquí, atender a la seguridad pública como la vulnerabilidad, misma que abordaremos desde la teoría de la incivilidad que propone Hunter (1978), así como también la teoría de la victimización de Garofalo (1979) para asentar los criterios que pueden explicar la percepción de la inseguridad. Un segundo momento de este apartado será el espacio para abordar las políticas de Seguridad Pública donde Cano (2009) y otros nos muestran como surgen ante la necesidad de interferir en lo público ante las amenazas a la integridad social.

Estudiar los modelos policíacos implementados a manera de política pública exitosa y deficiente en el extranjero y nacionales, así como identificar a qué modelo pertenece la policía estatal será también parte de este segundo capítulo, importante conocer la importancia de las policías y su surgimiento, pero más importante aún, conocer los diferentes modelos de policía exitosa que se han implementado en algunas partes de México y el mundo, principalmente en Latinoamérica, que, por su naturaleza, presentarán mayores similitudes con el caso Hidalguense y como se han acercado al modelo de Policía de Proximidad o policía comunitaria que también aquí se aborda a partir de Herrera (2012), Guzmán (S.F), Escobar (2012) y Frühling (2012), entendiéndolo como un modelo ideal en el que la policía mantiene abiertos los canales de comunicación con la sociedad civil y que, ésta a su vez participa y se ve involucrada en la toma de decisiones en torno a su seguridad siendo corresponsable en la consecución de la seguridad pública.

En el **tercer apartado** realizamos una revisión de los lineamientos internacionales y nacionales en el tema de seguridad. Incluimos el contexto histórico que ha hecho de la policía estatal una de las tres instancias de la seguridad en Hidalgo. Verificamos la alineación de la Policía Estatal de Hidalgo con el Modelo de Policía de Proximidad propuesto por el Gobierno Federal. Analizamos también el grado de importancia que se ha dado a la seguridad pública en diferentes periodos de gobierno desde el año 2000 al 2022, consultando la planeación tanto nacional como estatal y su ajuste a los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) de la Organización de las Naciones Unidas (ONU). La **cuarta** parte presenta el planteamiento metodológico para la elaboración y presentación del análisis y posterior propuesta para un modelo de policía de proximidad. Una vez consultadas las diferentes encuestas que reflejan la percepción ciudadana en torno a la seguridad pública, como institucional, se debe observar e interpretar el comportamiento del fenómeno, esto nos permitirá comprobar o falsear nuestras hipótesis. Así, se presenta el modelo o esquema bajo el cual debe diseñarse una política de seguridad que tome en cuenta, en todo el ciclo de políticas, aunque delimitada, la participación ciudadana. Finalmente, exponemos las conclusiones.

CAPÍTULO I: POLÍTICAS PÚBLICAS Y PERCEPCIÓN CIUDADANA.

La percepción ciudadana en las políticas públicas puede brindar una mayor certeza en el cumplimiento de los objetivos y en el impacto de los indicadores, debemos abordar estos conceptos por separado entendiendo que las políticas constituyen herramientas de intervención gubernamental mientras, la participación ciudadana, entendiéndose correctamente, se manifiesta como una herramienta que sirva al cumplimiento de los objetivos y metas al mismo tiempo que se convierte en uno de ellos.

Existen diversos problemas públicos a los que los que los gobiernos deben dar solución a través de políticas públicas, debemos entender que las políticas públicas son herramientas mediante las cuales se busca impactar en los indicadores de un determinado problema. La eficacia de la política la podremos determinar si, con base en los indicadores que se presentan, aunque también existe la evaluación de políticas y, el análisis. Las políticas públicas deben estudiarse y analizarse de manera estratégica para determinar la viabilidad de las decisiones que toman los aparatos gubernamentales.

Las políticas públicas comprenden un ciclo normalmente multicitado de cuatro etapas, aunque, se pueden encontrar más de ellas si contemplamos la problematización y el posicionamiento en la agenda pública. De cualquier manera, que se comprenda el ciclo de las políticas públicas, es importante mencionar que la participación ciudadana podría tener un papel importante dentro, es decir, los problemas públicos deben atenderse contemplando a la percepción ciudadana y la opinión pública como una herramienta para diseñar objetivos y metas de manera que estos ataquen puntualmente las causas de un fenómeno que interfiere con el bienestar social y genera rupturas a las relaciones de los civiles y las instituciones.

La percepción ciudadana resulta importante para la formación y el perfeccionamiento de las políticas públicas, los problemas públicos alteran la vida cotidiana de los individuos y son los individuos que se desarrollan en sociedad quienes podrían tener las respuestas a las necesidades que ellos padecen. Si bien es importante precisar que la participación ciudadana no es la panacea para los problemas, si genera una cercanía entre las instituciones y la sociedad civil, lo que permitiría la consolidación de los gobiernos abiertos además de permitir que la ciudadanía sea corresponsable en la consecución de los objetivos de las *policy's*.

De esta forma, observemos entonces, a partir de diversos autores, como se conceptualizan las políticas públicas adelantando que autores como Corzo incluyen a la participación ciudadana como parte importante en la definición de problemas y soluciones (2012, p. 109). Así observamos también la importancia de la implementación como del análisis de las políticas públicas y, un especial detenimiento en el papel de la ciudadanía en el ciclo de las políticas tomando en cuenta que, como lo explicara Martínez (S.F), encontramos en esto un mecanismo de empoderamiento social que permite el surgimiento de “la gobernanza democrática” (p. 1).

1.1. La conceptualización de las Políticas Públicas

Es importante hablar de políticas públicas antes de hablar de las que atienden cualquier problema, primero debemos comprender que son para posteriormente deducir si las que analizamos verdaderamente atienden un problema. Entender que las políticas públicas se crearon para atender o intervenir problemas mediante la consecución de objetivos y metas, en ese orden. Subirats (2008) nos explicó que con las políticas públicas se busca satisfacer las necesidades, mismas que con mayor recurrencia se ven más heterogéneas, de los ciudadanos, es por ello por lo que sabemos, debe haber una especialización de las políticas públicas, estas deben ser focalizadas con problemas o fenómenos por atender bien definidos e identificados, no podemos tener soluciones homogéneas para atender problemas heterogéneos, sobre todo en sociedades de la misma característica heterogénea.

Debemos tener en cuenta que no todas las acciones que emprenden los aparatos gubernamentales pueden ser consideradas políticas públicas, Corzo (2012) nos explica que las políticas nacieron para estudiar la toma de decisiones en el ámbito público, se dice también que “son la primera disciplina que se planteó la capacidad directiva de los gobiernos y su objetivo es incrementar su capacidad de decisión” (Villanueva, 1992). Claro no podemos hablar de este tema sin traer a colación a Lasswell (1951), quien consideraba que el gobierno debe desarrollar mayores y mejores conocimientos y herramientas que le permitieran tomar mejores decisiones pues se necesitaba mayor integración de la ciencia y la política para enfrentar y frenar con eficacia los estragos causados por los problemas públicos. Es decir, la idea de Lasswell era que las ciencias sociales pudieran aportar con sus conocimientos a la toma de decisiones de los aparatos gubernamentales por ende él mencionaba que las Políticas Públicas son “un conjunto de

disciplinas que se ocupan de explicar los procesos de elaboración y ejecución de las políticas, y se encargan de localizar datos y elaborar interpretaciones relevantes para los problemas de políticas de un periodo determinado” (Lasswell, 1951), hoy en día mucho podríamos discutirle a Lasswell, pero él hace mención de elementos importantes como lo son *la localización de datos y la elaboración de interpretaciones*, es importante mencionar esto porque son elementos vitales para entender el problema y buscarle solución.

Mientras tanto otras definiciones nos dicen qué:

Las políticas públicas son acciones de gobierno con objetivos de interés público que surgen de decisiones sustentadas en un proceso de diagnóstico y análisis de factibilidad, para la atención efectiva de problemas públicos específicos, en donde participa la ciudadanía en la definición de problemas y soluciones. (Corzo, 2012, p. 109)

Podemos ver que el autor anteriormente citado hace referencia a elementos nuevos como lo son *las acciones de gobierno, los objetivos*, pero sobre todo menciona que las decisiones serán sustentadas en un proceso de diagnóstico, es decir, que ya toma en cuenta aquí la racionalidad antes de la elección o la decisión. Y “son acciones de gobierno”, dice, claro, porque es el gobierno actuando e interviniendo ante un conflicto o fenómeno generado por alguna fuerza externa y que se debe solucionar.

Mencionábamos anteriormente que no todas las acciones del gobierno pueden considerarse políticas públicas, referente a esto, el mismo Corzo (2012) explica, a modo de complemento o justificación para su definición de políticas públicas, que aquellas acciones de gobierno que no buscan el interés público o que no estén sustentadas en un diagnóstico y análisis, no podrán llamarse política pública (p. 110), es clara la postura que presenta, y la importancia que está dando al fundamento o método científico que se requiere para cualquier trabajo que implique toma de decisiones con impacto en la esfera pública.

Como bien lo explica Villanueva (1993), se ha acostumbrado a ver que corresponde a las legislaturas y los gobiernos, o al menos en la visión más tradicional, la hechura de las políticas públicas, es decir, este proceso de toma de decisiones ordenado es diseñado y ejecutado por el aparato burocrático en una “pirámide escalonada de funcionarios expertos, dedicados, sometidos e imparciales” (p. 15), tenemos entonces que

serán los mismos que decidan los encargados de ejecutar. Él mismo menciona que “toda política pública es una hipótesis que espera realizar ciertos objetivos mediante ciertas acciones y que en consecuencia es susceptible de error, se impone un extremo cuidado en la definición y explicación del problema público...” (p. 16), podemos ver que en su conceptualización, si bien no es su definición de políticas públicas, menciona elementos clave como lo son el cumplimiento de objetivos mediante acciones, la ausencia de esto y la mala delimitación o claridad del problema, puede conducirnos al fracaso de las políticas públicas, aunque entendemos, como él mismo lo da a entender cuando menciona que se trata de hipótesis que aún esperan comprobación, que las políticas públicas, si bien no son perfectas, siempre son perfectibles.

Una política pública puede ser definida como “una intervención deliberada del Estado para corregir o modificar una situación social o económica que ha sido reconocida como problema público” (Merino, 2013, p. 17), aquí el autor menciona, ya, que debe haber un problema público, aunque también Villanueva lo mencionó, en esta ocasión se dice que debe ser reconocido por parte del Estado como tal, y aunque esto lo hablaremos más adelante cuando abordemos la construcción, es importante identificar los elementos clave de las políticas públicas.

Tenemos entonces, que las políticas públicas son acciones de gobierno que buscan dar solución a problemas o conflictos, sociales, económicos, culturales y demás espacios de lo público, o incluso lo privado que impacte de alguna manera en la esfera pública, retomando lo que mencionaba Villanueva, diremos que son hipótesis que buscan convertirse en la solución de un conflicto, y estas actuarán mediante el planteamiento de objetivos y metas, mismas que servirán, mediante su consecución, para medir y cualificar el accionar gubernamental ante los problemas públicos.

Las políticas públicas tienen un proceso de construcción, con base en los elementos que ya antes identificamos, también tienen un objetivo o una finalidad que será la de interferir en problemas para su solución, pues bien como Villanueva (1992) mencionaba, el proceso de elaboración de una política pública se trata de “una decisión de una autoridad legítima, adoptada dentro de su campo legítimo de jurisdicción y conforme a los procedimientos legalmente establecidos” (p. 22), aunque claro, estamos aquí frente a una percepción más institucional que de alguna manera podemos llamar el proceso normativo que incluye jurisdicciones, reglamentos y órdenes, explica.

Hipotéticamente podríamos decir que el proceso de elaboración de las políticas públicas es el siguiente, en primera instancia se debe identificar y delimitar el problema, buscar que llegue a la agenda pública, posteriormente vendrá la formulación de propuestas y toma de decisiones, es decir es en esta tercera fase donde vienen las ideas para afrontar el problema, aquí se arrojaran diversas propuestas, objetivos y metas, y se tomará en cuenta una, las demás irán a lo que se conoce como el bote de basura, pero de ninguna manera serán desechadas, y finalmente llega la materialización, la implementación, es esta la última fase antes de su evaluación donde se analizaran todas las fases antes mencionadas (Bustelo, 2001, p.21).

De esta manera entonces, las políticas públicas como herramientas con las que los gobiernos buscan solucionar problemas o conflictos, también deben ser herramientas y medios para garantizar los derechos de todas las personas, salud, educación, seguridad son algunas de las principales políticas que los gobiernos de todo el mundo podrían considerar como prioritarias. Pero olvidamos que si bien, estos aspectos son un derecho de todos los ciudadanos y una obligación de los gobiernos garantizarlos, hay otros derechos que también debería garantizar.

1.2. Análisis de las políticas públicas

Teniendo en cuenta lo que son las políticas públicas y entendiéndolas como las decisiones formales por parte de los aparatos gubernamentales ante las problemáticas y/o fenómenos que enfrenta una sociedad, y que para llegar a ella se debe empezar por la definición del problema para así terminar con una formulación e implementación de políticas públicas. Debemos considerar entonces que no son estas las únicas fases que podemos identificar, pues esta por último la evaluación, aunque para este proyecto nos centraremos no en esta última sino en el análisis de políticas públicas. Para Arévalo el análisis de las políticas públicas es “un arte que referencia la labor de los directivos públicos, que reproducen con sus decisiones las fases del proceso de las políticas públicas” (2007, p. 136), es decir, cómo lo hacen, el proceso de la toma de decisiones, sin llegar a la evaluación de las políticas públicas que, de entrada, requieren un proceso tanto de recolección de información como de análisis de los datos mucho más riguroso y hasta científico pues,

En la actualidad, y después del gran desarrollo que los estudios de evaluación de programas tuvieron en los Estados Unidos durante los años setenta, se tiende a considerar a la evaluación como el método de investigación sistemática sobre la configuración de un programa o política determinada y sobre su implementación y efectividad, con lo que ha ampliado “hacia arriba” sus potencialidades. (Subirats, 1989, p. 139)

Jaime explica que el análisis de políticas públicas es un rol adaptado por los Estados en materia económica y social que, tras la implementación de nuevos programas públicos, posteriores a la segunda guerra mundial, generó interés por conocer el funcionamiento y la efectividad de las intervenciones estatales, por ello entonces, el análisis de políticas públicas, incorpora perspectivas y metodologías que incluyen algunas que provienen de la ciencia política, la economía, la estadística y algunas otras disciplinas. (2013, p.7)

Es una estrategia teórica para avanzar en la comprensión de los procesos políticos y del Estado, pero considerando planos concretos y delimitados de la acción social, entendiendo que ellos difieren –aun cuando a partir de una lógica superior que pueda discernirse– y que, por lo tanto, requieren aproximaciones más cercanas y situadas. (Jaime, 2013, p. 75)

Weimer y Vining (1989, citado por Jaime, 2013, p. 76) identifican esta acción como un análisis y presentación de alternativas para la resolución de problemas que están dirigidas a un decisor individual o colectivo en el que se hace una síntesis de investigación y teoría que permita estimar las consecuencias de las políticas y que puedan estar perfectamente vinculadas a los tiempos del ciclo de las políticas, es decir, las fases de política pública.

Tomando en cuenta lo que Parsons (2007) detalla acerca de las políticas públicas y su análisis, entendiendo él primero, que las políticas públicas es un proceso sistémico en el que se definen y construyen cuestiones y problemas, así mismo su llegada a la agenda política y a la de las políticas públicas. Seguido de esto, el análisis de políticas públicas es cómo, por qué y para qué los gobiernos adoptan determinadas medidas y cómo actúan o no actúan, “constituye un enfoque de aproximación a las propias políticas públicas reales y busca integrar y contextualizar modelos e investigaciones desde aquellas disciplinas que tienen una orientación hacia la problematización y las políticas

públicas” (p.23), es decir así como el diseño, y en general el proceso de políticas públicas es sistémico, también lo es el análisis, pues requiere de una metodología, métodos de recolección de información y búsqueda de resultados.

1.3. La ciudadanía y su papel en el ciclo de las Políticas Públicas

Dentro de las políticas públicas, un tema de interés será siempre la participación ciudadana, esta para la formulación, o al menos debe ser tomada en cuenta para la fijación de objetivos y metas, puesto que de la ciudadanía, se pueden conocer las causas que desatan un problema público en concreto, entonces tenemos que la participación ciudadana resulta cuando los individuos se involucran en los espacios públicos, esto, tomando como punto de partida su naturaleza de ciudadanos (Martínez, S.F., p.1) , pues bien, la participación ciudadana en las políticas públicas la encontraremos cuando estos ciudadanos, toman partida para la propuesta de las mismas

Para Martínez (S.F) el tema de la participación ciudadana resulta relevante pues “la participación ciudadana en los procesos de políticas públicas constituye un elemento fundamental y condición de posibilidad para la gobernanza democrática” (p.1), es decir, se llegan a construir mecanismos de empoderamiento social que influye en la toma de decisiones, mismas decisiones que impactaran directamente en ellos.

De esto, podemos identificar cinco puntos o espacios vitales que favorecen o podrían favorecer tomando en cuenta que no todos están regulados, la participación ciudadana y que a partir de Martínez (S.F.) abordaremos.

- Primero: **la iniciativa ciudadana** puede promover reformas o incluso marcos legales que ayuden en el diseño e implementación de las políticas públicas. De esto, tenemos ya algunos ejemplos claros en México, alguno de ellos es la Interrupción Legal del Embarazo (ILE) que nació como una demanda social que ha llegado a crear movimientos sociales o la Ley 3 de 3⁹, donde los ciudadanos organizados presentaron la iniciativa acompañada del número de firmas ciudadanas que la ley les solicita.

⁹ Puede consultarse en: LEY 3 DE 3: https://imco.org.mx/wp-content/uploads/2016/02/2016-Ley3de3-Quienes_somos.pdf

- **Los buzones ciudadanos**, estos permiten expresar opiniones, aunque no se encuentran regulados, normalmente no tienen un impacto en las políticas públicas, aunque, son una muestra clara de la percepción ciudadana que debería regularse para poder contemplarla.
- En seguida tenemos **el monitoreo ciudadano**, este nos proporcionará información, no solo de las políticas públicas, sino también de los procesos y resultados de estas, se trata puntualmente del seguimiento. “La contraloría social o ciudadana, como herramienta para auditar y evaluar la implementación de políticas” (Martínez, S.F, p. 3).
- **Los comités o consejos de participación ciudadana**. Estos son mecanismos de intervención en la que los ciudadanos participan de manera directa, son convocados por las instituciones.

Si relacionamos participación ciudadana y políticas públicas, vemos que hay una estrecha relación entre ambos conceptos, pues la participación ciudadana se define como un elemento esencial para influenciar las decisiones políticas, mientras que las políticas públicas son respuestas a demandas elaboradas por la ciudadanía: hay correlación directa entre ambas. (Cubillos, 2017, p.15)

Cuando hablamos de que las políticas públicas son herramientas con las que los gobiernos buscan dar solución a los problemas que golpean a la sociedad, pensamos también que los ciudadanos deberían poder participar en el diseño de esas mismas políticas, al menos en la definición de causas y problemas, su voz y experiencias deberían ser tomadas en cuenta.

Debemos entonces considerar que la formulación de políticas públicas debe tomar en cuenta la percepción que la ciudadanía tiene sobre un problema específico, la percepción ciudadana deja ver con más claridad las causas de los problemas que los afectan de manera directa en su vida cotidiana.

Como menciona Villarreal (S.F) partiendo de la institucionalización de la participación ciudadana, se llega también a los consejos ciudadanos y estos como un instrumento de participación, representan uno de los instrumentos mayormente empleados para formalizar la intervención de actores no gubernamentales en formación de las políticas públicas (p. 40), siempre y cuando sea vinculante la información que parte desde la percepción ciudadana, representan la constitución de un gobierno abierto y

cercano. Ahora bien, para Gorbán (2007), esta primera instancia representa también el acercamiento a un primer diagnóstico de los problemas de diferentes sectores y cuadrantes haciendo hincapié en que, procurando igualdad y horizontalidad necesaria para la formación de las políticas, todos los votos y opiniones valen lo mismo y aportan principalmente a la problematización y la formación de la agenda y dando paso a la formulación de las políticas (pp. 7-10).

Una vez reconocido un problema público es necesario tomar decisiones, para esto los gobiernos recurren al diseño de objetivos, metas y estrategias, la participación ciudadana en esta etapa del proceso suele ser nula, aunque posterior a la consulta de la percepción ciudadana se debería tener la suficiente información para el diseño de las acciones, para Gorbán (2007), cualquier ciudadano debería poder tomar parte en la formulación de propuestas (p. 13) aportando de esta manera a la experticia de los tomadores de decisiones por parte del aparato gubernamental quienes son poseedores de las técnicas y conocimientos requeridos para el diseño de las políticas además del estudio científico que se requiere para el diseño de las líneas estratégicas para los mecanismos de intervención en la esfera pública. Tomando esto en cuenta, el proceso de toma de decisiones y el nivel de participación ciudadana en él dependerá en gran magnitud de las características y gravedad del problema. De la misma manera ocurre durante la implementación, en esta etapa, el grado de participación ciudadana y su incorporación al programa dependerá directamente del contexto y fenómeno que se atiende, la delimitación de la participación, que siempre debe estar presente, será diferente en una política de educación que en una de salud y esta completamente diferente a una de seguridad.

Por su parte, la evaluación, es la fase en que regularmente se puede encontrar un alto nivel de participación ciudadana, esto por parte de los beneficiarios de las políticas, para dar atención a los bienes y servicios o miembros de los sectores de la producción, es aquí donde se plantean las medidas para el perfeccionamiento de la política y la mejora en la toma de decisiones. Para Gorbán (2007) “la cercanía con la comunidad abre posibilidades para la gestión participativa [...], permitiendo alcanzar mayor legitimidad en las acciones emprendidas, así como mejor eficiencia y eficacia en la asignación (de recursos)” (p.18).

1.3.1 La importancia de la percepción ciudadana en la formación de políticas públicas.

Diferentes ciudades en Latinoamérica han implementado mecanismos y metodologías cualitativas que miden la percepción ciudadana y la utilizan como una herramienta para el análisis y diseño de la política pública, por mencionar alguno, tenemos a “*Ibagué: ¿Cómo vamos?*”¹⁰, en este caso Colombiano se echa mano de los indicadores de calidad de vida y percepción ciudadana para el diseño de las políticas públicas, pero al igual que nuestras encuestas nacionales, arrojan números concretos y datos duros, y no se llega a la parte cualitativa de la percepción ciudadana, es decir, las razones que atienden a los números que las encuestas arrojan, por lo que el diseño o perfeccionamiento de las políticas con base en la percepción ciudadana, siguen siendo basadas en números y homogeneidades olvidando que los problemas públicos y la percepción ciudadana que se tiene de ellos, suelen ser heterogéneos, pues convergen diferentes puntos de vista y diferentes son los afectados y las afectaciones por un mismo problema.

Bien, las encuestas que nos ayudan a medir la percepción ciudadana cobran una gran relevancia para la formulación de las políticas públicas, inmediatamente después de ser un mecanismo de participación, debemos comprenderlas también como proyectos estadísticos que nos muestran información precisa sobre el estado de un fenómeno o problema. La implementación de estos mecanismos de recolección de información ayuda sustanciosamente a focalizar y dirigir de mejor manera un política, la conducción de las políticas, es decir, se puede encaminar de mejor manera la toma de decisiones cuando se tiene información que nos acerca o da certeza de las causas de un problema.

Si bien es cierto que la percepción ciudadana no llega a ser participación ciudadana, si es uno de los elementos que deben tomarse en cuenta de la ciudadanía para el diseño de las políticas públicas, es decir, ya que contamos con encuestas de diversos tipos que son realizadas por agencias de prestigio, como es el caso del INEGI en México, estas deben ser consideradas para fortalecer el diseño de las políticas públicas, aunque, no deben ser el mecanismo último por el que se debe considerar la participación de la sociedad civil en toma de decisiones. Son importantes esos datos para la fijación de

¹⁰ Disponible en línea en: <https://ibaguecomovamos.org/wp-content/uploads/2018/01/Boleti%CC%81n-3.-La-percepcio%CC%81n-ciudadana-como-herramienta-de-ana%CC%81lisis-e-insumo-para-la-poli%CC%81tica-pu%CC%81blica.pdf>

objetivos y metas en las políticas y programas, aunque resulte también menester el entendimiento o razones de los números que arrojan las encuestas.

La percepción ciudadana, al final, será relevante para toma de decisiones por diferentes factores, primero nos ayudará entonces a conocer, no solo el status de un problema, sino la posición en que los gobiernos se encuentran ante sus gobernados, esta es una utilidad mucho más política pero que, después de todo, tiene relevancia tanta, que políticas de diferentes naturalezas consideran la generación de confianza por parte de la ciudadanía a las instituciones como un objetivo; seguido de esto ahora sí, la percepción ciudadana, nos ayudará a profundizar de mejor manera y conocer las causas de un problema.

Gómez Rojas (S.F), nos explica que dentro de los elementos a considerar en la construcción de las políticas públicas, se encuentran los ciudadanos en su forma individual, considerando sus “necesidades, percepciones y actividades que desarrollan” (p. 375), es decir, que se debe atender al factor ciudadano desde la individualidad y heterogeneidad, sin restar importancia a los indicadores cuantitativos que nos arrojan números cerrados, se debe prestar especial atención a la diversidad de personas afectadas por un mismo problema público, es de esta manera que, dice, las políticas públicas generan *valor público*.

CAPÍTULO II: MODELOS POLICIACOS

Dentro de las principales finalidades del Estado encontramos la seguridad pública, normalmente los gobiernos implementan políticas de seguridad transversales, lo que significa que serán parte un paquete de políticas en los que también se contempla la educación, la salud y, los últimos gobiernos, dan a estas políticas un enfoque también, de género. Las políticas de seguridad son constantemente diseñadas a partir de encuestas de percepción de la inseguridad, como lo puede ser la Encuesta Nacional de Seguridad y percepción de la violencia. Al mismo tiempo estas pueden ser interpretadas a partir de las teorías que explican las incivildades, pero también aquellas que analizan la vulnerabilidad tanto física como social y que pueden dar un sentido a los números y datos duros que se emplean para diseñar un Política de Seguridad.

Es importante aquí mencionar los modelos policiales que se han implementado, haciendo, principalmente un acercamiento los modelos latinoamericanos y que han sido beneficiosos para sus comunidades y, algunos fallidos, como el modelo de “tolerancia cero o ventanas rotas”, implementado en Nueva York, aunque este no es latinoamericano también implementado en México posteriormente. Referenciar aquellos que, empleando la participación ciudadana como una herramienta en la implementación, dan muestra de que la aplicación de un modelo de policía de proximidad puede, primero, impactar directamente en la disminución de los indicadores de seguridad mediante la prevención del delito y de las conductas delictivas, enseguida, tomando en cuenta los objetivos de cualquier política de seguridad, generar confianza en la ciudadanía ante las instituciones de seguridad y los cuerpos policiales.

2.1. Seguridad Pública

La seguridad pública es uno de los fines primordiales de cualquier gobierno, en cualquiera de sus niveles, trata de evitar los peligros y garantizar la protección a la integridad, física y emocional de los ciudadanos. Los Estados echan mano de la fuerza policial para lograr lo anteriormente mencionado y diversos son los documentos que plasman el compromiso de los gobiernos en cuanto a este tipo de garantías.

Para comprender un poco más la conceptualización de seguridad pública, debemos retomar la Teoría Clásica del Poder de Policía. En ella se pueden observar

diferentes formulaciones teóricas que buscan una adecuada comprensión del sistema normativo y que para el año 2016 Santano y Marcondes abordaron, ellos proponen una “reformulación del poder de policía”, mencionan que la policía ejerce su poder con la finalidad de salvaguardar, pero no para concretar los derechos sociales, es claro, esa parte le corresponde a otras instancias, “la policía es la actividad del Estado que tiene como finalidad la defensa del buen orden de la cosa pública mediante los recursos del poder de autoridad, contra las perturbaciones que las existencias individuales puedan ocasionar” (Mayer, 1950, citado por Marcondes, 2016, p. 102). También debemos hablar del deber general de los ciudadanos, debemos precisar que tenemos un compromiso con el buen orden público, escriben.

Claramente nos encontramos ante una situación de compromiso bilateral en el que las instituciones en conjunto con la sociedad civil deben mantener el orden, pero será solo el gobierno quien, haciendo uso de la fuerza legítima del Estado, mantendrá la paz y el orden mediante las atribuciones y la Fuerza de policía. Ramírez (2002), explicaba que la seguridad pública es una cualidad que prevalece en los espacios tanto públicos como privados donde no existen amenazas que socaven o supriman, dice, los derechos de las personas, en ella existen condiciones que propician “la convivencia, el desarrollo individual y colectivo de la sociedad”, podemos entender entonces que la ausencia de esta cualidad en algún espacio desemboca en la aparición de la Fuerza de Policía que es atribuida por el Estado a las instituciones.

Entonces, la seguridad siendo una finalidad del Estado, debe consolidarse con decisiones y acciones integrales de manera que permitan la redefinición del concepto. La integración de diferentes actores es vital para la consolidación de una política con mayor grado de eficiencia. “El más democrático de los controles de la policía es el que ejerce directamente la comunidad o la sociedad civil. Si la policía es un servicio a la ciudadanía, ésta tiene derecho a velar por su buena prestación” (Lima, 2002, p. 176). Entendemos entonces también que, la seguridad pública es el resultado de la prestación de un servicio estatal, por ende, corresponderá a los usuarios la naturaleza evaluativa del servicio y será a través de la percepción que podremos conocer la calidad de un servicio brindado. Entonces, la seguridad pública al ser un servicio público medible y evaluable, es también perfectible. Entonces, esta actividad del Estado debe consolidarse como una actividad bipartita en que tanto las instituciones a través de los cuerpos policíacos como la sociedad civil deben colaborar para el mejoramiento de las condiciones sociales con carácter civil.

2.1.2. Teoría de la incivilidad

Entonces la percepción de inseguridad es otro tema del que debemos hablar, para ello, recordaremos a Hunter (1978), que nos hablaba de la Teoría de la Incivilidad donde se hace referencia al espacio, es decir, como menciona Buelvas (2019), la percepción de inseguridad aparece en los individuos cuando se encuentran en algún lugar que presenta un claro abandono del Estado, aquellos lugares con características físicas que normalmente nos remitan a una idea de desorden, suciedad y personas que asociamos por su aspecto físico con el crimen, esto llámese prejuicio que probablemente ha sido reproducido por los medios de comunicación, películas y demás, causará, en el individuo una sensación de peligro, una percepción de inseguridad, esto aunque, como lo dice Bissler (2003), no todas las señales de incivilidad representan la existencia de actividad criminal en el lugar.

Entonces, busca explicar el miedo al crimen (Hunter, 1978), partiendo de esto, podemos entender que la percepción de inseguridad, aunado a lo que se mencionó antes, se plantea entonces que la incivilidad es comprendida de manera subjetiva como detonante de actividad delictiva lo que desemboca en la necesidad de la recuperación y rehabilitación de los espacios públicos a través de la política social y, aunque esto no impacta de manera inmediata en los indicadores de prevalencia delictiva si lo harán en aquellos que reflejan la generación de confianza y, sobre todo, será una forma de intervención social que permita la mejora de las condiciones de vida.

A partir de esta teoría y con trabajo a ras de suelo, los tomadores de decisiones pueden identificar las demarcaciones territoriales en que se requiere la intervención pública y que pueda mejorar los indicadores que, a partir de la percepción ciudadana, reflejan un alto grado de inseguridad.

De esta manera encontramos entonces que esta teoría tiene gran relación con la percepción ciudadana e incluso explica y fundamenta mecanismos de recolección de ésta como las encuestas de victimización y de seguridad urbana que en México realiza el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI). Se entiende entonces que, la manifestación de conductas inciviles denota la gran necesidad de la intervención pública ante la posible aparición de conductas delictivas, es decir, prevención del delito.

2.1.3. Teoría de la victimización.

Posteriormente encontramos la teoría de la Victimización que como explican Garofalo (1979) y posteriormente Buelvas (2019), se refiere al miedo que pueden presentar los individuos, o más bien, son los efectos psicológicos que presentan aquellos que han sido víctimas de algún crimen o lo han presenciado, es decir, aquellas personas que saben de cierto los crímenes a los que se está expuesto, tienen una percepción mayor de la inseguridad y un miedo al crimen fundamentado en hechos reales, a diferencia la teoría de la incivilidad donde el miedo al crimen se fundamenta en supuestos.

De la misma manera que la teoría de la incivilidad, esta también puede explicar y fundamentar los instrumentos empleados para la formación de las políticas públicas en los que se reflejan datos estadísticos que darán pie a los objetivos y metas de las intervenciones gubernamentales ante problemas de inseguridad.

2.1.4. Teoría de la vulnerabilidad física

Finalmente encontramos la teoría de la Vulnerabilidad Física (Bissler, 2003) donde se entiende que los individuos sentirán miedo del crimen considerando, subjetivamente, sus capacidades físicas, “se basa en un estado emocional subjetivo donde se tiene la idea de no ser capaz de hacer frente a un delito” (Buelvas, 2019), claramente refiere a las personas cuya complexión física sea considerada, por sí mismo, como un sinónimo de debilidad, aunque esta teoría aplica también, y es por eso que no podríamos asegurar que es cuestión subjetiva, a las mujeres, que se saben vulnerables e inseguras de poder contener un ataque, no porque sean débiles, sino porque tienen más depredadores.

Adicionalmente hablaremos de la teoría de la vulnerabilidad social, y esta refiere no tanto a la percepción del crimen como la capacidad de reponerse de ellos, pues aquellos con condiciones sociales desfavorables, explica Skogan (1981, p. 272), tendrán una menor capacidad para defenderse o reponerse de algún crimen, por lo que entonces sí, habrá un miedo al crimen, pero fundado más en miedo a perderlo todo mientras aquellos pertenecientes a clases sociales altas o económicamente favorecidas fundarán su miedo en el supuesto de ser un blanco seleccionado por el crimen debido a su capacidad económica, por esta razón podríamos ubicarlos de una mejor manera en la teoría de la victimización, ya que parte de un supuesto pero muchas veces basado en una realidad.

Bien, sabemos ahora que el Estado mediante la seguridad pública trata de proteger y salvaguardar la integridad de los individuos, entonces, la seguridad Pública es una cualidad de la que deben gozar los individuos y esta debe ser garantizada por los gobiernos mediante Políticas Públicas y estrategias, pero como ya antes lo mencionamos, hay diversos documentos que al Estado le atribuyen la fuerza y su uso legítimo, pues aunque esta tesis busca ser abordada desde las ciencias sociales, es inevitable mencionarlos, ya que el Estado no puede garantizar la seguridad sin estar fundamentada en la norma.

En primera instancia debemos mencionar el Artículo 21¹¹ de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, donde también se define a la Seguridad Pública como:

La seguridad pública es una función del Estado, 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. [...] La seguridad pública comprende la prevención, investigación y persecución de los delitos. [...]

Como bien lo expone Fernández (2002), es parte esencial del bienestar de una sociedad, la seguridad, y el Estado debe generar las condiciones necesarias que permitan a los individuos desarrollarse y desarrollar sus actividades cotidianas, es menester mencionar, que el Estado debe, mediante acciones de gobierno, generar la confianza en los individuos de que su vida como su patrimonio se encuentran fuera de todo peligro, daño o riesgo, pues de no suceder esto, serán los propios ciudadanos quienes agoten sus recursos en defensa de sus patrimonios, derechos, integridades.

2.2. Políticas públicas para la seguridad

Garantizar seguridad a la ciudadanía es una de las principales tareas de los gobiernos, generar las condiciones necesarias para cada lugar contemplando la diversidad y diferencias que se pueden observar de un lado a otro, un reto, esto último es

¹¹ Disponible en línea en: Cámara de Diputados. (S. A). *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. Secretaría General, Secretaría de Servicios Parlamentarios http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf_mov/Constitucion_Politica.pdf

una tarea difícil, pero necesaria, recordemos que no podemos dar soluciones homogéneas a problemas heterogéneos, es por ello que las políticas de seguridad deben considerar en su diseño las características y contextos de todos y cada uno de los lugares en los que buscan impactar.

De igual manera diremos que, ante la búsqueda de la heterogeneidad de las políticas de seguridad, se debe acudir a la atención de los problemas desde su causa, en esto cobra especial relevancia la inclusión de la percepción ciudadana para darle un “*valor público*” a la política pública pues,

La seguridad no se limita a un problema de estadísticas de los delitos de mayor impacto, puesto que ésta no se puede definir solo en función de la criminalidad y el delito; Trabajar en pro de la seguridad ciudadana no se limita a un aumento del pie de fuerza de las agencias de seguridad, defensa, inteligencia y justicia del Estado, y; realizar acciones en pro de la seguridad ciudadana no es una misión exclusiva de la fuerza pública, representada en las agencias de policía, defensa e inteligencia del Estado (Gómez Rojas, S.F, p. 372)

Cano (2009) hace una muy buena síntesis¹² donde desglosa los principios de la policía, los mecanismos de poder propuestos por Michael Foucault y que este identificaba como “jurídicos legales, disciplinarios y de seguridad”, dice, las técnicas y los dispositivos de seguridad se integran por al menos cuatro rasgos, con el primero de ellos se busca estudiar los espacios de seguridad, es decir, con estos lo que se busca es identificar el problema, algo parecido a lo que antes abordamos como problematización; segundo, es el tratamiento de lo aleatorio, en tercer lugar identifica las formas de normalización que son específicas de la seguridad y por último la correlación entre las técnicas de seguridad y la población.

La implementación de los mecanismos de seguridad corresponde claramente a los gobiernos por ello los dispositivos de seguridad de Michael Foucault que desenmaraña Cano (2009), aborda las técnicas de normalización y nos dice que el mundo jurídico se situará al margen cubriendo la función de la normalización disciplinaria, acuña entonces

¹² Disponible en línea en: Cano Cabrera, Arturo Augusto (2009). *Reseña de "Seguridad, territorio, población" de Michel Foucault*. Estudios Sociológicos, XXVII (81), 1073-1081. [Fecha de Consulta 4 de abril de 2021]. <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=59820678009>

términos como “caso, riesgo, peligro y crisis”, para los que dice, “serán utilizados para reproducir, por medio de la técnica, las normalidades más desfavorables”, hace también hincapié en que la seguridad hará solo distinción entre lo normal y lo anormal, dando entonces cabida a una relación de obediencia entre la voluntad del soberano y la de los sometidos para “hacer creíble la intervención de quien gobierna, como necesaria y suficiente”.

Claramente habla el autor antes referido de métodos de dominación, y no podemos hablar de esto sin mencionar a Max Weber (1922), quien nos habla de los tipos de dominación y las formas de legitimidad, identificando tres modelos, racional, tradicional y carismático, centrándonos por ahora solo en el sentido racional de la dominación, nos dice “en el caso de la autoridad legal se obedecen las ordenaciones impersonales y objetivas legalmente estudiadas y las personas por ellas designadas, en méritos, éstas, de la legalidad formal de disposiciones dentro del círculo de su competencia” (p. 172), es decir, este modo de legitimación se centra en la creencia de la legalidad y del orden, de la concesión que hacemos los ciudadanos a los gobernantes para tomar decisiones que después debemos acatar, discrepando un tanto a lo que mencionaba Cano (2009) respecto a Foucault, donde podemos observar un claro panorama de dominación a través de la infundación del miedo para conseguir obediencia.

Con esto no se quiere decir, tampoco se niega, que las Políticas Públicas que se diseñan para la seguridad, sean un método de dominación o legitimación, para esto último está la evaluación, sino que las políticas surgen, como los métodos de dominación y legitimación, a raíz de la observación de un conflicto de desobediencia, muchas veces civil, que desemboca en la necesidad de implementar mecanismos que ayuden a mitigar los estragos derivados de la incidencia al crimen.

Weber (1922) nos explica que la dominación legal descansa en diferentes ideas que se entrelazan, primero menciona que es un derecho pactado u otorgado de manera racional y que pretende sea respetado por los miembros de una sociedad de manera que aquellos que incumplan las normas establecidas y consensuadas puedan ser sometidas al escrutinio público debido a que las consecuencias de incivilidad derivan en costos sociales públicos, por tanto, el que obedece, menciona Weber, solo lo hace en tanto se sabe miembro de una sociedad, que obedece al derecho y a la razón de saberse sometido a la norma del soberano.

Es aquí cuando nos podemos preguntar ¿son las políticas públicas de seguridad un método de dominación? Pues en esencia creemos que no, las políticas públicas son herramientas que las instituciones emplean para tratar de increpar en algún conflicto, buscan soluciones o son, per se, soluciones puntuales. De las políticas de seguridad no podemos decir otra cosa más que, bajo la misma conceptualización de herramientas, son aquellas que buscan impactar directamente en los indicadores de criminalidad, sí que hay métodos de dominación ligados o que sustentan a las políticas, pero no es el fin de la política pública.

Las políticas públicas buscan solucionar problemas, no buscan regular el comportamiento de los individuos como si lo hacen las leyes, constituciones, reglamentos y demás, aunque las políticas públicas estén sometidas a mecanismos de regulación, estas no lo son. Entiéndase entonces por Políticas Públicas de Seguridad como aquellas acciones con las que los gobiernos tratarán de dar cumplimiento a una de las tareas que, como menciona Corona (S.F, p.13), resultan más significativas para las organizaciones y que buscan generar efectos, a través de conocimientos, “resultado de las prácticas institucionales y organizacionales”, e impactar directamente en los indicadores que reflejan la incidencia del crimen.

Al principio del presente título mencionábamos y ahora lo retomamos, evocando a Romero (2003), que en las ciudades se da una gran diversidad y heterogeneidad social, económica, cultural y política, por tal motivo, constituyen estas espacios donde se pueden potenciar los conflictos y que puede ser la violencia un efecto de las relaciones e interacciones sociales que se pueden solucionar con una política pública, pero debemos entender también, que a mayor diversidad y mayor espacio, es decir, a mayores niveles gubernamentales, los problemas pierden homogeneidad, lo que no quiere decir que en demarcaciones primarias como lo son los municipios, los conflictos sean completamente homogéneos, por tanto las soluciones no deben serlo tampoco.

Yáñez nos menciona tres etapas para que las políticas públicas de seguridad en los municipios tengan una transformación positiva; primero menciona que en acción conjunta, órdenes sociales y autoridades municipales, deben elaborar un Programa Municipal de Prevención del Delito, con base en un objetivo conjunto, los problemas y causas de inseguridad así como sus posibles soluciones, debe haber, objetivos, metas y compromisos así como la definición concreta de indicadores y

responsabilidades; segundo, que las evaluaciones a los programas deberán ser cuatrimestrales, puntualmente hablando del programa de seguridad municipal, que se debe dar seguimiento, detectar avances así como identificar también los problemas del programa y sugerir medidas de corrección, menciona que es importante considerar el impacto social tanto, como la opinión ciudadana y vigilar constantemente el comportamiento de los indicadores y; tercero, la evaluación anual, costos, acciones, resultados de la implementación, cumplimiento de objetivos y metas, todo debe evaluarse para tomar decisiones y considerar si los problemas están siendo abordados de la mejor manera y si los dineros públicos se están inyectando en la variable correcta. (S.F., p. 489-490)

2.3. Importancia de las policías

La importancia de contar con una policía confiable tanto en sus funciones como en sus capacidades y su trato hacia la sociedad civil, aunque los cuerpos policiacos deben intervenir como un último recurso para salvaguardar la integridad tanto física como económica de los ciudadanos, estos últimos normalmente no suelen confiar en los uniformados.

Benítez Manaut (2014) nos comenta "*Los Seis Modelos Policiacos en México*¹³", en donde ubica en un nivel intermedio a las policías civiles profesionalizadas, con lo que se propuso en algún momento el mando único y la profesionalización de las policías municipales. Por último encontramos, como consecuencia de las crisis de seguridad y de la poca confianza que los civiles depositan en los oficiales, se desarrollaron las "policías comunitarias", esto principalmente en las comunidades rurales e indígenas, que aunque, como lo menciona Manaut, mal armadas, mal instruidas y con nulo adiestramiento, sustituyen, en algunos lugares, a los cuerpos policiacos de los municipios por sus actos de corrupción, aunque estas, por su naturaleza, no están contempladas por la constitución.

¹³Disponible en línea en: chrome-extension://ohfgljdgelakfkefopgklcohadegdpjf/https://www.casede.org/PublicacionesCasede/Atlas2016/Ra ul_Benitez_Manaut.pdf: 14/11/2020, 12:40 hrs.

Mientras tanto, Escalante (2011), comenta que “la intervención de las fuerzas federales en tareas de seguridad pública se da como respuesta a una crisis del poder municipal¹⁴”, en particular, dice, de la policía municipal, lo que ha llevado a varias ciudades del país a desmantelar las policías municipales y llevar a cabo su reestructuración, esto pasa, sabemos, principalmente en las ciudades donde el crimen organizado tiene presencia y gran fuerza, tal pareciera que ante más coexistencia de los cuerpos policiacos en México se detonan más conflictos y no que la aparición de las policías es para contrarrestar las condiciones de seguridad.

Por otro lado, Yáñez (S.F., p. 481), nos explica que el trabajo policial preventivo tiene una naturaleza administrativa y es su “función especial velar por el respeto y prevenir las faltas a los reglamentos y bandos municipales”, entonces de esta manera, el “Estado y los municipios combatirán las causas que generan la comisión de delitos y conductas antisociales”, de esta manera es como nace la necesidad de un principio jurídico y social para generar políticas, programas y acciones.

Yáñez (S.F., p. 487) menciona también el principio lógico de la prevención, y nos explica que esta es la preparación contra “daños futuros no seguros” y que se basan en la probabilidad que, a su vez, claro, encuentran fundamento en el análisis de datos y estudios de indicadores, para de esta manera definir las acciones y las estrategias a seguir, así como la manera en que se hará uso de los cuerpos policiales.

2.4. Modelos o enfoques de policía

Garay (2022), nos explica que existen seis modelos o enfoques de actuación policial, el primero de ellos es el “**gubernativo**”, que es un modelo de origen francés, si bien el objetivo de este modelo también es la preservación del orden y el respeto a los derechos de la ciudadanía, también se caracteriza por generar nula relación y comunicación con la sociedad civil. Menciona además que, estos modelos organizacionales suelen ser centralizados, jerarquizados y militarizados (p. 5). Tomando en cuenta que se trata de un modelo surgido a partir de la revolución francesa (posterior a 1799), este modelo se caracteriza por perseguir a grupos disidentes, organizaciones o grupos que suelen representar alguna resistencia al régimen establecido. Aunque como

¹⁴ Fernando Escalante, “Homicidios 2008-2009. La muerte tiene permiso”, Nexos, núm. 387, enero de 2011. < <http://www.nexos.com.mx/?p=14089>>.

todo modelo policial su permanencia y continuidad dependerá también del sistema político y del régimen mismo.

El segundo modelo es el “**profesional**”, este data del siglo XX y se instauró por primera vez en EE. UU. y es el resultado del rompimiento con el modelo gubernativo, como su nombre lo indica, bajo este modelo se inicia el proceso de formación policial, tanto físico, estratégico e intelectual. Representa este modelo también el inicio de los trabajos para identificar el modus operandi de la delincuencia, y comienza con el estudio del comportamiento de los criminales. Este modelo se caracteriza entonces por su apego a la legalidad y la legitimación profesional así, la institución policial, menciona Garay (2022) pasa a convertirse en un “instrumento respetuoso del orden público” (p. 8) aunque, este modelo, como consecuencia de su apego a la legalidad y la profesionalización, sigue sin generar vínculos con la sociedad civil, mismos que pueden resultar estratégicos.

El tercer enfoque policial que Garay (2022) nos expone es el “**comunitario**”, este surgió en el siglo XIX en Inglaterra, este modelo afirma que las policías forman parte de la sociedad por tanto los ciudadanos deben estar también al servicio de la comunidad, de esta manera se deja como cimiento para próximos modelos que, el éxito de los cuerpos policíacos necesariamente requiere de la participación y apoyo de la comunidad. Aquí, por primera vez se plantea que la actividad policial debe ser considerada un servicio público que sirva para resolver conflictos de manera alternativa al uso de la fuerza y, así, minimizar daños. “Proveer al ciudadano de un servicio de seguridad, supone que con ello se despoja a la policía de una posición de poder o superioridad” (Garay, 2022, p. 9)

Por tanto, este modelo, considera ya como un necesario la participación ciudadana en el diseño de estrategias que se vinculan a la seguridad pública y a la preservación del orden constituyendo un diálogo y contacto de la policía con los miembros de una comunidad al mismo tiempo que toman parte del control. Como todos los modelos, encuentra obstáculos, pues este requiere de un proyecto de largo plazo en el que se debe promover la cultura de la participación. A diferencia de los modelos anteriores, este modelo no requiere solo de voluntad política o gubernamental, sino que requiere también la voluntad social. Hay que precisar que es este modelo el antecedente natural del modelo de proximidad que se atiende adelante.

Como planteamiento de que la seguridad ciudadana encuentra su centro en el individuo y su bienestar, se tiene el Modelo de Policía Comunitaria (MPC). Este modelo

identifica el derecho a la seguridad y a la participación de los individuos para lograrla. “Este modelo permite generar lazos sólidos con la ciudadanía para desarrollar programas y acciones colaborativas de coproducción de la seguridad, al mismo tiempo que concilia la acción preventiva, la reactiva y el respeto por los derechos humanos” (Guzmán, S.F., p. 12), se tiene entonces que busca dar un cambio al pensamiento policial tradicional, este se encuentra normalmente en el sentido autoritario y aislado de la sociedad, como lo explica Guzmán (S.F), se deben construir instituciones modernas, intervenir las instituciones para que sean “democráticas, fuertes abiertas y de control ciudadano”, para ello se propone entonces en este modelo, el replanteamiento de la cultura policial por alguna que promueva la cooperación comunitaria y que los uniformados puedan entenderse como parte de la comunidad generando mayor aceptación y confianza por parte de la sociedad civil.

Entonces, el MPC plantea la existencia de la horizontalidad en las instituciones policiales, esto permitiría tener mejores relaciones con diferentes instituciones de gobierno y diferentes tipos de organizaciones civiles que permitan “sumar esfuerzos para realizar proyectos que respondan a las necesidades de la zona de implementación” (Guzmán, S.F., p. 16), entonces, la policía comunitaria no se enfoca solo en dar apertura a la participación de la sociedad civil, sino que también promueve la participación con otras instituciones que promuevan la seguridad, la prevención y la convivencia de las comunidades intervenidas.

Partiendo entonces de la idea que el modelo hace de los ciudadanos actores involucrados en la consecución de los objetivos de seguridad, tenemos también que la falta de consenso entre los actores propicia el fallo de las Políticas Públicas, esto incluye a las de seguridad. Es importante precisar que, plantear la idea de fortalecer a los cuerpos policíacos no supone darle más poder a las instituciones de seguridad, sino, lo que atañe a esta idea, es fortalecer los lazos con la sociedad civil a partir del modelo de un modelo que permita la cercanía de ambas partes.

El siguiente, es el enfoque basado en el “**orden o de tolerancia cero**”, data de 1994 y fue implementado por Rudolph Giuliani en la ciudad de Nueva York, este modelo considera que que la eficacia de la lucha contra la delincuencia se relaciona con un actuar estricto ante cualquier alteración del orden o conductas que molesten o intimiden a la población en los espacios públicos (Garay, 2022, p. 13), es decir, la policía debe perseguir de la manera más estricta cualquier conducta que se considere disruptiva y defender así

los derechos de “los ciudadanos de bien”, este modelo no considera de manera alguna la cercanía de los cuerpos policíacos con la sociedad civil. Ruiz (2003) lo concibe como un modelo inmunológico americano, donde se menciona que la comunidad debe generar sus propias defensas.

Cinco, **Enfoque basado en la solución de problemas**, encuentra sus orígenes a mediados del siglo XX por Hernan Goldstein. Este modelo tiene como principio la recabación de información para la atención de incidentes, es decir, trata de localizar el foco principal del problema, busca atender las causas que generan el fenómeno de la inseguridad. De manera estructural y ordenada lo hace de la siguiente manera, recopila y analiza información, establece el problema, determina la causa y precisa los recursos para su atención. Aquí se presenta por primera vez la idea de que no siempre la respuesta policial es la adecuada para solucionar conflictos incluso cuando estos culminan con actividad delictiva pues “insistir en mantener la respuesta exclusivamente en el ámbito policial, cuando esta no va a ser efectiva, es perder el tiempo” (Garay, 2022, p. 22). Nuevamente, encontramos aquí a un antecedente más del modelo de proximidad.

El último modelo que expone Garay (2022), no el último que se expone aquí, es el de **policía guiada por la inteligencia**, que fue presentado por la Association of Chief Police Officers en el año 2000. No es el más moderno, pero sí el que trajo consigo el empleo de las tecnologías para la recabación de grandes cantidades de información y su procesamiento para el combate eficaz y eficiente en la lucha contra la delincuencia. El modelo plantea diferentes técnicas para mejorar en el combate al crimen, primero la investigación de cada tipo delictivo en un nivel territorial delimitado (cuadrantes), después, se establecen vínculos entre los delitos y se estudia el modus-operandi de los infractores, seguido de esto, se identifican los perfiles de los autores así como también los lugares en que aparecen de manera más concentrada los delitos y, finalmente, se implementan tecnologías de información. Este enfoque hace énfasis tanto en el cumplimiento de la ley, el castigo la prevención del delito.

Por último, el enfoque policial más moderno es el **modelo de policía de proximidad**, este resulta ser un híbrido del modelo comunitario y el enfoque basado en la solución de problemas, aunque hecha también mano del enfoque de policía guiada por la inteligencia.

Este que ha sido retomado por algunos gobiernos de diferentes niveles, entre ellos el Gobierno de México, algunos lo identifican por el concepto de policía de barrio, en este modelo se propone una metodología de trabajo que esté estrechamente relacionada al conocimiento, principalmente conciencia social, y que contribuye al acercamiento entre la policía local, puntualmente en su trabajo de campo, y una convivencia de esta con la ciudadanía (Herrera, 2012, p. 1), se identifican aquí cuatro aspectos fundamentales para que el modelo funcione; primero, dice, se debe tener el conocimiento empírico tanto del territorio como de su entorno, es decir, como se mencionó antes, dotar a los cuerpos policiales y a las instituciones de seguridad, de la información necesaria acerca de las comunidades que se buscan intervenir; segundo, se deben desarrollar los indicadores que permitan medir la evolución del programa o modelo a implementar; tercero, “formación específica a agentes de barrio”, esto es, dotar a los elementos uniformados de las capacidades, no solo tácticas, sino que deben ser preparados para afrontar situaciones sensibles, es decir, deben ser conscientes y humanos, preparación en Derechos Humanos (DH); cuarto, “fomento de la transversalidad en el trabajo”, respecto a esto, el modelo se refiere a la corresponsabilidad que debe existir entre la ciudadanía, los cuerpos policiales y las instituciones en la consecución de los objetivos de seguridad, dice, Herrera (2012), “debe establecerse un contacto permanente y una comunicación continua entre la policía y la ciudadanía.

Entonces, el modelo de Proximidad Policial sugiere que se permita a la comunidad formar parte y participar en la determinación de los problemas tanto como en la solución de estos. El modelo de proximidad se acerca a lo que conocemos como el modelo de Policía Comunitaria, tanto así que es denominado o conocido como la policía de barrio.

Ruiz¹⁵ (2003) comenta que las políticas públicas de seguridad en algunos países, principalmente latinoamericanos, se han diseñado para mitigar o aminorar las amenazas a la seguridad ciudadana. Como Ruiz menciona, existe un debate entre lo preventivo y lo represivo, entendemos también que este tipo de diferenciación variará inminentemente de un tipo de gobierno a otro, y de un nivel de gobierno municipal a uno más alto. Él mismo nos ayuda a entender como no todos los países, dentro de su pluralidad, comprenden y conciben de la misma manera a la prevención, aunque también podríamos considerar que

¹⁵ Ruíz, J. C. (2003). *Policía Exitosa, Policía indolente: nuevas tendencias en Seguridad Ciudadana*. Ed. Universidad del Rosario <https://revistas.urosario.edu.co/index.php/desafios/article/view/6097>

las políticas de intervención en seguridad se tendrán que adaptar a las condiciones y el contexto del lugar en el que se quieren implementar, pues, en un lugar con una fluencia grande del crimen, donde en un principio las políticas de prevención no estuvieron o no dieron resultados se tendrá que pensar en políticas, tristemente, más enérgicas.

Ruiz (2003) hace la comparativa y expone que mientras en Estados Unidos la política de seguridad se emplea de una manera disuasiva, en Europa da pasó a la solidaridad, un poco lo que se plantea en actual gobierno mexicano, mientras que ciudades como Bogotá en Colombia, la prevención se fundamenta en el control.

Bajo este contexto, se menciona que existe un debate entre la prevención y la represión, en la lectura antes mencionada de Ruiz, se describe que dicho debate encuentra su origen en los países desarrollados, pues ahí, donde cuentan con policías de élite, se privilegia orden público antes que la seguridad e integridad del ciudadano promedio, tanto que, como recordamos uno entre muchos casos, un agente policial en Minneapolis, EE.UU., dio muerte a un hombre afroamericano sospechoso de un delito menor, debido al uso excesivo de la fuerza con la que George Floyd encontró la muerte en manos de un policía. Aunque bien es cierto que las técnicas de sometimiento y combate deben ser inherentes a un policía, también lo debe ser la sensibilización y capacitación en derechos humanos.

2.4.1 Experiencias exitosas. BID- intervenciones internacionales¹⁶

Frühling (2012), escribió para el Banco Interamericano de Desarrollo acerca de la eficiencia de las políticas públicas de seguridad en algunas ciudades de América Latina y el Caribe, mediante un riguroso análisis científico realizado por la mencionada institución, encontró, entre diferentes tipos de intervenciones, que aquellas en las que el responsable de las acciones era la policía, los indicadores llegaban a tener una disminución de hasta 63%.

¹⁶ Disponible en línea en: Frühling, H. (2012). *La eficacia de las políticas públicas de seguridad ciudadana en América Latina y el Caribe: Como medirla y como mejorarla*. Ed. Banco Interamericano de Desarrollo (BID). <https://publications.iadb.org/publications/spanish/document/La-eficacia-de-las-pol%C3%ADticas-de-seguridad-ciudadana-en-Am%C3%A9rica-Latina-y-el-Caribe-Como-medirla-y-como-mejorarla.pdf>

Frühling detalla que aquellas operaciones policíacas donde se orienta la vigilancia a la solución de problemas, como es el caso puntual de la Operación **Ceasefire**, en Boston:

Pretendía disuadir la violencia relacionada con las pandillas y perpetrada con armas de fuego. Un análisis de los homicidios antes y después de la intervención basándose en datos de series temporales, dirigido por Braga y sus colegas encontró una disminución estadísticamente significativa de 63% en el promedio mensual de homicidios juveniles en Boston. (Frühling, 2012, p. 9)

Aunque solo por mencionar un dato, los sueldos básicos a policías en el vecino país del norte ascienden a 61,270 dólares al año, poco más de 1 millón 200 mil pesos mexicanos, según los datos del Bureau of Labor Statistics of US¹⁷.

Así mismo menciona que aquellos programas en los que se focaliza la vigilancia policial en “los puntos calientes”, es decir, las evaluaciones de experimentos cuyas intervenciones de vigilancia se centraron en estos puntos demostraron más efectividad que los patrullajes aleatorios preventivos de la policía. (p. 9)

2.4.2 Experiencia exitosas. Bogotá, Colombia

Para el año 2012, en Colombia, la ciudad de Bogotá, relata Escobar (2012), fue sometida a un programa de reordenamiento social donde se le pidió a los cuerpos policíacos tuvieran la menor participación posible, debido a que se buscaba reordenar el actuar de los jóvenes que se encontraban ligados a grupos criminales, la intervención fue directamente a los barrios desfavorecidos, con altos índices de homicidios y violencia derivada del uso y comercio de drogas, donde las carencias de las personas los obligan a involucrarse en actividades ilegales. Claramente que el programa no entregó resultados positivos, pero sí que redujo los enfrentamientos entre uniformados y civiles.

Entre las conclusiones y recomendaciones que se arrojaron posterior al análisis de datos se encuentran; primero, entregar educación gratuita a todos los niños, así como implementar programas de alfabetización para adultos, se entiende que una de las principales causas de la violencia en la zona es la evidente desigualdad que presentan las

¹⁷ Disponible en línea en: Oficina de Estadísticas Laborales de EE. UU.
<https://www.bls.gov/news.release/ocwage.nr0.htm>

personas de estos barrios con otras zonas de la ciudad; segundo, que se debe expandir el criterio de selección de programas y beneficiarios, esto para ampliar el acceso a la asistencia pública; tercero, aumentar los programas ofrecidos por la Secretaría de Integración Social, principalmente aquellos que tratan niños y jóvenes en riesgo o que son prospectos potenciales a, considerando sus condiciones socioeconómicas, incurrir en el delito, y; cuarto, se debe incrementar la cobertura de los servicios básicos públicos debido a que “aquellas políticas que combaten el deterioro urbano enfocándose solamente en la recuperación física de los barrios, en vez de mejorar la condición de los residentes de estas comunidades, están simplemente desplazando la violencia hacia otras comunidades.” (Escobar, 2012, p.81)

2.4.3. Experiencias exitosas: Enfoque de policía de proximidad

Lima (2002) explica que el Estado mexicano centra sus actividades, en torno a la seguridad, a fortalecer las estructuras formales del Estado. Las principales decisiones que se toman son alrededor del aumento de penas y de la aplicación de fuerza del Estado con la finalidad de salvaguardar el orden y la paz mediante la coacción, sin embargo, deja de “preocuparse por preservar la integridad y los derechos de las personas, principio que para darse requiere de una probabilidad de la aprobación general de las normas emitidas, es decir, de preservar el consenso” (Lima, 2002, p.170). Las políticas públicas de seguridad requieren, cada vez con mayor medida, una capacidad de reacción coordinada en la que intervengan diferentes actores, gobierno y sociedad civil, esto con la finalidad de cumplir con las necesidades sociales y el diseño de políticas públicas que comprendan la violencia y la criminalidad como un problema diverso y de la misma manera se atienda. Es necesario mencionar, que las crecientes olas de inseguridad y el actuar gubernamental frente a ellos, genera un malestar social y gran desconfianza ante las instrucciones y los cuerpos policiales, respecto de esto, Lima (2002) explica precisamente que hay una fuerte ira pública, que se alterna con apatía y poca participación ciudadana, desembocando, precisamente, en desconfianza y no en respeto por la ley (p.170).

Lima (2002) afirma que “el más democrático de los controles de la policía es el que ejerce directamente la comunidad o la sociedad civil. Si la policía es un servicio a la ciudadanía, ésta tiene derecho a velar por su buena prestación” (p. 176), es decir, y como hemos expresado anteriormente, la sociedad debe intervenir en el ciclo de las políticas que se presentan con la finalidad de prevenir la delincuencia, con regularidad vemos, por ejemplo en los planes de desarrollo, que se propone la participación ciudadana en las

etapas de seguimiento y evaluación de las políticas, más no en fases de diseño e implementación, lo correcto es entonces, que se tome en cuenta la opinión pública en estas fases, lo que permitiría a los tomadores de decisiones comprender de mejor manera el problema desde su origen, porque solamente con una sociedad participativa, opinando acerca de los temas de interés, se podrá conseguir una policía que responda a las expectativas de una sociedad democrática (p. 177)

Los mecanismos y herramientas para la participación vienen en diferentes formatos, evidentemente que se deben adaptar a las condiciones de las comunidades y al nivel fase en que se busca la participación social, por ejemplo, explica Lima (2002, p. 184), el caso de Bélgica, en el que se elaboraron contratos sociales con las ciudades y el ministerio, es importante mencionar que con esto se acercan dispositivos y métodos de trabajo con los cuales se implementa la participación en el diagnóstico, inspección técnicas de asociación, gestión y evaluación, el resultado, incremento en la confianza que se tiene de las autoridades. El escenario en México es ideal para trabajar en el fortalecimiento de las relaciones, no solo institucionales, sino de las instituciones con la sociedad civil, promoviendo la participación en distintas fases de las políticas de seguridad, teniendo siempre en cuenta los problemas que se enfrentan.

La prevención del delito antes que la represión son las demandas sociales respecto de la seguridad, para lo que se requiere de su participación, “la ciudadanía ha solicitado participar con las instituciones de seguridad en la prevención del delito” dice Ortiz Millán (2021, p. 218), pues es la ciudadanía y miembros de las comunidades quien conoce los lugares en que se concentra la delincuencia, por tanto claro que tiene concibe la forma en que deben intervenir las comunidades, ya que, además de conocer y observar a diario la situación de violencia y criminalidad en su comunidad, es también conocedor de las carencias, en caso de que las tenga, en la población.

Ortiz, en 2021, ha hecho lo propio, con el Programa Sectorial de Seguridad y Protección Ciudadana 2020-2024, dependiente y presentado en el PND 2019-2024, con un análisis al programa encuentra la vitalidad y relevancia de la participación ciudadana para la consecución de los objetivos de seguridad, encontrando que hay diversos modelos homologados, planes y programas en los que participa la ciudadanía, y que al ser aplicados por las corporaciones policiales, permiten evaluar a las instituciones de seguridad pública y sus resultados, los resultados, los podemos observar en la Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre la seguridad (ENVIPE) y la Encuesta

Nacional de Seguridad Pública Urbana (ENSU), una confianza mayor al 60% ante las instituciones de seguridad y cuerpos policiales federales.

Enríquez (2018), nos habla del programa “Juntos más Seguros”, este es un programa de intervención comunitaria en los Barrios del Cerro la Pólvora, en Chile, una iniciativa dirigida a los barrios priorizados de aquel país, importante la comparación ya que existen similitudes con el contexto mexicano y el intento por consolidar un modelo de proximidad, o también llamado, policía de comunitaria, este programa está dirigido a comunidades en condiciones vulnerables y que presentan actividad delictiva en sus pobladores, que busca disminuir los factores causantes de la violencia, delincuencia e incivildades de la población. Además, busca también tener un mayor control policial y fortalecer la cohesión social. La participación ciudadana es por tanto el pilar de la política y acciones de seguridad para las comunidades.

Sin duda uno de los casos con mayor proyección de la policía de proximidad que se ha implementado en México es la “Policía Vecinal de Proximidad” implementado en el municipio de Nezahualcóyotl, Estado de México, la política tiene como objetivo principal atender las conductas delictivas de manera temprana fomentando con los habitantes, soluciones a las problemáticas de seguridad y convivencia del municipio. El modelo se implementó a partir del año 2004, aunque fue suspendido y en 2013 lo recuperó la Secretaría de Seguridad Ciudadana de Nezahualcóyotl, el diseño contempla los 15 sectores en los que se encuentra dividido el municipio y en los que se distribuye de manera equitativa el estado de fuerza policial. De los 15 sectores se desprenden 90 cuadrantes a los que se les asignó una patrulla y un teléfono móvil de línea directa a la patrulla en cuestión, de esta manera se crean **canales de comunicación** con los vecinos y los cuerpos policiales. (DGSC, 2019)

Es importante comprender a las comunidades, colonias y barrios como la unidad mínima de análisis antes de implementar un programa de seguridad pública, y aunque en el caso anterior se habla claramente de una municipalidad, cabe precisar que el modelo de proximidad comprende a la inseguridad como un problema amplio el cual puede obedecer a diferentes causas. Recuperar la confianza de la ciudadanía y mejorar la relación de esta con la policía, son algunos de los principales intereses de los gobiernos al implementar políticas públicas para la seguridad, es por ello por lo que se debe contemplar la participación ciudadana en el ciclo de políticas.

La participación ciudadana permite mejorar la convivencia comunitaria, además que se disminuyen los factores que promueven el desarrollo de las conductas de riesgo en una población, mientras tanto, el modelo cercano y la apertura de canales de comunicación entre la ciudadanía y las instituciones de seguridad permite un mayor control policial y de la actividad delictiva, por tanto, se mejoran las condiciones de seguridad en un espacio público.

Aún queda camino por recorrer, dice Enríquez (2018, p. 100), respecto de la participación ciudadana en el terreno de las políticas de seguridad, sin embargo, aplicar políticas con un enfoque participativo, logra disminuir las sensaciones de inseguridad y aumenta en confianza y cohesión social. Los barrios, comunidades, ciudades y de más, se pueden convertir en espacios seguros con la correcta implementación de mecanismos que permitan a la sociedad involucrarse en la toma de decisiones, además de generar un compromiso.

CAPÍTULO III: EL DESARROLLO DE LA POLICÍA ESTATAL

Entender la importancia de las policías nos obliga a mirar hacia el pasado donde podemos observar cómo desde las primeras formas de organización se encontraban con la necesidad de mantener el orden y, sobre todo, procurar la integridad física y de los bienes de los individuos. Este capítulo aborda un contexto histórico sobre la aparición de los cuerpos policiacos durante la época colonial de nuestro país, donde fungía la figura de “alguacil”. Ya en el México independiente se establecieron los primeros cuerpos de policía para la Ciudad de México. Los cuerpos policiacos son parte de la estructura estatal encargada de combatir la inseguridad. La policía estatal ha formado parte de la organización administrativa moderna, bajo los principios de optimización y mejora busca promover el constante empleo de nuevas estrategias y tecnologías dentro de las administraciones públicas. Este capítulo analiza el comportamiento de los índices de inseguridad que en el estado de Hidalgo se presentan, con datos claros de las encuestas y censos encargados de medir la inseguridad en el país, los mismos que son empleados por las administraciones de las entidades para la fijación de objetivos y metas de sus políticas de seguridad.

Las policías se identifican perfectamente en distintos niveles, desde la Policía Federal, que ahora se ha sumado a la Guardia Nacional del nuevo régimen, la Policía Federal Preventiva, en un principio, nació en 1999 como respuesta a un fenómeno que hoy conocemos como crimen organizado, posteriormente para 2006, con la llegada de Felipe Calderón a la Presidencia de la República, paso a ser Policía Federal, misma que exigía cada vez más alto grado de profesionalización y que fuera el brazo armado preferido del entonces Presidente.

Analizamos la Política Pública Estatal para la Seguridad del Estado de Hidalgo, en la administración 2016-2022 a cargo del Gobernador Omar Fayad Meneses. Observamos los principios y el diseño de la política, así como los documentos, encuestas sobre percepción ciudadana de la inseguridad y estadísticas que son base para el establecimiento de objetivos y metas. Señalamos la ausencia de la percepción ciudadana, de manera cualitativa, y la participación ciudadana de manera activa en el ciclo de la política pública, de la seguridad pública y de la planeación del desarrollo. Resaltamos la influencia de los organismos internacionales, como la ONU y la Cruz Roja, en la promoción de los modelos participativos de seguridad, donde el modelo de policía de

proximidad es el que de manera puntual se plantea como un medio a partir del cual se pueden prevenir la violencia y las conductas inciviles.

3.1. Lineamientos Internacionales para la Seguridad Pública

Para dar sustento las recomendaciones y lineamientos internacionales para la seguridad, y para evitar cualquier conflicto de soberanías, las organizaciones internacionales se enmarcan en el **Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (1976)**, y en el **artículo cuarto** de dicho documento, respecto de la función policial, tenemos que solo en situaciones excepcionales, en que se ponga en peligro la vida de la nación, es decir, amenazas internas y externas que pudieran considerarse de extrema seguridad, se adoptaran disposiciones que suspendan las obligaciones contraídas por las naciones, es decir, al aumento y la aplicación de la fuerza pública será viable si, y solo si, todas las alternativas han sido agotadas, antes, deberán abstenerse de desplegar las fuerzas policíacas. Como bien podemos observar, las comunidades deben intervenir de manera social antes que policial.

Es menester mencionar las normas y reglas aplicables para la función policial que las organizaciones internacionales recomiendan. El Comité Internacional de la Cruz Roja (2015) advierte que “el mantenimiento del orden público es una responsabilidad fundamental de los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley” (p.24), para conseguirlo se debe garantizar el cuidado de los intereses de los diferentes sectores de la población, así mismo, el cumplimiento y garantía en la aplicación de un marco jurídico que permita equilibrio con lo antes mencionado. Se debe “prevenir la violencia y evitar la necesidad del recurso de la fuerza” (CICR, 2015), identificando así al uso del pie de fuerza como la última alternativa para consecución del orden público y de los objetivos de seguridad pública.

También el CICR (2015) nos menciona que, dentro del marco jurídico, “los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley deberán manejar las reuniones públicas de conformidad con los principios de legalidad, necesidad, proporcionalidad y responsabilidad” (p. 24). Respecto de los cuerpos policíacos se precisa que se debe ser muy cuidadoso al equipar y armar a los cuerpos policíacos, es decir, se debe privilegiar que el aspecto de los guardianes del orden no sea amenazante para no crear ambientes hostiles (p. 25). Esto tiene todo el sentido y lo podemos explicar desde la teoría de la

incivilidad que ya antes hemos abordado y en la que Hunter (1978) y después Buevas (2019) describen como las personas sienten un mayor temor, no solo dependiendo de condiciones físicas del lugar en el que se encuentran, sino que el tener las calles llenas de policías, además policías fuertemente armados, genera incertidumbre y sensación de conflictos, es simple, el peor momento de una guerra es cuando los uniformados, las armas y las botas se convierten en protagonistas.

Dentro de los lineamientos internacionales para la consecución de los objetivos de seguridad, se encuentra también la **protección y asistencia para las personas vulnerables**, respecto de esto, el CICR (2015) explica que es una responsabilidad con particular importancia, pues refiere a la asistencia que se debe procurar a aquellas personas que suelen estar más expuestas a los riesgos, es decir, aquellas personas que por su condición podrían experimentar situaciones de **“discriminación, abuso y explotación”** donde podemos identificar claramente ciertos sectores de la población como lo son, mujeres, personas adultas mayores, niños, niñas y personas en condición de pobreza, lo que ya antes hemos explicado con Bissler, Skogan y Buevas (2003, 1981, 2019), con la teoría de la vulnerabilidad, donde apreciamos que la vulnerabilidad se percibe por condiciones físicas, y sociales, afectando a ciertos sectores de la población.

Hoy en día, uno de los principales lineamientos internacionales para la consecución de los objetivos de seguridad de las naciones, y no solo de seguridad pública, son los ODS, la llamada Agenda 2030, fue aprobada en septiembre de 2015 por la Asamblea General de las Naciones Unidas en ella se plantean 17 objetivos encaminados al desarrollo sostenible, siendo el **ODS 16** el encargado de buscar promover sociedades pacíficas e inclusivas que faciliten el acceso a la justicia así como la construcción de instituciones de seguridad con altos niveles de eficacia (Naciones Unidas, 2018, p.5, 71).

Internacionalmente se han fijado las líneas estratégicas a seguir para que, en trabajos coordinados, se puedan alcanzar los objetivos de seguridad que, organismos internacionales como la ONU, consideran necesarios para consolidar políticas públicas de seguridad y la seguridad misma. Dentro de los Objetivos de Desarrollo Sostenible, encontramos, como antes se menciona, el **número 16: Paz, Justicia e Instituciones Sólidas**; respecto de lo anterior, la meta 16.1, del mismo objetivo, aborda cómo **reducir considerablemente la violencia**; ante esto la UNODC (Oficina de las Naciones Unidas contra el Delito y la Droga) nos menciona que, aunque existe progreso a nivel mundial y

se han podido reducir considerablemente las formas de violencia, aún existe una brecha, considerablemente amplia, entre las regiones con bajos niveles de violencia y aquellas en las que la violencia criminal se manifiesta en altos niveles, explicando así que, esta brecha se amplía y que probablemente, para 2030, solo un par de regiones logre una reducción del 50% en sus tasas de homicidio (2021, p. 10), toda vez que las tasas de homicidio internacional, si bien han disminuido, lo han hecho de forma desigual al mismo tiempo se menciona que “el impacto de las restricciones por COVID-19 en las tasas de homicidio ha sido desigual” (p.4). ante esto se menciona que el mundo, de a poco y progresivamente, se convierte en un lugar más seguro, pero, y se precisa, no en todas partes (p.4)

3.2. Contexto histórico de las policías en México

Brevemente mencionamos, para dar paso a la Policía Estatal que, la aparición de las policías en nuestro país datan del México Prehispánico, con las primeras formas de organización donde las culturas originarias organizadas guardaban el orden mediante normativas que deriban de sus usos y costumbres, es decir, de un *régimen jurídico consuetudinario*, detalla entonces la FGJ de la Ciudad de México (2020) que en la cultura Azteca, el policía o Callpulec, como se le conoce en su cultura, posee un a encomienda de gran peso y respeto, ya que es el encargado de mantener el orden.

Durante la conquista, en la Nueva España, y con la imposición de nuevas formas de organización y costumbres sobre las originarias culturas prehispánicas, fue entonces que se dispusiera en depositar las funciones de policía en lo que se llamó, un Alguacil, así, adquieren estos la obligación de ejecutar las ordenes de los Virreyes, tanto, como también se encargaron de las detenciones de aquellos que fueran sorprendidos en la comisión de algún delito. (FGJCDMX, 2020, p.7)

Pues bien, continuando de esta manera con la línea del tiempo, encontramos que, ya en el México Independiente, en 1838, se establecieron los *Cuerpos de Policía Municipal*, esto para la Ciudad de México, que con el fin de guardar el orden se integró también el *Cuerpo de la Policía Montada*, cabe destacar que aunque se consumó la independencia, las costumbres de culturas originarias no prevalecieron, sino que se siguieron adoptando medidas “modernizadoras” que llegaron con la conquista.

Entonces, y a razón de dar un breve contexto histórico de las policías, sin ser el trabajo de un historiador, tenemos que, fue en 1880, cuando se publicó el primer código de procedimientos penales, toda vez que se reconocían a los policías como aquellos encargados de vigilar que primara el orden en los lugares públicos y se crearan los primeros cuerpos especializados en salvaguardar la seguridad de los ciudadanos. (FGJCDMX, 2020, p.13)

Los representantes del Ministerio Público no eran responsables. Eran integrantes de la Policía Judicial; sin embargo, los inspectores de cuartel, los comisarios e inspector general de policía, los prefectos y subprefectos políticos, los jueces auxiliares o de campo, los comandantes de fuerza de seguridad rural, los jueces de paz y los menores foráneos, como funcionarios de la Policía Judicial, dependían del Ministerio Público, que estaba autorizados para librarles sus órdenes e instrucciones directamente, a fin de que procedieran a la averiguación de los delitos y al descubrimiento de sus autores, cómplices y encubridores. (Castro, J. 1996, citado por: FGJCDMx, 2020, p. 15)

Bien, podemos observar entonces que, con la aparición de los ministerios públicos, fue cuando se empezó a marcar claramente la separación y alejamiento de los cuerpos de policía con la sociedad, es decir, a mayor especialización de los encargados de la seguridad, se observó un mayor distanciamiento, que claro de los actores involucrados en el cumplimiento de los objetivos de seguridad, que aunque no es hasta la aparición del modelo de Policía de Proximidad que quedan asentados, es cierto que, tácita e inalienablemente, también le corresponden a la sociedad civil.

Fue en 1864, relata la FGJ CDMx (2020), cuando durante el mandato de Maximiliano de Habsburgo, se emitieron los reglamentos de alumbrado, guardia nocturna, servicio vecinal de policía, tránsito y el de limpieza de calles, se debe precisar que el gobierno y la administración eran centralizadas, por lo que se debieron establecer figuras de procuración de justicia en el Distrito Federal y en el territorio de la Baja California. Fue hasta 1886, ya durante el porfiriato, que los índices de criminalidad habían mostrado una mejoría, esto en el centro del País y los caminos nacionales. Se hace aquí precisión a la rigurosidad con la que se castigaban los delitos y la aparición de las gendarmerías de a pie y montadas, bien armadas, a partir del año 1900. (pp. 16-18):

En el período de Madero, se construyó con todas sus dependencias, la comisaría en la Plaza de la Concordia y se mejoró el servicio de policía, aumentándose en cifra significativa el número de gendarmes montados; con el fin de resguardar la seguridad de la ciudadanía se creó el "Batallón de Seguridad Pública", el cual prestó útiles servicios a la metrópoli, y provocó que se aumentara el número de policías, como fueron los llamados gendarmes de caballería, que se armaron con fusiles y ametralladoras, esto fue para intentar controlar la efervescente situación política que se vivía. En 1913, en materia de policía se reforzaron algunos cuerpos para controlar la mecha de inconformidad que se encendió en 1910. (FGJCDMX, 2020, p. 20)

3.3. El estado de la seguridad pública en Hidalgo

Para el año 2020 el INEGI arrojó los resultados de la Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre la Seguridad Pública (ENVIPE, 2020), y aunque ya antes hemos mencionado algunos datos que aquí se encuentran, en esta ocasión describiremos con más profundidad los resultados de la misma. Pues bien, como se menciona, la ENVIPE tiene como finalidad la generación de información que sirva para la implementación y mejora de las políticas públicas de seguridad.

La ENVIPE tiene como objetivos medir la victimización del hogar, el número de víctimas de algún delito durante un periodo determinado de tiempo, la comisión de delitos, mide o estima la percepción de la seguridad en un espacio y tiempo determinados y **el grado de confianza que se tiene en instituciones de seguridad** así como su desempeño. Además, la ENVIPE, busca calcular los costos de la delincuencia, las alteraciones a la vida y cotidianidad que ésta ocasiona a las personas, es decir, las repercusiones del delito y también conocer las experiencias de las víctimas para con las instituciones de seguridad y procuración de justicia.

Para el caso de la Encuesta 2020, el diseño estadístico comprendió un periodo de referencia temporal de enero a diciembre del año 2019, cabe resaltar que la recabación de información se vio interrumpida al intermedio de este periodo por motivos de la pandemia por COVID-19 que para entonces estaría en sus primeros meses. La muestra seleccionada para la recolección de información fue estratificada y por conglomerados a

la población mayor de 18 años tomando como unidades de observación 101,988 viviendas seleccionadas y a los residentes del hogar.

De esta manera, encontramos que la prevalencia delictiva, *en hogares*, es de 19.7%, es decir, que cerca de 18 de cada 100 hogares albergan al menos una víctima de delito durante 2019 solo en el estado de Hidalgo, mientras la media nacional es de 29.2% para este mismo rubro. Mientras tanto, la tasa de víctimas por cada 100 mil habitantes en el Estado es de 16,610, cifra que se redujo considerablemente desde el año 2018, cuando el número de víctimas de delito en la entidad ascendía a 22,536.

La ENVIPE 2020 también muestra una Tasa de Prevalencia Delictiva donde se muestra que la tasa de víctimas por cada 100 mil habitantes para el año 2019 fue de 18,857 hombres y 14,804 mujeres. En cuanto a los tipos de delito más frecuentes que documenta el INEGI en esta encuesta, los más comunes son, extorsión, con un 20.9%; fraude, 17.5%; robo o asalto en calle o transporte público. 17.5%; amenazas verbales, 12.0%; robo total o parcial de vehículo, 9.9%; otros robos, 6.1%; lesiones, 4.6%; otros delitos, 4.5% de esta manera, tenemos que se cometieron 20,732 delitos por cada 100 mil habitantes durante ese año.

La encuesta también nos dice, además, que de los 438,922 delitos que se estiman en el estado de Hidalgo durante el año 2019, en el 51.2% de los casos, la víctima estuvo presente y que además el 83% de las víctimas, manifestó haber sufrido algún daño. De esto se desprende que, además, el delito trae consigo costos económicos, y el INEGI (2020) manifiesta que solo en el estado de Hidalgo el **costo del delito** es de 4 840.3 millones de pesos mientras que las **medidas preventivas** en la entidad demandaron a los hogares hidalguenses la cantidad de 2,219.2 millones de pesos. La cifra negra, de acuerdo a la ENVIPE, dice que en estimación después de la recolección e interpretación de los datos, apenas el 13% de los delitos en el estado de Hidalgo son o fueron denunciados durante el 2019 y que, además, el 73.7% de estos fueron meritorios para iniciar una carpeta de investigación, es decir, del total de delitos en la entidad, apenas el 9.6% tiene una carpeta de investigación iniciada por el ministerio público. ¿Por qué las víctimas no denuncian? Claro que es alarmante que apenas el trece de cada 100 delitos se denuncien, es probable que tenga que ver esta situación con la falta de confianza en las instancias de seguridad y procuración de justicia.

Respecto de lo anterior, dentro de las razones por las que las víctimas manifestaron no denunciar un delito tenemos que el 35.1% lo considera una pérdida de tiempo mientras que el 11.9% manifiesta desconfianza en la autoridad, estas son *causas atribuibles a la autoridad*, es decir, miedo a ser extorsionado, trámites largos y difíciles, desconfianza y actitud hostil de la autoridad.

Luego entonces, 62.9% de la población en Hidalgo, expresa la ENVIPE, considera que la inseguridad es el principal problema en la entidad pues se tiene una estimación de que el 44.7% de los hidalguenses mayores de 18 años considera que su entorno es inseguro, ya sea su colonia, localidad, o cuál fuera la denominación del lugar donde vive, pero, el 66.1% considera que el Estado, *per se*, es inseguro. De esto, los hidalguenses manifestaron que el lugar en el que mayormente se sintieron inseguros fueron los bancos, seguidos de la calle, el transporte público, la carretera y el parque.

Cabe mencionar que la confianza deriva de la percepción del desempeño de las instituciones, para este caso, las de seguridad, en Hidalgo, el 87.7% de la población mayor de 18 años, según la ENVIPE del INEGI, concibe que la Marina es la autoridad que mayor confianza le inspira, así le sigue el Ejército, la Guardia Nacional, la Fiscalía General de la República, La Policía Federal y el 58.7% confía en la Policía Estatal.

3.4. Divisiones en la seguridad pública.

Para hablar de acerca de la división de responsabilidades o niveles de seguridad pública, es menester traer a colación el artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM, 1917), pues en este refiere que la seguridad pública es una función, misma que está a cargo de la Federación, las Entidades Federativas y los Municipios, con ello se confiere a las demarcaciones territoriales a salvaguardar la vida, las libertades, la integridad y el patrimonio de las personas, al mismo tiempo, dice, se debe contribuir a la generación y preservación del orden público y la paz social.

Sumado a esto, el citado artículo menciona que las instituciones de seguridad pública se regirán, además de los principios de legalidad, objetividad, eficiencia, profesionalismo y honradez, por el **respeto a los derechos humanos** reconocidos en el mismo documento. De la misma manera, el inciso "D" del 21 constitucional menciona que se determinará la **participación de la comunidad** en los procesos de **evaluación de las políticas de prevención del delito y de las instituciones de seguridad pública**.

Por su parte, en la Constitución Política para el Estado de Hidalgo, será el artículo 92 BIS, el encargado de asentar la Seguridad Pública como una de las tareas principales que la entidad procurará, se menciona aquí que la Seguridad Pública será una función a cargo del Estado y los Municipios y que “deberá regirse por los principios de eficiencia, legalidad, objetividad, profesionalismo, honradez y respeto a los derechos humanos” (CPPEH, 1920).

Tenemos entonces que el servicio público de seguridad baja desde la Federación, pasando por las Entidades Federativas y llegando a los municipios. Sin embargo, las estrategias de seguridad deben estar alineadas en los tres niveles de gobierno mediante los Planes de Desarrollo donde se pueden observar parte de las estrategias a seguir, entre otras cosas, de seguridad y que claro, tendrán que ser parte del análisis documental del presente proyecto, pues se manifiestan aquí, puntualmente en el **Plan Estatal de Desarrollo** el contexto actual de incidencia delictiva y los objetivos estratégicos a seguir para mitigar este problema.

El Plan Estatal de Desarrollo, donde se plantean los objetivos y estrategias para la consecución de objetivos y metas, establece en eje 4, denominado Hidalgo Seguro con Justicia y Paz y que con la adecuación y alineación a los Objetivos de Desarrollo Sostenible de la Agenda 2030, también encontramos en el Tema 5, Seguridad, pues bien, aborda aquí que, la inseguridad se abordará a partir de cuatro indicadores o dimensiones principales siendo; **primero, Prevalencia Delictiva; segundo, Percepción de la seguridad; tercero, Procuración de Justicia, y; cuarto, Prevención del Delito.**

Se deduce entonces, que la seguridad pública, misma que baja desde la federación y a la que deben alinearse los órdenes estatales y municipales, se encuentra alineada a un modelo policial con enfoque comunitario- de proximidad ya que nos muestra elementos valiosos como la participación ciudadana, aunque limitada a la evaluación, este debe ser el principio que promueva con mayor frecuencia la integración de la ciudadanía, prospectivamente, en diferentes etapas del ciclo de políticas.

3.3.1 Manual de organización

Para el funcionamiento y buen desarrollo del sistema de seguridad, el Estado cuenta con la Secretaría de Seguridad Pública, misma que, de acuerdo con el Manual de

Organización¹⁸ (SSP. 2011, p. 15) de la Secretaría, se dividirá en: Dirección General de Administración; segundo, **Dirección General del Instituto de Formación Profesional**; la Subsecretaría de Prevención, **Participación Ciudadana** y Desarrollo Institucional; en cuarto sitio encontramos a la Dirección General de Prevención y Readaptación Social, después; la Dirección General del Aeropuerto Estatal y de la Flota Aérea del Poder Ejecutivo; seis, la **Coordinación de Seguridad Estatal**; la Coordinación de Investigación; Coordinación de información y Logística y; la Coordinación de Control, Comando, Comunicaciones y Computo.

Esta división de trabajo permite entender las causalidades de la inseguridad así como diseñar medidas estratégicas que puedan coadyuvar y dar atención al mejoramiento del servicio público de seguridad, pero no permite conocer el sentimiento de vulnerabilidad social respecto de la seguridad pública, por ello es menester recabar información a ras de suelo para conocer la percepción tanto ciudadana como policial que nos puedan explicar lo que desde algunas teorías se plantea, como lo son la teoría de la incivilidad o de victimización, y entender el rompimiento del pacto de proximidad entre los cuerpos policiales y la sociedad civil.

3.5. Política Pública Estatal de Seguridad

Para atenuar los indicadores y resultados que antes detallamos de la Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre la Seguridad Pública (ENVIPE), el Gobierno del Estado, a través de la Secretaría de Seguridad Pública de Hidalgo cuenta con la Política Pública Estatal de Seguridad, misma que forma parte del Programa Sectorial de Desarrollo 2020-2022 y del Programa Estatal de Desarrollo. Ya con anterioridad mencionamos también algunas características de esta política, ahora realizaremos un análisis descriptivo de la misma.

Dentro de la presentación, se define que la política sectorial de seguridad “*es una propuesta de cambio y mejora acorde a las condiciones de violencia, criminalidad e inseguridad presentes en el estado de Hidalgo*” (PED, 2020, p.3), además que identifica como una prioridad de la política sectorial la protección de niños, niñas, adolescentes y

¹⁸ Disponible en línea en: Manual de Organización de la SSP.

<http://transparencia.hidalgo.gob.mx/descargables/dependencias/seguridad/manual.pdf>

mujeres, aunado a esto, se menciona la finalidad de consolidar el sistema de justicia penal y “**combatir los actos delictivos y reducir el índice de violencia**”.

La Política Pública de Seguridad para el Estado de Hidalgo tiene una visión prospectiva alineada a la Agenda 2030 de la ONU por tal motivo menciona, en primera instancia, diagnosticar los principales factores que impactan y entorpecen a la Política y la consecución de los objetivos de seguridad, ya que atendiendo estos mejora la perspectiva para el cumplimiento de la Agenda 2030 y aunque son 23 los factores que encuentra impactan en la Política, basados en un diagnóstico de expertos en materia de seguridad, los principales factores que impiden la correcta implementación son: **la pérdida de confianza de la población** para denunciar un delito; escaso aprovechamiento de las TIC's en materia de seguridad, esto aún y cuando se cuenta con el C5, una de las tres instancias de seguridad reconocidas internacionalmente como “The Gold Standard in Public Safety”; la falta de una **política pública** que incida focalmente sobre los factores de la delincuencia; **pérdida de la confianza de las personas a los cuerpos de seguridad debido a la corrupción**; **Carente participación de la población y la ciudadanía en los temas de seguridad y prevención del delito y la violencia**, y esta es importante para nosotros puesto que es una de las principales, o la principal, consigna del Modelo de Policía de Proximidad; poca **profesionalización** del personal policial y de los mandos. Ante estas y otras limitantes que se encuentran en la aplicación de estrategias de seguridad, la política hace una prospectiva con una visión hacia el 2030.

Como bien mencionamos capítulos anteriores, dentro del Plan Estatal de Desarrollo se encuentra el Eje 4, “Hidalgo Seguro, con Justicia y en Paz”, que versa precisamente sobre los objetivos estratégicos de seguridad, mismos que se asientan y dan cuerpo a la Política Pública Estatal de Seguridad¹⁹, a partir de aquí, se plantean los Objetivos Generales mismos que enlistaremos, con base a la relevancia del presente proyecto, a continuación:

4.2. Seguridad Integral y Paz Social: Instrumentar políticas públicas que prioricen la prevención social de la violencia y la delincuencia; la inclusión ciudadana en los aspectos relativos a su seguridad, garantizando que todas las personas puedan llevar una vida digna y en paz.

¹⁹ Disponible en línea en: Política Pública Estatal de Seguridad, <http://planestataldedesarrollo.hidalgo.gob.mx/pdf/PoliticaPublicaEstatal/5.Seguridad.pdf>

4.2.1. Prevención y combate a la delincuencia: Fomentar acciones interinstitucionales que impliquen la prevención y combate de las expresiones delictivas en el estado, a través de sistemas de información e inteligencia, de la investigación preventiva, y la especialización en la función policial.

4.2.2. Atención de las causas del delito y la violencia: Involucrar la **participación social** en la detección y atención de los factores de riesgo que originan la violencia y el delito, mediante el desarrollo de modelos de **intervención social** en el estado.

4.2.4. Tecnologías de la comunicación e inteligencia policial: Desarrollar, ampliar y aprovechar las tecnologías de la comunicación en el intercambio, acopio y procesamiento de datos que permitan generar la inteligencia policial en la planeación, ejecución y evaluación de programas y operativos en materia de prevención y combate al delito, con una perspectiva de género y estricto respeto a los derechos humanos.

4.2.6. Profesionalización y control de confianza en las instituciones policiales: Realizar procesos permanentes de profesionalización y capacitación, evaluación y control de confianza a las y los integrantes de las instituciones policiales del ámbito estatal y municipal.

4.2.7. Política pública de enfoque cercano, multidisciplinario e integral: Instrumentar una política pública de enfoque cercano, multidisciplinario e integral, que disminuya e inhiba factores de riesgo asociados a la violencia y la delincuencia, a través **del fortalecimiento del tejido y cohesión social** en el marco de la legalidad.

Como podemos observar, los objetivos de la política de seguridad, están perfectamente alineados a lo que entendemos como el modelo de proximidad, aunque ello, dice, es parte del plan sectorial, no precisamente una realidad, pues ya mencionamos también, que son identificadas, principalmente la confianza y la participación ciudadana, como un actor válido para la consecución de los objetivos, como algunos de los factores que se identificaron como faltantes en la política de seguridad, aunque, expresamente, se encuentra manifiesta como una constante en los planes de seguridad del Estado.

En congruencia con los resultados y diagnósticos del INEGI a través de la ENVIPE, **los indicadores estratégicos** que la Política de Seguridad monitorea y atiende son: **primero**, la tasa de incidencia delictiva por cada 100 mil habitantes de 18 años o más; **segundo**, Porcentaje de personas de 18 años y más que identifica a la policía estatal y ministerios públicos, y manifiesta que estos le generan mucha o alguna confianza; **tercero**, Índice estatal de desempeño de procuradurías y fiscalías.

Dentro de la política de seguridad hay un indicador estratégico que se persigue y demanda de mayor atención de las instancias de seguridad del Estado, pues como recordamos, la Policía Estatal no goza de buena confiabilidad en el por la sociedad civil, tanto que se encuentra en el sexto lugar de instancias de seguridad en la que confían los hidalguenses, según la ENVIPE 2020, claramente esto se identifica como una problemática en la Política de Seguridad Estatal, por lo que en ella se ha establecido un indicador estratégico que busca recuperar y medir la percepción de confianza que los ciudadanos tienen en este cuerpo policial, quedando este indicador como **“porcentaje de personas de 18 años y más que identifica a la policía estatal y manifiesta que le genera confianza”** (PPES, 2020, p. 59).

3.6. Planeación Nacional y Estatal de Desarrollo 2000-2024

La planeación y el desarrollo es una actividad esencial para garantizar el crecimiento y desarrollo ordenado dentro una delimitación geográfica y territorial, aunque, normalmente este proceso suele considerar, de manera natural, el contexto de otras demarcaciones. La planeación se encuentra fundamentada en diferentes documentos como lo es la Ley de Planeación, cuyo texto vigente data del año de 1983 cuando el entonces presidente de la república, Miguel de la Madrid Hurtado, presentara el presentara al congreso de la unión la iniciativa de ley con proyecto de decreto.

En el artículo segundo de la Ley de planeación (1983) se establece que la planeación es un medio que permitirá dar eficacia al desempeño de la responsabilidad del Estado esto de una manera “incluyente, equitativa, integral, sustentable y sostenible”, es así como la planeación estratégica del país y las entidades busca fortalecer la soberanía, la independencia y la autodeterminación de la nación en lo político, económico y cultural (p.2). Además de esto, el mismo artículo en su fracción VIII, menciona como finalidad la factibilidad cultural de las políticas públicas nacionales.

Posteriormente encontramos la Ley de Planeación y Prospectiva del Estado de Hidalgo (2016), esta llegó junto con la creación de la Unidad de Planeación y Prospectiva, al inicio de la administración 2016-2022 que corresponde al Gobernador Omar Fayad Meneses. De la misma manera, es en el artículo segundo donde se establece que la planeación estatal es “un proceso de ordenación racional y sistemático de acciones que [...] tiene como finalidad la transformación de la realidad de la entidad” (p.3), claro está que la realidad que se busca transformar o mejorar tendrá que ver con aspectos en los que el gobierno debe tener injerencia como lo son económicos, políticos, sociales, culturales, ambientales además de la normatividad que rige al Estado.

Entonces, el Plan Estatal de Desarrollo, dice, será el documento rector en el que se establecen las directrices generales y transversales de la política pública es por ello por lo que deberá diseñarse desde una perspectiva estratégica y prospectiva (p.3), y aunque no menciona, científica. Así se determinarán los objetivos y las metas que habrá de seguir la administración a través de las políticas públicas que. A partir de estos principios, deberán diseñarse para la intervención de los problemas y conflictos públicos, y la prestación de productos y servicios, esto para cumplir con los principios de la planeación estatal que encontramos en el artículo tercero, fracción I de la ley, “el fortalecimiento de la soberanía estatal, del pacto federal y de la autonomía municipal en lo político, económico y cultural” (p. 3).

A continuación, podemos observar la Planeación tanto nacional como estatal de los últimos tres sexenios en los que podemos ver, existen cambios significativos en cada proceso de transición, pero, que se conservan los principales objetivos como ejes temáticos y que, a partir del año 2020, se incluyen los ODS presentados por la ONU.

3.6.1 Planeación Nacional de Desarrollo

Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006

Como sabemos, la política pública de seguridad es una política sectorial, es decir, forma parte de un paquete de políticas presentadas por el gobierno para mitigar las principales problemáticas y garantizar un desarrollo, hoy en día apegado en gran medida a los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), todas estas políticas, incluida la de seguridad, vienen contenidas dentro el Plan Estatal de Desarrollo, correspondiéndole un eje temático a cada una. Pero no siempre fue así, pues los ODS y la agenda 2030 se aprobó en 2015, ¿Cómo era entonces antes de esto? Pues bien, analicemos entonces los

Panes de Desarrollo y encontraremos las principales acciones en torno a la seguridad, tanto nacional como estatal.

Para el año 2000, Vicente Fox Quesada tomaría protesta como presidente de México, por esta razón en 2001 se presentaría el Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006, correspondiente a su sexenio. Este Plan de Desarrollo contenía tres áreas para el desarrollo, primero, Área de Desarrollo Social y Humano; segundo, Área de Crecimiento con Calidad, evidentemente un área más enfocada a la economía, y; **tercero, Área de Orden y Respeto**, siendo esta última la relacionada con los objetivos de seguridad pública. En el marco introductorio de esta área (7.1), se establece

La seguridad nacional tiene como metas principales velar por la **protección y preservación del interés colectivo**, evitando en lo posible o minimizando cualquier riesgo o amenaza a la integridad física de la población y de las instituciones. Para ello, el nuevo gobierno se propone emprender acciones efectivas contra la delincuencia organizada y el tráfico ilícito de drogas. (PND, 2001, p. 127)

En este PND se establecía claramente una meta para el año 2025, pues se menciona que para ese año se tendrá un México soberano y respetado en el mundo, en el que se gozará de prestigio internacional gracias a la convivencia social armónica, social y tranquila que permitirá un sano desarrollo económico y social y no habrá riesgos graves que amenacen a la población o pongan en entredicho la viabilidad del país (PND, 2001, p. 127).

El recientemente gobierno electo, en aquel año 2001, identificaba como amenazas a las instituciones y a la seguridad nacional la pobreza, la desigualdad, sí, pero principalmente, la delincuencia organizada y el tráfico ilícito de drogas. Ante esto se menciona que **“es necesario revalorar el papel de los ciudadanos en el desarrollo integral del país, pues aún existen obstáculos para el florecimiento de una cultura cívica participativa y responsable”** (PND, 2001, p. 128), como consecuencia de lo anterior, dice, las personas no contaban con habilidades que les permitieran trabajar y participar en la promoción y solución de los problemas comunes a los que se enfrentaban día con día, incluyendo, sí, la seguridad pública.

Teniendo claro el marco introductorio de esta área, el gobierno en turno fija ocho **objetivos** al área de orden y respeto, así como sus **estrategias** para conseguirlos:

1. Defender la independencia, soberanía e integridad territorial nacionales.

Estratégicamente aquí se propone la vigilancia del espacio aéreo y las fronteras, así como también de las aguas interiores y marítimas del territorio nacional. Se busca también el desarrollo “armónico y equilibrado” en la capacidad de respuesta de las fuerzas armadas, de la misma manera, dice, se debe **fortalecer la participación, coordinación operativa y modernización**. Además se plantea también la necesidad de mejorar tanto la coordinación como la cooperación **interinstitucional**, en cuanto a la seguridad pública, para garantizar las condiciones de seguridad a la sociedad y sus demandas, modernizar las estructuras y procedimientos educativos logísticos y administrativos del ejército, fuerza aérea y armada de México, impulsar el desarrollo marítimo nacional, la ampliación, profundización e institucionalización de las relaciones exteriores de México, y, brindar y exigir trato digno a los connacionales que viajan o residen en el extranjero.

2. Diseñar un nuevo marco estratégico de seguridad nacional, en el contexto de la gobernabilidad democrática y del orden constitucional.

Las estrategias de este objetivo van desde prever y hacer frente a las situaciones que amenazan la paz el bienestar y la integridad física de la población, así como aquellas situaciones que pongan en riesgo la permanencia de las instituciones; el desarrollo en la identificación, valoración y evaluación de los factores que ponen en riesgo la seguridad nacional; la elaboración de una agenda de riesgos para promover las prácticas de prevención en las acciones gubernamentales; diseñar un marco jurídico e institucional que respete las garantías constitucionales de los ciudadanos y; anticipar y prever los riesgos y amenazas a la seguridad nacional, la gobernabilidad democrática y el estado de derecho.

3. Contribuir a que las relaciones políticas ocurran en el marco de la nueva gobernabilidad democrática.

Aquí se busca “transformar el ejercicio del poder público de manera que se alcancen las condiciones propias para la construcción de una nueva gobernabilidad democrática”, además interesa reformar el Estado a manera que las instituciones representen y sirvan a los valores políticos, los fines e intereses de los ciudadanos, fortalecer el sistema de partidos y propiciar el dialogo entre ellos; transformar las

instancias del Ejecutivo para dar soporte a la gobernabilidad democrática, difundir la cultura democrática para dar soporte a las instituciones y con esto **promover la participación ciudadana intensa, responsable, comprometida, informada y ética en torno a los asuntos de interés público**. Además, promover la vigencia del derecho a la libertad de expresión, desarrollar una política de la comunicación social en la que se fortalezca la legitimidad de las instituciones; ampliar el acceso de los ciudadanos a la información de fuentes oficiales, y; ultimo, garantizar el pleno ejercicio de la libertad de creencias y de culto.

4. Construir una relación de colaboración responsable, equilibrada y productiva entre los poderes de la Unión y avanzar hacia un auténtico federalismo.

Para este objetivo se identifican como líneas estratégicas primero, promover una relación equilibrada entre poderes de la unión, con esto se busca contribuir a potenciar la aportación de los poderes de la Unión al interés público y procurar la interacción entre los tres poderes en beneficio del interés público. De igual manera se requiere impulsar la transferencia de facultades y funciones de la Federación a las Entidades Federativas y Municipios y así fortalecer a los gobiernos de las entidades federativas y de los municipios en sus capacidades de gestión pública. Para finalizar se propone también impulsar relaciones intergubernamentales auténticamente federalistas e impulsar el federalismo en materia económica, el federalismo educativo, la gestión institucional y la participación social en la educación.

5. **Fomentar la capacidad del Estado para conducir y regular los fenómenos que afectan a la población en cuanto a su tamaño, dinámica, estructura y distribución territorial.**

Para el quinto objetivo se plantean como estrategias armonizar el crecimiento poblacional y la distribución territorial de la población con las exigencias del **desarrollo sustentable** para contribuir a mejorar la calidad de vida de los mexicanos; registrar y acreditar la identidad de todas las personas residentes en el país y de los mexicanos que radican en el extranjero y; **transitar de un sistema de protección civil reactivo a uno preventivo** con la **responsabilidad y participación** de los tres órdenes de gobierno, **población** y sectores social y privado.

6. Abatir los niveles de corrupción en el país y dar absoluta transparencia a la gestión y el desempeño de la administración pública federal.

Aquí se busca a través de cinco líneas estratégicas prevenir y abatir las prácticas de corrupción para mejorar la calidad de la gestión pública, controlar y detectar prácticas de corrupción para también sancionarlas y evitar la impunidad además de dar transparencia a la gestión pública y **lograr la participación de la sociedad** y, administrar con pertinencia y calidad el patrimonio inmobiliario federal.

7. Garantizar la seguridad pública para la tranquilidad ciudadana.

Este objetivo plantea también diferentes estrategias primero; prevenir el delito para garantizar la seguridad ciudadana, segundo; lograr la reforma integral del sistema de seguridad pública, esto a través de la adecuación del marco jurídico, la promoción del servicio civil de carrera, la capacitación y profesionalización de los elementos policiales, la mejora de salarios y prestaciones, dotar de mejor equipo, armamento, vehículos e infraestructura a las corporaciones, incorporación de tecnología de punta, la **evaluación y medición de resultados y el impulso a la participación ciudadana**; combatir la corrupción, depurar y dignificar los cuerpos policiales, establecer mecanismos de selección y control más rigurosos en el reclutamiento y contratación del personal operativo, para de la misma manera, promover la **evaluación y seguimiento del desempeño policial y mejorar sus condiciones salariales y prestaciones sociales**. Aunado a lo anterior, este objetivo busca reestructurar integralmente el sistema penitenciario y **promover la participación y organización ciudadanas en la prevención de delitos y faltas administrativas**, esto con el fin último de fortalecer los mecanismos de participación ciudadana en la **prevención de conductas delictivas**.

8. Garantizar una procuración de justicia pronta y expedita, apegada a derecho y de respeto a los derechos humanos.

Aquí las propuestas versan sobre actualizar el ministerio público de la federación para una mejor procuración de justicia; segundo, combatir los delitos del ámbito federal en especial el tráfico ilícito de drogas y los relativos a la delincuencia organizada; tercero, depurar, desarrollar y dignificar a los responsables de la procuración de justicia y; cuarto, incrementar la confianza de los ciudadanos a la procuración de justicia federal.

Como podemos observar, en esta área, como parte del Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006 (PND, 2001, pp. 127-151), podemos hacer, para este particular proyecto de investigación, especial énfasis en los Objetivos cinco y siete del área Orden Y Respeto, pues nos hablarán acerca de las capacidades del Estado y su adaptación para enfrentar, conducir y regular los fenómenos que amenazan y afectan a la población. Además de esto, se comienza, ya, a introducir como objetivo también, el desarrollo sustentable, y como la seguridad pública puede abonar a esto con la adaptación de un sistema de seguridad y cuerpos policíacos preventivos, en los que debe participar, o propiciarse la participación civil dejando ya de ser un sistema de seguridad reactivo o reaccionario.

Se busca entonces garantizar la seguridad y tranquilidad ciudadana mediante la inclusión de la participación ciudadana y mencionando incluso la importancia de la evaluación y seguimiento del desempeño, tanto de la participación y los resultados, como de los cuerpos policíacos, dejando claro que, es menester también, mejorar las condiciones salariales y prestaciones sociales de los uniformados. Se debe dar especial mención y hacer ahínco en la promoción de la participación y organización ciudadana para la consecución de los objetivos de seguridad, en especial, en la prevención e identificación del delito.

Plan Nacional de Desarrollo 2006-2012

Este plan corresponde a la administración pública federal del año 2006 al 2012, cuando el entonces presidente de la República, Felipe Calderón Fournier, presentará su paquete de políticas, ya con una mira al 2030, sin contemplar aún, claro, los ODS, que serían aprobados hasta 2015 por la Asamblea General de la ONU. PND 2006 (2007) incluyó la presentación de 17 programas sectoriales, entre los cuales se encuentra el Programa Sectorial de la Secretaría de Seguridad Pública 2007-2012. Los Ejes rectores de este Plan fueron cinco, primero, y teniendo claro que este periodo administrativo es recordado por hacer especial fijación en la seguridad pública, **el Estado de Derecho y Seguridad**, segundo; la economía competitiva y generadora de empleos, tercero; igualdad de oportunidades, cuarto; sustentabilidad ambiental y, quinto; democracia efectiva y política exterior responsable.

Dentro del diagnóstico del eje rector primero (PND, 2007, p.28) se identifican seis problemas básicos a los que el plan busca dar solución, el primero, y que seguramente

encontraremos en todo el análisis documental de los planes de desarrollo, “la desconfianza en la sociedad respecto a las instituciones de gobierno y a la actuación de las autoridades” (PND, 2007, p. 28); segundo, se identifica que la sociedad considera poco transparente el actuar del gobierno y que además, este, no ha mejorado en la década anterior a la publicación del plan, tercero; el incremento en los niveles de impunidad e inseguridad, acompañado de un constante decrecimiento en los niveles de confianza que la sociedad civil tiene, respecto de las autoridades, enseguida, cuarto; el abuso de la prisión preventiva de reos en proceso de sentencia, además de esto, aquí mismo, se identifica que no existen métodos y procedimientos legales que permitan operar de manera eficaz en un sistema retributivo de penas, quinto; **existe un incremento del daño y deterioro social**, este generado, dice, por el tráfico y consumo de drogas en el país, y; sexto, deficiencia en el sistema único de información criminal, esto del Sistema Nacional de Seguridad Pública. (PND, 2007, p. 28)

Para dar solución a estos problemas identificados por el Gobierno Federal se plantean 18 objetivos, cada uno con sus líneas estratégicas, las analizaremos de forma ordenada, haciendo especial énfasis en aquellos que nos llevan directamente a la formación policial, participación ciudadana y los niveles de confianza por parte de la sociedad civil en las instituciones.

En primera instancia se aborda como objetivo la Certeza Jurídica, para ello muestra tres líneas estratégicas que van desde, primero, garantizar la certeza jurídica y predictibilidad en la aplicación de la ley para toda la población, esto a través de la reducción de la discrecionalidad de las autoridades administrativas y judiciales, principalmente en la aplicación de las normas; segundo, garantizar el acceso de todos los ciudadanos en un sistema de justicia eficaz, y; tercero, garantizar la protección de los derechos de propiedad.

Posteriormente se habla de la procuración e impartición de justicia como segundo objetivo, aquí se plantea la modernización del sistema de justicia penal encaminado a lograr un marco normativo que garantice la justicia pronta y eficaz, y el combate a impunidad para disminuir los niveles de incidencia delictiva, por último, se busca fortalecer el sistema penitenciario para garantizar que se haga respetar la ley y se apoye la readaptación social de manera eficaz.

La información e inteligencia se encuentra como tercer objetivo, y para ello se muestra como línea estratégica el establecimiento de mecanismos y procesos para sintetizar las características y patrones del fenómeno delictivo en México, y disponer de información confiable y oportuna.

Cuatro, se identifica al crimen organizado como un problema y por tanto se fija su combate y debilitamiento como objetivo para recuperar la fuerza del Estado y la seguridad en la convivencia social mediante **el combate frontal** y eficaz al narcotráfico y otras expresiones del crimen organizado. Aquí se menciona la aplicación de la **fuerza del Estado** con la finalidad de recuperar aquellos espacios secuestrados por las organizaciones delictivas. Además de coordinar esfuerzos y recursos, policiales, de los tres órdenes de gobierno.

Como bien tenemos observado la generación de confianza en las instituciones públicas es una constante en los diversos planes de desarrollo que se pueden analizar y en el presente lo manifiesta en su objetivo número cinco, expresa que se busca **generalizar la confianza de los habitantes en las instituciones públicas, particularmente en las de seguridad pública, procuración e impartición de justicia**. Aquí se contempla fortalecer la **comunicación con la ciudadanía**, así como la difusión oportuna de la información. La coordinación de los mecanismos para la transparencia y la rendición de cuentas de los diferentes órdenes de gobierno en torno a sus acciones financiadas con recursos federales y combatir la corrupción de forma frontal.

Como sexto objetivo encontramos el fomento a la cultura de la legalidad, aquí se propone la impartición de programas a la sociedad civil que permitan reforzar la cultura cívica y el conocimiento del derecho. En seguida encontramos el objetivo siete, Derechos Humanos, que busca asegurar el respeto irrestricto a los derechos humanos y pugnar por su promoción y defensa a través de la priorización de la atención a los grupos vulnerables para la prevención de la violación de sus derechos humanos promoviendo campañas para que todos los ciudadanos los conozcan.

La Seguridad Nacional se encuentra en la posición ocho, al igual que la preservación de la integridad física y el patrimonio de los mexicanos por encima de cualquier otro interés. Para ello, las estrategias van del fortalecimiento de las fuerzas armadas, adiestramiento, modernización y equipamiento, al fortalecimiento de la

conurrencia de las fuerzas armadas y de los gobiernos, tanto estatales como municipales.

Nueve, seguridad fronteriza, salvaguardar la seguridad en las fronteras, así como la seguridad y el respeto a los derechos humanos de los habitantes de estas zonas y de los migrantes. Y diez, la cooperación internacional, mediante en fortalecimiento de la cooperación internacional para contribuir a los esfuerzos nacionales en materia de seguridad y defensa de la soberanía.

Encontramos así entonces como onceavo objetivo la **Prevención del Delito** y como su principal estrategia el **fomentar de un mayor nivel de desarrollo y mejores condiciones de vida que prevengan conductas delictivas** en las comunidades y espacios urbanos, y que garanticen a toda la población el goce de sus derechos y libertades. Además del siguiente objetivo, **cuerpos policiacos**, de los cuales se dice que se debe **desarrollar un cuerpo policial único a nivel federal**, que se conduzca éticamente, que este **capacitado**, que rinda cuentas y garantice los derechos humanos. Es aquí donde se busca establecer un **mando policial único** que permitiera mantener abiertos los canales de comunicación entre todas las policías del país. Como se menciona en este objetivo, se busca homologar los sistemas de administración y supervisión del personal policiaco. Además, presenta también la iniciativa de dotar a los cuerpos policiales con mejor equipo y una plataforma tecnológica.

Mencionaremos por último la **participación ciudadana**, identificada también como objetivo de cuyas estrategias destacan el fomento de esta **en la prevención y combate del delito**. Aquí se plantea la necesidad de consolidar la cultura de la denuncia, crear canales para la participación, principalmente en materia de identificación y prevención del delito, además, se propone la garante en el **escrutinio, seguimiento y evaluación** de las instituciones, tanto, como de los cuerpos de seguridad pública y justicia.

A destacar de la larga lista de objetivos que, para la consolidación de un Estado de Derecho y Seguridad, como llaman a este eje rector en el PND 2006 (2007), podemos mencionar que hallamos por primera vez la inclusión o concepción del **mando único**, recordar que para la administración de Felipe Calderón Hinojosa, el fortalecimiento de los cuerpos policiales, como de la Fuerza Armada de México, fue su principal objetivo, con la finalidad de hacerle frente al crimen organizado, a quien encontraba como uno de las principales amenazas en contra del Estado Mexicano y su gobierno.

Hay que destacar también la promoción de la participación ciudadana en la consecución de los objetivos de seguridad pública dejando ver la importancia de la sociedad civil en la prevención del delito y la identificación de las prácticas delictivas acercando así a la sociedad civil con las instituciones. No es claramente, per se, un caso del modelo de policía de proximidad, pues los canales de comunicación no se plantean entre los cuerpos policiales y la sociedad, sino que, con la promoción del mando único policial, se propone, si una apertura de canales comunicativos, pero solo entre las policías del país, limitando la participación ciudadana al **escrutinio, seguimiento y evaluación**, tanto de los cuerpos policíacos, como de las instituciones encargadas de garantizar la seguridad y la justicia.

Plan Nacional de Desarrollo 2012-2018

Correspondiente a la Administración del expresidente de la República, Enrique Peña Nieto, durante el sexenio 2012-2018, tenemos el PND 2013. De nueva cuenta podemos encontrar que en este plan, la seguridad se encuentra en el primer eje denominado aquí, **“México en paz”**, como parte del diagnóstico de este eje, se enuncia que en el país se requiere de un “pacto social” con fuerza y solidez, además, de que se precisa que los esquemas policíacos, meramente reactivos, inhiben la posibilidad de que los intereses de la sociedad puedan articularse por ende no se permite la construcción de acuerdos que generen una gobernabilidad democrática (PND, 2013, p. 30).

Al igual que el anterior, en este Plan se tiene presente la necesidad de consolidar una democracia que fomente la participación ciudadana de manera “libre, activa, decidida y responsable” (PND, 2013, p. 30), es decir, se debe incluir e integrar a la sociedad civil en un modelo participativo que les permita ser parte de la toma de decisiones y observador de las acciones gubernamentales.

En 2012, y ante un escenario de 1700 delitos de fuero común por cada 100 mil habitantes y 1200 delitos de fuero federal, también por cada 100 mil habitantes, el entonces presidente de la República, Enrique Peña Nieto, presentaba el “Plan de acción: Fortalecer el Estado y garantizar la paz”, esto dentro del PND 2013, y del eje uno, “México en paz”, este plan de acción presenta seis líneas estratégicas que a continuación se presentan.

Primero, busca promover y fortalecer la gobernabilidad democrática mediante la consolidación y colaboración, fluida y eficaz, entre los poderes del Estado (Ejecutivo, legislativo y judicial), y la **claridad frente a la ciudadanía** de las decisiones y el actuar gubernamental; segundo, garantizar la Seguridad Nacional, menciona aquí la necesidad de una política de identificación y prevención ante los fenómenos que puedan atentar contra los intereses de la nación; fortalecer la generación de inteligencia; esquemas de cooperación y coordinación con los tres órdenes de gobierno; equipamiento, infraestructura y marco legal que responda a las necesidades del país; tercero, **Mejorar las condiciones de seguridad pública**. Se plantea aquí la prevención social de la violencia y la contención del delito mediante **intervenciones policiales** oportunas y efectivas, además menciona también que las políticas de seguridad deben ser guiadas por los principios de “**planeación, prevención, protección a los derechos humanos; coordinación; transformación institucional; evaluación y retroalimentación**” (PND, 2013, p. 39); cuarto, garantizar un sistema penal eficaz, expedito, imparcial y transparente para lo que propone la implementación del sistema penal acusatorio y adversarial; quinto, garantizar el respeto y protección de los derechos humanos y la erradicación de la discriminación, estratégicamente aquí se plantea implementar prácticas de atención a víctimas de delitos y violaciones de los derechos humanos y promover medidas especiales orientadas a la erradicación de la violencia de género, esto en las dependencias de la administración pública de los tres niveles de gobierno; por último, seis, salvaguardar a la población, a sus bienes y a su entorno ante un desastre de origen natural o humano.

Ante lo anterior debemos resaltar tres cosas principalmente, se enuncia que se debe fortalecer un **pacto social** que permita recuperar la **confianza de la ciudadanía**, esto se pretende lograr a base de una mayor transparencia y eficacia en la resolución de conflictos. En segunda instancia, resaltar que, aunque se promueve la coordinación y apertura de canales de comunicación entre los poderes de la unión, no se hace referencia al poder soberano, es decir, no existe apertura para una participación ciudadana en lo respecta al eje uno del PND 2013 y, tercero, abordar la mejora en las condiciones de la seguridad pública desde una **perspectiva social** para que los mexicanos “transiten con seguridad, sin temor, ejerciendo sus derechos y garantías en un marco de libertades” (p. 39).

Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024

En el año 2018, y en uno de los procesos electorales más grandes de la historia en México, Andrés Manuel López Obrador se alzó con la victoria y se convirtió en el nuevo presidente de la República, como parte de sus obligaciones presentó el PND 2019, dicho plan se divide para su presentación en tres ejes rectores, primero encontramos el eje rector **política y gobierno**, en este encontraremos los objetivos que al presente proyecto de investigación conciernen, la seguridad pública; como segundo eje rector, el PND 2019 presenta la Política Social y, por último, se presenta el eje rector tres denominado “economía”.

Dentro del primer eje rector del plan que se analiza, encontramos en el cuarto sitio lo que se titula “el cambio de paradigma en seguridad”, aquí podemos encontrar como, en 12 objetivos, se plantean las estrategias a seguir y que permitan la consecución de los objetivos de seguridad. Como parte del marco introductorio de este eje, se resalta que entre 2006 y 2018, se buscaba erradicar la inseguridad y la violencia delictiva mediante un incremento de la fuerza militar y policial a lo que adjudica, el PND 2019, un alto saldo de muertos, desaparecidos y lesionados, acompañados, dice, con una crisis de derechos humanos y una descomposición del tejido social (p. 21), esto deriva a consecuencia de la fallida estrategia en la que se asignó a las fuerzas armadas una configuración de combate, además de que se prescindió la profesionalización de los cuerpos policiales. Por ende, se expresa que “tomando en cuenta el justificado reclamo ciudadano por la inseguridad, el actual gobierno decidió cambiar las medidas de guerra por una **política de paz y seguridad integral**” (PND, 2019, p. 21), esto en busca de atacar las **raíces de la prevalencia delictiva**, orientando la política de seguridad hacia un modelo de policía de proximidad. Para lograr lo anterior el gobierno, a través del PND presenta los siguientes objetivos y estrategias, la estrategia de los abrazos antes de los balazos.

Erradicar la corrupción y reactivar la procuración de justicia se encuentra como primer objetivo, debemos resaltar que este objetivo ha sido una constante en los planes nacionales de desarrollo que aquí hemos analizado. Garantizar empleo, educación, salud y bienestar será el segundo objetivo, se considera aquí que, garantizando estos derechos, principalmente a los jóvenes del país, a través de una política social, puntualmente hablando de la integración del programa Jóvenes Construyendo el Futuro (JCF), el Instituto Nacional de Salud para el Bienestar, las Universidades para el Bienestar, Pensión Universal para Personas Adultas Mayores, Bacas “Benito Juárez”, se pueden crear las condiciones que alejen a las personas de la criminalidad. Es una estrategia en la

que se busca intervenir las comunidades y sectores poblacionales, antes de manera social que con el aumento del pie de fuerza.

Pleno respeto a los derechos humanos, tercer objetivo, se busca esclarecer los casos de personas que se encuentren en prisión sin haber cometido acciones violentas o que violenten los intereses de la nación, como también personas aprisionadas por motivos políticos o acusados por actos de **protesta legal y pacífica**. Con esto se enlaza el cuarto objetivo, **Regeneración ética de las instituciones y de la sociedad**. Aquí se aborda nuevamente el origen del **estallido de violencia y criminalidad** a causa de la pobreza, la marginación, la negación de los derechos humanos. Habla entonces de la regeneración moral como un “medio y propósito” de la llamada Cuarta Transformación en la que la seguridad pública y el combate a la delincuencia se comprende por una preponderancia de los “métodos pacíficos y la confianza previa en el buen comportamiento de la gran mayoría de las personas” (p. 23).

Cinco, reformular el combate a las drogas. Aquí hace referencia a la insostenibilidad de la estrategia prohibicionista ya que esta ha generado violencia insostenible, además de malos resultados en materia de salud pública, resaltando que ni en México ni en otro país, como ejercicio de política comparada, en el que se acude a estrategias de prohibición, se ha detectado reducción del consumo de las drogas y lo que si aumenta es la criminalización de los consumidores.

Sexto, Empezar la construcción de la paz. De nueva cuenta, como en los planes anteriores, un interés del gobierno actual es a recuperación de la confianza en las autoridades, en esta ocasión la estrategia para lograrlo es la adopción de justicia transicional que garanticen los derechos de las víctimas y que posibiliten el desarmamiento de los infractores esto debido a “**la imposibilidad de derrotar las diversas expresiones delictivas por medios exclusiva o preponderantemente policiales y militares y frente al absurdo de querer pacificar con métodos violentos**” (p. 24). Además de lo anterior, se plantea la necesidad de analizar los expedientes de los acusados y sentenciados para determinar si son casos meritorios de **amnistía o indulto**.

El séptimo objetivo corresponde a la revisión y dignificación de las cárceles. La actual administración considera que los sistemas penitenciarios y las cárceles, principalmente, son un mecanismo que lejos de corregir o disuadir se ha transformado en un multiplicador de la criminalidad. Se debe recuperar entonces el control de los penales

que se encuentran en manos de las mafias y han corrompido a las autoridades carcelarias.

Ocho, **Articular la seguridad nacional, la seguridad pública y la paz.** (PND, 2019, p. 26), aquí las líneas estratégicas parten de la coordinación de la ejecución del Programa para la Seguridad Nacional del Gobierno, por medio del Consejo de Seguridad Nacional, el establecimiento de un Sistema Nacional de Inteligencia, la actualización del catálogo y clasificación de Instalaciones Estratégicas, el fortalecimiento y mantenimiento de la Seguridad Interior del país y garantizar la defensa exterior de México. Además, promover el concepto de cultura de Seguridad Nacional postulado por el gobierno para contribuir al conocimiento colectivo sobre el tema, mejorar las capacidades tecnológicas de investigación científica en los ámbitos de seguridad pública, seguridad interior, generación de inteligencia estratégica y procuración de justicia y la construcción de bases para la creación de un Documento Único de Identificación Nacional Biometrizado.

Después, se debe, dice, **repensar la seguridad nacional y reorientar a las Fuerzas Armadas**, esto apegado a un modelo de proximidad, se debe procurar el incremento de la confianza por parte de la sociedad civil hacia las Fuerzas Armadas, para esto se busca impulsar la colaboración entre ambas. **Establecer la Guardia Nacional**, la nueva corporación será el principal instrumento del que el gobierno federal echará mano para la **prevención del delito, la preservación de la seguridad pública y la recuperación de la paz** combatiendo la delincuencia en todo el país. Aquí se precisa que esta nueva corporación tendrá un **enfoque de proximidad** con la ciudadanía y comunicación con la comunidad.

Además, se busca promover la coordinación multinivel (coordinaciones nacionales, estatales y regionales), se establece que las entidades federativas y los municipios deben replicar el mando coordinado en el que sesionan diariamente el presidente de la República, los secretarios de seguridad y protección ciudadana, gobernación, marina y defensa, debiendo hacer lo mismo los gobernadores con sus comandancias de policía y seguridad pública.

Posteriormente el PND presenta para el eje (política y gobierno) algunas estrategias específicas de las que podemos destacar primero el surgimiento del Nuevo Orden Policial, un nuevo modelo de policía que considere un **enfoque de derechos humanos, proximidad y participación ciudadana**. Después, la Prevención del delito

mediante acciones inmediatas para consolidar la política de **prevención y participación ciudadana**. Con esta última se buscan dos cosas, primero el desarrollo alternativo del que dice debe “crear política económica y social que de alternativas sostenibles a hogares y comunidades que dependen del ingreso provisto por actividades ilícitas” (PND, 2019, p. 30), es decir, aquellas que tienen alguna relación con el cultivo de drogas, distribución ilegal de hidrocarburos, entre otros y; segundo, la prevención especial de la violencia y el delito que plantea para disuadir a los autores de conductas delictivas de su reincidencia e intervenciones restaurativas, combatiendo con esto los crímenes que causan mayor exasperación social como como los delitos sexuales, violencia de género, desaparición forzada y secuestro.

Apegado a un modelo de proximidad, que aparece por primera vez en este PND, debemos resaltar, encuentra este plan a los soldados y marinos como “un pueblo uniformado” (PND, 2019, p. 26), además de la propuesta más completa de la participación ciudadana en la consecución de los objetivos de seguridad, se debe especial ahínco en el enfoque de proximidad que aquí se plantea, pues de consolidarse, es un modelo que permite la cercanía y la comunicación entre la sociedad civil y los cuerpos policiales, que, es importante precisar, será la recién formada Guardia Nacional la que desarrolle los trabajos de prevención y contención del delito, toda vez que a las fuerzas armadas, llámense Marina y Ejército, corresponderán las causas de seguridad nacional y protección de civiles ante siniestros ya que “ante la imposibilidad de derrotar las diversas expresiones delictivas por medios exclusiva o preponderantemente policiales y militares y frente al absurdo de querer pacificar con métodos violentos” (PND, 2019, p. 24).

3.6.2 Planeación Estatal de Desarrollo

Plan Estatal de Desarrollo 1999-2005.

Pasando ahora al análisis de los planes estatales de Hidalgo, tenemos el PED 1999-2005, este periodo administrativo comprende el sexenio de Manuel Ángel Núñez Soto, los planes de desarrollo son instrumentos a través de los cuales las administraciones públicas, y no solo públicas, presentan, de manera ordenada y sistémica, las acciones a realizar durante un tiempo determinado que, en este caso, comprende todo un periodo administrativo estatal. El entonces gobernador del Estado de Hidalgo presento su Plan Estatal de Desarrollo y fue publicado en el Periódico Oficial del Estado (POE) el 10 de abril del año 2000.

Dentro del marco introductorio del plan se refiere a la seguridad pública como una condicionante, junto a la certidumbre económica y la gobernabilidad, como un factor para el correcto desarrollo de la entidad, debido a esto, se define el eje primero como “Desarrollo Político”, dentro del cual se ubica “seguridad pública, paz y tranquilidad social” donde se abordan las estrategias a seguir en torno a la seguridad.

Ya dentro del apartado de seguridad pública, se identifica a esta como “más que un problema de carácter policiaco es, principalmente, el cumplimiento de leyes y normas que **la sociedad se ha dado a sí misma** para ordenar su modo de vida” (PED, 2000, p. 42), además de esto, se menciona que la disminución de la seguridad de la población se debe principalmente al constante desarrollo de la entidad ya que con esto, la sociedad es cada vez más urbana lo que ocasiona que se modifiquen las condiciones de convivencia entre los individuos y las familias. De la misma manera, se identifica la carencia de servicios públicos como causa del problema. También para entonces se contemplaba en el Estado al narcotráfico como un problema de salud pública y seguridad social por lo que se propone entonces el combate frontal, algo bastante apegado a la época.

Aquí se identifican seis objetivos, el primero de ellos es garantizar que la seguridad pública sea un derecho igualmente disfrutable por todos los hidalguenses, segundo; otorgar servicios de seguridad pública con eficiencia, oportunidad, honestidad y apegados estrictamente a la ley; tercero, garantizar mayor seguridad a las personas y sus bienes como base de la tranquilidad, la paz y una mejor convivencia social; cuarto, establecer mayores vínculos de coordinación y cooperación con los gobiernos federal y municipal en materia de seguridad pública; quinto, consolidar la operación y funcionamiento del Sistema Estatal de Seguridad Pública en el marco del Sistema Federal en esta materia y; sexto, **promover en la ciudadanía** los mecanismos que permitan **hacer frente** oportuna y eficazmente a cualquier desastre.

De las estrategias que se mencionan en el PED 1999 para el Estado de Hidalgo, en materia de seguridad destacan, la capacitación permanente de los servidores públicos encargados de la seguridad pública, la modernización y equipamiento de los cuerpos policiales, la implementación de mecanismos que permitan predecir y localizar las zonas de alto riesgo para la población hidalguense, fomentar en la población acciones de autoprotección para la prevención y mitigación de desastres y, algo muy revolucionario para la época, considerando que no es algo que existía en el PND del mismo sexenio, **“fomentar y organizar la participación de la sociedad civil** abriendo nuevos espacios

para que **sus propuestas fortalezcan la seguridad pública** y definan mejores formas de convivencia social” (PED, 2000, p. 44).

Respecto de las líneas de acción que se planteaban en aquel PED, destaca el fortalecimiento a las instituciones de seguridad pública a las que, menciona, se debía dotar de áreas y funciones relevantes a los procesos de la administración pública de la época, **otorgar capacitación y actualización permanente a los cuerpos de seguridad pública**, también se menciona que los cuerpos policiacos deben ser dotados con armamento, vehículos y sistemas de comunicación. Algo relevante, y apegado a las estrategias que mencionamos antes es, **el impulso de mecanismos de vigilancia con participación ciudadana**. Como observamos, este plan resulta innovador aún para aquel año, pues propone como línea de acción, también, echando mano de la participación del sector social y privado, la creación de fondos estatales para la atención ante contingencias y desastres.

Debemos entonces considerar que el PED que Manuel Ángel Núñez presentó para la administración estatal del año 2000 al 2005, resulta, si, innovador puesto que en aquel año el PND no contemplaba la participación ciudadana, o a la ciudadanía misma, como corresponsable en la consecución de los objetivos de seguridad, mientras tanto “impulsar mecanismos de vigilancia con participación ciudadana” (PED, 2000, p. 45) deja una pauta para que las siguientes administraciones puedan adecuar de mejor manera la participación ciudadana incluso, en la formación de políticas públicas, es decir, fomentar la participación ciudadana en el ciclo de las políticas públicas.

Plan Estatal de Desarrollo 2005-2011

Este documento estuvo dividido en cinco ejes rectores, siendo el número cuatro el de seguridad, titulado “fortaleza institucional para la tutela de derechos”, dentro de este eje rector se plantearon 10 objetivos, estado de derecho, democracia, **gobierno con amplia participación social**, procuración de justicia, **seguridad pública**, readaptación social, protección social, protección civil, derechos humano y comunicación social.

Dentro de los objetivos que se presentaron antes se destaca el número tres, gobierno con amplia participación social, es importante enmarcar este pues se tiene claro aquí que los procesos de consulta pública y participación ciudadana fortalecen el diseño, la implementación y la evaluación de las políticas públicas, de la misma manera, se logra

abrir canales de comunicación y fortalece lo que hoy en día conocemos como “los gobiernos abiertos”.

Para el año 2005, menciona el PED 2005 (2008), la participación social representaba un elemento fundamental en la construcción de acuerdos como en el cumplimiento de los compromisos (p. 90), demostrando así que la participación ciudadana aporta en gran medida al desarrollo de la entidad de manera que se tiene como propósito:

Consolidar un gobierno promotor de la participación social que aliente a presencia de las iniciativas sociales en el diseño e implementación de políticas públicas, así como en la toma de decisiones para promover el desarrollo de la entidad, como la mejor vía para acrecentar la confianza ciudadana en el gobierno y elevar los niveles de ejercicio político de la sociedad. (PED 2006, 2008, p. 90)

Bien, demos entonces un salto al tema de seguridad pública que se presenta en el documento, se entiende aquí a esta como una función inherente al Estado cuya ejecución requiere la participación de los diferentes órdenes de gobierno, entendiéndose entonces que se tendrán diferentes competencias, pero todas dirigidas a garantizar la convivencia armónica de la sociedad previendo y previniendo la comisión de delitos (PED 2005, 2008, p. 95), además de esto, que uno de los aspectos fundamentales para combatir la delincuencia fue la participación de la sociedad en las tareas de seguridad, esto a través de la implementación de comités de consulta y la participación de las comunidades accionado preventiva y colaborativamente en la materia, aunque se menciona, es un ejercicio que debe replicarse en los 84 municipios, deben implementarse mecanismos de participación ciudadana que permitan el escrutinio, la evaluación y el seguimiento al desempeño de los cuerpos policiales.

Aún y con lo anterior, se manejan solo dos objetivos en este rubro, el primero, busca consolidar la coordinación de las instituciones, de los tres órdenes de gobierno, para prevenir y combatir la delincuencia, el segundo, como los anteriores planes, incrementar la **confianza de la población ante las instituciones** y los servicios de seguridad pública. ¿Cómo lograrlo?, bien, se plantean ocho acciones estratégicas: 1. La coordinación interinstitucional en materia de seguridad, 2. El desarrollo de sistemas de información para la prevención y combate a la delincuencia, 3. **Fortalecimiento del servicio profesional de carrera policial**, 4. Fomentar la **participación ciudadana**

mediante acciones que involucren a la comunidad y consolidar la cultura de la denuncia, 5. Sistemas de inspección, supervisión y control de los cuerpos de seguridad, 6. **Reforzar la operación de los comités municipales de consulta y participación de la comunidad en materia de seguridad** en los 84 municipios, 7. Fortalecer los sistemas de video vigilancia e instalación de nuevos sistemas en zonas estratégicas y carreteras y, 8. Consolidar la red de telecomunicaciones, sistema de información y la base de datos del Centro de Control, Comando, Comunicaciones y Computo.

Por último, hacer mención también del objetivo numeral diez, que refiere a la comunicación, pues se tiene que, en un ejercicio democrático, los gobiernos deben mantener informada a la sociedad (PED 2005, 2008, p. 103), por ende, debe haber un constante flujo de información y apertura del gobierno, que permita el constante escrutinio, evaluación y seguimiento de las acciones gubernamentales.

Plan Estatal de Desarrollo 2011-2016

José Francisco Olvera Ruiz llegó al gobierno del Estado en el año 2011 y con él, un nuevo Plan estatal de Desarrollo, que, como la mayoría de los planes de desarrollo, cuenta con cinco ejes rectores, ubicando en el cuarto sitio el referente a la seguridad pública, "Paz y tranquilidad social, convivencia con armonía", de este se desprenden cinco objetivos con sus respectivas estrategias para conseguirlos, en primer lugar la modernización en la procuración e impartición de justicia, en seguida se observa el segundo objetivo, **efectividad en la seguridad pública**, el tercer objetivo que se persiguió fue, sistema estatal de seguridad pública, protección civil fue el cuarto y por último tenemos el impulso a la cultura de los derechos humanos.

Respecto de la seguridad pública, se manifiesta que la prevención y atención de los problemas sociales requieren profundo conocimiento, así que para ello se promueve la creación de un observatorio de la violencia, el documento dice que se deben identificar y analizar las causas y las consecuencias de las conductas antisociales, esto para generar conocimiento que ayudará a una precisa toma de decisiones a manera de política pública. Además de esto, dice, y en congruencia con la modernidad del Estado de adoptar políticas integrales que aporten a la seguridad y justicia, es decir, políticas vinculadas a la educación, al fomento del empleo, se apuesta por el fortalecimiento de la política social (PED, 2011, p. 163), claro que se identifica entonces que las causas de la criminalidad y

los fenómenos delictivos se encuentran directamente ligados a los problemas de pobreza, marginación, mala y/o ausencia de educación.

Como sabemos, los planes de desarrollo de las entidades federativas se encuentran alineadas a sus semejantes federales, por ello mismo, se habla por primera vez a nivel estatal, tomando en cuenta que al mismo tiempo la administración federal del entonces presidente de la República, Felipe Calderón Hinojosa, se encontraba en el último año, este plan estatal contempla la creación de la policía de mando único estatal, este modelo representaba la coordinación policial del estado con la de los municipios, aunque, y es algo que no tiene razón de ser, se menciona que se colaborará no solo en el combate de los delitos de fuero común, sino que además, **en la persecución del crimen organizado**, esto no se había encontrado en los planes de desarrollo estatal anteriores a la administración 2011-2016.

Nuevamente aquí se reconoce el reclamo social, respecto de la seguridad, como una prioridad del gobierno estatal, pues mientras la participación ciudadana era una constante de los planes anteriores, aquí no desaparece, se sigue con un modelo participativo dando continuidad, aunque pudieran cambiar los mecanismos de participación, siguen ahí, en el PED.

Pues bien, uno de los principales objetivos estratégicos de este eje rector se denomina “efectividad en la seguridad pública”, aquí lo que se busca es garantizar la tranquilidad social y abatir la impunidad, esto, dice, mediante acciones honestas y transparentes que generen una mayor **confianza ciudadana en las corporaciones policiales**, como bien sabemos, el nivel de confianza ciudadana es uno de los principales indicadores al que los gobiernos acuden para diseñar las políticas de seguridad, por tanto, se convierte en un objetivo claro.

Tenemos entonces que, de las líneas estratégicas que se presentan para este objetivo, el de promover la efectividad en la seguridad pública, se destaca la búsqueda de una eficiente aplicación en materia de prevención del delito, junto con esto, se busca fortalecer la participación de la ciudadanía a partir de la presentación de la información generada. También se plantea un modelo que permita disminuir los índices de impunidad al mismo tiempo que se promueve la cultura de la denuncia ciudadana y la evaluación de resultados administrativos. Por otra parte, se busca fortalecer el centro estatal de para el control de la confianza y la evaluación combatiendo la deshonestidad de los elementos de

los cuerpos policiales. La transparencia y la rendición de cuentas de las corporaciones policiacas con el fin de reducir la **desconfianza de la ciudadanía** es otra de las líneas estratégicas y, por último, mencionaremos que se busca promover la participación social esto con especial focalización a las comunidades barrios y colonias. (PED, 2011, p.177)

Como ya lo habíamos adelantado, la aparición del mando único pone a las policías municipales al servicio de la Secretaría de Seguridad Pública Estatal, y precisamente el siguiente objetivo del eje este, “la consolidación de la policía de mando único”, como líneas de acción, se promueven los procesos de homologación salarial y equipamiento, inmediatamente después, se impulsa la “integración georreferenciada” de información municipal, esto con la finalidad de apoyar las funciones de prevención y combate al delito. Por último, la consolidación de lo que entonces era un modelo policial moderno, no podemos decir lo mismo ahora, buscaba garantizar el orden y la armonía social a través de la pronta respuesta de los cuerpos policiales.

Tenemos también como objetivo, el fortalecimiento de las instituciones de seguridad pública, esta es una estrategia que dignificaría el ejercicio policial con mejor infraestructura y equipamiento, además de insistencia en el perfeccionamiento del servicio profesional de carrera policial. Como líneas de acción se presenta la ejecución del Programa de Nivelación Académica para los elementos de la policía, tanto estatal como municipal, también se busca contar con datos en tiempo real que den información de la capacidad de respuesta, desempeño y rendimiento de los policías y, por último, impulsar el programa de seguridad social para policías y sus familias.

También, referente a los cuerpos policiacos, encontramos el sexto objetivo del eje, la profesionalización de los cuerpos de seguridad se menciona aquí, la consolidación del servicio policial como carrera, es decir, la profesionalización, que servirá en demasía, a la consolidación del servicio profesional de carrera policial. Como líneas de acción se busca promover la licenciatura en seguridad pública, profesionalizar a los elementos mediante cursos relativos a técnicas, investigación, análisis de la información, la adopción de herramientas y nuevas plataformas, la promoción de convenios de intercambio con otros países, y la certificación de policías investigadores.

Siguiendo, y referente un tanto a la participación ciudadana, abordaremos el séptimo objetivo de este cuarto eje rector del PED 2011, la prevención del delito y el fortalecimiento de las redes sociales. Debemos mencionar aquí que se busca promover la

participación social en la formulación y ejecución de las políticas de prevención, además, se buscan acuerdos con organizaciones sociales y civiles respecto de la prevención del delito.

Mientras tanto, del Sistema Estatal de seguridad, el tercer objetivo del eje menciona que se busca fortalecer la infraestructura y coordinación institucional al mismo tiempo que se **promueve la participación ciudadana** para el seguimiento, de los programas, políticas y acciones del sistema estatal de seguridad. Para dar cumplimiento a ello se plantean seis estrategias que van desde garantizar la participación social con la finalidad de mejorar los procesos de la gestión pública al mismo tiempo que el nivel de seguridad de la población. Encontramos también el **fomento a la participación ciudadana**, esto para fortalecer los valores éticos y familiares coadyubando en el combate a la delincuencia. El fortalecimiento de los procesos de gestión es, per se, un objetivo las administraciones públicas y, para este caso, también se emplea como línea estratégica buscando con ella la inversión para mejorar el Sistema Nacional de Seguridad Pública (SNSP). La cuarta estrategia para conseguir el objetivo es la integración de la base de datos de seguridad pública. Enseguida se busca vincular los proyectos de inversión con la seguridad pública municipal, estatal y nacional y, por último, impulsar la certificación de los municipios del Estado a través de las instancias internacionales promoviendo la inversión privada gracias a la certificación “municipios seguros”.

Plan Estatal de Desarrollo 2016-2022. Visión Prospectiva 2030

El PED 2016-2022, correspondiente a la administración que presidió Omar Fayad Meneses, fue el primero con una visión prospectiva a la agenda 2030 y los Objetivos de Desarrollo Sostenible que, como ya hemos mencionado, fue en 2015 cuando se aprobaron por la Asamblea General de la ONU, de esta manera, se emiten recomendaciones que los Estados Nación pueden tomar en cuenta.

Este Plan Estatal de Desarrollo, reconoce que no existen fórmulas infalibles para resolver los problemas que enfrenta la entidad, y que es necesario trazar un rumbo de largo plazo enfocado en incrementar el bienestar de los hidalguenses; por ello, acudimos al talento y la creatividad de las **personas provenientes de todos los sectores de la sociedad** de nuestro Estado, en cuyas aportaciones encontramos alternativas viables que hacen de este instrumento de planeación, una herramienta inclusiva,

flexible, dinámica y con una visión clara de cómo queremos que sea Hidalgo en el 2030. (PED, 2016, p. 7)

Como podemos observar, dentro de la presentación de este plan, se sigue contemplando la participación ciudadana en la toma de decisiones, pero además de eso, se le reconoce como una necesidad y se le agrega valía a su importancia dentro de la planeación, que debe ser realmente una herramienta que permita y promueva el desarrollo del Estado.

Este Plan de desarrollo se divide en cinco ejes rectores, nuevamente el eje rector dedicado a la seguridad pública será el cuarto. Denominado “Hidalgo seguro, con justicia y en paz”, este apartado cuenta con seis objetivos, gobernabilidad, derechos humanos, seguridad integral, procuración de justicia con trato humano, reinserción social y protección civil.

Como parte de las estrategias del objetivo primero del eje, gobernabilidad, se busca establecer un vínculo entre la sociedad civil y el gobierno, esto para que permee el dialogo constructivo en pro de la toma de decisiones, prevenir y solucionar conflictos de diferente índole puntualizando que en todo momento deberá realizarse bajo la perspectiva de género. Se busca también la **regionalización** que permita entender y atender las demandas ciudadanas, tomando en cuenta que estas pueden ser, aunque sean en torno a un mismo tema, diferentes dependiendo de la zona en que se presenten.

Demos un salto al tercer objetivo del este eje rector, Seguridad Integral, lo que se pretende aquí es el desarrollo de políticas públicas que prioricen la prevención de la violencia y la delincuencia, toma esto en cuenta la inclusión ciudadana en los aspectos de seguridad pues serán estas colaboraciones la base que generará confianza, el objetivo tácito de todos los Planes de desarrollo, y colaboración con las autoridades.

Se tiene entonces que se busca instrumentar un **apolítica pública con un enfoque cercano**, que no menciona de proximidad, en el que se pueda coordinar un **trabajo participativo entre las autoridades y la sociedad**, de esta manera, se busca inhibir los factores de riesgo mientras se regenera el tejido social. Como parte de las líneas estratégicas, se busca consolidar el organismo de instrumentación de las políticas públicas de seguridad y prevención, con enfoque participativo, claro está, promoviendo así la **participación proactiva y responsable**.

Referente a los cuerpos policíacos, el objetivo es fortalecer la formación profesional de las instancias de seguridad. Para esto se debe diseñar un programa estratégico que promueva el correcto desempeño de las funciones policiales. Además de esto, las acciones que se diseñan buscan generar el reconocimiento, otra vez, y dignificación de las instancias de seguridad.

Encontramos nuevamente en este plan la georreferenciación de la incidencia delictiva como objetivo, para optimizar y fortalecer la función policial en su estado de fuerza y en acciones de prevención social de la violencia y la delincuencia. Para ello, la estrategia es establecer comunicación entre diferentes áreas de seguridad y prevención del estado. También se plantea realizar la identificación de las zonas vulnerables y de riesgo para el desarrollo de las estrategias, en este caso, se deben diseñar, dice, acciones acordes a cada zona prioritaria de atención.

Bien, debemos resaltar entonces la importancia aún mayor que en esta ocasión se da a la participación ciudadana y a los canales de comunicación que deben existir entre la sociedad civil y las instancias de seguridad, pues estas características acercan a las autoridades a la consolidación de un modelo de policía de proximidad. Se puede observar también que, en esta ocasión, el aumento del pie de fuerza no fue un tema que formara parte en la planeación, como si lo fue la profesionalización y la dignificación del trabajo policial.

3.7. Principales acciones en materia de seguridad en Hidalgo

En México, durante más de dos décadas, la seguridad pública es un tema central para la agenda pública, de igual manera, la planeación estratégica, tanto de la federación como de las entidades y municipios, prestan especial atención a esta problemática, problemática ocasionada por ciertos fenómenos. Las estrategias para enfrentar esta problemática se han presentado de diferentes formas y enfoques, que van desde el abordaje frontal hasta, hoy en día, un enfrentamiento con un enfoque de carácter social. “El primer requisito para que una estrategia funcione tiene que ver con el conocimiento y adecuada interpretación del fenómeno que se busca abordar” (Herrera-Lasso, 2018, p. 11), es decir, cuando las políticas se diseñan con base en datos y números, pero no en las causas que generan esos números, se tendrá un alto grado de incertidumbre en la

eficacia de la política. Los problemas públicos se deben analizar y abordar a partir de su causa y no solo desde sus efectos.

La baja articulación que existe en nuestro país entre el diseño, la formulación de políticas públicas y la generación de conocimiento lleva con frecuencia a la imitación mecánica de otros modelos, a la improvisación y a la búsqueda de soluciones que brinden resultados de corto plazo. (Hernández-Lasso, 2018, p. 18)

A partir del año 2000 en México, nos cuenta Herrera-Lasso (2018), las administraciones federales implementaron estrategias de robustecimiento en las fuerzas policiales, primero Vicente Fox (2000-2006) buscaba empoderar a la hoy extinta Policía Federal, además de crear la Secretaría de Seguridad Pública, de esta manera, se evidenciaban las intenciones de encarar al narcotráfico, proponiendo un enfoque frontal de seguridad pública. De la misma manera, en el año 2006, con la llegada de Felipe Calderón a la presidencia de la república, se reafirmaba y acentuaba la estrategia de combate al crimen, pues convirtió la lucha contra el narcotráfico en el tema central de su gestión. Finalmente cuando el Partido Revolucionario Institucional regreso a la presidencia de la república de la mano de Enrique Peña Nieto en 2012, la estrategia frontal de los dos sexenios anteriores ya era insostenible, y aunque parte de sus propuestas mencionaban un cambio de enfoque en la estrategia de la seguridad, nada cambió, salvo la desaparición de la Secretaría de Seguridad Pública, y el traspaso de sus funciones a la Secretaría de Gobernación, aunque operativamente, se creó la Gendarmería Nacional, que contempla a policías con adiestramiento militar que fortalecen los aparatos de seguridad en los estados. (pp. 12-14)

Hoy en día, una de las principales acciones que se llevan a cabo en el país y en las entidades, por consiguiente en el Estado de Hidalgo, es la alineación de las políticas de seguridad a los objetivos de desarrollo sostenible para la Agenda 2030 de la ONU, puntualmente al Objetivo 16, del que ya anteriormente hemos hablado, pero anterior a eso, y como lo vimos en el despliegue de los planes de desarrollo, en Hidalgo se contaba con el Programa Sectorial de Seguridad Pública, como también mencionamos, este y otros programas, sectoriales, forman parte de un paquete de programas contenidos en los Planes de Desarrollo

En 2005 como consecuencia de una reforma a la Ley Orgánica Municipal para el Estado de Hidalgo, se creó la Secretaría de Seguridad Pública en el Estado. De las principales acciones gubernamentales para la seguridad pública que se han implementado en el Estado de Hidalgo se encuentra la aparición del mando único policial, fue en el año 2011 cuando apareció este modelo en la entidad, contenido en el PED de aquel año y como parte del Programa Sectorial de Seguridad Pública contenido en ese mismo documento, el mando único integró un cuerpo policial de nivel estatal que se coordina con las instancias de seguridad pública de los municipios, este modelo policial no se aborda en PED vigente (2016-2022) aunque tampoco fue desechado.

También en aquella administración se amplió en Hidalgo, la red estatal de telecomunicaciones de emergencia, el servicio telefónico de emergencia 066 y 089, misma que apareció en 2005, durante el Gobierno de Miguel Osorio, para denuncias anónimas y que en la actualidad fueron sustituidos y homologados al 911.

La implementación de los sistemas de video vigilancia fue una de las estrategias implementadas entre 2005 y 2007 como parte del Programa Estatal de Seguridad Pública 2005-2011, aunque durante este sexenio solo se instaló este sistema en las ciudades de Pachuca, Tula y Tulancingo, ciudades que se encontraban en los primeros lugares de incidencia delictiva en el Estado, lo que tampoco ha cambiado. Además de esto, también se creó el Subcentro de Control, Comando, Comunicaciones y Computo de Tulancingo. Finalmente, en 2018, dos años después del inicio de la administración del Gobernador Omar Fayad Meneses, se logra la consolidación del centro de control, comando, comunicaciones e inteligencia más grande del estado, el llamado C5i.

3.8. Policía Estatal

De acuerdo con el Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública (S.F.) los gobiernos municipales no cuentan con la capacidad suficiente para brindar un servicio policial (p. 74), es por ello que la función principal de las policías estatales debe ser “actuar subsidiariamente con los municipios” (p.74) especialmente con aquellos que su estado de fuerza resulta deficiente. Estas deben limitarse fundamentalmente en el patrullaje de los caminos estatales y de las zonas rurales con poca cobertura municipal. Además tiene un principio reaccionario que busca “garantizar, mantener y reestablecer el orden y la paz públicos” (p. 76).

Las policías estatales como municipales forman parte de un modelo nacional de policía que se articulan de manera directa con la Guardia Nacional bajo los principios de proximidad social que se orienta a la solución de problemas. Es decir, los cuerpos policiales deben tener roles proactivos y estratégicos que primen la contención y reducción de los problemas públicos a partir de la prevención del delito y de las conductas inciviles. Bajo este modelo, los cuerpos policiales estatales y municipales en funciones municipales (en aquellos municipios donde las competencias municipales son insuficientes) deben ser capaces de identificar la presencia de conductas detonantes del crimen y diseñar las respuestas pertinentes.

La policía estatal también proviene de una forma de organización administrativa moderna, partiendo de la optimización y mejora del servicio público que promueve la Nueva Gerencia Pública, sin entrar en detalles teóricos de esta, pues la seguridad pública pugna por la modernización y el empleo de nuevas tecnologías y la implementación de nuevas estrategias que se apegan a nuestra época, por ello es que el sistema de seguridad pública actual echa mano de los centros de cómputo y monitoreo, que para el caso de Hidalgo se denomina C5, y nuevas formas de hacer llegar a la ciudadanía e involucrarlos en la consecución de los objetivos de seguridad como lo es el Modelo de Policía de Proximidad o también conocido como policía comunitaria.

De esta manera llegamos a la Policía Estatal de Hidalgo de la Agencia de Seguridad del Estado de Hidalgo, como ya hemos mencionado con anterioridad, esta agencia cuenta con una certificación internacional de policías de calidad denominada "The Gold Standard in Public Safety"²⁰, la policía estatal de Hidalgo es una agencia dependiente de la Secretaría de Seguridad Pública del Estado de Hidalgo cuyo titular es Mauricio Delmar Saavedra y que aunque existe un directorio de servidores públicos, en este mismo se guarda la identidad de quien funge como director de la Agencia de Seguridad pues es información reservada tal y como se muestra en el siguiente recuadro.

²⁰ Disponible en línea en: CALEA, <https://www.fundacionpolicia.org.mx/acreditacion/>

Tabla 1. De la Secretaría de Seguridad Pública. Reservas en la función pública.

SECRETARÍA DE SEGURIDAD PÚBLICA	
III. DIRECTORIO DE SERVIDORES PÚBLICOS	
Agencia de Seguridad del Estado de Hidalgo	DOMICILIO
	Gómez Pérez, No. 103, Col. Centro, C.P. 42000, Pachuca de Soto, Hidalgo.
La información del personal de esta unidad administrativa se encuentra reservada en términos de lo establecido en los artículos 111 de la ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública, y 110 de la ley general del Sistema Nacional de seguridad pública, conforme al acuerdo de fecha 10 de agosto de 2017.	
Fuente: Elaboración propia a partir de: transparencia.hidalgo.gob.mx. <i>Directorio de servidores públicos.</i> SSPH.	

Ahora bien, después de haber analizado toda esta documentación y teniendo presentes los modelos policiacos (formales) que existen, debemos identificar a que modelo pertenece o bajo que enfoque se encuentra operando la policía estatal. Recordemos que para Garay (2022) existen seis modelos o enfoques policiales que son modelo gubernativo, enfoque profesional, enfoque comunitario, policía orientada a los problemas, policía guiada por la inteligencia y, policía basada en el orden/tolerancia cero, a todos estos se suma el modelo de proximidad que proponen organismos internacionales, el gobierno de México y que el mismo Garay (2022, p. 11) mencionara, aunque no lo comprende como un modelo per-se sino que es, para él, una consecuencia del modelo comunitario.

Pues bien, después de hacer una descripción detallada de todos los documentos anteriormente contenidos en este proyecto, podemos observar que los principios bajo los cuales se conduce la policía estatal en Hidalgo es el modelo de proximidad, esto por lo contenido y expresado en la planeación estatal y la política pública estatal para la seguridad, además del Modelo Nacional de Policía y Justicia Cívica que abordamos más arriba. Pero, para comprobarlo veamos el siguiente cuadro comparativo que se realiza a partir de los principios del modelo de policía comunitaria o de proximidad que se logran identificar entendiendo que “la policía son solo individuos que a tiempo completo trabajan para cumplir los deberes que incumben a todos los ciudadanos” (Garay, 2022, p.11).

Tabla 2. Alineación de la Policía estatal al modelo con enfoque comunitario-proximidad

PRINCIPIOS DEL MODELO COMUNITARIO-PRXIMIDAD	POLICIA ESTATAL
La policía solo debe usar la fuerza física cuando el ejercicio de la persuasión, el consejo y la advertencia no son suficientes	✓
Centra sus esfuerzos en la resolución temprana de los problemas, fomenta un comportamiento proactivo más que reactivo.	✓
Recorre al diseño de estrategia contemplando cuadrantes o micro cuadrantes entendiendo las comunidades o distritaciones como las unidades mínimas de análisis.	○
Establece amplios mecanismos de cooperación. Permite a la comunidad involucrarse en la toma de decisiones para articular herramientas que encaminadas a contener las conductas que generan delito y temor al delito, así como acotar y reducir los daños.	○
Mejorar el control social sobre la actuación policial.	○
Elaboración propia a partir de: Garay, D. (2022). <i>Enfoques de actuación policial</i> . Ed. Revista Pensamiento Penal. España. No. 417. https://www.pensamientopenal.com.ar/system/files/Documento_Editado271sgre.pdf	

Podemos observar que, aunque el análisis documental apunta desde hace años la instauración de un modelo de proximidad, es evidente, y natural, que no se haya logrado aterrizar este modelo en el estado de Hidalgo, las causas pueden ser variadas, aunque, la principal y que Garay (2022), mencionaba de manera superficial, es que los modelos policíacos dependerán para su instalación del régimen establecido, es decir, la voluntad política. Para tener un acercamiento más preciso, tendríamos que decir que hoy, la policía estatal se encuentra ubicada más en un modelo gubernativo limitado a la acción de mando por parte del ejecutivo y profesional por su formación, un modelo que resulta antiguo, aunque, con la aparición de nuevas tecnologías y su implementación tiene también bastante trabajo que lo acerca al modelo de policía guiada por la inteligencia. Esto no quiere decir para nada que la policía estatal se aleja por completo del modelo de proximidad, por el contrario, se acerca, pero mientras no exista coordinación con la sociedad y se promueva la participación ciudadana en la toma de decisiones, aspectos que son los más importantes en este modelo y que le dan su nombre, no se podrá consolidar ni aterrizar de manera íntegra en la entidad.

3.9. Herramientas para medir percepción ciudadana en seguridad

Para poder medir y conocer la percepción ciudadana se cuenta con herramientas como la Encuesta Nacional de Victimización y Percepción de la Inseguridad (ENVIPE), realizada anualmente por el INEGI este instrumento nos permite conocer información relevante respecto de los indicadores de inseguridad y violencia. Esta información normalmente es empleada por los gobiernos ya que puede servir para el diseño de políticas públicas de seguridad.

Los principales objetivos de la ENVIPE son, primero, medir la victimización, tanto dentro como fuera del hogar, durante un periodo de tiempo determinado, también se busca estimar en número de víctimas y de delitos ocurridos durante el año, es importante precisar, que no todos los delitos cometidos son denunciados, es por ello que la ENVIPE contempla también una “Cifra Negra”, misma que nos muestra una estadística de delitos no solo sin una carpeta de investigación, sino, delitos que no fueron denunciados y las razones por las cuales no se denuncian.

Esto lo podemos observar en el Marco Conceptual (2021) de la ENVIPE que el INEGI presenta, si analizamos este documento podemos observar, incluso, que dicha encuesta presenta como fundamento teórico las teorías de la victimización, o del desorden social, de la victimización, de la vulnerabilidad física, vulnerabilidad social además de la **teoría de las redes sociales**, de la que menciona que “la teoría predice que el involucrarse en redes sociales de apoyo genera mayores niveles de comunicación, cohesión comunitaria y de recursos disponibles para **prevenir y combatir el crimen y el miedo a este**” (INEGI 2021, p. 18) haciendo una clara referencia del modelo de policía de proximidad.

De igual manera, la encuesta mide la **percepción** que los habitantes tienen sobre la seguridad tanto en el lugar donde viven, el lugar donde desarrollan sus actividades cotidianas, y en general la seguridad de la ciudad, el estado y el país. El **grado de confianza** que los ciudadanos tienen en las **instituciones de seguridad pública y en los cuerpos policiacos** también se toma en cuenta. Finalmente, la ENVIPE mide la procuración de justicia y las experiencias de los usuarios en las instituciones como los costos del delito.

Para la recabación de la información se toma una muestra, tan solo para el ejercicio del año 2021 de 102, 297 viviendas, de ellas se toma en cuenta para la encuesta solamente a las personas mayores de 18 años. Los mecanismos contemplan dos vertientes para la clasificación de la información, por un lado, la que refiere a la victimización y en seguida la que refiere a la percepción de la inseguridad.

Por otra parte, encontramos la Encuesta Nacional de Seguridad Urbana (ENSU), esta de igual manera muestra la percepción que la sociedad civil tiene respecto de las condiciones de inseguridad que enfrenta el país, el diseño será el mismo que se emplea para la ENVIPE, pero el espacio geográfico en el que se aplica es diferente, pues son contempladas solo las principales ciudades de cada estado, es decir, que para el Estado de Hidalgo se encuestará únicamente al municipio de Pachuca. Por esta razón, los resultados de la encuesta de Seguridad Urbana muestran una diferencia, aunque no mayúscula, con los resultados de la ENVIPE.

De acuerdo con el Marco Conceptual (2022) que para el año 2022 el INEGI presentó de esta encuesta, destaca la adaptación de la teoría del patrón delictivo, sumándose a aquellas que también se presentan en la ENVIPE, respecto de esto se explica que existe una relación entre la distribución geográfica y el sentimiento de inseguridad, es decir, que “existen espacios dentro de las zonas urbanas donde el sentimiento de inseguridad puede ser mayor” (INEGI, 2022, p.8) teniendo esto en cuenta, se manifiesta que las conductas inciviles y actividades delictivas giran en torno a las actividades de la comunidad además de que, dice, las oportunidades que se tienen para la comisión del delito son ofrecidas, involuntariamente, por las actividades de la comunidad y el conocimiento geográfico.

Además de lo anterior, documento precisa que “la generación de instrumentos de medición es fundamental para tener una aproximación más acertada al fenómeno” (INEGI 2022, p. 9), es así que, a través de estos mecanismos el INEGI busca abordar el problema desde distintos ángulos buscando la recabación de información tanto cuantitativa como cualitativa, de la delincuencia y de la percepción sobre el servicio de la seguridad pública, pero también del desempeño de las instituciones, esto último porque para obtener información completa y confiable se requiere conocer también, a través de la aplicación de las encuestas, la percepción sobre el desempeño de las instituciones que se encargan de la seguridad pública (INEGI 2022, pp. 9-10).

Tenemos también el Censo Nacional de Impartición de Justicia Estatal (CNIJE), este es un mecanismo cuya población objetivo son los servidores públicos de aquellas instituciones de seguridad estatal, el objetivo general de este proyecto es generar información estadística acerca de la impartición de justicia, pero también de la gestión pública y el desempeño de las instituciones.

El censo evalúa cuatro funciones principales de las instituciones, gobierno, impartición de justicia, justicia para adolescentes y justicia alternativa esto con la finalidad de que la información pueda ser vinculada con “el quehacer gubernamental dentro del proceso de diseño, implementación, monitoreo y evaluación de las políticas públicas” (CNIJE 2019).

Con una periodicidad anual, el censo se compone de la siguiente información; primero, aquella que se deriva de la estructura organizacional y sus recursos; segundo, de la impartición de justicia en materia penal; tercero, la justicia para adolescentes; cuarto, la impartición de justicia en todas las materias, aquí se exceptúa la de materia penal, y, por último; quinto, la justicia alternativa, se toman también en cuenta la implementación de mecanismos alternativos de solución de controversias.

Pues bien, para el caso del Estado de Hidalgo, el diseño o perfeccionamiento de las políticas públicas con base en la percepción ciudadana, ya se encuentra decretada, pues en el Periódico Oficial del Estado, en el Alcance 1, número 11, del 12 de marzo de 2018, se publicó el **“acuerdo que establece los lineamientos de coordinación para la evaluación de las políticas públicas en el Estado de Hidalgo”**, posteriormente será el artículo 48 del mismo documento en el que se establecen los tipos de evaluación mediante las cuales se podrán calificar las intervenciones públicas, siendo primero, la evaluación de diseño; segundo, evaluación de constancia y resultados; tercero, evaluación de impacto y; **cuarto, percepción ciudadana**, esta dice que “permite a los ciudadanos calificar el efecto de las intervenciones públicas en su calidad de vida, facilitando la colaboración entre el gobierno y la ciudadanía”.

CAPÍTULO IV. ACCIONES PARA EL FORTALECIMIENTO DE LOS CUERPOS POLICIAOS Y LAS POLÍTICAS PÚBLICAS PARA LA SEGURIDAD.

Es importante encontrar la relación entre la participación ciudadana, empezando por la percepción ciudadana de la inseguridad, el diseño de las políticas de seguridad y la eficiencia de estas. El impacto que pueden llegar a tener las políticas con un enfoque participativo dependerá mucho de la implementación de los correctos mecanismos que adopten para buscar impactar en los indicadores y, cambiar adoptar nuevas formas de tomar decisiones dentro del aparato gubernamental. Al mismo tiempo entonces, podemos impactar en los indicadores y en los objetivos que se plantean dentro de la política con mejor certeza si se conocen, a partir de participación ciudadana, las causas tangibles de los problemas.

Estudiar entonces el comportamiento de los indicadores que se emplean para la fijación de objetivos y metas de la política de seguridad, nos permitirá, además de conocer el estatus de estos índices, como se comportan y fluctúan con el paso del tiempo. Los mecanismos de recolección de información de instituciones como el INEGI nos ayudan a conocer el principio de la percepción ciudadana, números sólidos que muestran un comportamiento ascendente o descendente pero no permiten conocer el sentido cualitativo de esos números con los que se están tomando decisiones.

En capítulos anteriores se han podido observar estudios de caso en los que se implementaron políticas con un enfoque de proximidad y que tuvieron buenos resultados, aunque se plantean como un proceso de largo plazo, toca entonces aquí plantear las fases de un modelo que permita aterrizar el modelo de proximidad policial en el Estado de Hidalgo.

4.1. Planteamiento metodológico

Tomando en cuenta que se busca es explicar la relación, importancia y pertinencia de la participación y percepción ciudadana en la formación de las políticas públicas se requiere es diseñar una metodología que nos permita comparar la opinión pública con las encuestas analizadas en capítulos anteriores y con la misma política de seguridad. La interpretación de encuestas y censos referentes a la seguridad, a partir de las diferentes teorías explicadas aquí, nos permitirá obtener información cualitativa expliquen las cifras

oficiales, pero también esta información permitirá observar las ventanas de oportunidad que se omiten en el diseño de políticas públicas, en este caso, para la seguridad. Fortalecer a los cuerpos policiacos no infiere necesariamente el aumento de estos en número, o armamento, requiere de la generación de confianza que la sociedad civil tiene en las instituciones y en los uniformados. La confianza se ha ganado, haciendo referencia a estudios de caso anteriores, mediante una participación y comunicación corresponsable y sustentable.

Uno de los principales objetivos que encontramos en la política de seguridad, e incluso, en los planes de desarrollo, ya sean nacionales o estatales, es precisamente la generación de confianza que la sociedad civil tiene respecto de los cuerpos e instituciones de seguridad. Como hemos visto, la política pública de seguridad para el estado de Hidalgo retoma los indicadores que la ENVIPE muestra como resultados del trabajo de campo.

Tanto la ENVIPE como la Encuesta Nacional de Seguridad Urbana (ENSU) muestran datos similares respecto de los indicadores que la Política Pública para la Seguridad Estatal emplea para su diseño, es decir, Tasa de Incidencia Delictiva, el porcentaje de personas que identifica y confía en la policía estatal y las instituciones de seguridad, la percepción de inseguridad en el Estado y el Índice Estatal de Desempeño de las Procuradurías y Fiscalías, dicha información debe cotejarse e interpretarse a través de la información que se obtenga a ras de suelo.

Respecto de la evaluación institucional encontramos el Censo Nacional de Impartición de Justicia Estatal 2021 (CNIJE, 2021), dicho censo es aplicado a los servidores públicos e instituciones de seguridad, por lo que queda cubierta la perspectiva institucional, para el análisis encontramos aquí, que se evalúa la estructura organizacional, la impartición y los procesos de impartición de justicia, la justicia mecanismos alternativos de impartición de justicia.

La Encuesta Nacional de Victimización y Percepción de la Seguridad nos muestra un incremento constante durante los últimos cinco años en la tasa de incidencia delictiva para el estado de Hidalgo. A continuación, podemos observar el comportamiento de la opinión pública respecto de la confianza y percepción de inseguridad que presenta en diferentes momentos.

Tabla 3: Comparativa temporal. ENVIPE 2016-2021

ENVIPE	2016	2019	2021
Tasa de incidencia delictiva. (por cada 100 mil habitantes)	19,245	20,732	23,605
Porcentaje de personas que identifican a la policía estatal y manifiesta que le genera mucha o algo de confianza.	65.4%	58.7%	64.2%
Percepción de la inseguridad en el Estado.	49.5%	62.9%	52.8%
Índice estatal de desempeño de procuradurías y fiscalías. Porcentaje de personas que conocen y manifiestan tener mucha o algo de confianza en el ministerio público y procuradurías estatales.	64.4%	67.5	65%
Elaboración propia a partir de: INEGI. (2016,2019,2021). ENVIPE			

Podemos observar aquí un comportamiento ascendente en el indicador de la tasa de incidencia delictiva, que aunque, que aunque de 2016 a 2019 el incremento fue ligero, lo que buscan las políticas de seguridad es el decremento, aunado a esto, para 2021, se incrementó en casi tres mil el número de delitos cometidos en la entidad por cada 100 mil habitantes, debemos recordar que según el censo de población del INEGI para el año 2021 (INEGI, 2021), la población del estado de Hidalgo supera los tres millones de personas.

Podemos observar también un comportamiento fluctuante en aquel indicador que refleja el conocimiento y confianza que la sociedad civil tiene de la policía estatal que si bien, en 2016 tuvo su peor evaluación, para 2021 muestra un incremento que se acercó a lo que se tenía en 2016, con un 64.2 % de aprobación para la policía estatal, ¿Dónde está entonces el problema? Quizá en la formulación de la pregunta y el indicador, pues se habla de **porcentaje de personas mayores de 18 años que identifica a la policía estatal y manifiesta que le genera algo o mucha confianza.**

De la **percepción de inseguridad** en el estado, se encuentra 2019 como su peor año y aunque para 2021 tuvo un receso, no logro superar la barrera del 50% como si lo hizo en 2016. Este indicador debe tener un mayor peso para el diseño de las políticas y programas de seguridad, tener en cuenta la percepción de inseguridad y las causas específicas y profundas para ella coadyubará a la obtención de objetivos y metas, solo para este indicador, más precisos. Del índice estatal de desempeño por parte de las instancias de seguridad y procuración de justicia podemos decir que mantiene una constancia favorable, aunque, es importante mencionar, que en la ENVIPE considera un

cifra negra estimada del delito que no tiene una carpeta de investigación y delitos que no fueron denunciados precisamente por la desconfianza en las instituciones.

Tabla 4: Comparativa temporal. ENSU 2016-2021

ENSU (PACHUCA)	2016	2019	2021
Porcentaje de la población que considera efectivo el desempeño de la policía estatal.	60%	66.1%	54.6%
Porcentaje de personas que se siente insegura en su ciudad	50.8%	72.1%	49.3%
Porcentaje de personas que identificó la delincuencia como una problemática en su ciudad.	62.8%	54.8%	38.6%
Porcentaje de personas que identifica a la policía estatal y le inspira confianza.	N/A	61.8%	49.9%
Elaboración propia a partir de: INEGI (2016, 2019, 2021). ENSU.			

A continuación, podemos observar que en una ciudad como lo es Pachuca, con una densidad poblacional mayor al resto del estado, la perspectiva cambia respecto de los indicadores. En cuanto a la confianza y desempeño de la policía estatal, muestra un decrecimiento del año 2019 al 2021, aunque venía si de un considerable aumento respecto de 2016. Es importante mencionar que los números aquí son parecidos a los que arrojó la ENVIPE, aunque, si existe una mayor fluctuación en las diferentes evaluaciones anuales de la ENSU. También debemos resaltar que, aunque para 2019 la percepción de la inseguridad alcanzó una cifra muy alta, logro recuperarse para 2021 llegando incluso a menos del 50%. Aunque esto podría verse afectado nuevamente con la ola de violencia documentada y abusos de poder por parte de la policía en 2021 y la primera mitad del 2022. En esta encuesta encontramos por separado el indicador de confianza en policía estatal, y en este muestra una confianza menos a la que mostraba la ENVIPE. Existe aquí una tendencia descendiente de 2019 a 2021.

Tabla 5. Comparativa temporal. CNIJE 2015-2021

CNIJE	2015	2019	2021
Asuntos integrados y concluidos en todas las materias	42,449 abiertos 29,376 concluidos	Información pública no desagregada	40,205 integrados 23,859 concluidos

Fuente:

El Censo Nacional de Impartición de Justicia Estatal es un proyecto estadístico elaborado por el INEGI cuyo objetivo principal es generar información estadística y geográfica referente de la gestión y desempeño de las instituciones de seguridad, las que conforman el Tribunal Superior de Justicia y el Consejo de la Judicatura, su principal

finalidad es que esta información sea vinculante con el diseño, implementación, monitoreo y evaluación de las políticas públicas de seguridad, tanto estatales como federales (INEGI, 2016)

Es importante aquí observar el comportamiento de la integración de casos por los que se tiene un expediente y la cantidad de delitos por cada 100 mil que, según nos muestra la ENVIPE, conforman el índice de prevalencia delictiva. Por lo que se refleja claramente la ausencia de confianza que se tiene en las instituciones de seguridad e impartición de justicia, aunque, esto también muestra lo que podríamos observar en la ENVIPE, que las causas por las que no se denuncia, no siempre son por desconfianza, sino que intervienen otros factores, como los procesos burocráticos extensos.

4.1.1. Observaciones

Las políticas públicas son herramientas mediante las cuales los gobiernos buscan dar solución o intervenir los problemas imperantes en una sociedad, denominados y aceptados públicos, es decir, que han entrado en la agenda pública y gubernamental. A base de objetivos y metas, las políticas atenderán las causas de los problemas. La participación ciudadana debe ser una herramienta o medio que sirva a que aquellas decisiones gubernamentales de la gestión pública, mediante la percepción ciudadana, puedan atender directamente las causas donde radica y emerge el problema.

Teniendo en cuenta lo anterior, no podemos exceptuar aquellas políticas que atienden el problema de la inseguridad pública. Debemos tener en cuenta que la seguridad pública es una de las principales funciones del estado, así como una de las principales causas que persigue. Garantizar la seguridad, guardar el orden y la paz es incluso parte fundamental para el desarrollo del bienestar social, de las entidades y la federación, así como una de las principales preocupaciones de la sociedad civil, tal como lo observamos en las encuestas antes analizadas.

A propósito de los elementos que antes se observamos, podemos identificar que dichas encuestas arrojan datos distantes entre ellas. En el caso de aquellas que miden la percepción ciudadana como lo son la ENVIPE y la ENSU. Se puede explicar su variación debido a la delimitación territorial en que aplican pues, mientras la primera mencionada nos arroja datos desagregados de todo el territorio estatal, la Encuesta nacional de Seguridad Urbana lo hace solo de las principales ciudades del país que, para el estado de Hidalgo, se contempla solo al municipio de Pachuca.

Inmediatamente después encontramos el Censo Nacional de Impartición de Justicia Estatal (CNIJE), recordar que en este mecanismo, la población objetivo de la que se busca extraer información, son los servidores públicos de las instituciones de seguridad de las entidades federativas, es decir, este nos deja conocer la percepción institucional de impartición de justicia, misma que podemos comparar y observar la discrepancia con la percepción ciudadana en el mismo sentido, como también en el grado de confianza que se presenta tanto en la Encuesta Nacional de Violencia y Percepción de la Inseguridad como en la también ya citada ENSU.

Lo anterior nos lleva a pensar que a partir de un modelo de proximidad que permita abrir canales de comunicación entre la sociedad civil y las instituciones de seguridad, así como con los cuerpos policiales, esta notable discrepancia entre los números del CNIJE y las encuestas que miden la percepción y confianza ciudadana pueden atenuarse. Es y debe ser la sociedad civil corresponsable en la consecución de los objetivos de seguridad.

Para una política de seguridad con un mayor grado de eficacia, deben tomarse en cuenta los cuadrantes y micro cuadrantes, es decir, entender a las comunidades como las unidades mínimas de análisis, de esta manera podemos tener, a partir de una misma política de seguridad, diferentes líneas estratégicas para las diferentes áreas geográficas del estado, áreas en las que la inseguridad se manifiesta de manera diferente.

Los casos de la gestión pública en los que se toman decisiones con base en la regionalización del problema suelen ser más exitosas. Podemos tomar como ejemplo las políticas de reforestación que, basados en las condiciones del lugar, se toman decisiones acerca de la plantación de especies.

Un modelo de proximidad en el que naturalmente se promueve la participación ciudadana se pueden llegar a mitigar, primero, los indicadores en los que se refleja la confianza con las instituciones toda vez que se implementan mecanismos mediante los cuales la sociedad civil puede, además de tener comunicación, dar seguimiento e involucrarse en la toma de decisiones, seguido de ello, a través de la **prevención del delito y la erradicación de conductas inciviles**, se aminora la vulnerabilidad.

4.2. Diseño del modelo de policía de proximidad

Tomando en cuenta entonces que la entidad se enfrenta a un problema de naturalezas diversas que impactan directamente en la tasa de incidencia delictiva y el nivel de confianza por parte de la sociedad civil ante los cuerpos policíacos y las instituciones de seguridad, se ha buscado solucionar este problema mediante el fortalecimiento de las policías, aunque sin encontrar la forma adecuada que de atiende las causas de los problemas. Las políticas públicas que se diseñan para atender este problema requieren un redireccionamiento y un cambio de enfoque que permita consolidar instituciones y policías cercanos a la sociedad civil, una característica de los gobiernos abiertos.

Se debe entender que el fortalecimiento de los cuerpos policíacos y la generación de confianza para ellos (por parte de la comunidad) no depende de manera directa en aumento del pie de fuerza del Estado, sino en la implementación de mecanismos que permitan a los ciudadanos ser, no solo observadores, sino participes en la consecución del orden público.

La Política Estatal de Seguridad está diseñada obedeciendo los principios de proximidad que han sido propuestos tanto por el Gobierno de México, así como también por organismos internacionales como la ONU y su Modelo de Policía Cercana para Prevenir la Violencia, con el que claro, se busca la profesionalización de los cuerpos policíacos, pero también la prevención de la violencia y la delincuencia, echando mano para ello, primero, del **acercamiento a la comunidad** y, enseguida, del correcto uso de las tecnologías. (Flores, 2021)

Aunque, habiendo mencionado ya otros enfoques de los modelos policíacos, podemos determinar que la policía estatal de Hidalgo se encuentra, más bien, aún en modelo con enfoque gubernativo, profesional y guiada por la inteligencia, pues la participación ciudadana aún no se hace presente ni constante en el ciclo de la política siendo ésta la característica principal y necesaria para la consumación de un modelo comunitario o de proximidad.

El fortalecimiento de los cuerpos policíacos y su modernización a un nuevo enfoque apenas representa una parte de las política de seguridad, pero en la que recae gran parte de su operatividad. El diseño de un modelo policial con principios de

proximidad requiere si, de la capacitación y especialización en el manejo de nuevas tácticas de combate, pero también de en derechos humanos, respeto a desarrollo y ejercicio de las personalidades y comunicación social, además de que requiere el pleno conocimiento de necesidades y problemáticas de la comunidades.

Los modelos policiacos centralizados (gubernativos) que buscan proteger a la ciudadanía, pero no incluirla, no han logrado conseguir lo que la planeación estatal y las políticas de seguridad identifican como uno de los principales objetivos, mejorar los niveles de confianza y percepción de la inseguridad, esto desemboca en la urgente necesidad de un nuevo enfoque. Para ello es que se presenta el desarrollo de un esquema que permitirá impactar de manera directa en este indicador y que, se debe precisar que, aunque las tasas de incidencia delictiva no se impactaran de manera inmediata, se trata de políticas de largo plazo en las que el principal objetivo, la participación ciudadana, se debe promover, es decir, fomentar una cultura participativa, misma que en estos momentos es nula o muy baja.

En principio el planteamiento debe contener una clara identificación de la zona, de la misma manera, considerar que el estado comprende 84 municipios en 20,821 kilómetros cuadrados y alberga a tres millones 82,841 habitantes (INEGI, 2021) por lo que se debe contemplar la posibilidad y necesidad de delimitar la zona en cuadrantes o micro-cuadrantes para facilitar el acercamiento con la sociedad y, también no menos importante, conocer las causas de la violencia y la inseguridad en cada uno de ellos. Esta división permitirá focalizar los objetivos y las estrategias a cada zona, de esta manera, se atenderán de manera puntual las manifestaciones de violencia y criminalidad en el cuadrante.

El acercamiento a la comunidad permite conocer su percepción de los diferentes problemas que se enfrentan. El diseño y aplicación de mecanismos que nos permitan conocer la opinión ciudadana respecto de la seguridad pública, los cuerpos policiacos y las instituciones de seguridad permiten encausar de mejor manera las políticas, los objetivos y estrategias se eficientan cuando están diseñados cuando se considera la participación ciudadana.

Existen diferentes mecanismos para recabar información a ras de suelo que pueden complementar los datos arrojados por las encuestas de percepción de la inseguridad, como los modernos foros de consulta ciudadana. Aquí el objetivo es

recolectar información y que esa ésta sea vinculante con el diseño de las políticas. Es decir, que la participación ciudadana, a través de los mecanismos de percepción ayudaran a fijar mejores estrategias para los objetivos de la política y atacar los indicadores relevantes que en principio son: la tasa de incidencia delictiva, el nivel de confianza que tiene la sociedad civil en la policía estatal, el nivel de confianza que tiene la sociedad civil en las instituciones encargadas de la seguridad y, de impartición de justicia. Si bien es cierto que la elaboración de estrategias les corresponde a los tomadores de decisiones a partir de un método científico y técnico, esta debe tomar como uno de sus cimientos, la percepción y opinión ciudadana que será la primera forma de participación por parte de comunidad en el ciclo de la política.

Las estrategias deben implementarse bajo los principios de proximidad con los cuales están diseñadas para que, de esta manera, el seguimiento y la evaluación sean también ciudadanos. Vamos por partes, la elaboración de una agenda de proximidad nos permite acentuar el enfoque de la política. Tener estrategias en las que la comunidad formará parte importante en la consecución de los objetivos y metas de seguridad dará paso incluso a la formación de un gobierno abierto y cercano. Entonces, implementar estrategias que nos permitan abrir canales de comunicación y colaboración social nos ayudará a impactar de manera directa en el segundo de los indicadores (confianza en los cuerpos policíacos). Ahora bien, durante la fase de implementación, la participación ciudadana debe contar con una perfecta delimitación de sus atribuciones pues la inseguridad sigue siendo un problema complejo que requiere experticia.

El seguimiento y la evaluación deben ser de carácter tanto institucional como ciudadano, los responsables de una política son sujetos obligados de informar acciones y resultados, es decir, rendición de cuentas, toda vez que este enfoque de política permite a la ciudadanía ser partícipe de los procesos de toma de decisiones, implementación y seguimiento será también objeto de escrutinio y parte importante de la evaluación.

La evaluación es un proceso sistémico cuya principal finalidad el perfeccionamiento de las políticas públicas, aunque encontramos que muy comúnmente, el resultado de estas no resulta vinculante e implementar las recomendaciones carece de obligatoriedad, sin embargo también debemos resaltar que esta es la frase de las políticas en que con certeza podemos encontrar participación ciudadana pues los beneficiarios de productos y servicios participan, a través de la percepción, en la evaluación y por ende, en

el perfeccionamiento y mejora de la toma de decisiones. El reto aquí es lograr la vinculación de la evaluación y el rediseño de las políticas.

La correcta aplicación de un modelo de proximidad, en este caso para el Estado de Hidalgo, deberá contar con seis fases que propone la misma Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito y que Flores (2021) relata, estas fases van desde la identificación de la zona; el acercamiento con la comunidad; definición de estrategias; implementación de estrategias; seguimiento y; evaluación, tal y como se muestra en el siguiente esquema que nos ayudará en la planeación de acciones para la implementación de la policía de proximidad.

Tabla 6. Esquema para la implementación de acciones de policía de proximidad.

Identificación de la zona	<ul style="list-style-type: none"> • Espacios comunitarios, instituciones y/o asociaciones. • Detección de necesidades problemáticas
Acercamiento con la comunidad	<ul style="list-style-type: none"> • Aplicación de encuestas y/o cuestionarios, y foros de consulta ciudadana.
Definición de estrategias, objetivos y metas	<ul style="list-style-type: none"> • Identificación y clasificación de las respuestas. • Formato de reporte ciudadano. • Elaboración de la estrategia
Implementación de la estrategia	<ul style="list-style-type: none"> • Evaluación inicial de la estrategia. • Agenda de proximidad. • Diagnóstico pre-implementatorio
Seguimiento	<ul style="list-style-type: none"> • Informe de acciones y resultados. • Bitácora de respuesta policial.
Evaluación	<ul style="list-style-type: none"> • Evaluación de la estrategia. • Evaluación ciudadana
Elaboración propia a partir de UNODC-ONU México (2021). Fases del modelo. https://www.onu.org.mx/disena-unodc-modelo-de-policia-cercana-para-prevenir-la-violencia/	

En resumen, encontramos que, las fases del modelo que se expuso con anterioridad deben tomar en cuenta una identificación del espacio en que se aplica esta política de seguridad, y que busca perfeccionarse a través de la percepción ciudadana en los objetivos y metas, requiere de la aplicación de mecanismos y herramientas que nos permitan, complementando la información documental que de instituciones como el INEGI atraemos, interpretar y deducir la importancia de la participación ciudadana en las políticas de seguridad. Debemos ver siempre como una ventana de oportunidad la integración de la sociedad civil en el ciclo de las políticas, debemos también ser conscientes del grado de participación y la fase en que debe y como debe incluirse a la ciudadanía, aunque, si, la percepción de esta debe incluirse desde el diseño de una política.

4.3. Aterrizaje del modelo de proximidad en Hidalgo

El modelo de proximidad requiere para su aplicación y en cumplimiento a la primera fase del modelo antes explicado, la identificación los espacios al mismo tiempo que las necesidades y problemáticas que enfrenta cada uno. Por ello se propone el diseño a partir de la definición de cuadrantes y contemplar los distritos judiciales del estado como la unidad mínima de análisis solo para la política pública estatal de seguridad. El estado de Hidalgo se encuentra dividido en 17 distritos judiciales cada uno se encuentra conformado por distintas cantidades de municipios, pero de características similares, es pertinente el estudio de las condiciones, socioeconómicas, sí, pero también de los principales delitos de fuero común y las conductas inciviles que permean en cada distrito. Los distritos judiciales se identifican como: I. Actopan; II. Apan; III. Atotonilco el Grande; IV. Huejutla de Reyes; V. Huichapan de Villagrán; VI. Ixmiquilpan; VII. Jacala de Ledezma; VIII. Metztlán; IX. Molango de Escamilla; X. Mixquiahuala de Juárez; XI. Pachuca de Soto; XII. Tenango de Doria; XIII. Tizayuca; XIV. Tula de Allende; XV. Tulancingo de Bravo; XVI. Zacualtipán de Ángeles, y; XVII. Zimapán.

El acercamiento con la comunidad es la segunda fase para la implementación de un modelo de proximidad. El conocimiento de las causas de un problema suelen ser más importantes que el problema en sí, pues es desde aquí donde se fijan objetivos, metas y líneas estratégicas de las políticas (transversales con otras políticas), es por ello que el planteamiento aborda la importancia de hacer trabajo a ras de suelo que permita recolectar la opinión pública, siendo la primera forma de participación ciudadana, y que se permita conocer las causas que dan lugar a los números encontrados en las diferentes herramientas que se utilizan para el diseño de la política pública para la seguridad del Estado de Hidalgo. El aterrizaje de las instituciones gubernamentales a cada uno de los distritos identificados como unidades mínimas de análisis para el diseño de la política impactará directamente en un indicador, desde antes de la implementación, la generación de confianza por parte de la sociedad civil ante las instituciones públicas.

En la tercera fase encontramos la definición de estrategias objetivos y metas. Tomando en cuenta el punto anterior, posterior al trabajo de campo, se deben identificar y clasificar las respuestas para una mejor comprensión del problema y sus causas, así como los intereses de la sociedad civil. Aquí se deben diseñar mecanismos y herramientas para llevar la participación ciudadana más allá del responder cuestionarios,

se requieren mecanismos de participación ciudadana que permitan la apertura de canales de comunicación que facilite el acercamiento con los encargados de la seguridad en Hidalgo. Hacer de la sociedad civil un corresponsable en la consecución de los objetivos de seguridad se puede lograr a través de la implementación de estos mecanismos. Es necesario delimitar la participación ciudadana en cada fase del ciclo de políticas públicas pues siempre su principal función debe ser la prevención del delito y de las conductas inciviles. Es así como se llega a la cuarta fase del modelo, la implementación de las estrategias.

En la fase de seguimiento, es imperante la participación ciudadana, que no es lo mismo que la evaluación, pues aquí apenas se tiene la información necesaria para conocer y vigilar la implementación las acciones y los primeros resultados apenas visibles. Permitir a la ciudadanía dar seguimiento a la implementación de las políticas seguirá atacando el indicador de nivel de confianza. Por último, la evaluación debe ser tanto, estratégica y profesional, académica-intelectual y también ciudadana, el último nivel de participación por parte de sociedad civil, en el que también se requieren nuevos mecanismos en los que se permita a la ciudadanía expresar su parecer en torno a la seguridad pública y que sirvan a las políticas.

Es así como se llega a poder formular de manera puntual un modelo policial que se rija bajo los principios del enfoque comunitario-de proximidad social que integra, es necesario decirlo, cualidades de otros enfoques policiales, pues un enfoque de proximidad moderno echara también mano de elementos como el uso de las nuevas tecnologías, mismo que corresponde a un enfoque de policía guiada por la inteligencia y la profesionalización que corresponde al enfoque del mismo del mismo nombre y que además, también es una policía orientada a la solución de problemas.

Para aterrizar entonces el modelo al estado de Hidalgo es menester presentarlo de la misma manera que lo hiciera UNODC de la ONU (2021) en su esquema denominado "Fases del modelo" además de que se debe incluir la especificación de indicadores que se buscan impactar con el cambio de enfoque policial mismos que deberán dar soporte a los objetivos de la política y la consulta documental de las encuestas de percepción ciudadana como la ENVIPE, la ENSU y el CNIJE que serán complementarias con los resultados del trabajo de campo de las instituciones y los foros de consulta ciudadana. Es así como se presenta el siguiente esquema que podría dar pie la formulación del modelo.

Tabla 7: Modelo de policía de proximidad.

Identificación de la zona	<ul style="list-style-type: none"> • Distritación judicial local.
Indicadores.	<ul style="list-style-type: none"> • Indicador 1: Tasa de incidencia delictiva por cada 100 mil habitantes de 18 años o más. • Indicador 2: Porcentaje de 18 años y más que identifica a la policía estatal y manifiesta que le genera confianza. • Indicador 3: Porcentaje de personas de 18 años y más que identifica a los ministerios públicos e instituciones de seguridad y manifiesta que le generan confianza. • Indicador 4: Índice estatal de desempeño de procuradurías y fiscalías.
Acercamiento con la comunidad	<ul style="list-style-type: none"> • Aplicación de encuestas y/o cuestionarios y foros de consulta ciudadana. Consulta de la ENVIPE, ENSU y CNIJE.
Definición de estrategias, objetivos y metas	<ul style="list-style-type: none"> • Identificación y clasificación de las respuestas. • Formato de reporte ciudadano. • Elaboración de los objetivos y estrategias a partir de los indicadores.
Implementación de la estrategia	<ul style="list-style-type: none"> • Evaluación inicial de la estrategia. • Agenda de proximidad. • Diagnóstico pre-implementatorio
Seguimiento	<ul style="list-style-type: none"> • Informe de acciones y resultados. • Bitácora de respuesta policial.
Evaluación	<ul style="list-style-type: none"> • Evaluación de la estrategia. • Evaluación ciudadana
<p>Elaboración propia a partir de UNODC-ONU México (2021). Fases del modelo. https://www.onu.org.mx/disenar-unodc-modelo-de-policia-cercana-para-prevenir-la-violencia/</p>	

La seguridad pública en ningún momento debe entenderse como una actividad meramente gubernamental. Es necesario considerar que la sociedad civil puede y debe ser partícipe de ella, con la correcta y pertinente implementación de mecanismos, que, aunque delimitados, se puede conseguir un modelo de proximidad concreto, es decir, apoyarse de una de las bondades de la nueva gerencia pública y del periodo neoliberal, la gobernanza. No deben quedar los esfuerzos por garantizar la seguridad en un mero acto gubernamental, sino que se debe actuar con cercanía a los orígenes del problema. La seguridad pública, como una de las principales finalidades del Estado, debe entonces ir al origen de este y contemplar a todos sus elementos (territorio, población y gobierno).

Tal como al hablar de seguridad pública nos lleva a referirnos a una de las finalidades del Estado, debe ocurrir al hablar de la participación ciudadana, es decir, el estado debe promover en todo momento la participación en el ciclo de las políticas públicas, incluyendo aquellas de seguridad pública. La participación de la ciudadanía en

este ciclo aporta en la eficiencia y eficacia de las políticas, pero no solo es la evaluación en donde se debe incluir. De este modo, entender la participación como una finalidad del estado ayuda, primero, a que la sociedad civil tome el lugar que le corresponde como un elemento del estado, e inmediatamente después, a la consecución y cumplimiento de los objetivos y metas de las políticas públicas y de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), claro, la seguridad pública también forma parte de estos.

Es así entonces, que debemos adoptar a la participación ciudadana como una finalidad u objetivo del Estado, de esta manera, será más fácil poder implementarla en el ciclo de las políticas públicas, entendiendo estas últimas como mecanismos de intervención, se deben entender éstas como estrategias que buscan intervenir problemas, integrando a los diferentes elementos del Estado.

Es de la política pública la necesidad de intervenir de manera pacífica, ordenada e integral, los problemas públicos que agravan a los ciudadanos. Es de los gobiernos la obligación de, tomando en cuenta y considerando los recursos que se tienen a la mano, vigilar y enfrentar las adversidades que la política encontrara durante su implementación, esto con el fin de llevarla a buen puerto. Pero es menester, también, evitar que la carencia de recursos disponibles se convierta en una barrera, para intervenir un problema público y tener un impacto positivo en los indicadores se deben buscar alternativas que nos ayuden a suplir los recursos que no se tienen a la mano. La participación ciudadana, siempre es una excelente alternativa.

Es cierto que aún hay un camino largo en cuanto a la formación de una cultura participativa en el ciclo de políticas públicas; cuando hablamos de seguridad pública, este problema no es menor pues debe existir una delimitación clara del nivel de participación ciudadana, pero cierto es que esta debe manifestarse en todo el ciclo de la política. Este debe ser un proyecto a largo plazo en el que se vislumbra primero, el fortalecimiento de una cultura participativa; segundo, el impacto directo en uno de los principales objetivos que persiguen las políticas de seguridad, la confianza; tercero, el fortalecimiento de las instituciones y cuerpos policiales; cuarto, la prevención del delito y de las conductas inciviles, esto a través de la participación ciudadana y; quinto, el impacto en las tasas de incidencia delictiva y comisión de delitos de fuero común.

CONCLUSIONES

Las políticas públicas han sido definidas por diversos autores perfectamente como instrumentos de intervención gubernamental, en un contexto actual e histórico, pero debe haber una profundización e inclusión de diferentes actores, es decir, debemos empezar a concebirlas como acciones conjuntas, proactivas e integrales que busquen impactar, a través de un trabajo colaborativo, los indicadores de los problemas públicos. La integración de la sociedad civil en las políticas públicas debe estar presente en todo momento, la comunidad debe acompañar la toma de decisiones de principio a fin, pasando por la implementación y el seguimiento de las políticas, ya que en la evaluación es donde regularmente podemos observarla.

De las fases de las políticas públicas, la implementación es una etapa que requiere especial observación, esta fase a la que Méndez (2020) llama “Ejecución”, y que es, explica, “donde se realizan las acciones que se establecieron para alcanzar el objetivo de la política” (p. 267), como él mismo explica, con anterioridad se asumía que una política implementada podría ejecutarse sin mayores problemas y de la misma forma alcanzaría sus metas, pues ya fue estudiada, problematizada y formulada para ello, es decir, para eso fue diseñada, no se consideraba un margen de error. Además, se menciona que las políticas públicas deben su fracaso, principalmente a que no se considera a la implementación en diagnóstico ni en la formulación (Méndez, 2020, p.270) a lo que podemos agregar que durante esta etapa vendrán las primeras impresiones por parte de la sociedad civil, es decir, de los beneficiarios y/o afectados.

Entonces, entendiendo a la implementación como un proceso donde también hay toma de decisiones y negociación política (Pressman y Wildavsky, citado por Méndez, 2020), es entendible que haya fracasos en las políticas durante esta etapa pues el ajuste sobre la marcha altera las variables y modifica los objetivos y las metas, que, si bien pueden ser reorientados durante la implementación, normalmente llegan sin cumplirse a la evaluación. Esto detona y evidencia la necesidad de incluir la participación ciudadana en esta fase, la implementación de las políticas un enfoque integral y participativo pues en ella también existe la toma de decisiones.

La percepción ciudadana normalmente es considerada a partir de los mecanismos externos que la estudian, y, aunque se puedan implementar ejercicios de foros

consultivos, se debe garantizar que el resultado de estos sea vinculante con el diseño y la implementación de políticas. La institucionalización de los mecanismos de participación ciudadana puede otorgar igualdad de oportunidades a diferentes grupos o sectores poblacionales como menciona Villarreal (S.F., p. 37), aunque debe vigilarse que no sea la participación ciudadana un privilegio para solo algunos sectores poblacionales ya que, podría perderse la esencia de la participación ciudadana y, sin darnos cuenta, hablar solo de acción comunitaria colectiva o participación social.

Los procesos electorales en los que se decide quienes serán los representantes populares deben ser sólo el principio de la participación ciudadana, ser miembro de una democracia participativa debe significar que la sociedad civil puede y tiene que acompañar los procesos de toma de decisiones. Tal como el análisis o la evaluación, el diseño y la implementación de políticas también son fases en las que se deben adoptar y adaptar los mecanismos de participación de otros actores que, aunque ajenos al aparato gubernamental, interesan de los aspectos y fenómenos políticos del estado.

Debemos recordar no confundir la participación ciudadana con otros conceptos parecidos como lo son la participación política, monitoreo ciudadano, participación o acción comunitaria y participación social, ya que estos conceptos suelen tener elementos diferentes como menciona Villarreal (S.F., p. 33), si bien la participación ciudadana comienza su aparición en los procesos electorales manifestándose en las urnas, en los comicios, no debe terminar ahí, es decir, normalmente viene la delegación de responsabilidades hacia los representantes electos, democráticamente, la participación ciudadana debe ir más allá, la sociedad civil debe inmiscuirse directamente en el ciclo de políticas públicas.

Si bien es cierto que el concepto de la participación ciudadana ha sido una constante en planeación estatal para el desarrollo, también es cierto que no se han consumado los mecanismos que ayudan a la implementación como si los que la regulan. Lo cierto es que no hay certeza ni puntualidad de cómo se integra a la sociedad civil en la toma de decisiones y, por consiguiente, la participación y la opinión pública sigue sin ser vinculante en la toma de decisiones.

El diseño de la política de seguridad debe comprender el acercamiento a la comunidad como parte del ciclo completo de la política no solo en la problematización y la evaluación. Adoptar el modelo propuesto por la UNODC y otros organismos

internacionales permite un acercamiento institucional con la sociedad civil, lo que genera un impacto directo en uno de los indicadores y objetivos principales de las políticas de seguridad, la generación de confianza en las instituciones y cuerpos policiales.

A través de las causas explicadas a partir de las teorías de la incivilidad y la victimización, debemos entonces volver profundizar sobre este tema y plantearlo de la siguiente manera, toda vez que, mientras la teoría de la incivilidad hace referencia las características físicas espaciales, aunque estas no siempre detonan actividad criminal, y que la teoría de la victimización versa de la influencia psicológica de las personas que sufrieron o presenciaron algún delito, se debe entender que el sentimiento de vulnerabilidad que se crea a partir de la experiencia (victimización) puede crecer exponencialmente en presencia de las conductas inciviles (teoría de la incivilidad).

Teniendo en cuenta entonces que la participación ciudadana puede ayudar a eficientar y direccionar en la vía correcta la toma de decisiones y las políticas públicas tenemos que de los modelos policiacos que se pueden estudiar el único que promueve la participación ciudadana y abre canales de comunicación entre las instituciones, cuerpos policiales y ciudadanía es el Modelo de Policía de Proximidad.

Entender las causas de la inseguridad a partir de la percepción ciudadana definitivamente que también ayuda a mejorar la toma de decisiones además de que el modelo de policía de proximidad, mismo que se ha abordado y propuesto a lo largo del presente documento, y aunque ha sido propuesto y recomendado por los organismos internacionales y el Gobierno Federal de México 2018-2024, no ha alcanzado a aterrizar de manera efectiva en gobiernos estatales y locales aunque existe la evidencia de que es un concepto funcional que sí, de largo plazo. ¿Qué se requiere para este modelo sea una realidad en el estado de Hidalgo?, voluntad política.

Un hecho que evidencia la necesidad y urgencia de un nuevo enfoque en la actuación policial en el estado y que quizá permanecerá en la mente de los ciudadanos y en el antecedente histórico e institucional es lo sucedido el cuatro y cinco de junio del año 2021 y que diversos medios de comunicación se encargaron de documentar²¹, donde los

²¹ La Jornada: Policías de Hidalgo protestaron para exigir mejores prestaciones.
<https://www.jornada.com.mx/notas/2021/06/04/estados/policias-de-hidalgo-protestaron-para-exigir-mejores-prestaciones/>

policías estatales se manifestaron ante el gobierno estatal buscando mejoras en sus condiciones laborales, durante la manifestación se pedía también un incremento salarial del 100% para equipararse a la media nacional, las demandas como las razones de los uniformados eran claras y sustentadas en el “solo obedecemos órdenes y no tenemos beneficios”, este hecho ocurrió tan solo unos días después de que la misma policía estatal ocasionara la muerte de un manifestante en Palacio de Gobierno y a tan solo unos días de que se celebraran los comicios electorales correspondientes al proceso 2020-2021.

Se puede observar que la policía estatal no se encuentra alineada por tanto a un modelo con enfoque de proximidad, después de analizar los documentos que dan origen y naturaleza a la policía estatal, se observa que, si bien, se cuentan con ciertas características que permiten considerar que la corporación se encuentra bastante alejada de un modelo de tolerancia cero, lo que es bueno, y se acerca cada vez más a un modelo comunitario, se deduce que aún se ubica con mayor precisión en un modelo policial con enfoque gubernativo cuyos principios se encuentran aún alejados de la cooperación con la sociedad civil y más, de la incorporación de ésta en la toma de decisiones y profesional por su formación. Aunque, y rescatando la idea de Garay (2022), se entiende también que la correcta y completa instauración de un modelo comunitario-de proximidad es un proceso de largo plazo, ya que lo que diferencia a este modelo del resto y más aún del modelo gubernativo y de tolerancia cero, es precisamente que debe existir una promoción de participación ciudadana, pero, en principio, deben tenerse en cuenta entonces los mecanismos que reflejan la percepción ciudadana para el diseño de las políticas de seguridad, entendiendo ésta como la primera forma de integración de la sociedad civil para que de manera paulatina se le puede seguir incluyendo e incorporando en las distintas fases de la política.

¿Cuál debe ser entonces el papel de la sociedad civil en el ciclo de las políticas públicas para la seguridad?, en principio, a través de los mecanismos de recolección de la percepción ciudadana de manera cualitativa, debe participar en la problematización y el diseño de la política, la fijación de objetivos, metas y estrategias. Durante la

Excelsior: Policías en Hidalgo Protestan por mejores condiciones laborales.

<https://www.jornada.com.mx/notas/2021/06/04/estados/policias-de-hidalgo-protestaron-para-exigir-mejores-prestaciones/>

El Universal: Policías mantienen protestas en Hidalgo; amagan con no participar en operativos electorales.

<https://www.eluniversal.com.mx/elecciones/policias-mantienen-protestas-en-hidalgo-amagan-con-no-participar-en-operativos>

implementación debemos comprender que la inseguridad aún es un problema complejo que atiende a diferentes causas, sigue requiriendo de la experticia y la tecnicidad y, por lo tanto, la participación ciudadana en esta fase, teniendo en cuenta que este es un proceso de largo plazo, debe centrarse en la prevención del delito y de las conductas inciviles.

Para la correcta aplicación de un modelo policial con principios de proximidad deben considerarse en el análisis para el diseño la diversidad del estado, es por ello por lo que la identificación de cuadrantes que aquí se propone comprende la división distrital judicial. Esto con base en lo que Ruiz (2003) exponía como la pluralidad del estado, entendiendo que las políticas de seguridad se tienen que adaptar a las condiciones y contexto del lugar en el que planean implementarse.

A través de la participación ciudadana en la prevención del delito y de las conductas inciviles se está actuando en contra de lo que Yáñez (S.F., p. 487) definía como “daños futuros no seguros”, interpretando esto a partir de las teorías de la incivilidad y de la victimización, podremos definir de manera clara la manifestación de actitudes que provocan inseguridad en cada uno de los cuadrantes definidos en nuestra política.

Las transiciones políticas deben traer consigo también una mejoría en la toma de decisiones, adoptar el modelo proximidad representa un cambio drástico que traerá consigo grandes costos económicos y políticos, entender entonces que como largo es el proceso, periódica será la adaptación. En principio se debe promover la cultura participativa, lo que podría generar grandes costos económicos y que para muchos podrían parecer excesivos, por ello que se hace énfasis en que se trata de acciones a largo plazo.

Definitivamente, y como se pudo observar en los distintos estudios de caso o experiencias de éxito, las políticas públicas se pueden eficientar a partir de la implementación de mecanismos que propician la participación ciudadana. Es un proceso largo, definitivamente, lo dice la teoría y la evidencia, más aún cuando se ubica en contextos donde hay poca cultura de la participación y voluntad política, debemos considerar siempre el contexto y régimen político de la demarcación territorial en que se busca implementar políticas con enfoque participativos como lo es un modelo de policía con principios de proximidad social.

“The police are the Public and the Public are the police”. (Peel, R. 1829)

REFERENCIAS

- Aguilar-Villanueva, L. F. (1992). *La hechura de las políticas públicas*. Ed. Porrúa
- Aguilar-Villanueva, L.F. (1993). *La Implementación de las Políticas Públicas*. Ed. Miguel Ángel Porrúa.
- Azofra, M. J. (2000). *Cuestionarios*. En: Cuadernos Metodológicos. Ed. CIS.
- Bissler, D., (2003). *Fear of crime and social networks: A community study of two local public housing complexes*. Ph.D. dissertation. Ed. North Carolina State University
- Buelvas-Martínez, A. (2019). *Identificación y Análisis de los factores determinantes de la percepción de inseguridad en Colombia en 2016*. [Tesis de Máster publicada] Ed. Universitat Autònoma de Barcelona. https://www.recercat.cat/bitstream/handle/2072/362643/TFM_abuelvasmartinez.pdf?sequence=1
- Bustelo, M. (2001). *Capítulo 1. El análisis de políticas públicas: El papel de la evaluación en este marco de referencia*. En: La evaluación de las políticas públicas de igualdad de género de los gobiernos central y autonómicos en España 1995-1999. [Tesis doctoral publicada] Ed. Universidad Complutense de Madrid. pp. 21-26. <http://www.ucm.es/BUCM/tesis/cps/ucm-t25225.pdf>
- CALEA. (2021). *Mejoramiento del Profesionalismo en las Agencias Policiales de México. Acreditación "The Gold Standard in Public Safety."* National Police Foundation. <https://www.fundacionpolicia.org.mx/acreditacion/>
- Cámara de Diputados (1983). *Ley de Planeación*. Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. México. https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/59_160218.pdf
- Cámara de Diputados (2007). *Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012. Escenarios, Programas e Indicadores*. Ed. CEFP. <https://www.cefp.gob.mx/intr/edocumentos/pdf/cefp/cefp0962007.pdf>
- Cámara de Diputados (S. A). *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. Secretaría General, Secretaría de Servicios Parlamentarios http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf_mov/Constitucion_Politica.pdf

- Cámara de Diputados. (2009). *Ley General del sistema Nacional de Seguridad Pública*. Ed. Secretaría General, Cámara de Diputados. <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGSNSP.pdf>
- Cano Cabrera, A. A. (2009). *Reseña de "Seguridad, territorio, población" de Michel Foucault*. Buenos Aires, Argentina. Estudios Sociológicos, XXVII. Pp. 1073-1081. <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=59820678009>
- Castillo Cubillos, M. (2017). *El papel de la participación ciudadana en las políticas públicas, bajo el actual escenario de la gobernanza: reflexiones teóricas*. FLACSO-sede Ecuador. Ecuador. <http://www.scielo.org.co/pdf/recs/n23/2011-0324-recs-23-00157.pdf>
- Comité Internacional de la Cruz Roja. (2015). *Reglas y normas internacionales aplicables a la función policial*. Ed. CICR. Ginebra, Suiza. <https://www.icrc.org/es/doc/assets/files/other/icrc-003-809.pdf>
- Comunicado de prensa núm. 310/18, 30 de julio de 2018 página 1/1 INEGI; https://www.inegi.org.mx/contenidos/saladeprensa/boletines/2018/EstSegPub/homicidios2017_07.pdf
- Comunicado de prensa núm. 347/19, 25 de julio de 2019, INEGI; <https://www.inegi.org.mx/contenidos/saladeprensa/boletines/2019/EstSegPub/homicidios2018.pdf>
- Comunidades CEPAL. (S.F). *Participación ciudadana en la gestión pública*. Comunidades CEPAL. <https://comunidades.cepal.org/ilpes/es/grupos/discusion/participacion-ciudadana-en-la-gestion-publica>
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. (1917). México. Ed. Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf_mov/Constitucion_Politica.pdf
- Cuellar-Gutiérrez, R. M., Vega-Zarate, C., Ricárdez-Jiménez, J. D. (2015). *La complejidad del diseño e implementación de las políticas públicas: Caso de México*. Ed. Horizontes de la Contaduría. <https://www.uv.mx/iic/files/2018/02/Num04-Art15.pdf>
- Davis, Diane E. (2007). El factor Giuliani: *delincuencia, la "cero tolerancia" en el trabajo policiaco y la transformación de la esfera pública en el centro de la ciudad de*

- México. Estudios Sociológicos, XXV (75), 639-681. ISSN: 0185-4186.
<https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=598/59825302>
- DGSC-Nezahualcóyotl (2019). *Policía Vecinal de Proximidad*.
http://www.seguridadneza.gob.mx/portal/?pag=pg_vecinal
- Escalante, F. (2011). *Homicidios 2008-2009. La muerte tiene permiso*. Ed. Nexos, núm. 387, enero de 2011. <http://www.nexos.com.mx/?p=14089>
- Escobar, G. (2012). *El uso de la Teoría de la Desorganización social para comprender la distribución de homicidios en Bogotá Colombia*. Ed. Revista INVI., Universidad de Chile. <https://www.redalyc.org/pdf/258/25823174002.pdf>
- Fiscalía General de Justicia de la Ciudad de México. (2020). *Nuestras raíces: la historia policial en México*. Ed. IFPES. México. https://ifpeducacionenlinea.mx/wp-content/uploads/2020/09/CFPDI_DP_M2_Unidad-3.-Nuestras-raices-la-historia-policial-en-Mexico.pdf
- Flores, S. (2021). *Diseña UNODC modelo de policía cercana para prevenir la violencia*. ONU MÉXICO. México. <https://www.onu.org.mx/disena-unodc-modelo-de-policia-cercana-para-prevenir-la-violencia/>
- Flores-Salgado, L. L., Yllañes-Bautista, G. (2016). *Los principales retos institucionales policiales en México*. Revista de Investigación en Derecho, Criminología y Consultoría Jurídica, BUAP.
<https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/6622332.pdf>
- Franco-Corzo, J. (2012). *Diseño de Políticas Públicas: Una guía práctica para transformar ideas en proyectos viables*. Ed. IEXE
- Frühling, H. (2012). *La eficacia de las políticas públicas de seguridad ciudadana en América Latina y el Caribe: Como medirla y como mejorarla*. Ed. Banco Interamericano de Desarrollo (BID).
<https://publications.iadb.org/publications/spanish/document/La-eficacia-de-las-pol%C3%ADticas-p%C3%BAblicas-de-seguridad-ciudadana-en-Am%C3%A9rica-Latina-y-el-Caribe-Como-medirla-y-como-mejorarla.pdf>

- Frühling, H. (S.F). *Policía comunitaria y reforma policial en América Latina ¿Cuál es el impacto?* Chile. Ed. CESC.
https://www.cesc.uchile.cl/publicaciones/op_01_policiacomunitaria.pdf
- Fuentes-Romero, D. F. (2004). *Políticas Públicas y Seguridad Ciudadana: Violencia como problema público.* Ed. Rev. Estudios Fronterizos.
http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0187-69612003000200001
- García Ramírez, S. (2002). “*En torno a la seguridad pública. Desarrollo penal y evolución del delito*”. En Los desafíos de la seguridad pública en México, Universidad Iberoamericana, UNAM, PGR, México, 2002, p. 81.
<https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv/detalle-libro/419-los-desafios-de-la-seguridad-publica-en-mexico>
- Garofalo, J. (1979). *Victimization and the Fear of Crime.* Journal of Research in Crime and Delinquency, 16: 80-97.
- Gobierno de México. (2001). *Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006.* México.
<http://planeacion.uaemex.mx/InfBasCon/PlanNacionaldeDesarrollo2000-2006.pdf>
- Gobierno de México. (2013). *Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018.* Gobierno de la república. <https://itcampeche.edu.mx/wp-content/uploads/2016/06/Plan-Nacional-de-Desarrollo-PND-2013-2018-PDF.pdf>
- Gobierno de México. (2020). *Modelo de policía de proximidad.* México. Ed. IDEA.
https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/556177/Modelo_de_Policia_de_Proximidad_04_06_2020.pdf
- Gobierno de México. (S.F). *Estrategia Nacional de Seguridad Pública.* Ed. Gobierno de México. https://comisiones.senado.gob.mx/seguridad_publica/docs/SP/ESPR.pdf
- Gobierno del Estado de Hidalgo. (2021). *Actualización del Plan Estatal de Desarrollo Hidalgo 2016-2022.* México. Ed. Unidad de Planeación y Prospectiva.
http://planestataldedesarrollo.hidalgo.gob.mx/pdf/PED/PED/Ped_Completo.pdf

- Gobierno del Estado. (2000). *Plan Estatal de Desarrollo 1999-2005*. Ed. Periódico oficial. México. https://periodico.hidalgo.gob.mx/?tribe_events=Periodico-Oficial-Ordinario-0-del-10-de-abril-de-2000
- Gobierno del Estado. (2008). *Plan Estatal de Desarrollo 2005-2011*. Ed. Periódico Oficial. México. https://periodico.hidalgo.gob.mx/?tribe_events=Periodico-Oficial-Alcance-0-del-09-de-junio-de-2008
- Gobierno del Estado. (2014). *Plan Estatal de Desarrollo 2011-2016*. Periódico Oficial. México. https://periodico.hidalgo.gob.mx/?tribe_events=Periodico-Oficial-Alcance-0-del-07-de-abril-de-2014
- Gobierno del Estado. (2016). *Plan Estatal de Desarrollo 2016-2022. Visión prospectiva 2030*. PED. México. <http://planestataldedesarrollo.hidalgo.gob.mx/docs/PlanEstatal.pdf>
- Gómez Rojas, C. P. (S.F). *Elementos para la construcción de políticas públicas de seguridad ciudadana*. Centro de Estudios Superiores de la Policía Nacional y Escuela de Guerra del Ministerio de Defensa. <https://biblio.flacsoandes.edu.ec/catalog/resGet.php?resId=21745>
- González-Fernández, J. A. (2002). *La seguridad pública en México*. En: Los desafíos de la seguridad pública en México. México. Ed. UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas. P 125-135. <https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv/detalle-libro/419-los-desafios-de-la-seguridad-publica-en-mexico>
- Gorbán, P. (2007). *Las políticas públicas en el marco de la participación ciudadana. El caso del Presupuesto Participativo en la ciudad de Rosario*. IV Jornadas de Jóvenes Investigadores. Instituto de Investigaciones Gino Germani, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires. <https://www.aacademica.org/000-024/215>
- Garay, D. (2022). *Enfoques de actuación policial*. Ed. Revista Pensamiento penal. No. 417. España. https://www.pensamientopenal.com.ar/system/files/Documento_Editado271sgre.pdf

- Guzmán, H., Haro, S. (S.F). *Policía comunitaria. Conceptos, métodos y escenarios de aplicación*. México. Ed. Agencia de Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID). <https://www.corteidh.or.cr/tablas/30315.pdf>
- Herrera, M. (2012). *PROXPOL: Modelo de proximidad policial basado en el conocimiento*. Madrid, España. Ed. Congreso Internacional en Gobierno, Administración y Políticas Públicas. http://www.gigapp.org/administrator/components/com_jresearch/files/publications/020%20HERRERA%20ETAL.pdf
- Herrera-Lasso, L. (2018). *Una estrategia de seguridad pública para proteger a la ciudadanía*. Ed. COMEXI. México. <http://www.consejomexicano.org/multimedia/1525283658-211.pdf>
- Hunter, A. (1978). *Símbolos de descortesía: desorden social y miedo al crimen en zonas urbanas Barrios*. Proyecto Reacciones al Crimen. Washington, DC: Departamento de Justicia, Referencia Nacional de Justicia Penal Servicio.
- INEGI (2019). *Censo Nacional de Impartición de Justicia Estatal 2019*. INEGI. México. <https://www.inegi.org.mx/programas/cniije/2019/>
- INEGI (2021). *Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre la Seguridad Pública 2021*. Ed. INEGI. México. https://www.inegi.org.mx/contenidos/productos/prod_serv/contenidos/espanol/bvini/egi/productos/nueva_estruc/889463902430.pdf
- INEGI (2022). *Encuesta Nacional de Seguridad Pública Urbana: Marco Conceptual*. Ed. INEGI. México. https://www.inegi.org.mx/contenidos/productos/prod_serv/contenidos/espanol/bvini/egi/productos/nueva_estruc/889463904151.pdf
- INEGI. (2015). *Censo Nacional de Impartición de Justicia Estatal 2015*. INEGI. México. <https://www.inegi.org.mx/app/biblioteca/ficha.html?upc=702825078270>
- INEGI. (2020). *Censo Nacional de Impartición de Justicia Estatal 2020*. INEGI. México. <https://www.inegi.org.mx/programas/cniije/2020/>

- INEGI. (2020). *Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre la Seguridad Pública 2020*. Ed. INEGI. México. <https://www.inegi.org.mx/programas/envipe/2020/>
- INEGI. (2020). *Tasa de incidencia delictiva por entidad federativa de ocurrencia por cada cien mil habitantes*. México. Ed. INEGI. <https://www.inegi.org.mx/temas/incidencia/>
- INEGI. (2021). *Censo Nacional de Impartición de Justicia Estatal 2021*. INEGI. México. <https://www.inegi.org.mx/programas/cniije/2021/>
- INEGI (2021). *México en cifras: Hidalgo*. Ed. INEGI. México. <https://www.inegi.org.mx/app/areasgeograficas/?ag=13#collapse-Resumen>
- Jaime, F.M., Dufour, G. A., Alessandro, M., Amaya, P. (2013). *Introducción al análisis de Políticas públicas*. Ed. Universidad Nacional Arturo Jauretche. http://biblioteca.clacso.edu.ar/Argentina/icsya-unaj/20171114040327/pdf_1260.pdf
- León-Corona, B. (S.A). *Las políticas de seguridad pública en México. Un acercamiento a la implementación del Centro Nacional de Información*. Área Académica de Ciencias Políticas y Administración Pública del Instituto de Ciencias Sociales y Humanidades, Universidad Autónoma del Estado de Hidalgo. https://www.uaeh.edu.mx/investigacion/productos/5045/las_politicas_de_seguridad_publica_en_mexico.pdf
- Ley de Planeación y Prospectiva del Estado de Hidalgo*. Decreto número 167, POE. México. <http://transparencia.hidalgo.gob.mx/descargables/dependencias/obrasp/48%20Fracciones/1%20Normatividad/2018/3er.%20Trimestre/LEY%20DE%20PLANEACION%20PROS..pdf>
- Ley de Seguridad Pública para el Estado de Hidalgo*. (1920). México. Ed. Poder Ejecutivo, Congreso de Hidalgo. http://www.congreso-hidalgo.gob.mx/biblioteca_legislativa/Leyes/81Ley%20de%20Seguridad%20Publica%20para%20el%20Estado%20de%20Hidalgo.pdf
- Lima Malvido, M. (2002). *Un Nueve Paradigma: la participación ciudadana en la seguridad pública*. En: Los desafíos de la seguridad pública en México. Ed. Instituto de

- Investigaciones Jurídicas. México. [Los desafíos de la seguridad pública en México \(unam.mx\)](#)
- Marcondes Martins, R., Santano, A. C. (2016). *Una lectura neoconstitucional de la teoría del poder de policía*. En: Journal of Constitutional Research pp. 87-114. Ed. Núcleo de Investigaciones Constitucionales (NINC). <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=534057829006>
- Méndez-Martínez, J.L. (2020). *Políticas Públicas: Enfoque Estratégico para América Latina*. México. Ed. Fondo de Cultura Económica, Colegio de México.
- Merino, M. (2013). *Políticas Públicas: Ensayo sobre la intervención del Estado en la solución de problemas públicos*. Ed. CIDE.
- Naciones Unidas. (2018). *La Agenda 2030 y los Objetivos de Desarrollo Sostenible: una oportunidad para América Latina y el Caribe (LC/G.2681-P/Rev.3)*. Santiago. https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/40155/24/S1801141_es.pdf
- ONU-HABITAT. (2016). *Informe Final Municipal, Índice de ciudades prosperas; Tulancingo de Bravo, Hidalgo*. México. Ed. City Prosperity Index https://cpi.unhabitat.org/sites/default/files/resources/HID_Tulancingo_de_Bravo.pdf
- Ortiz Millán, F. V. (2021). *Seguridad pública y participación ciudadana en el Estado de México*. En Lus Comitalis, año 4, Número 7. Págs. 217-241. Ed. Lus Comitalis. México. <https://iuscomitalis.uaemex.mx/article/view/15906/12090>
- Pacto internacional de derechos civiles y políticos*. (1966, 1976). En: Naciones Unidas: derechos Humanos. <https://www.ohchr.org/sp/professionalinterest/pages/ccpr.aspx>
- Parsons, W. (2007). *Políticas públicas: Una introducción a la teoría y la práctica del análisis de políticas públicas*. (A. Acevedo Aguilar, Trad.). México. FLACSO. (Obra original publicada en 1978). <http://www.jstor.org/stable/j.ctt16f98w8>
- Parsons, W., Aguilar, A., De Hoyos, I., & Fuentes, T. (2007). *Políticas públicas: Una introducción a la teoría y la práctica del análisis de políticas públicas*. FLACSO-México. Retrieved May 5, 2021, <http://www.jstor.org/stable/j.ctt16f98w8>
- Plan Sectorial de Desarrollo 2020-2022. Política Pública Estatal de Seguridad*. (2020). México. Ed. Gobierno del Estado.

<file:///C:/Users/52775/Downloads/5.Programa%20Sectorial%20de%20Seguridad.pdf>

Riger, G. (1978). "Women's Fear of Crime: From Blaming to Restricting the Victim." *Victimology*, 3: 274-284.

Ruiz, J. C. (2003). *Policía Exitosa, Policía indolente: nuevas tendencias en Seguridad Ciudadana*. Ed. Universidad del Rosario.
<https://revistas.urosario.edu.co/index.php/desafios/article/view/6097>

Ruiz-Chasco, S. (2018). *Madrid, de norte a sur: análisis sociológico de las desigualdades sociales y la inseguridad ciudadana en los barrios de Lavapiés y Salamanca*. [Tesis Doctoral publicada] Ed. Universidad Complutense de Madrid.
<https://eprints.ucm.es/id/eprint/49572/1/T40387.pdf>

Sanhueza, A. (2018). [Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)]. (2018, 25 agosto). *Andrea Sanhueza, experta en participación ciudadana, Investigadora Alianza para el Gobierno Abierto*. YouTube. Recuperado 23 de septiembre de 2022, de <https://www.youtube.com/watch?v=c-87EggaTfA>

Seguridad Pública. (2021). Diputados.gob.mx.
[http://archivos.diputados.gob.mx/Centros_Estudio/Cesop/Comisiones/dtseguridad%20publica1.htm#\[Citar%20como\]](http://archivos.diputados.gob.mx/Centros_Estudio/Cesop/Comisiones/dtseguridad%20publica1.htm#[Citar%20como])

Skogan, W. G., Maxfield, M.G. (1981). *Coping with crime: Individual and neighborhood reactions*. Ed: Sage Publications. (p. 272)

SSPC. (S.F). *Modelo nacional de policía y justicia cívica*. Ed. Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública. México.
https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/542605/DOC_1_MODELO_NACIONAL_DE_POLICIA_Y_JC.pdf

Subirats, J. (1989). *Análisis de políticas públicas y eficacia de la Administración*. Ed. MAP.
<https://www.fundacionhenrydunant.org/images/stories/biblioteca/PoliticasyPublicas/QL-J7mu21IL.pdf.pdf>

Subirats, J., Knoepfel, P., Larrue, C., Varone, F. (2008). *Análisis y Gestión de Políticas Públicas*. Ed. Ariel

- Unidad de Planeación y Prospectiva de Hidalgo. (2018). *Lineamientos de coordinación para la evaluación de las políticas públicas en el Estado de Hidalgo*. POEH. https://periodico.hidalgo.gob.mx/?tribe_events=periodico-oficial-alcance-1-del-12-de-marzo-de-2018
- UNODC. (2021). *Los datos importan 2. Seguimiento del ODS 16. Tendencias y datos clave*. UNODC
- Vargas Arévalo, C. (2007). *Análisis De Las Políticas Públicas*. Pp. 127-136. <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=425942453011>
- Vilalta, C. (2012). *Las determinantes de la percepción de inseguridad frente al delito en México*. BID <https://publications.iadb.org/publications/spanish/document/Los-determinantes-de-la-percepci%C3%B3n-de-inseguridad-frente-al-delito-en-M%C3%A9xico.pdf>
- Villareal Martínez, M. T. (S.F). *Participación ciudadana y políticas públicas*. Décimo Certamen de Ensayo Político. https://www.ceenl.mx/educacion/certamen_ensayo/decimo/MariaTeresaVillarrealMartinez.pdf
- Weber, M. (1922). *Economía y Sociedad*. Ed. Fondo de Cultura Económica. 2004. https://www.flacso.edu.mx/sites/default/files/extras/weber_los_tipos_de_dominacion.pdf
- Yáñez-Romero, J.A. (S.F). *Políticas Públicas y función Policial para Municipios de México*. Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/7/3027/24.pdf>
- Ziccardi, A. (2010). *Sobre la participación ciudadana en las políticas públicas de ámbito local*. En: Canto Chac, M. Participación ciudadana en las políticas públicas. Ed. Siglo XXI. México. http://data.evalua.cdmx.gob.mx/docs/estudios/i_pcpp_eap.pdf