



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

PROYECTO TERMINAL
ESTUDIO COMPARADO DE INSTITUCIONES DE
SEGURIDAD PÚBLICA LATINOAMERICANAS:
CONSTRUCCIÓN DE UN MODELO POLICIAL
MUNICIPAL, EN MÉXICO (2018 -2023)

Para obtener el grado de
Maestro en Gobierno y Gestión Local

PRESENTA

Antonio de Jesús Jerónimo Gutiérrez

Director

Dr. Guillermo Eduardo Lizama Carrasco

Codirector

Mtro. Pedro Edmundo Rivera Gómez

Comité Tutorial

Dr. Juan A. Taguenca Belmonte

Dr. Bernabé Lugo Neria

Pachuca de Soto, Hidalgo, agosto 2024



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: "Estudio comparado de instituciones de seguridad pública latinoamericanas: construcción de un modelo policial municipal, en México (2018-2023)", realizado por el sustentante **Lic. Antonio de Jesús Jerónimo Gutiérrez** con **número de cuenta: 191565** 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 19 de agosto de 2024

El Comité Tutorial

Dr. Guillermo Lizama Carrasco
 Director

Mtro. Pedro Edmundo Rivera Gómez
 Co-Director



Dr. Juan Antonio Taguena Belmonte
 Miembro del comité

Dr. Bernabé Lugo Neria
 Miembro del comité



DEDICATORIA

A David, mi hermano, gracias por tu ejemplo de vida, por mostrar al mundo que se puede disfrutar de nuestra estancia en esta tierra, a pesar de cualquier aflicción. Gracias por ser un gran ser humano, un gran hijo, un gran hermano; por los momentos tan maravillosos que vivimos; por demostrarnos que el único límite para alcanzar nuestros sueños es uno mismo. Agradezco inmensamente el tiempo que compartimos, anhelando el día en que nos reencontremos, para continuar viviendo experiencias increíbles.

Gracias.

AGRADECIMIENTOS

A Dios, por las bendiciones recibidas, sin ellas jamás lograría nada en esta vida.

A mis padres: Sra. Ramona Gutiérrez Pérez y Sr. Joaquín Gerónimo García, por su guía e inspiración.

A Gloria, mi hermana, y a mis hermanos: Cándido, Miguel y Fernando; pues siempre me brindan su ayuda.

A Alex, mi sobrino, y a mis sobrinas: Fani, Allison y Sherlyn; quienes, a pesar de su corta edad, tienen un espíritu brillante, que ilumina dondequiera que se encuentran.

Al Dr. Guillermo Eduardo Lizama Carrasco, director de este proyecto, y un amigo entrañable, por el cúmulo de consejos brindados a nivel académico y personal; así como por su paciencia ilimitada y su caudal de conocimientos, que permitieron la culminación de este trabajo.

Al Mtro. Pedro Edmundo Rivera Gómez, mi Codirector, por la confianza brindada y por compartir su experiencia, indispensable para la redacción de este texto; pero, sobre todo, gracias por su amistad.

Al Dr. Juan A. Taguenca Belmonte, miembro de mi Comité Tutorial; agradezco inmensamente el rigor de sus comentarios, que permitieron pulir este trabajo; además, por su comprensión cuando fue necesaria, gracias.

Al Dr. Bernabé Lugo Neria, Coordinador de esta maestría y miembro de mi Comité Tutorial, por el *sinfín* de asesorías brindadas. Tiempo en el cual, no solo se construyó el soporte empírico que sustenta este Proyecto Final, sino también una gran amistad.

A la UAEH, mi *alma mater*, y a mis profesores, por sus enseñanzas, que no solo tiene valor en el aula, sino en la vida misma; gracias por generar un espacio seguro e idóneo para la formación de profesionistas e investigadores.

A Conahcyt y, por ende, al Gobierno de México, pues sin los recursos brindados este esfuerzo académico no se habría logrado. Pero, más que nada, gracias por confiar en quienes creemos que la investigación científica es un medio idóneo para encontrar soluciones a los retos que enfrenta nuestro país.

RESUMEN

En México, las policías municipales son catalogadas como una de las instituciones responsables del fracaso de las estrategias de seguridad ciudadana; producto de su ineficiencia, altos niveles de corrupción y uso indebido de la fuerza. Por ende, son actores abandonados por el aparato gubernamental, sufren una constante violación de sus derechos humanos y laborales; situación que se agudiza, ante la ausencia de políticas públicas que permitan la dignificación de la función policial y su profesionalización. Por lo tanto, el presente trabajo tiene como propósito: Construir un Modelo Policial Municipal que permita aumentar la eficiencia de las instituciones de seguridad pública de México. Para tal efecto, se desarrolló un diseño metodológico cuantitativo, de tipo correlacional, con enfoque estadístico inferencial. Se llevo a cabo un análisis de Política Comparada de las instituciones de seguridad pública latinoamericanas, más eficientes: Uruguay, El Salvador, Costa Rica y Chile, mediante el estudio de 46 artículos especializados; identificándose las mejores prácticas policiales de la región. Características que fueron integradas en cinco dimensiones: Dignificación, Visión, Profesionalización, Vulnerabilidad policial y Capacidad institucional municipal; así como una variable dependiente (Eficiencia policial). Estas se operacionalización con la información de 85 variables, correspondientes a 31 instituciones de seguridad pública de México. Posteriormente, se aplicó la técnica estadística de *Análisis de Componentes Principales*, con el uso del software *STATA*, generándose seis indicadores. Paralelamente, se construyeron siete modelos econométricos, a partir de distintas combinaciones de los componentes principales, estos se corrieron en *STATA*, con el uso de *regresiones lineales múltiples*. Entre los principales hallazgos encontrados se encuentran: cuando se prioriza la dignificación y la visión se alinea con el paradigma de seguridad ciudadana, la eficiencia de las policías municipales aumenta; mientras que, a mayor vulnerabilidad de los elementos de seguridad, su eficiencia decrece. En consecuencia, es posible sostener la Hipótesis que guía la presente investigación: En México, entre los años 2018 y 2023, existe una relación lineal positiva entre los modelos policiales que implementan las instituciones de seguridad pública municipales y el aumento de su eficiencia, cuando priorizan su dignificación y al paradigma de seguridad ciudadana.

PALABRAS CLAVE: Policía municipal, modelos policiales, eficiencia, visión, dignificación, profesionalización y vulnerabilidad policial.

ABSTRACT

In Mexico, municipal police forces are classified as one of the institutions responsible for the failure of citizen security strategies; a product of their inefficiency, high levels of corruption and misuse of force. Therefore, they are actors abandoned by the government apparatus, they suffer a constant violation of their human and labor rights; a situation that is exacerbated by the absence of public policies that allow the dignification of the police function and its professionalization. Therefore, the purpose of this work is to: Build a Municipal Police Model that allows increasing the efficiency of public security institutions in Mexico. For this purpose, a quantitative methodological design was developed, being a correlational type of research, with an inferential statistical approach. A Comparative Policy analysis of the most efficient Latin American public security institutions was carried out: Uruguay, El Salvador, Costa Rica and Chile, according to the Latinobarómetro Survey (2018, 2021); through the study of 46 specialized articles; The best police practices in the region were identified. These characteristics were integrated into five dimensions: Dignity, Vision, Professionalization, Police Vulnerability and Municipal Institutional Capacity; as well as a dependent variable (Police Efficiency). These were operationalized with information from 85 variables, corresponding to 31 public security institutions in Mexico. Subsequently, the statistical technique of Principal Component Analysis was applied, using STATA software, generating six indicators. In parallel, seven econometric models were built, from different combinations of the principal components, which were run in STATA, using multiple linear regressions. Among the main findings are: when dignity is prioritized and the vision is aligned with the citizen security paradigm, the efficiency of municipal police forces increases; while, the greater the vulnerability of the security elements, the efficiency decreases. Consequently, it is possible to support the Hypothesis that guides this research: In Mexico, between 2018 and 2023, there is a positive linear relationship between the police models implemented by municipal public security institutions and the increase in their efficiency, when they prioritize their dignity and the paradigm of citizen security.

KEY WORDS: Municipal police, police models, efficiency, vision, dignity, professionalization and police vulnerability.

ÍNDICE

ÍNDICE DE CUADROS	vii
ÍNDICE DE FIGURAS	viii
ÍNDICE DE GRÁFICOS	viii
ABREVIATURAS Y SIGLAS	ix
INTRODUCCIÓN	11
Planteamiento del Problema.....	12
Justificación del estudio.....	14
Pregunta de investigación.....	20
Preguntas específicas.....	20
Objetivo General.....	20
Objetivos específicos.....	20
Hipótesis de investigación.....	20
Metodología.....	21
CAPÍTULO I. PERSPECTIVAS TEÓRICAS DE LA SEGURIDAD	23
1.1. Aproximación teórica al concepto de seguridad.....	23
1.1.1. Noción de Seguridad Ciudadana.....	31
1.2. El Andamiaje institucional desde la mirada del Neoinstitucionalismo.....	35
1.3. Instituciones de seguridad y Gobernanza.....	40
CAPÍTULO II. CONTEXTUALIZACIÓN DE LA INSTITUCIÓN POLICIAL EN MÉXICO	44
2.1. La figura policial en México.....	44
2.2. Panorama de los Modelos Policiales en México.....	51
2.3. Retos de las policías mexicanas.....	58
CAPÍTULO III. MODELOS POLICIALES LATINOAMERICANOS	68
3.1. Uruguay.....	75
3.1.1. Modelo Policial.....	77
3.1.2. Retos.....	79
3.2. El Salvador.....	80
3.2.1. Modelo Policial.....	81
3.2.2. Retos.....	84
3.3. Costa Rica.....	86
3.3.1. Modelo Policial.....	88

3.3.2. Retos.....	92
3.4. Chile.....	93
3.4.1. Modelo policial.....	94
3.4.2. Retos.....	97
CAPÍTULO IV. ELEMENTOS PARA EL DISEÑO DE UN MODELO POLICIAL MUNICIPAL...	101
4.1. EL MPM.....	106
4.1.1. Dimensión 1: Dignificación policial.....	106
4.1.2. Dimensión 2: Visión policial.....	108
4.1.3. Dimensión 3: Profesionalización policial.....	109
4.1.4. Dimensión 4: Vulnerabilidad policial.....	110
4.2. Indicador de Eficiencia Policial.....	113
4.2.1. Operacionalización de variables.....	113
4.2.2. Componentes Principales.....	119
4.2.3. Modelo de Regresión Lineal Múltiple.....	133
CONCLUSIONES.....	141
REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	146
MARCO JURÍDICO.....	155

ÍNDICE DE CUADROS

CUADRO 1	LUGARES CON MAYOR PERCEPCIÓN NEGATIVA EN SEGURIDAD (MÉXICO).....	15
CUADRO 2	PRESUPUESTO DE SEGURIDAD PÚBLICA MUNICIPAL (MÉXICO).....	16
CUADRO 3	INFRAESTRUCTURA MUNICIPAL EN SEGURIDAD PÚBLICA (MÉXICO).....	17
CUADRO 4	QUEJAS CIUDADANAS CONTRA EL ACTUAR POLICIAL (MÉXICO).....	18
CUADRO 5	PUESTAS A DISPOSICIÓN MUNICIPALES (MÉXICO).....	19
CUADRO 6	ENFOQUES Y TIPOS DE SEGURIDAD PÚBLICA.....	27
CUADRO 7	COMPONENTES DE LA SEGURIDAD HUMANA.....	28
CUADRO 8	RELACIÓN DE LOS PARADIGMAS DE SEGURIDAD.....	32
CUADRO 9	ESTADO DE FUERZA POLICIAL REAL VS EL PROPUESTO POR LA ONU.....	48
CUADRO 10	VERTIENTES DEL DISEÑO ORGANIZACIONAL.....	63
CUADRO 11	CRITERIOS DEL MODELO POLICIAL.....	66
CUADRO 12	NIVELES DE CONFIANZA EN LATINOAMÉRICA.....	69
CUADRO 13	PRÁCTICAS INTERNACIONALES ADOPTADAS POR EL SALVADOR.....	83
CUADRO 14	PRINCIPALES ROLES DE LOS CARABINEROS.....	95
CUADRO 15	DESAFÍOS DE LA GESTIÓN DE LOS CARABINEROS.....	97
CUADRO 16	RECOMENDACIONES PARA UNA REFORMA POLICIAL EFECTIVA.....	99
CUADRO 17	DIGNIFICACIÓN POLICIAL.....	101
CUADRO 18	VISIÓN POLICIAL.....	102
CUADRO 19	PROFESIONALIZACIÓN POLICIAL.....	104
CUADRO 20	VULNERABILIDAD POLICIAL.....	105
CUADRO 21	ELEMENTOS DE UN MODELO POLICIAL MUNICIPAL.....	112
CUADRO 22	OPERACIONALIZACIÓN DE VARIABLES.....	113
CUADRO 23	INDICADOR DE EFICIENCIA POLICIAL.....	121
CUADRO 24	INDICADOR DE DIGNIFICACIÓN POLICIAL.....	123
CUADRO 25	INDICADOR DE VISIÓN POLICIAL.....	125
CUADRO 26	INDICADOR DE PROFESIONALIZACIÓN POLICIAL.....	127
CUADRO 27	INDICADOR DE VULNERABILIDAD POLICIAL.....	129
CUADRO 28	INDICADOR DE CAPACIDAD INSTITUCIONAL MUNICIPAL.....	131
CUADRO 29	PRUEBAS DE NORMALIDAD.....	133
CUADRO 30	MODELOS POLICIALES MUNICIPALES.....	134

ÍNDICE DE FIGURAS

FIGURA 1 ARISTAS DE LA SEGURIDAD HUMANA.....	30
FIGURA 2 COMPONENTES DE UNA POLÍTICA DE SEGURIDAD CIUDADANA.....	34
FIGURA 3 NIVELES DEL MODELO POLICIAL MUNICIPAL CON ENFOQUE DE PROXIMIDAD....	90

ÍNDICE DE GRÁFICOS

GRÁFICO 1 CONFIANZA POLICIAL E INTERPERSONAL EN LATINOAMÉRICA.....	71
GRÁFICO 2 RELACIÓN ENTRE LA CONFIANZA EN LA POLICÍA Y LAS FF. AA.....	72
GRÁFICO 3 LATINOBARÓMETRO 2018: CONFIANZA Y CORRUPCIÓN.....	73
GRÁFICO 4 LATINOBARÓMETRO 2021: CONFIANZA Y CORRUPCIÓN.....	74

ABREVIATURAS Y SIGLAS

AMLO	Andrés Manuel López Obrador
AL	América Latina
ALyC	América Latina y el Caribe
AP	Administración Pública
ASF	Auditoría Superior de la Federación
ANSP	Academia Nacional de Seguridad Pública de El Salvador
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
CHS	Comisión sobre Seguridad Humana de las Naciones Unidas
CIDH	Comisión Interamericana de Derechos Humanos
CIRP	Comisión Independiente de Reforma Policial (Chile)
CNSP	Consejo Nacional de Seguridad Pública
CONASAMI	Comisión Nacional de los Salarios Mínimos
CPEUM	Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
DD. HH.	Derechos Humanos
El Censo	El Censo Nacional de Gobiernos Municipales y Demarcaciones Territoriales de la Ciudad de México, 2021
EE. UU.	Estados Unidos de Norteamérica
ENSU	Encuesta Nacional de Seguridad Pública Urbana
ENVIPE	Encuesta Nacional de Victimización y Percepción Sobre Seguridad Pública
FASP	Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública
FF. AA.	Fuerzas Armadas
FMLN	Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional, guerrilla de El Salvador
GN	Guardia Nacional
IDH	Informe sobre Desarrollo Humano
IIDH	Instituto Interamericano de Derechos Humanos
INEGI	Instituto Nacional de Estadística y Geografía
KMO	Prueba de <i>Kaiser-Meyer-Olkin</i>
MANDO	Persona o Institución que dirige a una organización, este es civil cuando recae sobre quien no es parte de las fuerzas armadas, es militar cuando lo ejerce quien pertenece a la milicia.
MCO	Mínimos Cuadrados Ordinarios

MP	Ministerio Público
MPM	Modelo Policial Municipal
NI	Neoinstitucionalismo o Nuevo Institucionalismo
NGP	Nueva Gestión Pública
LATAM	Latinoamérica
LGSNSP	Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública
OEA	Organización de Estados Americanos
ONU	Organización de las Naciones Unidas
PD	Puesta a Disposición
PIB	Producto Interno Bruto
PNC	Policía Nacional Civil de El Salvador
PNUD	Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo
RLM	Regresión Lineal Múltiple
SC	Seguridad Ciudadana
SEDENA	Secretaría de la Defensa Nacional
SEGOB	Secretaría de Gobernación
SESNSP	Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública
SGP	Sistema de Gestión Policial de Uruguay
SGSP	Sistema de Gestión de Seguridad Pública de Uruguay
STATA	Software estadístico que permite el análisis, modelado e interpretación de datos
SSyPC	Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana
SNSP	Sistema Nacional de Seguridad Pública
SUBSEMUN	Subsidio para la Seguridad Municipal
TIAR	Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca
TSE	Tribunal Supremo de Elecciones de Costa Rica
UNODC	Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (por sus siglas en ingles)

INTRODUCCIÓN

Actualmente, la seguridad es uno de los principales retos que enfrenta el Estado mexicano, por ende, se han realizado diversas reformas al respecto. Lamentablemente, a decir de Heredia (2021): en México las políticas en esta materia han sido diseñadas, casi exclusivamente, por la Federación e implementadas por gobiernos locales; proceso que, generalmente, ignora particularidades de las comunidades. Además, el gobierno federal se ha concentrado en la transferencia de recursos para el fortalecimiento de dichas instituciones. Por ejemplo, en 2021 aumentó un 05 por ciento, en comparación con 2020, siendo el año con más recursos desde 2018 (Rosillo, 2021); no obstante, para 2022 “el presupuesto destinado a la seguridad pública de entidades federativas y municipios [fue] 42% menor al promedio del gasto federalizado total en seguridad del periodo 1999-2021” (Le Cour, 2021, párr. 1).

Lo anterior, muestra un retroceso en la inversión destinada al fortalecimiento de las policías municipales mexicanas, privilegiando su integración a un Mando Único en la Policía Estatal, así como a la militarización de los cuerpos de seguridad pública; omitiéndose que, ni la autoridad estatal ni las fuerzas armadas, contemplan en su razón de ser enfrentar tareas de trabajo social y mediación de conflictos, funciones sociales esenciales de la autoridad local (Fondevila y Meneses, 2015). Evidenciando el fracaso de la estrategia federal destinada al fortalecimiento de las policías municipales, así como la incapacidad de los Ayuntamientos para la creación de instituciones profesionales de seguridad. Justamente, dicho contexto permite señalar la necesidad de construir un Modelo Policial Municipal (MPM) que aumente la eficiencia de los cuerpos de seguridad pública.

En este sentido, el presente Proyecto de investigación se desarrolla en tres secciones, en primer lugar, una parte preliminar, en donde se detalla el problema de investigación, su justificación, las preguntas y objetivos de investigación, la definición de la hipótesis, así como la metodología aplicada. En segundo lugar, se desarrollan cuatro apartados: El Capítulo I aborda la ambigüedad de la conceptualización de la seguridad, y su consecuente indeterminación del enfoque a seguir por parte de las policías; así mismo, se expone como las perspectivas teóricas del Neoinstitucionalismo y de la Gobernanza coadyuvan a la comprensión del tratamiento de la seguridad. En el Capítulo II se brinda una contextualización de la Institución policial en México, de sus modelos policiales y los retos que enfrentan. En el Capítulo III se describen los modelos policiales latinoamericanos: Uruguay, El Salvador, Costa Rica, Chile. En el Capítulo IV se muestran las Dimensiones para el diseño de un MPM: dignificación, visión, profesionalización, vulnerabilidad policial y Capacidad Institucional municipal; en este apartado, también aparece la construcción de seis indicadores que, a partir de la aplicación del *Análisis de Componentes Principales*; así como siete modelos econométricos, que se corrieron a través de regresiones lineales múltiples en *STATA*. En tercer lugar, se enunciarán los principales hallazgos encontrados y las conclusiones correspondientes, además, de los retos y/o limitaciones que se encontraron a lo largo de la investigación.

En suma, dichos apartados permitirán señalar como un Modelo Policial Municipal sustentado en la dignificación y el paradigma de seguridad ciudadana, construido con las mejores prácticas de las instituciones de seguridad pública latinoamericanas, produce mayores niveles de eficiencia; siempre y cuando, se garantice la protección integral de las policías y la inclusión de la participación social.

Planteamiento del Problema

En México, existen 2 mil 458 municipios y, por mandato constitucional, cada uno tendría una institución de seguridad pública municipal, norma que no siempre se cumple. Los sitios que sí cuentan con este tipo de corporación: trabajan de forma descoordinada, duplican funciones, desperdician recursos, están influenciadas por el crimen organizado, generan desconfianza... Contexto que limita la participación social en acciones de prevención y denuncia (Castro y Hernández, 2022). Además, se desarrollan en un ambiente laboral precario y con altos niveles de corrupción en su interior. Problemática que cobra relevancia cuando se observa que dicha institución es la autoridad que tiene el primer y más amplio contacto ciudadano, pues cumplen con la función de Primer Respondiente en la mayoría de los delitos y faltas administrativas. En consecuencia, para Domínguez (2018) las policías municipales son identificadas como el eslabón más débil en el diseño e implementación de las propuestas de reforma en materia de seguridad pública.

A lo anterior, Alvarado y Padilla (2021) agregan: “El desarrollo de policías locales sucede en medio de una suerte de caos federal, estatal y municipal, producido por numerosas crisis de violencia y cambios reactivos sin la orientación consistente que debería buscarse en las reformas” (pág. 40); así mismo, existe bajo conocimiento sobre los resultados de las reformas destinadas a mejorar dichas instituciones. En este sentido, diversos analistas (Reina, 2022; Castañeda, 2022; Adame, 2022 y Bugarin, 2022) señalan que: México vive una ola de violencia que ha sobrepasado las capacidades de las policías municipales, resultado de diversos factores; aunque se agudiza ante: “la falta de recursos financieros municipales, la poca profesionalización de los ayuntamientos y el desinterés de las élites políticas locales [y nacionales] por lograr cuerpos policiales que sirvan realmente a los intereses de los ciudadanos” (Aguirre y Montoya, 2022, pág. 8).

A lo expuesto, Merino señala que no existe ninguna experiencia completa de profesionalización municipal que haya logrado superar el periodo de gobierno en la que fue concebida (citado en Sabet, 2013). Puesto que, los gobiernos municipales no cuentan con las atribuciones y capacidades suficientes para gobernar, a pesar de las reformas constitucionales realizadas desde los años ochenta, son incapaces de brindar eficientemente los servicios públicos básicos¹ (Olivos, 2013), entre ellos, la seguridad pública.

Por otra parte, las instituciones policiales no solo carecen de recursos, sino también de un modelo alineado a un paradigma de seguridad que atienda, de forma más eficiente, las demandas de la sociedad actual. Por consiguiente, la indefinición del concepto de seguridad, de sus distintas acepciones y, por ende, la

¹ Dichos servicios están contemplados en el artículo 115, fracción III de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

indeterminación de la elección de algún paradigma generó un ambiente de ambigüedad conceptual, traducido en problemas de abstracción, así como en una cuestión operativa, dado que los conceptos guían, delimitan, sustentan, legitiman y permiten la coordinación de las organizaciones y/o instituciones (en este caso policiales).

Esta ambigüedad conceptual, ha generado instituciones débiles en los países latinoamericanos, incluido México, incapaces de intervenir eficientemente en la solución de los problemas de inseguridad, presentando inconvenientes como: desinterés del gobierno, falta de un diagnóstico previo al diseño de políticas gubernamentales, falta de confianza de la ciudadanía en el gobierno, y baja asignación presupuestal a las tareas de seguridad (Gonzales y Barbaran, 2021). Además, en la región la inseguridad ha sido abordada, según Arriagada y Godoy (1999) desde: una “perspectiva convencional, basada en el modelo policía-justicia-prisión, que enfatiza la adopción de políticas de control y represión de la criminalidad y la violencia delictual” (citado en Guerrero *et al.*, 2021, pág. 170). Soslayando acciones preventivas, de inteligencia y de participación social, esenciales en la seguridad ciudadana; identificando el manejo policiaco de la violencia como su mayor debilidad; y permitiendo, erróneamente, una concepción estado-céntrica de la seguridad nacional.

En este orden de ideas, es preciso conocer: ¿Qué se entiende por seguridad? ¿Cuáles son sus paradigmas/acepciones? ¿Quiénes participan? ¿Cuáles son sus alcances y limitaciones? Pues no es lo mismo hablar de seguridad nacional, seguridad interior, seguridad pública, seguridad ciudadana o de seguridad humana; aunque el presente trabajo no busca realizar un análisis exhaustivo de dichos conceptos, si pretende establecer un panorama general de qué es cada uno, a fin de proponer el paradigma, a saber, el de seguridad ciudadana, que permita un tratamiento más eficiente de los problemas de inseguridad.

Como se observará en esta investigación, dicho paradigma se ha tratado de implementar; sin embargo, a decir de Gonzales y Barbaran (2021): en países latinoamericanos como México, Chile, Colombia y Perú, los planes de seguridad ciudadana no se han cumplido en la última década, sea por falta de capacidad institucional, de estrategias o políticas adecuadas. Aunado a ello, existe falta de crítica, visión, presupuesto y estudios especializados en la producción de políticas públicas en esta materia. Limitándose la participación de equipos multidisciplinarios; generando altos índices de criminalidad y pérdida de confianza ciudadana; situación que se ha pretendido solucionar mediante el incremento de las capacidades de fuego, equipamiento y parque vehicular de las instituciones de seguridad (Castro y Hernández, 2022), y no mediante un estudio del contexto en el que vive la sociedad, ni de la realidad que impera en las corporaciones policiales.

Por lo tanto, es indispensable el diseño de un modelo policial municipal desde el paradigma de la seguridad ciudadana, partiendo de especificar que tareas le corresponden, así como los retos que enfrentan, como son: Opacidad institucional, ineficiencia, filtración del crimen organizado, corrupción (Fondevila y Meneses,

2015); a las que se pueden agregar: violencia institucional, falta de capacitación, profesionalización y dignificación de la función policial. Condiciones que deberán tratarse, mediante la mejora de sus condiciones laborales; ya que, en América Latina y el Caribe la falta de inversión sostenida ha impedido atraer recurso humano calificado, omitiéndose la evidencia empírica que señala la relación correlacional entre el nivel de incentivos económicos ofrecidos y la capacidad del personal seleccionado (Chinchilla y Vorndran, 2018).

Por dichas razones, este trabajo tiene como propósito principal construir un Modelo Policial Municipal (MPM) que permita aumentar la eficiencia de las instituciones de seguridad pública de México, diseñado a partir de las mejores prácticas policiales de la región: Uruguay, El Salvador, Costa Rica y Chile. Posteriormente, se plantearon seis dimensiones (eficiencia, dignificación, visión, profesionalización, vulnerabilidad policial y capacidad institucional municipal), analizadas mediante la técnica de *Componentes Principales y Regresiones Lineales Múltiples*. Con ello, es posible proponer una forma de aumentar la eficiencia de las policías municipales.

Cabe precisar, que el diseño e implementación de un MPM sustentado en la seguridad ciudadana presenta algunos retos y/o limitaciones: los políticos no contemplan la visión técnica-policial en la elaboración de políticas de seguridad (Jaime-Jiménez *et al.*, 2019); se requiere una sociedad civil organizada e independiente, así como instituciones sólidas; en otras palabras, una *Goodgovernance*, en donde se supere el predominio de Estado paternalista existente en Latinoamérica (Miranda, 2016); existe falta de voluntad política que conlleve al empoderamiento de la sociedad y la creación de redes de políticas públicas (Salas-Bourgoin, 2019); además, se deben fortalecer los mecanismos de transparencia, rendición de cuentas y acceso a la gestión pública.

Justificación del estudio

Según la Encuesta Nacional de Seguridad Pública Urbana (ENSU, cuarto trimestre 2023) el 59.1% de la población mexicana considera que, en términos de delincuencia, vivir en su ciudad es inseguro; en este sentido, la Encuesta Nacional de Victimización y Percepción Sobre Seguridad Pública (ENVIPE, 2023), indica que existieron 22, 587 víctimas de delitos, a nivel nacional. Por lo tanto, es posible afirmar que las acciones implementadas por gobiernos locales no estén permeando positivamente la calidad de vida de sus habitantes; siendo necesario que las estrategias de seguridad local y, particularmente, el actuar de las policías municipales, se vinculen con el combate y prevención de los delitos que más aquejan sus ciudadanos; pues tal como se observa en el *Cuadro 1* es una problemática que aún no se enfrenta eficientemente. Dicho lo anterior, el MPM se centrará en funciones, técnicas y estrategias destinadas a la atención de este tipo de delitos.

CUADRO 1 LUGARES CON MAYOR PERCEPCIÓN NEGATIVA EN SEGURIDAD (MÉXICO)

Lugar	Percepción a nivel nacional (%)
En el cajero automático	70.6
En el transporte público	64.1
Banco	55

Fuente: Elaboración propia, con base en datos de la ENSU, cuarto trimestre 2023.

Como se señala en el *Cuadro 1*, la inseguridad en México ha alcanzado los espacios públicos más comunes, situación exacerbada por la preeminencia de: “un entorno generalizado de poca profesionalización en la seguridad pública local y [de la precaria] situación de las policías municipales” (Heredia, 2021, pág. 84); generando cuerpos policiales ineficientes, que operan con limitaciones, dependientes de programas de gobierno que regularmente no dan continuidad a los proyectos y programas de gobiernos salientes. A ello, se agrega la percepción negativa de la sociedad respecto a sus policías, pues de acuerdo con la ENSU 2023 el 48.6% de la población mexicana considera efectivo el desempeño de la Policía Municipal, y el 51% confía en ella; dicha Encuesta arrojó que el 56.3% de la sociedad considera que la delincuencia seguirá igual o empeorará.

En este aspecto, Chinchilla y Vorndran (2018) señalan la necesidad de instrumentos que coadyuben en el fortalecimiento de la gobernanza en el sector de seguridad pública, como: planes y programas que permitan definir una ruta estratégica, establecer prioridades programáticas, concatenar acciones, asignar recursos y responsabilidades para la ejecución de estas. Acciones destinadas a combatir el tipo de delitos mencionados en el *Cuadro 1*. Igualmente, consideran a los fondos especiales para el financiamiento de la seguridad como otro tipo de instrumento destacable que ha ganado terreno en la región; así, la existencia de Subsidios Federales, como mecanismos de fortalecimiento de instituciones de seguridad pública local, no solo son deseables sino necesarios para la conformación de policías municipales profesionales, capaces de enfrentar los retos que presentan sus comunidades.

Ya que, de continuar sin un modelo policial acorde a las necesidades de la región, y sin estrategias de combate a la problemática que enfrentan sus localidades, los costos que enfrentarán sus sociedades serán cada vez más elevados. Por ejemplo, el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) en un estudio recuperado por Chinchilla y Vorndran (2018) considera que: el costo económico generado por la inseguridad alcanza un promedio del 3% del Producto Interno Bruto (PIB) de la región (Latinoamérica y el Caribe), duplicando al existente en países desarrollados, condiciones que han creado un estado de alarma social.

Continuando con el argumento económico, en México la asignación presupuestal no depende del tamaño poblacional, ni de los índices delictivos, tal como se muestra en el *Cuadro 2*.

**CUADRO 2 PRESUPUESTO DE SEGURIDAD PÚBLICA MUNICIPAL
(MÉXICO)**

Municipio	Presupuesto ejercido (2020)
Guadalajara	\$ 1,635,406,246.84
Monterrey	\$ 1,136,962,321.63
Toluca de Lerdo	\$ 1,135,500,121.00
Puebla de Zaragoza	\$ 1,007,991,979.89
Mexicali	\$ 1,000,327,484.69
Santiago de Querétaro	\$ 994,215,313.51
Chihuahua	\$ 984,714,384.06
Aguascalientes	\$ 889,635,469.86
Saltillo	\$ 630,531,151.00
Hermosillo	\$ 570,958,647.10

Fuente: Elaboración propia, con base en el Censo Nacional de Gobiernos Municipales y Demarcaciones Territoriales de la Ciudad de México 2021. El municipio de Ciudad Victoria se reportó en cero, para fines estadísticos se utilizó el promedio de las ciudades estudiadas, Mismo procedimiento se utilizó para los ayuntamientos de Campeche, Colima, Culiacán y Villahermosa, ya que, se reportaron con información no disponible.

El *Cuadro 2* enlista las diez capitales de México que recibieron más presupuesto para labores de seguridad pública; no obstante, es preciso señalar que dos de los municipios que concentran mayor población (Culiacán y Mérida), así como dos ciudades que se encuentran entre las diez con mayor incidencia delictiva (San Luis Potosí y Villahermosa), no se consideran dentro de los diez ayuntamientos que reciben más recursos; de ahí, que sería pertinente esclarecer por qué hay municipios que, a pesar de no presentar los retos mencionados, reciben mayores recursos para el tratamiento de la violencia.

Si bien el tema no es solamente la asignación presupuestal, sino en qué se ejerce. Para ello, se puede analizar el *Cuadro 3*, que muestra siete indicadores:

En el primer indicador, *Comandancias, Estaciones y Subestaciones de policía*, Mexicali tiene el mayor número (45), pese a ser el quinto con mayor presupuesto, Culiacán es el segundo con 25, siendo el doceavo lugar en presupuesto.

En el segundo indicador, *Cuarteles de Policía*, Guadalajara es el primer lugar con 23, posteriormente Toluca con dos, quienes ocupan la primera y tercera casilla en asignación presupuestal.

En el tercer indicador, *Módulos y Casetas de Policía*, Saltillo es el primero, con 36, Oaxaca es el segundo, con 25; Saltillo tiene la novena posición en presupuesto, mientras que Oaxaca ocupa el lugar dieciocho.

En el cuarto indicador, *Módulos y Casetas de Policía Fijos*, Oaxaca es el primer lugar, con 14, Tlaxcala el segundo, con 10; en términos presupuestales ocupan el lugar dieciocho y treinta, respectivamente.

En el quinto indicador, *Módulos y Casetas de Policía Móviles*, Saltillo es el primero, con 36, Oaxaca el segundo, con once.

En el sexto indicador, *Computadoras*, Mexicali cuenta con el mayor número (357) y Chihuahua le sigue con 320; este último, es el séptimo con mayor presupuesto.

Y, en el séptimo indicador, *Computadoras con internet*, Mexicali mantiene la primera posición (357), al igual que Chihuahua con 320.

CUADRO 3 INFRAESTRUCTURA MUNICIPAL EN SEGURIDAD PÚBLICA (MÉXICO)

Municipio	Comandancias, estaciones y subestaciones de policía	Cuarteles de policía	Módulos y casetas de policía	Módulos y casetas de policía fijos	Módulos y casetas de policía móviles	Computadoras	Computadoras con internet
Guadalajara	23	23	0	0	0	206	206
Monterrey	1	1	6	6	0	141	141
Toluca de Lerdo	2	2	0	0	0	60	48
Puebla de Zaragoza	11	0	5	5	0	273	270
Mexicali	45	0	1	1	0	357	357
Santiago de Querétaro	14	0	2	0	2	58	47
Chihuahua	3	0	5	5	0	320	320
Aguascalientes	9	0	0	0	0	73	47
Saltillo	7	0	36	0	36	60	57
Hermosillo	11	0	0	0	0	217	123

Fuente: Elaboración propia, con base en el Censo Nacional de Gobiernos Municipales y Demarcaciones Territoriales de la Ciudad de México 2021.

Continuando con el análisis del *Cuadro 3*, obtenemos que los diez municipios que reciben mayor presupuesto no reflejan mayor capacidad instalada en materia de seguridad pública; pues solo Guadalajara, quien es el municipio con mayor presupuesto, obtiene el primer lugar en un indicador; por el contrario, Oaxaca, quien tiene la casilla dieciocho en materia presupuestal, se posiciona en el primer sitio de un indicador y en el segundo lugar en dos indicadores. Es cierto que no se contemplan: el número de efectivos policiales, parque vehicular, armamento y equipamiento, entre otros componentes; no obstante, el Censo Nacional de Gobiernos Municipales y Demarcaciones Territoriales de la Ciudad de México 2021 (llamado de ahora en adelante El Ceso) permite observar que las dependencias de seguridad no priorizan en acciones de proximidad social e inteligencia policial, dado que la infraestructura señalada permite un acercamiento con la comunidad, así como del contexto en donde operan estas instituciones.

Por otro lado, no solo se trata de capacidad institucional instalada, sino de acciones y resultados obtenidos en materia de seguridad y, en este sentido, el Censo también brinda un panorama general. Pues se observa la falta de capacitación y profesionalización de las policías, así como la incapacidad al momento de desarrollar intervenciones y/o manejo de conflictos; por ejemplo, cinco municipios, que reciben mayor presupuesto, se encuentran entre los diez que reciben más quejas en contra de su personal en su Unidad de

Asuntos Internos u Homologa (ver *Cuadro 4*). Además, cuatro no dieron información al respecto, evidenciando la falta de transparencia en esta materia.

CUADRO 4 QUEJAS CIUDADANAS CONTRA EL ACTUAR POLICIAL (MÉXICO)

Municipio	Quejas Ciudadana en contra de policías	Posición respecto a las 21 ciudades restantes
Guadalajara	Sin información	NA
Monterrey	19	Dieciocho
Toluca de Lerdo	117	Noveno
Puebla de Zaragoza	286	Segundo
Mexicali	Sin información	NA
Santiago de Querétaro	187	Sexto
Chihuahua	231	Cuarto
Aguascalientes	336	Primero
Saltillo	Sin información	NA
Hermosillo	Sin información	NA

Fuente: Elaboración propia, con base en datos del Censo Nacional de Gobiernos Municipales y Demarcaciones Territoriales de la Ciudad de México 2021. Los municipios se encuentran ordenados conforme a la asignación presupuestal, siendo el primero quien recibe más recursos.

Por otra parte, respecto a los resultados de las estrategias de seguridad implementadas, y desde una perspectiva puramente punitiva/reactiva, el *Cuadro 5* indica el número de Puestas a Disposición (PD) de las 31 ciudades estudiadas. Aguascalientes ocupa el primer sitio, con 70, 788 (66,609 se realizaron ante el Juez Cívico u Oficial Calificador y únicamente 4,179 se presentaron ante el Ministerio Público); tendencia que se mantienen en la mayoría de los municipios, salvo dos: Puebla que presento 3,146 PD de personas ante el MP y 2,649 ante el Juez Cívico u Oficial Calificador, y Toluca quien tuvo 1,463 y 1,261, respectivamente. Evidenciando que la policía municipal se ocupa, mayormente, de faltas administrativas. En cambio, Puebla, San Luis Potosí y Pachuca de Soto, son los municipios que presentaron más PD de objetos. Cabe destacar que dichos municipios no están dentro de las diez primeras posiciones de PD de personas. Circunstancia que podría significar dos cosas: las acciones implementadas por los municipios señalados no logran evitar la consumación de delitos, por ende, solo recuperan evidencia; es posible que las estrategias policiales se concentren en cortar el suministro de armamento, y otros insumos, de quienes se dedican a reproducir la violencia.

CUADRO 5 PUESTAS A DISPOSICIÓN MUNICIPALES (MÉXICO)

Municipio	PD de personas	PD de personas (ante el MP)	PD de personas (ante el Juez Cívico u Oficial Calificador)	PD de objetos
Aguascalientes	70,788	4,179	66,609	0
Hermosillo	41,703	2,320	39,383	0
Mexicali	36,136	10,230	25,906	413
Saltillo	24,955	5,034	19,921	0
Durango	20,804	801	20,003	0
Chihuahua	18,371	2,300	16,071	413
Querétaro	13,779	3,558	10,221	930
Guadalajara	12,780	1,075	11,705	0
Centro	10,908	1,353	9,556	413
Monterrey	10,887	1,865	9,022	413
San Luis Potosí	8,342	1,027	7,315	2,660
Guanajuato	8,068	321	7,747	76
La Paz	7,119	57	7,062	0
Tuxtla Gutiérrez	6,456	265	6,191	68
Culiacán	6,061	224	5,837	0
Tepic	5,867	95	5,772	965
Puebla	5,795	3,146	2,649	2,855
Colima	4,588	449	4,139	413
Cuernavaca	3,461	353	3,108	0
Othón P. Blanco	3,432	150	3,282	194
Toluca	2,724	1,463	1,261	230
Morelia	2,596	499	2,097	291
Zacatecas	2,556	184	2,372	0
Pachuca de Soto	2,347	198	2,149	2,297
Chilpancingo de los Bravo	2,198	47	2,151	47
Oaxaca de Juárez	2,052	373	1,677	0
Mérida	1,797	21	1,776	2
Xalapa	1,097	291	806	86
Tlaxcala	493	51	442	25
Campeche	0	0	0	0
Victoria	0	0	0	0

Fuente: Elaboración propia con base en el Censo Nacional de Gobiernos Municipales y Demarcaciones Territoriales de la Ciudad de México 2021. El orden esta dado por el número de PD de personas, de forma descendente. El municipio Centro no tenía información disponible, por lo cual, se utilizó el promedio de los municipios estudiados. Para la variable de PD de Objetos cinco municipios no contaban con información: Centro, Mexicali, Chihuahua, Monterrey y Colima, por lo tanto, se utilizó el promedio. Oaxaca reporto dos PD de personas, no especificado.

Por lo tanto, es indispensable consolidar un MPM que fortalezca el actuar policial, enfocándolo en los requerimientos de sus comunidades; apalancado con la transferencia de recursos federales, así como de un compromiso constante de los tres órdenes de gobierno que, en primera instancia, permita cubrir las necesidades de las instituciones de seguridad pública municipales que no puedan ser atendidas con recursos propios y, en segundo lugar, sirva como un mecanismo que garantice la continuidad de estrategias, programas y proyectos exitosos.

Pregunta de investigación

¿Cómo se relaciona el tipo de modelo policial que siguen las instituciones de seguridad pública municipales de México, con su nivel de eficiencia alcanzado entre los años 2018 y 2023?

Preguntas específicas

1. ¿Cómo son las instituciones de seguridad pública municipales, de México?
2. ¿Cuáles son los modelos policiales latinoamericanos, más eficientes?
3. ¿Qué características comparten los modelos policiales latinoamericanos, más eficientes?
4. ¿Cuál es el tipo de modelo policial que permite aumentar la eficiencia de las instituciones de seguridad pública municipales de México?
5. ¿Cómo se relaciona el tipo de modelo policial con el nivel de eficiencia de las instituciones de seguridad pública, de México?
6. ¿Qué problemáticas enfrentan las instituciones de seguridad pública municipales de México, para su modernización?

Objetivo General

Construir un Modelo Policial Municipal que permita aumentar la eficiencia de las instituciones de seguridad pública de México.

Objetivos específicos

1. Analizar las 31 instituciones de seguridad pública de México, más importantes.
2. Seleccionar los modelos policiales latinoamericanos, más eficientes.
3. Describir los modelos policiales latinoamericanos, más eficientes.
4. Identificar el tipo de modelo policial municipal que aumenta la eficiencia de las instituciones de seguridad pública municipales de México.
5. Mostrar la correlación entre el modelo policial y el nivel de eficiencia de las instituciones de seguridad pública, de México.
6. Señalar las problemáticas que enfrentan las instituciones de seguridad pública municipales de México, para su modernización.

Hipótesis de investigación

H₁ En México, existe una relación lineal positiva entre los modelos policiales que implementan las instituciones de seguridad pública municipales y el aumento de su eficiencia, entre los años 2018 y 2023, cuando priorizan la dignificación de la función policial y al paradigma de seguridad ciudadana.

Metodología

El presente proyecto es guiado por una metodología cuantitativa, pues se sustenta en información numérica recolectada de Encuestas, Censos y Bases de datos oficiales. Se desarrolla a través de un enfoque estadístico inferencial, bajo el paradigma de la teoría crítica, puesto que, su objetivo, tal como lo expone Ramos (2016): “es diagnosticar e intervenir en un grupo social [o institución], con la finalidad de modificar las estructuras sociales [organizacionales] que pudieran estar generando algún tipo de opresión o desigualdad en las relaciones humanas” (pág. 27); además, para dicho autor, “una pregunta basada en el paradigma de investigación teoría crítica busca el diagnosticar y modificar un sistema social [u organizacional] con relaciones de poder inadecuadas” (pág. 28). Este enfoque permite que con los resultados se establezcan tendencias y generalizaciones.

Esta investigación es de tipo correlacional, ya que, esto permite determinar el tipo de relación que existe entre las dimensiones seleccionadas. O en palabras de Abreu (2012), su propósito es: “analizar cómo se puede comportar una variable conociendo el comportamiento de otra u otras variables relacionadas, esto expresa que el propósito es predictivo” (pág. 194). En este sentido, las 85 variables utilizadas son de tipo ordinal, dado que son numéricas y tienen una jerarquía interna, mismas que fueron normalizadas en el programa de *Excel*, es decir, se les asignó un valor entre cero y uno. Los datos se obtuvieron del Censo Nacional de Gobiernos Municipales y Demarcaciones Territoriales de la Ciudad de México 2021, Encuesta Nacional de Seguridad Pública Urbana 2023, Encuesta Nacional de Victimización y Percepción Sobre Seguridad Pública 2023, y del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública 2024.

Por otro lado, se analizaron las Encuestas de *Latinobarómetro* (2018, 2021) para identificar los modelos policiales latinoamericanos más eficientes. Retomando seis segmentos: Mucha/algo de confianza en la policía, Mucha/algo de confianza en las Fuerzas Armadas, Confianza Interpersonal, Mucha/algo de confianza en el gobierno, Aumento en la corrupción y, Todos/casi todos los Policías involucrados en actos de corrupción. Siendo la confianza ciudadana el aspecto que se consideró para clasificar los países que evalúan positivamente a sus policías, escogiendo los cuatro primeros lugares, de dieciocho posibles: Uruguay, El Salvador, Costa Rica, Chile.

Posteriormente, se desarrolló un análisis de Política Comparada, estudio sistemático que facilitó la identificación de aquellas características que hacen posible la construcción de instituciones eficaces, fundamental para la construcción de un modelo policial óptimo. Para ello, se analizaron 46 artículos especializados, que comprenden de 2007 a 2023, a fin de conocer cómo son las instituciones de seguridad pública de dichos países, sus modelos policiales, sus buenas prácticas, así como los retos y limitaciones que enfrentan.

En otro orden de ideas, se seleccionaron las 31² ciudades más importantes de México, puesto que su relevancia sociopolítica y económica les permite contar con aspectos que otras instituciones de sus mismas entidades federativas, difícilmente pueden acceder, entre los que destacan:

- a) Por ser las capitales de sus entidades federativas, cuentan con condiciones presupuestales, políticas, sociales, estructurales e institucionales que superan a muchas corporaciones similares, con las cuales comparten su espacio geográfico.
- b) Según la ENVIPE la victimización se concentra en lugares con mayor densidad poblacional.
- c) En seguimiento al *inciso b*, antes descrito, la ENSU se enfoca en las zonas urbanas, siendo principalmente los casos seleccionados.
- d) Son de las instituciones más transparentes en materia de seguridad pública.

En consecuencia, se recuperaron los datos de los siguientes municipios: Aguascalientes, Mexicali, La Paz, Campeche, Saltillo, Colima, Tuxtla Gutiérrez, Chihuahua, Durango, Guanajuato, Chilpancingo de los Bravo, Pachuca de Soto, Guadalajara, Toluca de Lerdo, Morelia, Cuernavaca, Tepic, Monterrey, Oaxaca de Juárez, Puebla de Zaragoza, Santiago de Querétaro, Municipio de Othón P. Blanco, San Luis Potosí, Culiacán, Hermosillo, Villahermosa, Ciudad Victoria, Tlaxcala de Xicohtécatl, Xalapa-Enríquez, Mérida y Zacatecas.

A partir de lo anterior, se realizó un análisis multivariado, mediante la aplicación de la técnica estadística de *Análisis de Componentes Principales*, con el uso del software *Stata*. Permitiendo reducir el uso de variables, pasando de ochenta y cinco a seis dimensiones, y eliminar información redundante, con la menor pérdida de información posible; cabe mencionar, que los valores que conforman un factor -dimensión- no aparecen en otro. Por consiguiente, se crearon seis indicadores: eficiencia, dignificación, visión, profesionalización, vulnerabilidad policial y Capacidad Institucional municipal, mismos que fueron normalizados en *Stata*.

Finalmente, se corrieron siete modelos policiales a través de la técnica de *Regresión Lineal Múltiple*, en *Stata*, integrados por distintas combinaciones de las dimensiones surgidas en el *Análisis de Componentes Principales*. Ello propició identificar que existe una relación lineal positiva entre la variable dependiente (eficiencia policial) y las independientes, en otras palabras, el aumento en una variable independiente conlleva el crecimiento de la eficiencia.

² No se contempló a la Ciudad de México pues no cuenta con policía municipal, la seguridad pública está a cargo de una Secretaría, cuyo titular responde directamente a la jefa (e) de Gobierno de la CDMX.

CAPÍTULO I. PERSPECTIVAS TEÓRICAS DE LA SEGURIDAD

1.1. Aproximación teórica al concepto de seguridad

Los Estados modernos, particularmente aquellos de tradición democrática, como el caso mexicano, enfrentan una crisis de legitimidad ante la falta de soluciones óptimas a demandas sociales y problemas públicos; su actuar se caracteriza por la ineficacia de métodos tradicionales que implementa ante problemáticas multifactoriales, como las cuestiones de seguridad (Sánchez, 2021) y que, al igual que muchos de los temas torales de México, actualmente significan un reto para las instituciones gubernamentales y una preocupación constante para sus comunidades. Lo anterior, requiere de una mayor claridad en la conceptualización de las tareas del Estado, particularmente de la seguridad, en sus distintas acepciones, para evitar ambigüedades que se traduzcan en abusos de poder, violaciones de Derechos Humanos (DD. HH.) (Moloeznik, 2019) e ineficiencia de la intervención gubernamental.

En este sentido, la conceptualización de la seguridad, en el marco del liberalismo clásico, se determinó mediante una relación dicotómica entre libertad real y orden; es decir, lo primero no puede existir si lo segundo no está garantizado por el Estado (Sánchez y Juárez, 2019); en consecuencia, desde esta corriente económica y política la conceptualización se limitó a relacionarse con el cumplimiento de las leyes (Cervantes, 2018); por lo tanto, cuando se habla de seguridad la primera noción que se viene a la mente de algunos es la ausencia de miedo o peligro y, por ende, la confianza en alguien o algo (Macareno, 2016; Morales, 2016; Sánchez y Juárez, 2019); mientras que otros, ven en ella un valor básico humano que toda sociedad busca, y que se redefine de acuerdo con el contexto en el cual se desarrolla y, por tanto, es ambiguo (Cervantes, 2018); asimismo, es entendido como un derecho básico relacionado con la calidad de vida y el bienestar económico, político y social (Moloeznik, 2019).

No obstante, la seguridad en la presente investigación será entendida, no como un valor autónomo ni un derecho en sí mismo, más bien, como un medio para generar un ambiente propicio que permita el ejercicio de otros derechos y libertades; así, se habla de la seguridad de los derechos; por consiguiente, el Estado debe definir el paradigma de seguridad desde el cual actuará, los alcances de este y los medios con los que cuenta (Sánchez, 2021); ya que, el concepto de seguridad: "no se refiere exclusivamente a la violencia, sino también a una gran variedad de parámetros y amenazas que van desde el abastecimiento de alimento y lo necesario para su mantenimiento, hasta la garantía del estado de derecho" (Morales, 2016, pág. 157).

Puesto que, una aceptación acrítica del concepto de seguridad, que no considere la realidad y los retos que significarían su tratamiento mediante políticas públicas, llevaría a la generación de un concepto amplio sin fines prácticos, subordinándolo a políticas sociales, en donde se pierde de vista el objetivo primordial, entendido como: la protección de la integridad del individuo, sus bienes y con ello la mejora de su calidad de vida (Sánchez, 2021). Sin embargo, el presente trabajo no es un ejercicio de carácter epistemológico que

pretenda generar un nuevo concepto de seguridad, sino más bien, plantea la necesidad de definir: ¿Cuál de sus paradigmas deberá seguir el Estado mexicano para la protección de sus ciudadanos? Partiendo de la categorización que aparece en su Carta Magna, a saber: Seguridad Nacional, Seguridad Interior y Seguridad pública, pasando por conceptos más recientes como Seguridad Humana y Seguridad Ciudadana. Cabe precisar, que no se profundizará en dichos paradigmas, tan solo se brindará un panorama general a fin de comprender sus límites teóricos y operativos, con la finalidad de establecer el por qué la noción de seguridad ciudadana es la más adecuada para el diseño de un MPM.

En este orden de ideas, surge en primer lugar el concepto de seguridad nacional, adoptado por México en los años setenta (Gonzales y Barbarán, 2021); aparece en documentos como la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) -aunque no la define-, en el Reglamento Interior de la Secretaría de Gobernación, en los Planes Nacionales de Desarrollo y en la Ley de Seguridad Nacional, por mencionar algunos; de esta última se desprende su concepto, en su artículo 3, fracciones I a la VI, señala que: la seguridad nacional, son aquellas acciones destinadas a proteger la existencia del Estado mexicano de amenazas externas; a fin de mantener su soberanía respecto a otros Estados o entes extranjeros, su orden constitucional, la unidad de sus estados y el fortalecimiento de las instituciones democráticas.

De tal forma, que el objetivo principal de esta noción es la protección de amenazas externas que pongan en riesgo la existencia del Estado; justificando la máxima intervención gubernamental, de ahí que el artículo 89 constitucional, fracción VI, faculte al Titular del Ejecutivo Federal para hacer uso de las Fuerzas Armadas (Ejército, Fuerza Aérea y Armada) para tal efecto. Aunado a ello, para Moloeznik (2019) la seguridad nacional también se encarga de: atender los fenómenos naturales o de origen humano producidos por actores estatales o no estatales que ponen en peligro la existencia del Estado-nación; es decir, su soberanía nacional, integridad territorial, sus fronteras, estado de derecho, respeto de los derechos humanos; colocándose como la categoría con mayor jerarquía en materia de seguridad en México.

Como se observa, este paradigma está relacionado con el uso de la fuerza, las capacidades militares y la diplomacia como mecanismos de protección del territorio, población e instituciones; no obstante, al dedicarse también al fortalecimiento de las instituciones y a la preservación de la democracia, se inicia con una ambigüedad conceptual entorno a los otros paradigmas, situación evidenciada por Sánchez y Juárez (2019) quienes vinculan a este concepto con el de seguridad pública, por lo menos mediante el análisis de una de sus tareas:

El narcotráfico, al ser una de las manifestaciones de la delincuencia organizada, reta al Estado y se convierte en una fuerte amenaza para la seguridad nacional (...) [se requiere] modernización de las Fuerzas Armadas con equipos de inteligencia e implementación en las fuerzas policiales de sistemas de inteligencia (...) [con lo cual] se observa algo común entre la seguridad nacional y la seguridad pública: ambas se van a encargar de combatir el narcotráfico y los delitos ocasionados por el crimen organizado. (pág. 244)

Con dicho argumento se indica una indeterminación conceptual y con ello una indefinición operativa institucional particularmente en las tareas de las Fuerzas Armadas (FF. AA.) en materia de seguridad pública, competencia tradicional y legalmente de las policías, en las democracias consolidadas; ya que, al tener una definición de seguridad nacional tan amplia, tareas como el narcotráfico traen a colación, al menos en los últimos catorce años, la necesidad de la militarización de la seguridad pública en México.

En segundo lugar, se aborda la seguridad interior que para Moloeznik (2019) es: una categoría intermedia entre seguridad nacional y seguridad pública, donde las fuerzas policiales se ven rebasadas y se requiere la asistencia de las FF. AA., generando confusión en su uso. Para fines prácticos usaremos la conceptualización dada en el artículo 2 de la Ley de Seguridad Interior³: es una condición que permite mantener a las instituciones, el estado de derecho, la gobernabilidad y la protección de las entidades federativas y municipios ante amenazas que afecten la seguridad nacional. Mientras que, en su artículo 4, fracción II, enlista las amenazas que enfrenta, limitándose a enlistar aquellas que aparecen en el artículo 5 de la Ley de Seguridad Nacional (desastres naturales, epidemias, salubridad general, etc.).

Esta normatividad muestra cómo la seguridad interior se ocupa de aquello que la legislación determina como competencia de la seguridad nacional, continuando con la ambigüedad conceptual y su indeterminación respecto a la seguridad pública, no estableciendo límites entre los tres paradigmas, ni posiciones y funciones de los actores que intervienen, menos aún de las acciones que cada una requiere; de tal forma que dicha división no supone alguna relevancia operativa; pues tal como lo argumenta Moloeznik (2019):

En los países con mayor tradición democrática sólo se reconocen dos categorías de seguridad: la nacional (de carácter Estado-céntrico, y en la que se inserta la defensa nacional) y la interior o pública, también denominada ciudadana (de naturaleza ciudadano-céntrica). Sólo de manera excepcional y mediante la declaratoria del estado de excepción, sitio o emergencia, el Poder Legislativo puede autorizar al titular del Poder Ejecutivo la participación de las fuerzas armadas en misiones y funciones vinculadas con esta última. (págs. 177, 178)

Por tanto, la cuestión no es generar distinciones conceptuales, sino más bien, delimitar los alcances y limitaciones de cada paradigma; por consiguiente, no se requiere la existencia de una noción de seguridad intermedia entre la nacional y la pública, tan solo es preciso puntualizar aquellas situaciones en donde las estructuras de seguridad tradicionales (las policías) se encuentren rebasadas por las amenazas y riesgos actuales (Sánchez, 2021) y establecer mecanismos que las fortalezcan y, de ser preciso, se opte por la participación de las FF. AA., sin caer en la militarización mediante el desplazamiento de los cuerpos civiles, sino el reforzamiento de las capacidades operativas en lugares y periodos claramente determinados.

³ Publicada el 21 de diciembre de 2017, Ley que derivo en la Acción de Inconstitucionalidad 6/2018 el 15 de noviembre de 2018. El término de Seguridad Interior aparece solo una vez en la CPEUM, artículo 89, fracción VI; sin embargo, no se conceptualiza.

En tercer lugar, se expone a la seguridad pública, tema que, desde hace décadas, se encuentra en la agenda pública, derivado de altos índices de inseguridad que se viven en el país, atribuible en parte a modelos policiales obsoletos, rebasados por las capacidades de las organizaciones del crimen organizado, elevados índices de impunidad (Domínguez, 2018) y el crecimiento de la violencia. En este contexto, el concepto inicialmente se reducía a mantener el orden público a través de las policías, quienes vigilaban que las conductas se adecuaban a las normas establecidas para garantizar la gobernabilidad. Mas adelante, se le relaciona con una función gubernamental enfocada a la defensa de las instituciones y a la protección de las personas, sus bienes, derechos y libertades; mediante la prevención, persecución y sanción de faltas y delitos, en aras de mantener la paz pública, la reinserción social y la resolución de conflictos; en donde la actividad policial tiene gran preponderancia (Sánchez y Juárez, 2019).

Con las reformas al artículo 155 constitucional, iniciadas en 1983, según Lucio Tovar Martín (citado en Domínguez, 2018) se responsabilizó a los municipios de la seguridad pública y en 1994, con la reforma del artículo 21 constitucional, se elevó como una función de Estado, incluyendo a los tres órdenes de gobierno; de dicha norma se desprende el Sistema Nacional de Seguridad Pública encargado del diseño de políticas públicas en la materia (Castro y Hernández, 2022), es en dicho artículo que aparece su definición:

La seguridad pública es una función del Estado a cargo de la Federación, las entidades federativas y los Municipios, cuyos fines son salvaguardar la vida, las libertades, la integridad y el patrimonio de las personas, así como contribuir a la generación y preservación del orden público y la paz social, de conformidad con lo previsto en esta Constitución y las leyes en la materia. La seguridad pública comprende la prevención, investigación y persecución de los delitos, así como la sanción de las infracciones administrativas, en los términos de la ley, en las respectivas competencias que esta Constitución señala. La actuación de las instituciones de seguridad pública se regirá por los principios de legalidad, objetividad, eficiencia, profesionalismo, honradez y respeto a los derechos humanos reconocidos en esta Constitución. (art. 21 constitucional)

Por ende, en esta perspectiva aparecen dos nuevos componentes, primero, la idea de prevención de delitos y faltas administrativas, superando el carácter reactivo de las instituciones de seguridad; segundo, la importancia del municipio en el tratamiento de este problema, nivel de gobierno que en el artículo 115 constitucional se considera como la base territorial, política y administrativa de los estados; y en su fracción III enlista las funciones y servicios públicos que quedan a su cargo, particularmente la seguridad pública, en los términos establecidos en el artículo 21 constitucional.

Además, se señala la relevancia del trabajo conjunto entre los tres órdenes de gobierno, estableciéndose en 2009 un Consejo Nacional de Seguridad Pública (CNSP), instancia superior de coordinación y definición de políticas públicas en la materia, a través de su Sistema Nacional de Seguridad Pública (SNSP) y, en consonancia, con la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública, que en su artículo 10 indica que la seguridad pública se garantiza: “mediante la institución de autoprotección social por excelencia, que

es la policía y cuyo mandato descansa, fundamentalmente, en garantizar el derecho a la vida y la integridad física de las personas, y velar por la vigencia de los derechos humanos” (Moloeznik, 2019, pág. 157).

Así, las instituciones policiales se consideran actores imprescindibles para el logro de las acciones encaminadas a mantener la seguridad pública, entendida por García Ramírez como: la inexistencia de amenazas en los espacios públicos y privados que permita el desarrollo personal y colectivo (citado en Domínguez, 2018); sustentado en la confianza ciudadana de que dicho escenario es posible (Macareno, 2016). Por lo tanto, este paradigma según Moloeznik (2019), a diferencia de los anteriores (seguridad nacional e interior), se centra en el individuo, aunque conserva su visión Estado-céntrica como fuente para mantener el orden público; sin embargo, en palabras de este autor: “pone el acento en la salvaguarda del orden y la paz públicos, propios del ámbito de la seguridad interior” (pág. 157), originando nuevamente cierta ambigüedad conceptual.

Por eso, la seguridad pública será entendida, en este texto, como: aquellas funciones del Estado mexicano realizadas por las instituciones de seguridad, de los tres órdenes de gobierno, destinadas a prevenir, investigar y perseguir delitos y faltas administrativas, teniendo como eje la protección del individuo (derechos, libertades y patrimonio), así como el mantenimiento del estado de derecho Agregando, que se caracteriza por generar: “la ausencia de delincuencia, la permanencia de un orden público en *paz* donde se den las condiciones para un desarrollo *armónico* de la sociedad” (Macareno, 2016, pág. 23); y que puede ser vista desde distintos enfoques y tipos, resumidos en el *Cuadro 6*.

CUADRO 6 ENFOQUES Y TIPOS DE SEGURIDAD PÚBLICA

Enfoque Integral (tradicional)	Tipo Punitivo
Mantenimiento de la paz y orden público, a través del control penal, prevención y represión, mediante sistemas de procuración e impartición de justicia.	Simplificada a la aplicación del derecho penal, mediante la eficacia policiaca.
Enfoque Institucional	Tipo Preventivo
Es una función del Estado (artículo 21 constitucional), protección de las personas, sus derechos, libertades, orden y paz pública, enfocada en la prevención y disminución de infracciones y delitos.	En dos ámbitos: Gestión intergubernamental, participación de los tres órdenes de gobierno, con enfoque ciudadano, y Multiplicidad de entornos (social, cultural, económico o político).

Fuente: Elaboración propia con base en Ramos (2005).

La división realizada en el *Cuadro 6* permite señalar que las estrategias, modelos y acciones de seguridad pública implementadas en México han seguido un enfoque integral y de tipo punitivo, de tal forma que el tratamiento de la inseguridad se caracteriza por intervenciones gubernamentales unilaterales y reactivas,

sin diagnósticos claros ni retroalimentación ciudadana. Por ende, es necesario transitar a modelos preventivos, con enfoque institucional, permitiendo enfatizar necesidades y riesgos que enfrenta la sociedad; lo cual, requiere que el diseño de políticas públicas destinadas a mitigar la violencia y la criminalidad pongan atención en los contextos donde se implementaran y en actores que intervendrán, a fin de coadyuvar al desarrollo integral del individuo, situación que sobre pasa los alcances de la conceptualización de este paradigma; siendo necesarias visiones distintas, como son la seguridad humana (Macareno, 2016) y ciudadana, este último, es parte fundamental en el diseño del MPM que se propone.

Así, en cuarto lugar, aparece el concepto de seguridad humana, derivado de las nuevas conceptualizaciones de seguridad, desarrolladas desde finales del siglo pasado y principios de este, aquí el Estado no es más el único encargado de brindarla, más bien, se logra a través de él, en coordinación con otros Estados, organismos y sociedades. Este enfoque parte de las modificaciones de las relaciones internacionales e individuales -su interdependencia- (Morales, 2016); sin embargo, su concepto: "ha estado fuertemente cuestionado con respecto a su profundidad teórica y aplicación por parte de algunos sectores de la academia" (Cervantes, 2018, pág. 128).

Es en 1994, cuando cobra relevancia con su aparición en el Informe sobre Desarrollo Humano (IDH) del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), documento que cuestiona la concepción tradicional de seguridad (estado-céntrico y militar) y cómo el camino para acceder a una vida digna está limitado por las aceleradas modificaciones económicas, traducidas en pobreza y exclusión; requiriéndose protección integral del individuo -su vida, libertades y posesiones-. De ahí, que para Cervantes (2018): este concepto contenga potencialidades que se materializan mediante la seguridad ciudadana, paradigma abordado en el *Apartado 1.1.1.*, de este texto. En este sentido, Morales (2016), destaca siete componentes de la seguridad humana, sintetizados en el *Cuadro 7*.

CUADRO 7 COMPONENTES DE LA SEGURIDAD HUMANA

Componente	Características
Seguridad económica	Pobreza, necesidad de una renta básica garantizada.
Seguridad alimentaria	Hambre y hambruna.
Seguridad sanitaria	Lesiones y enfermedades.
Seguridad ambiental	Contaminación, degradación ambiental, agotamiento de recursos.
Seguridad personal	Violencia física y otras formas.
Seguridad de la comunidad	Diversidad cultural.
Seguridad política	Represión política, derechos humanos.

Fuente: Elaboración propia con base en Morales (2016).

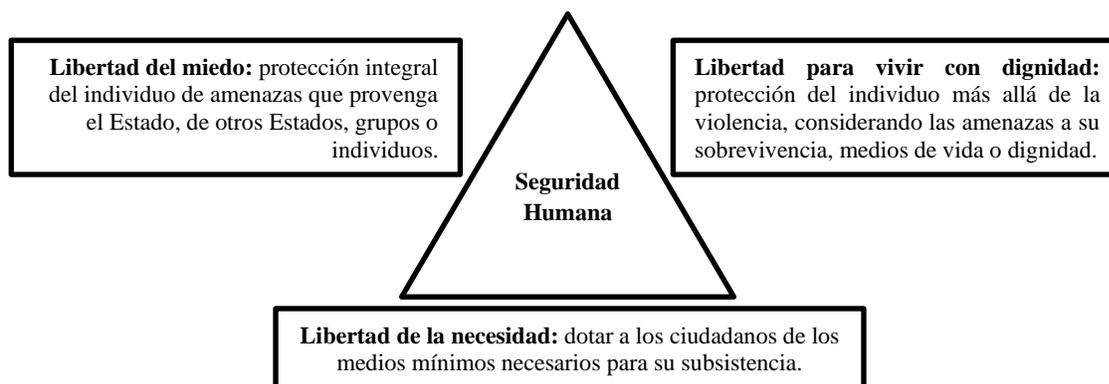
Los componentes enlistados en el *Cuadro 7* muestran la integralidad del concepto, que va más allá de la protección del individuo y, por tanto, sobrepasa no solo las tres concepciones descritas anteriormente, sino también lo alcances de un MPM, que en el mejor de los casos podrá destinarse a la seguridad personal y política. En este contexto, es necesario señalar qué entendemos por seguridad humana, para ello se recupera la definición proporcionada en el *Informe Human Security Now* de la Comisión sobre Seguridad Humana de las Naciones Unidas (CHS), en 2003:

Consiste en proteger la esencia vital de todas las vidas humanas de una forma que realce las libertades humanas y la plena realización del ser humano (...) significa proteger las libertades fundamentales (...) que constituyen la esencia de la vida. Significa proteger al ser humano contra las situaciones y las amenazas críticas (graves) y omnipresentes (generalizadas). Significa utilizar procesos que se basan en la fortaleza y las aspiraciones del ser humano. Significa la creación de sistemas políticas, sociales, medioambientales, económicos, militares y culturales que en su conjunto brinden al ser humano las piedras angulares de la supervivencia, los medios de vida y la dignidad. (citado por el Instituto Interamericano de Derechos Humanos, 2010, Apartado Seguridad Humana Ahora)

Se podría decir que solo a través de este paradigma de seguridad se puede lograr el pleno desarrollo humano, ya que, contempla la totalidad de la esfera social e individual, implicando un *sinfín* de alianzas, recursos, políticas y actores, situación que sobrepasa el análisis de este trabajo; no obstante, se puede delimitar para su mayor comprensión en términos de violencia, para ello Sánchez (2021), retomando la Resolución 66/290 de la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) realizada en 2013, señala que: esta abarca el derecho de libertad, una orientación hacia la prevención, su interdependencia entre paz, desarrollo y derechos humanos, contemplación del uso de la fuerza y medidas coercitivas, solo en casos excepcionales y como última opción, donde el Estado se mantiene como garante de la seguridad, pero con mecanismos de colaboración entre sus pares, organismos supranacionales y locales, así como con las comunidades.

De tal forma, que ahora el gobierno debe garantizar la protección integral de la persona, privilegiando modelos de prevención sobre medidas punitivas y uso de fuerza, con la colaboración de la comunidad internacional, organizaciones y sociedad; es decir, bajo este paradigma la protección de los individuos no se alcanza por medio del uso de las armas, sea solo por medio de policías o mediante la intervención de las FF. AA., sino más bien, se habla de una seguridad sustentada en el desarrollo humano (Cervantes, 2018 y Ramos, 2005), mismo que se alcanza mediante las tres aristas de la seguridad humana (ver la *Figura 1*).

FIGURA 1 ARISTAS DE LA SEGURIDAD HUMANA



Fuente: Elaboración propia con base en el Instituto Interamericano de Derechos Humanos (IIDH, 2010, Apartado Concepto).

Estas tres dimensiones (*Figura 1*) deben considerarse simultáneamente, e insertar dos cuestiones importantes del paradigma planteadas por Morales (2016): en primer lugar, reconocer un contexto de amenazas globales (tecnológicas, económicas, ecológicas, de salud etc.) en donde las personas son esenciales para entender el concepto de seguridad; en segundo lugar, el Estado deja el monopolio de la protección de las personas, surgiendo la necesidad de la coordinación entre distintos Estados, organismos y sociedades para la atención de amenazas globales, pues en este contexto, aquello que afecta a alguna parte del mundo o a algunas sociedades, afecta a otras; de igual forma, este autor retoma a MacLean para destacar que:

La seguridad humana no se limita a cuestiones "sobre" el beneficio individual (como la educación, la salud, la protección contra la delincuencia, y similares), sino que denota la protección de la violencia no estructurada que suele acompañar a muchos aspectos de la seguridad no territorial, como la violencia que emana de la escasez del medio ambiente o la migración masiva. (citado en Morales, 2016, págs. 145, 146)

Como se observa, el concepto de seguridad humana es aún más amplio que los tres paradigmas anteriores, pues implica la intervención gubernamental de forma conjunta en todas las áreas de la vida social, y dado que la presente investigación se concentra en el estudio de instituciones policiales, particularmente las del ámbito municipal, rebasa los fines planteados. Aunado a ello, su conceptualización no alcanza la madurez necesaria para su aceptación en el ambiente académico (Cervantes, 2018); además, "como argumenta Smith, no es posible una definición neutral" (citado en Morales, 2016, pág. 144), generando ambigüedades. Por consiguiente, en este trabajo no se le considera como una forma idónea para el tratamiento de los problemas de inseguridad; más bien, puede ser alcanzada mediante otro paradigma: la seguridad ciudadana, que paralelamente es la más idónea para sustentar el diseño de un MPM más eficiente.

1.1.1. Noción de Seguridad Ciudadana

La Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) en su *Informe sobre Seguridad Ciudadana y Derechos Humanos de 2009*, sugiere que desde una perspectiva de DD. HH. el paradigma de seguridad ciudadana es el más adecuado para enfrentar los problemas de criminalidad y violencia; de igual forma, menciona que esta noción es una característica de los regímenes democráticos de Latinoamérica (Latam) en donde surgió para diferenciarse de regímenes autoritarios, poniendo la seguridad de los individuos como tema central. De tal suerte, que en la década de los noventa el concepto cobro relevancia (Castro y Hernández, 2022). Apareciendo una visión ciudadano-céntrica (mayor atención a la vida y dignidad humana), dejando atrás la visión estado-céntrica, basada en el poder y dominio estatal (Ramos, 2005), sustentada en una idea de seguridad percibida “bajo el postulado de que la primordial amenaza provenía del exterior, de Estados que venían a atentar contra la seguridad del país [seguridad nacional]. Por tal motivo, se realizaban estrategias tradicionalistas fundamentadas en una concepción militar, territorial y estatocéntrica” (Sánchez y Juárez, 2019, pág. 236).

Por lo tanto, se requiere de un tratamiento distinto de los problemas de inseguridad y para ello se necesitan nuevas conceptualizaciones como la planteada por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID, 2021) quien define a la seguridad ciudadana como:

La capacidad de los Estados, en alianza con el sector privado, los ciudadanos, la academia, las asociaciones vecinales y comunitarias, de propiciar un marco de protección de la vida y los bienes de las personas, que permita a los ciudadanos vivir en paz, sin miedo, para lograr una mejor calidad de vida. Las políticas de seguridad ciudadana tienen como objetivo atacar la multiplicidad de causas y factores de riesgo asociados al crimen y a la violencia de una región. (pág. 5)

O, el proporcionado por la CIDH quien la entiende como:

Aquella situación donde las personas pueden vivir libres de las amenazas generadas por la violencia y el delito, a la vez que el Estado tiene las capacidades necesarias para garantizar y proteger los derechos humanos directamente comprometidos frente a las mismas. En la práctica, la seguridad ciudadana, desde un enfoque de los derechos humanos, es una condición donde las personas viven libres de la violencia practicada por actores estatales o no estatales. (citado en Cervantes, 2018, pág. 136).

Por consiguiente, se necesitan establecer alianzas con los actores públicos y privados que permitan mayor capacidad gubernamental entorno al tratamiento de la inseguridad, no solo en términos reales, sino también en el sentir social, ya que, para Cervantes (2018) la seguridad ciudadana tiene dos connotaciones: una objetiva y otra subjetiva, "la primera se relaciona directamente con los datos y hechos derivados de delitos y violencia, mientras que la segunda, depende de la percepción de inseguridad que tenga una población en base a los sentimientos de temor y vulnerabilidad" (pág. 137). Situación que demanda una intervención estatal que contemple la inhibición de conductas delictivas, así como estrategias que generen un ambiente de confianza hacia las instituciones encargadas de la seguridad.

Ciertamente, ello supone una disminución del "protagonismo casi exclusivo [de] las medidas reactivas y de control ejercidas por las fuerzas públicas de seguridad, para alentar la participación y el empoderamiento, en el ámbito de la seguridad" (Sánchez, 2021, pág. 2); con lo cual, este paradigma se aleja de los anteriores, tal como se observa en el *Cuadro 8*, en donde se hacen algunas precisiones respecto a otras nociones de seguridad.

CUADRO 8 RELACIÓN DE LOS PARADIGMAS DE SEGURIDAD

	Seguridad Humana	Seguridad Pública
Seguridad Ciudadana	Se relacionan, en tanto se da énfasis a la seguridad de las personas (su vida y dignidad), dejando atrás la noción de seguridad nacional.	La seguridad ciudadana va más allá de la actuación policial centrada en el mantenimiento del orden público, incorporando regulaciones democráticas.
	La seguridad ciudadana es un enfoque de la seguridad humana, las instituciones se concentran en el individuo, gracias a una normatividad que permita elevar su nivel de vida, a través de la disminución de delitos.	La seguridad ciudadana promueve a la seguridad pública, pues busca disminuir la violencia y fortalecer derechos y deberes, tanto entidades públicas como de la ciudadanía.
	Nociones asociadas, aunque diferenciadas, dado que la seguridad humana contempla mayor diversidad de amenazas, mientras que la seguridad ciudadana se limita a la seguridad individual, afectada particularmente por delitos y violencia; pudiéndose entender como una modalidad o dimensión de ese paradigma.	Partiendo de la actuación policial, la seguridad pública da paso a la seguridad ciudadana, por la necesidad de olvidarse de respuestas reactivas y generar soluciones preventivas, por medio de la proximidad, generación de inteligencia, recursos técnicos y participación social, en un marco de derechos humanos.

Fuente: Elaboración propia, con base en Castro y Hernández (2022); Guerrero *et. al.* (2021); Cervantes (2018) y Ramos (2005).

Como se detalla en el *Cuadro 8* la seguridad ciudadana sobrepasa a la seguridad pública en tanto pretende superar el tratamiento reactivo de las amenazas que enfrentan los individuos, por medio de las policías, y busca un acercamiento con la sociedad para la solución conjunta de conflictos desde una perspectiva de DD. HH. Por tanto, es importante precisar que cuando se haga referencia a la seguridad pública, se están señalando a las instituciones del Estado dedicadas al combate de la inseguridad o, en otras palabras, a las funciones, acciones, servicios y personal de seguridad que el gobierno destina para la atención de la violencia y la criminalidad, conforme al artículo 21 constitucional. Mientras que, cuando se reflexione sobre la seguridad ciudadana, se tendrá en mente al paradigma de seguridad mediante el cual dichas instituciones regirán su actuar. Aunque, no debe soslayarse que este paradigma respecto al de seguridad humana es más acotado, pues se enfoca en las implicaciones que la inseguridad, de tipo delictiva, genera en lo individual o colectivo, un paso necesario más no suficiente para el alcance del desarrollo humano planteado por la seguridad humana. De tal suerte, que la construcción del MPM se sustenta en la prevención delictiva, alcanzada por la inteligencia policial producida a través de la vinculación con la sociedad, quien ve incluidas

sus demandas gracias a la democratización del sistema policial, nociones inherentes a la seguridad ciudadana.

Este cambio de rumbo, según Guerrero *et al.* (2021) requiere: la participación de actores gubernamentales, privados y de la sociedad, donde el Estado continúa con el liderazgo en esta materia. No obstante, es necesario el apoyo de una cultura participativa destinada a la generación de diagnósticos que permitan la identificación de causas y modalidades de violencias y delitos, teniendo presente las capacidades institucionales (Cervantes, 2018); considerando factores regionales y variables determinadas por el "entorno urbano, ambiental, cultural, político, geográfico" (Castro y Hernández, 2022, pág. 135). O, en palabras de Costa (2012) la seguridad ciudadana requiere, para su formación y consolidación, al menos de dos factores: un "Estado responsable [que la] enmarca y respalda [y de] la participación ciudadana [que] la encausa y adapta" (citado en Guerrero *et al.*, 2021, pág. 176). Puesto que, ante el creciente número de demandas sociales y la escasez de recursos gubernamentales, las capacidades estatales se ven rebasadas y requieren del apoyo ciudadano en el tratamiento de flagelos como la inseguridad, de ahí, que sea relevante destacar algunas características de esta visión:

La seguridad ciudadana tiene elementos vinculantes con una variedad de enfoques policiales, como: acciones policiales basadas en solventar problemas, [aquellos que tienen] una orientación comunitaria, [y] el trabajo policial de inteligencia, entre otros (...) Complementariamente, las políticas de seguridad ciudadana también abarca otras actividades, como: creación de empleos específicos; impulso de planes de generación de empleo; participación de instituciones de educación (...); preparación de actividades infantiles y formación a padres y representantes sobre el tema; así como intervención inmediata formal para minimizar las rigideces entre grupos en circunstancias donde se haya detectado alta fragilidad de la paz y armonía, entre otros. (Guerrero *et al.*, 2021, pág. 177)

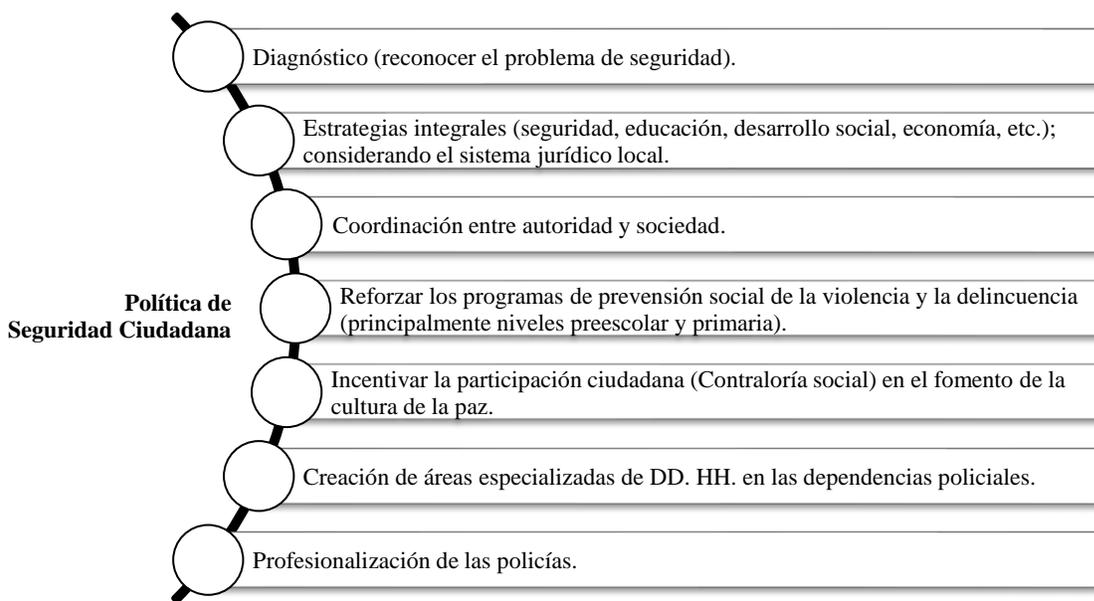
Es cierto que este paradigma "tiende a la prevención de conductas y hechos delictivos, criminales y violentos que impactan en el seno de la sociedad" (Castro y Hernández, 2022, pág. 131) pero, va más allá, pues tal como lo señala Guerrero *et al.* (2021): se complementa con acciones destinadas al desarrollo integral del individuo. Por consiguiente, es necesario una cultura de seguridad ciudadana que contemple la coordinación entre la sociedad y la autoridad, generando diagnósticos, estrategias y acciones específicas (Gonzales y Barbarán, 2021).

En consecuencia, se requieren marcos teóricos que fomenten y faciliten la comprensión de dichas relaciones; perspectivas teóricas como la Gobernanza entendida como una forma distinta de articulación entre gobierno y sociedad que: "requiere de cooperación entre entidades gubernamentales, la comunidad local y regional, así como del sector empresarial, y por su puesto del Estado, para orientar procesos decisiones de manera colectiva y velar por la seguridad de cada uno de los ciudadanos" (Guerrero *et al.*, 2021, págs. 171, 172).

Es decir, el tratamiento de la violencia y la criminalidad desde esta perspectiva, según Cervantes (2018) requiere: políticas que sean parte de "estrategia[s] integral[es] que incluya el mejoramiento de la calidad de vida de la población, la acción comunitaria para la prevención del delito, una justicia accesible y eficaz, educación basada en valores, respeto a la ley y construcción de cohesión social" (pág. 136); de lo contrario, ante la falta de seguridad ciudadana, dicho autor señala que, las comunidades no pueden desarrollarse plenamente; ya que, esta protege los derechos básicos de las personas (la vida, integridad física y material, vida digna, etc.); de tal forma, que las políticas públicas en esta materia se dirigirán a: "generar actividades y acciones en la comunidad que faciliten el proceso de cultura de paz" (Castro y Hernández, 2022, pág. 134).

Para lograr lo anterior, es necesaria una política de seguridad ciudadana eficiente (ver *Figura 2*).

FIGURA 2 COMPONENTES DE UNA POLÍTICA DE SEGURIDAD CIUDADANA



Fuente: Elaboración propia, con base en Castro y Hernández (2022).

La implementación de este tipo de políticas requiere superar algunos retos por parte del Estado; por esta razón, Guerrero *et al.* (2021) sugiere al menos cuatro desafíos: consolidar el control territorial mediante instituciones efectivas; ineficiencia del sistema judicial; bajos niveles de respeto a la justicia; y, acciones gubernamentales aisladas y descoordinadas. Condiciones que suponen ingobernabilidad, aumento de delitos e impunidad. Además, es indispensable impulsar estrategias que aumenten la confianza en las instituciones, establecer metas y mecanismos de medición del desempeño policial, monitorear los planes y ejecución de incidencia social, afianzar redes de seguridad ciudadana, establecer políticas sectoriales, generar intercambio de conocimientos, experiencias de gestión e información en la materia, y establecer

acuerdos entre entidades de formación y capacitación profesional (públicas y privadas) con dependencias gubernamentales.

Dichos criterios, al ser considerados por la autoridad gubernamental, modifican dos dimensiones: en lo social, suponen el fortalecimiento de la convivencia que, paralelamente, restauran el tejido social, indispensable para la prevención del delito (Cervantes, 2018); y, en lo económico, suscitan un contexto propicio para la inversión nacional y extranjera, permitiendo mayores oportunidades de empleo (Gonzales y Barbarán, 2021) y un aumento en el bienestar social.

Por ende, es preciso que los modelos policiales se alineen con la visión de la seguridad ciudadana, toda vez que las virtudes de este paradigma, como su enfoque preventivo o su capacidad para generar alianzas, permite la eliminación eficaz de espacios violentos, sitios que: “favorece[n] los procesos de exclusión, genera[n] el abandono de los espacios públicos en las ciudades, propicia[n] la aparición de barrios cerrados y provoca[n] desplazamientos de personas y comunidades” (Cervantes, 2018, pág. 140). En otras palabras, sin un cambio en la orientación de los MPM, continuarán los efectos nocivos de la inseguridad: altos índices de criminalidad, aumento en los costos de la protección personal y empresarial, disminución en la confianza institucional, pérdida de vidas humanas...

1.2. El Andamiaje institucional desde la mirada del Neoinstitucionalismo

Las policías municipales son el instrumento por medio del cual los Ayuntamientos hacen cumplir la ley, mantienen la paz y el orden público, mediante la implementación de acciones, funciones, estrategias, protocolos, recursos, manuales y herramientas diseñadas e incluidas en la normatividad existente en cada una de sus áreas de intervención. De tal forma, que el andamiaje institucional le da sentido a su actuar y determina los resultados que pueden obtener; así surge la importancia de considerar la influencia que tienen las instituciones en el quehacer policial; en este sentido, “el enfoque neoinstitucional ofrecería los argumentos teóricos suficientes sobre la orientación normativa de la cultura en las organizaciones, es decir, sobre el rol que juega para el establecimiento del orden [y comportamiento]” (Hernández, 2016, pág. 92); por ende, facilita la comprensión del actuar de estas organizaciones de seguridad, tanto al interior como en su relación con la sociedad.

Esta perspectiva teórica, a pesar de las críticas y falta de aceptación unánime, ha tenido grandes avances en las ciencias sociales, al menos en las últimas tres décadas (Torres, 2015), gracias a que según Hernández (2016): supera el carácter individualista y utilitarista de la acción, pasando a destacar como la conducta es influenciada por los valores y normas sociales. Con ello, se puede señalar que el actuar policial se ve normado no solo por “las instituciones y estructuras, sino también a las reglas, procedimientos, organizaciones y demás variables que integran en conjunto al sistema político y que tienen una influencia en las relaciones,

conductas, comportamiento, estabilidad e inestabilidad de los gobiernos y (...) sociedad” (Rivas, 2003, pág. 38).

Entonces ¿Qué son las instituciones? Para aclarar el panorama usaremos el concepto de North (1993): “son las reglas del juego en una sociedad o, más formalmente, son las limitaciones ideadas por el hombre que dan forma a la interacción humana, por consiguiente, estructuran incentivos en el intercambio humano, sea político, social o económico” (pág. 13). En consecuencia, el andamiaje institucional será entendido como: el compendio de normas, estructuras, políticas públicas y gubernamentales, protocolos, modelos, reglamentos y mecanismos destinados a la atención de la violencia y la criminalidad, adoptados por las sociedades y Estados a fin de mantener el orden en sus contextos; generando estabilidad y seguridad en sus distintas relaciones, dado que “son el marco en el que los actores (...) interactúan regulando formal o informalmente su comportamiento” (Hernández, 2016, pág. 93); mediante procesos de socialización-deliberación-participación (Rivas, 2003).

De tal forma, que toda actividad es regulada por instituciones, también consideradas, según North (1993) y Hernández (2016): como un sistema de incentivos. Estos pueden ser salarios, prestaciones sociales, formas de profesionalización y desarrollo laboral... Mecanismos considerados en el MPM, a fin de mantener estabilidad organizacional, limitando la actuación de los integrantes de las dependencias de seguridad pública, gracias a la aplicación de sanciones a quienes tienen comportamientos contrapuestos a lo establecido.

Así, las instituciones son un factor esencial para la comprensión del desarrollo social, del aparato estatal y, por consiguiente, de los cuerpos encargados de brindar seguridad, cómo estos toman decisiones, se comunican y relacionan; dado que, en palabras de North (1993): “reducen la incertidumbre por el hecho de que proporcionan una estructura a la vida diaria (...) definen y limitan el conjunto de elecciones de los individuos” (pág. 14). Ya sean instituciones formales -creación de normas-, o informales -costumbres-. Además, son fundamentales para establecer el tipo, cantidad y forma de: recursos, incentivos, motivaciones, restricciones, comportamientos; tanto a nivel individual, social, económico y político (Torres, 2015 y Rivas, 2003).

Por otra parte, las instituciones según March y Olsen (1997) pueden ser de dos tipos: agregativas, generadas mediante procesos de negociación, en el cual los actores sacrifican algunas de sus preferencias para satisfacer otras; e integrativas, en donde mediante un proceso de dialogo razonado se crean preferencias compartidas por todos (citados en Rivas, 2003). Esta distinción es relevante, pues permite establecer mecanismos de negociación entre los diversos actores relacionados con la seguridad ciudadana, sea para

mantener o cambiar el orden institucional que los rige. Es decir, el diseño del MPM considera las necesidades e intereses de los actores, principalmente de quienes se desempeñan como policías.

Por lo expuesto, la construcción del MPM se sustenta en un andamiaje institucional que permita dilucidar: roles, funciones, profesionalización, incentivos, relaciones y sanciones; no solo para mayor control, sino también para mayor soporte social (Rivas, 2003). Aunado a ello, no debe soslayarse que a las organizaciones formales (como es el caso de las dependencias de seguridad) les “corresponde crear y hacer cumplir las normas que las gobiernan” (Torres, 2015, pág. 125). Entonces, su importancia radica en dar sentido a las instituciones, así como en ser los agentes del cambio institucional, dado que: “funcionan a partir de rutinas que evitan tener que definir cada vez el comportamiento que hay que seguir frente a los problemas” (Rivas, 2003, pág. 42); estas rutinas simplifican la toma de decisiones mediante un proceso de programación entendido como: “alternativas de elección a situaciones repetitivas” (March y Olsen citados en Hernández, 2016, pág. 94).

De lo anterior, surge el cambio institucional que permite entender la evolución histórica y social (Rivas, 2003); proceso que para North (1990) avanza lentamente y se da mediante ajustes marginales, sea por fuerzas endógenas o exógenas (citado en Torres, 2015). Siendo indispensable entender por qué se da este cambio y qué actores participan, con la finalidad de permitir que el andamiaje institucional y el modelo policial se alineen con su realidad. Pues dichas organizaciones, para Meyer y Rowan: “se *ajustan* a lo que ocurre en su ambiente a través de un proceso de isomorfismo, entendido como un proceso que obliga a una organización a parecerse a (...) otras organizaciones que enfrentan el mismo conjunto de condiciones ambientales” (Torres, 2015, pág. 129). Para DiMaggio y Powell (1983) este Nuevo Institucionalismo (NI), desde su carácter sociológico, puede ser coercitivo, normativo o mimético (citados en Pardo, 2022 y Torres, 2015).

En suma, el NI permite el análisis del problema que enfrentan las instituciones de seguridad municipales, desde el impacto que tiene el andamiaje institucional, gracias a que esta perspectiva teórica:

[No pretende negar] la influencia de los factores sociales sobre la sociedad ni restar importancia a los “motivos” de los individuos, el NI considera a las instituciones como actores independientes y autónomos, capaces de perseguir sus propios objetivos y al hacerlo afectar a la sociedad. Frente a la visión de la acción colectiva como la agregación de decisiones individuales calculadas, el NI argumentó que los individuos no actúan en el vacío sino dentro de contextos institucionales, los cuales moldea sus preferencias a través de una combinación de educación, adoctrinamiento y experiencia. (March y Olsen citado en Torres, 2015, pág. 120)

En consecuencia, el NI enfatiza la relevancia de las instituciones para el desarrollo social y gubernamental, dado que, en palabras de Peter Berger (2000): “proporcionan maneras de actuar por medio de las cuales es modelada y obligada a marchar la conducta humana, en canales que la sociedad considera los más convenientes” (citado en Rivas, 2003, pág. 39). Este paradigma busca comprender a dichas instituciones,

cómo surgen y evolucionan, qué actores participan y cómo impactan a la sociedad; situación que ayuda a establecer mecanismos de intervención o gestión del cambio institucional, destinado a la elaboración del MPM, adecuándolo a los retos actuales. Por ende, el NI desde sus distintas corrientes (económica, politológica y sociológica) permite centrar el análisis del andamiaje institucional y su papel en la vida social (Torres, 2015) y cómo éstas afectan la toma de decisiones de los cuerpos policiales, como se indica a continuación:

En primer lugar, desde la vertiente económica se argumenta que el MPM deberá considerar la racionalidad de los policías, en cuanto a obedecer o no ciertas reglas por el temor a ser sancionados (March y Olsen citados en Rivas, 2003); debido a que los individuos basan sus decisiones calculando los costos que estas les pueden generar. De tal forma que, para Rivas (2003): surge la necesidad de procesos de negociación y transacción, buscando maximizar las ganancias de las decisiones, minimizando los costos que estas producen. Continuando con el planteamiento de este autor, quien retoma a North, los costos de dichas transacciones son reducidos por las mismas instituciones, ya que limitan el comportamiento del individuo u organización basado en el interés individual (citado en Rivas, 2003). Es importante considerar que los costos aumentan conforme se presentan asimetrías de información al momento de la toma de decisiones, lugar en el que “las instituciones, aparecen como una forma de ordenamiento, control y coordinación de transacciones, que suplen al mercado en momentos en que los costos de transacción son altos” (Hernández, 2016, pág. 93).

Este enfoque punitivo hacia las policías, si bien no debe desaparecer sí requiere virar hacia mecanismos de negociación que permitan colocar en el MPM sus necesidades e inquietudes, disminuyendo el desconocimiento o la voluntad de transgredir el andamiaje institucional; considerando nuevamente la distinción institucional realizada por March y Olsen entre instituciones agregativas, donde los policías a través de procesos de negociación sacrifican algunas de sus preferencias en aras de satisfacer otras; e integrativas, que les permiten por medio del diálogo crear preferencias compartidas con los demás actores involucradas en la seguridad ciudadana; influyendo en el diseño de su propio marco normativo.

En segundo lugar, el NI, mediante su corriente politológica, según Rivas (2003): considera que el Estado y la cultura son los principales generadores de instituciones (normas y tradiciones) destinadas a la estabilidad e integración política de la sociedad, teniendo como origen las rutinas organizacionales. De tal suerte, que el Estado, por su carácter legal, es el único que puede formalizar dichas instituciones, mientras que la cultura, por su carácter general, logra institucionalizar sus normas. En consecuencia, el MPM se desarrolla, de forma eficaz, por medio de la intervención gubernamental (legal) y su soporte en el contexto cultural (legítimo). Además, desde este enfoque el individuo (policía) se considera racionalmente limitado, tomando decisiones que satisfacen solo determinadas circunstancias derivadas de la ambigüedad institucional

(March y Olsen citados en Hernández, 2016). Ahora, las decisiones no están determinadas por los costos que pueden producir, sino en la satisfacción que generan en el momento, derivado de la falta de información o de claridad en los resultados que una decisión puede generar a largo plazo.

En tercer lugar, según March y Olsen en la visión sociológica u organizativa del NI: “se destacan los elementos cognitivos en la relación entre individuos e institución y concibe a las instituciones, por ende, como marcos de referencia cultural que determinan el comportamiento de los individuos” (Rivas, 2003, pág. 41). De manera que, el individuo no actúa racionalmente sino apegado a la cultura institucional; con lo cual, la cultura ahora es subjetiva, ya que puede moldearse y administrarse por medio de las instituciones (Hernández, 2016). Esta visión instrumental del NI ha sido conceptualizada por Pardo (2022) como:

La construcción del Neoinstitucionalismo sociológico ha transitado desde la perspectiva de los cambios y adaptaciones al entorno a un enfoque más holístico que ha incorporado tanto el comportamiento individual como las características internas de la organización y sus componentes. Por lo que se puede afirmar en sintonía con Meyer (2010) que el enfoque tiene una visión mucho más realista al contar con las limitaciones tanto del entorno como de la cultura. (pág. 3)

Por consiguiente, desde este enfoque teórico el andamiaje institucional permitirá reformular la conducta de los cuerpos policiales y de las estructuras de seguridad, así como su relación con la ciudadanía, logrando un reacomodo de los comportamientos individuales y organizacionales. Además, de contar con una visión más amplia del impacto que tienen las instituciones en las relaciones y que se desarrollan mediante procesos de socialización, pues a través de estos: “los ciudadanos conforman sus patrones, valores y marcos de referencia (...) De esta manera normas, valores, hábitos, roles, conforman categorías centrales” (Rivas, 2003, pág. 40). Por lo tanto, este enfoque: “se centra en los aspectos organizativos y los efectos del entorno en las instituciones y los individuos que la forman” (Pardo, 2022, págs. 1, 2); dando importancia a la racionalidad limitada como medio para comprender las vicisitudes del procesamiento de información por parte de los individuos y organizaciones.

En síntesis, es preciso considerar no solo las limitaciones internas de las dependencias de seguridad pública municipales (andamiaje institucional), sino también las del contexto en el cual están inmersas (interacción dentro y fuera de la dependencia). En este sentido, el Neoinstitucionalismo facilita: “comprender como la acción individual puede ser influenciada por los valores y normas establecidas dentro de la organización policial, y cómo estas reglas generan una cultura organizacional” (Hernández, 2016, pág. 92), con ello, es posible clarificar el entendimiento de las policías municipales.

1.3. Instituciones de seguridad y Gobernanza

Mantener el estado de derecho es una función primordial de los gobiernos, para ello requieren instituciones de seguridad sólidas, profesionales y confiables; así como, de la participación de diversos actores públicos y privados, interesados en mantener la paz y orden público. No obstante, el aparato gubernamental ha sido rebasado por las problemáticas de inseguridad, requiriendo proponer soluciones distintas a este flagelo. En este sentido, en la década de los 70, surgió el concepto de Gobernanza como respuesta ante el debilitamiento del Estado de Bienestar, derivado de la falta de atención a demandas sociales, cada vez mayores, al igual que por la escasez de recursos estatales (Vega y Comini, 2017 y Miranda, 2016). Ante la ineficiencia de los servicios públicos dicha perspectiva teórica retoma del NI y de la gerencia profesional (Nueva Gestión Pública -NGP- y Buen Gobierno) elementos que le permitan realizar un tratamiento más adecuado del bienestar común (Salas-Bourgoin, 2019).

En otras palabras, frente a las diversas y contradictorias demandas de seguridad ciudadana que recibe el sector gubernamental, aparece la necesidad de procesos innovadores de transformación integral y no solo redefinición de tareas y servicios al interior del Estado (Jaime-Jiménez *et al.*, 2019 y Longo, 2020). Por lo tanto, a partir de la Gobernanza se observa que: “tanto en el ámbito político, académico y social [existe] la insuficiencia del Gobierno para asegurar estas condiciones de efectividad, eficacia, eficiencia, economía y calidad, por sí solos, siendo necesario el desarrollo de alianzas público-privadas para alcanzar estos objetivos” (Miranda, 2016, págs. 158, 159). Por ende, este autor señala que se deja atrás la idea de un gobierno autosuficiente, dando paso a una relación de interdependencia entre este y la sociedad; sin embargo, el gobierno continúa dirigiendo esta interacción, por medio de la Administración Pública, de tal suerte, que desde esta teoría:

El análisis debe centrarse no en las instituciones, sino en las relaciones del Estado con otros actores y en la lógica o mentalidad que hay detrás. Desde esa perspectiva, el estudio de las dinámicas de la gobernanza debe realizarse a partir de las interacciones y prácticas de los distintos actores políticos e institucionales, así como de los significados asociados. (Jaime-Jiménez *et al.*, 2019, pág. 4)

Puesto que, la Gobernanza parte de que las capacidades gubernamentales no son suficientes para la atención óptima de las demandas sociales, menos aún de los retos de seguridad que enfrenta actualmente. Requiriendo un modelo policial que no solo contemple el andamiaje institucional, como medio para alcanzar la gobernabilidad, sino también, la red de actores públicos y privados, sus relaciones, alianzas, necesidades e intereses, al igual que la forma en que intervienen en el proceso de toma de decisiones, en la construcción de la agenda pública y en la implementación de las acciones de gobierno. Así, esta perspectiva amplía el compendio de soluciones gubernamentales en materia de seguridad; ya que, a decir de Salas-Bourgoin (2019): supera la idea de que las capacidades estatales, por sí mismas, son suficientes para la

atención efectiva de los problemas públicos, y que la participación de la sociedad es necesaria para una mayor eficiencia.

Ciertamente, la integración de la participación social en la atención de las problemáticas de violencia que viven en sus comunidades cobra relevancia, al ser un factor indispensable en el proceso decisional (Miranda, 2016); y, sobre todo, al demandar formas de gobierno más cooperativas y flexibles que permitan una comunicación fluida entre actores estatales y no estatales (Vega y Comini, 2017). En realidad, se requiere de una forma distinta de intervención pública, de un MPM fortalecido mediante la adopción de la Gobernanza entendida como:

El conjunto de procesos y mecanismos mediante los cuales las sociedades u organizaciones definen y gestionan sus políticas públicas; determinan liderazgos; definen quienes participan del proceso y cómo se rendirá cuentas. En materia de Seguridad Ciudadana, la gobernanza alude a todos los factores, normas, actores que se coordinan para producir una estructura institucional, para generar un bien público o implementar una política pública, considerando la participación de las policías, el ministerio público, los gobiernos regionales y locales, sector privado y sociedad civil. (Chinchilla y Vorndran, 2018, págs. 11, 12).

Por lo tanto, las intervenciones estatales en materia de seguridad no deben ser caracterizadas por el monopolio del poder, sino más bien, por una visión post-gubernamental, en los términos planteados por Vega y Comini (2017):

La dirección efectiva de la sociedad requiere además del gobierno, de las capacidades y recursos de actores no políticos y extra-gubernamentales (...) la gobernanza incluye a la gobernabilidad, en tanto requiere la acción de un gobierno capaz y eficaz, pero el gobierno competente es solo uno de los actores necesarios para que la dirección de la sociedad sea exitosa. (pág. 409)

Dado que, aún es necesario un aparato estatal fuerte para la atención de la seguridad, el modelo policial debe fortalecer a las instituciones de seguridad pública municipales mediante los atributos de esta perspectiva teórica que, como expone Longo (2020) son: la participación social vista como un aprovechamiento del talento de los actores sociales que aportan conocimiento muchas veces especializado. Así mismo, se requiere un nuevo profesionalismo del sector público (policial) basado en el mérito y la autonomía; mientras que otros autores (Miranda, 2016 y Salas-Bourgoin, 2019) agregan: este enfoque se sustenta en la creación de redes horizontales entre instituciones e individuos, conformando capital social, indispensable para el diseño e implementación de políticas públicas encaminadas a la atención de la violencia y la criminalidad; aunado a ello, estos autores recuperan la idea del Estado como coordinador y orientador de dichas políticas.

En tal sentido, Ramírez (2011) considera que: “los principios de transparencia, eficiencia y rendición de cuentas (...) deberían ser implementados en el marco de un proceso de Gobernanza” (citado en Miranda, 2016, pág. 161). Por otro lado, Romero y Farinos (2011) señalan:

La gobernanza constituye una modalidad reforzada de buen gobierno basado en la NGP, ya que considera insustituible el papel del Estado en el desarrollo y brinda un rol protagónico a la sociedad civil que fortifica, a la vez, a la democracia (...) una forma de gobernar que requiere nuevas instituciones, nuevos actores y nuevas estrategias (colaboración, cooperación y coordinación). (citados en Salas-Bourgoin, 2019, pág. 141)

Como se indica, es necesario un MPM que aproveche la red de actores y alianzas público-privadas, enriqueciéndose de las habilidades, intereses y conocimientos de la comunidad; O, en palabras de Jaime-Jiménez *et al.* (2019): “la forma de gobernar en red avanza frente a las jerarquías tradicionales” (pág. 3); por consiguiente, la gobernanza: “implica rediseñar los arreglos institucionales que definen la estructura del sector público, sus procesos de decisión, sus cajas de herramientas y sus mecanismos de evaluación y rendición de cuentas para adaptarlos a la innovación y la experimentación” (Longo, 2020, pág. 53). Para esto las policías municipales tendrán que modificar sus formas de comunicación, a fin de incluir un dialogo abierto con la sociedad que protege.

Hasta ahora, se ha señalado cómo los problemas sociales, concretamente la inseguridad, requieren de la participación de diversos actores, estrategias y políticas públicas integrales, cuerpos de seguridad eficaces y cercanos a la ciudadanía, esta última juega un papel indispensable en el diseño, implementación y evaluación las intervenciones gubernamentales. En suma, un MPM enfocado en el paradigma de la seguridad ciudadana y desde la perspectiva de la gobernanza, para tal efecto, se enlistan cinco ideas que facilitan este proceso:

- 1) Partir de la premisa que los problemas públicos, como la inseguridad, han sobrepasado las capacidades gubernamentales,
- 2) Cooperación y corresponsabilidad de actores públicos y privados en el tratamiento de los flagelos sociales,
- 3) Es indispensable la *participación activa* de la ciudadanía en el proceso de las políticas públicas e intervenciones gubernamentales,
- 4) Un Estado capaz y eficiente que guíe y coordine los esfuerzos de intervención gubernamental y,
- 5) Un rediseño de los arreglos institucionales que permita mayor diálogo, coordinación y participación de los distintos actores de las políticas públicas.

De tal manera, que el Estado no actúe unilateralmente, pues no tiene a su alcance toda la información para la identificación de las problemáticas sociales, menos aún, no cuenta con los recursos necesarios para su tratamiento; requiriendo del conocimiento, legitimidad, insumos y colaboración de otros actores, con quienes comparte la arena pública. Para ello, se necesitan mecanismos que faciliten el dialogo permanente.

Por lo anterior, la construcción del MPM inicia con un proceso de transformación institucional, sustentado en la inclusión de intereses, necesidades, problemáticas e incentivos de todos los interesados en el

tratamiento de la violencia. No obstante, es indispensable concentrarse en aquellos que tienen la responsabilidad de proteger, ya que, como lo explican Jaime-Jiménez *et al.* (2019):

El conflicto se produce porque los políticos tienden a sacrificar el punto de vista técnico-policial en favor de la perspectiva que ellos atribuyen a la ciudadanía, aunque, a veces, eso resulte ineficaz y oneroso (...) los políticos desconocen los aspectos más técnicos de las políticas de seguridad. (pág. 12)

En resumen, al ser las policías municipales quienes implementan la mayor parte de las políticas destinadas al combate de la violencia y criminalidad, y quienes son, en muchas ocasiones, la autoridad que tiene el primer contacto con la sociedad ante un hecho delictivo, su perspectiva, conocimientos, pericia y capacidades son irremplazables en el diseño de un MPM. Justamente, la inclusión de la Gobernanza permitirá construir instituciones de seguridad pública municipales capaces de establecer alianzas público-privadas que aprovechen el capital social⁴ existente en sus comunidades; así mismo, facilitará el aumento de la inteligencia policial, gracias a un modelo sustentado en la proximidad social, que finalmente elevará el nivel de eficacia de las policías municipales de México.

⁴ Entendido por Martínez, López y Rojas (2004) como: “las relaciones que se forjan dentro de una organización social (comunidades) las cuales conforman redes de compromiso cívico, normas de reciprocidad y confianza social necesarias para facilitar acciones en busca de un beneficio común” (citados en Velázquez, 2013, pág. 417).

CAPÍTULO II. CONTEXTUALIZACIÓN DE LA INSTITUCIÓN POLICIAL EN MÉXICO

2.1. La figura policial en México

El Estado mexicano tiene la facultad y deber de proteger a la sociedad que lo conforma, para ello, se le ha concedido el monopolio del uso legítimo de la fuerza ante situaciones que pongan en riesgo la vida e integridad de sus ciudadanos. Para tal efecto, tiene a su mando básicamente dos Instituciones: en primera instancia, las FF. AA. -Ejército, Fuerza Aérea y la Marina- que dependen directamente del Ejecutivo federal, y que son requeridas en contextos que pongan en riesgo la existencia misma del Estado. En segundo lugar, cuenta con dependencias de seguridad pública, en sus diversos órdenes de gobierno (Federal, estatal y municipal), destinadas a vigilar y hacer cumplir los ordenamientos legales, dentro de sus fronteras, permitiendo la sana convivencia social; convirtiéndose en una institución indispensable para la gobernabilidad.

Dicha importancia sustenta la necesidad de conocer: ¿Qué es un Policía?, ¿Cuáles son sus funciones?, ¿Cómo se han estudiado?, ¿Qué modelos utiliza?, ¿Qué tipo de modelo policial es más eficiente?, ¿Cuál es su impacto en la vida de la sociedad?, ¿Qué piensa la sociedad de ellas?, ¿Cuáles son sus necesidades?... Planteamientos que se abordaran a lo largo de esta investigación.

En este marco, cabe precisar que cuando se haga referencia a la policía, esta será entendida cómo: una institución de carácter civil, disciplinado y profesional, destinada a la prevención, investigación y persecución de las faltas administrativas y delitos, bajo la conducción y mando del Ministerio Público; cuya doctrina contempla el servicio a la sociedad, el imperio de la ley, al mando superior y la perspectiva de género. Su intervención supone salvaguardar la vida, las libertades, la integridad y el patrimonio de las personas, así como la generación y preservación del orden público y la paz social; quienes se regirán por los principios de legalidad, objetividad, eficiencia, profesionalismo, honradez y respeto a los DD. HH. (artículo 21 constitucional).

Por lo que, las policías son un elemento esencial para el mantenimiento de la seguridad, y su éxito depende de: su organización, profesionalización, recursos disponibles y normatividad; elementos que le permiten contribuir al desarrollo integral de su comunidad. Por ende, su modelo de actuación deberá tener como objetivo garantizar la seguridad y plena convivencia de la sociedad; si bien será influenciado por los sistemas político, económico y social, requiere tener la capacidad de adaptarse a fin de coadyuvar a mantener los niveles de seguridad que la sociedad demande (Domínguez, 2018). No obstante, esta institución se ha utilizado como un instrumento de control político por parte del Estado (Aguirre y Montoya, 2022); por lo cual, es necesario disociarla de entidades represoras y protectores de elites (*Ibidem*),

acercándola a su carácter de protector del ciudadano. Ya que, hasta el momento “la debilidad institucional de las policías municipales y estatales (...) ha sido identificada como uno de los problemas fundamentales de la seguridad en México” (Serrano, 2019, pág. 212).

Por ende, a decir de Castro y Hernández (2022): es necesario reconocer la importancia de las policías en la atención de los conflictos que afectan a la seguridad ciudadana, particularmente su función como primer respondiente; pues este rol supone que son la primera autoridad con quien el individuo tiene contacto ante algún hecho delictivo. De tal suerte que, también son: un "componente de reconstrucción social" (Macareno, 2016, pág. 26); siendo vital que su función, dentro de un contexto democrático, se caracterice por el alejamiento de la actuación político-partidista, una modernización mediante su profesionalización, desmilitarización y apego a los DD. HH., que privilegie la prevención de delitos y la proximidad social. Posicionándose como un actor central en la construcción de un Estado eficaz, sin perder de vista la instauración de mecanismos de control internos y externos que generen mayor transparencia y rendición de cuentas (Baltazar, 2019).

Por lo anterior, para Macareno (2016): al analizar el concepto de seguridad es indispensable considerar el estudio de la policía, pues si bien no es el único actor que interviene en su tratamiento, sí es el que tiene una interacción directa (comparten su espacio) y más estrecha con la sociedad (se conocen mutuamente). Además, según Alvarado y Padilla (2021): la justificación del estudio de las policías tiene que ver con que la mayoría de los delitos registrados son del fuero común; y, en este sentido, el 82% de las detenciones de presuntos delincuentes las realizan policías estatales y municipales; aunado a que el gasto policial (aportaciones estatales y subsidios federales) es inmenso; sin embargo, después de una década de reformas, poco se sabe del impacto obtenido en materia de seguridad; puesto que, los estudios de reforma policial, por lo general, han dejado de lado, en otras palabras, se han soslayado "las asimetrías y las complejas relaciones de poder entre la federación y los estados, que han sido parte de las luchas políticas y transformaciones de las instituciones de seguridad del Estado mexicano" (Alvarado y Padilla, 2021, pág. 14).

A lo anterior, Verduzco (2017) agrega que: “en las reformas prevalece la idea de corregir desde arriba a los cuerpos de seguridad, sobre todo los del ámbito municipal” (pág. 130); para este autor, en dichas reformas los policías han sido etiquetados como: “no dignos de confianza y merecedores de sanciones de tipo laboral y penal” (*Ibidem*, pág. 139), de ahí que, en México, las políticas destinadas a elevar la confianza y desempeño policial tiendan a:

Corregir a la policía y concentrar el poder para combatir la penetración del crimen organizado en las agencias de policía. Para lograr respaldo social a estas políticas se usan datos y hechos que alimentan una construcción social de los policías como agentes esencialmente corruptos, violentos, y hasta criminales. (Verduzco, 2017, pág. 131)

Ciertamente, ello significa estigmatizar a los cuerpos de seguridad como agentes corruptos e ineficientes, carentes de profesionalismo, sentido de pertenencia y vocación de servicio. Lo cual, obliga a replantearse la forma en que se estudian e intentan comprender. En este sentido, Aguirre y Montoya (2022) señalan que: el desempeño policial se ha dado desde una visión gerencialista (NGP) con perspectiva cuantitativa, considerando aspectos normativos en donde se evalúan insumos (equipamiento, capacitación, salarios) y resultados (delitos, arrestos, tiempo de respuesta), reduciendo la labor gubernamental a la prestación de un servicio; situación que debe superarse. Para dicho fin estos autores proponen una visión más cualitativa que contemple el cumplimiento de obligaciones constitucionales tales como: la legalidad, objetividad, profesionalización y honradez; considerando las perspectivas de más actores involucrados en la actividad policial.

Empero, en México, existe poca investigación relacionada con la medición del desempeño de las dependencias de seguridad pública, particularmente las de orden municipal; así como falta de consenso respecto a cómo medirla (Aguirre y Montoya, 2022); sin embargo, autores como Meyer sugieren el involucramiento de la sociedad y de la autoevaluación en este proceso (citado en Aguirre y Montoya, 2022); ya que, “la evaluación no sólo se remite al logro de los objetivos programados por las instituciones sino también a la percepción de los beneficiarios de la intervención gubernamental, en este caso, la ciudadanía” (Ramírez, 2021, pág. 2). Por ende, es preciso generar diagnósticos del estado que guardan las policías municipales, que permitan abonar a su comprensión.

Por ejemplo, si se pone énfasis en las condiciones de vida que ofrece la profesión policial, se vislumbra cómo "limita[n] el bienestar e incluso la pertenecía de los oficiales a otro tipo de instituciones como: la familia" (Macareno, 2016, pág.18), comprometiendo su salud, relaciones sociales y tiempo de recreación; pues como se verá más adelante, es una labor con condiciones laborales precarias. Además, "es posible afirmar que existe una violencia institucional hacia los policías, así como la presencia de un doble código de normas que es elemento de incertidumbre" (Macareno, 2016, pág. 21); es decir, no cuentan con el respaldo político e institucional en el cumplimiento de sus funciones; por un lado, se les exigen resultados, mientras que, por otro lado, no se les brindan condiciones idóneas para lograrlos, aunado, a estar bajo constante *ataque* social (desconfianza), político (crítica y falta de apoyo) y de agentes criminales (enfrentamientos, cooptación e infiltración).

En consecuencia, a decir de Alvarado y Padilla (2021): las policías tienden a desarrollar la "capacidad de aislarse y crear autonomía, porque (...) se organiza[n] primero (...) para garantizar su sobrevivencia en un ambiente político, social y criminal adverso, y luego cumplir sus tareas, como combatir los delitos (...) y tratar de salir del paso" (pág. 22), generando juegos con sumas positivas o de suma cero, en donde pueden apoyar, o no, las estrategias de seguridad ciudadana, o simplemente se convierten en *free riding*.

A lo anterior, se agrega que las policías municipales presentan poca profesionalización, visión de corto plazo, derivado de los cambios de administración a nivel local, cada tres años, y de implementar estrategias desarrolladas por dependencias federales que regularmente no consideran el contexto local (Heredia, 2021); adicionalmente, cuentan con bajos niveles de estado de fuerza, limitando su capacidad de respuesta, tal como lo indica el informe del Sistema Nacional de Seguridad Pública, realizado en 2018: “más de la mitad de los municipios del país o no cuentan con policía o tienen policías de menos de diez elementos, y sólo 413 municipios tienen corporaciones con más de cincuenta elementos” (citado en Serrano, 2019, pág. 211).

En seguimiento a dicho argumento, si bien no existe “un estándar universal para estimar con precisión el tamaño de la policía que un país necesita (...) La ONU reportó en 2006 un promedio de 2.8 policías por cada mil habitantes” (citado en Serrano, 2019, pág. 218). Para ilustrar lo anterior, el *Cuadro 9* enlista a las instituciones de seguridad pública municipales estudiadas, de estas se subraya la ciudad de Puebla, México, que cuenta con el mayor número de habitantes (1, 542, 232), respecto a los municipios considerados, de acuerdo con el *Censo de Población y Vivienda 2020*, realizado por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI, 2020a), además, de acuerdo con el *Censo Nacional de Gobierno, Seguridad Pública y Sistema Penitenciario Estatales 2020* (INEGI, 2020b), la entidad cuenta con 2, 349⁵ policías municipales. Si retomamos el argumento de la ONU, se requieren al menos 4, 318 efectivos, por lo cual existe un déficit de 1, 969; situación que comparten la mayoría de los municipios en México.

⁵ El Censo contempla a la Policía Preventiva, Policía de Tránsito, Policía Bancaria, Comercial y/o Auxiliar, Policía Cibernética, Mandos, Áreas Administrativas y Áreas de Apoyo.

CUADRO 9 ESTADO DE FUERZA POLICIAL REAL VS EL PROPUESTO POR LA ONU

Municipio	Policías Municipales	Policías requeridos de acuerdo con la ONU
Aguascalientes	1,440	2,657
Mexicali	2,271	2,939
La Paz	966	818
Campeche	1,079	823
Saltillo	1,148	2,464
Colima	245	440
Tuxtla Gutiérrez	1,201	1,692
Chihuahua	2,114	2,625
Durango	1,411	1,928
Guanajuato	481	545
Chilpancingo de los Bravo	283	793
Pachuca de Soto	678	880
Guadalajara	3,263	3,880
Toluca de Lerdo	1,808	2,550
Morelia	720	2,377
Cuernavaca	841	1,060
Tepic	643	1,193
Monterrey	1,246	3,200
Oaxaca de Juárez	1,128	759
Puebla de Zaragoza	2,349	4,318
Santiago de Querétaro	1,728	2,939
Municipio de Othón P. Blanco	236	654
San Luis Potosí	1,139	2,553
Culiacán	1,517	2,810
Hermosillo	1,386	2,622
Villahermosa	1,044	952
Ciudad Victoria	168	979
Tlaxcala de Xicohtécatl	143	280
Xalapa-Enríquez	352	1,368
Mérida	392	2,786
Zacatecas	23	419

Fuente: Elaboración propia con base en los datos del Censo Nacional de Gobiernos Municipales y Demarcaciones Territoriales de la Ciudad de México (INEGI, 2021). Campeche reporto cero policías, por lo cual, para fines estadísticos, se utilizó el promedio de las ciudades enlistadas.

En el *Cuadro 9*, también se indica que únicamente dos municipios cuentan con un estado de fuerza superior al requerido por la ONU: La Paz, con 148 elementos más de los requeridos, y Campeche, con 256 más, aunque debe precisarse que esta ciudad reporto cero policías municipales, por lo cual, para fines estadísticos se utilizó el promedio obtenido en el *Cuadro 9*. No obstante, se observa la dependencia que los gobiernos locales tienen frente a los estatales, y estos ante la federación; así como su incapacidad (económica y/o política) de generar instituciones de seguridad acordes a las necesidades de su ciudadanía.

Esta incapacidad de los ayuntamientos para contratar la cantidad idónea de personal de seguridad pública, entre otros temas, supuso el crecimiento de reformas destinadas a la desaparición de esta institución, como el Mando Único y el Coordinado, propuestas sustentadas en que la autoridad de cada entidad federativa tome la dirección de las tareas de seguridad y, simultáneamente, se eliminen las policías municipales; evitando la evidencia que existe en contra, pues tal como lo indica Macfarland (2016), internacionalmente se busca: la descentralización, perfiles policiales *ad hoc*; así mismo, se ha visto que las policías estatales no son necesariamente mejores, la supresión de las dependencias municipales limita la innovación, las mejores prácticas locales y aumenta la infiltración del crimen organizado y, en consecuencia, la corrupción en las demás autoridades.

Pero, los problemas que enfrentan dichas dependencias no solo son de carácter cuantitativo, algo de por sí alarmante, sino también se encuentran ante diversos retos de carácter cualitativo, como lo son sus condiciones de trabajo. Por ejemplo, de acuerdo con la Encuesta *¿Qué piensa la Policía?*, aplicada por *Causa en Común* en 2019, en México no existe regulación en torno a la jornada laboral de los policías, esta se subdivide de forma discrecional, apareciendo la jornada de 24 horas de trabajo por 24 de descanso como la más recurrente; la segunda es de 12 horas por 12 horas; en tercer lugar, con el mismo porcentaje, se encuentran las de 8 por 12, 12 por 24, y 24 por 48 horas; así como la modalidad de acuartelamiento, los elementos pernoctan (viven) en las instalaciones donde laboran después de su jornada laboral y durante ese tiempo pueden ser llamados para realizar algunas actividades. Añadiendo una docena de combinaciones distintas, aunque en menor proporción (30 por seis de descanso; 14 por siete; 6 por tres; 4 por cuatro; cinco por dos; entre otras). De tal forma, que se genera un *sinfín* de inconvenientes al bienestar policial, pues como lo señala dicha Encuesta:

40% de los elementos considera que su salud sí se ve afectada por su trabajo. Los padecimientos más recurrentes son aumento o disminución de peso, irritabilidad, insomnio, ansiedad, nerviosismo y fatiga crónica; es decir, el síndrome de burnout. En casos extremos, la tensión llega a generar problemas psicológicos, emocionales o trastornos psiquiátricos severos y, consecuentemente, ausentismo, adicciones, incapacidades y muertes por accidentes o suicidio. (citada en Causa en Común, 2022, pág. 5)

En este sentido, se evidencia como las jornadas laborales exhaustivas producen problemas de salud, que, a su vez, merman al estado de fuerza, la atención a la ciudadanía y la calidad de la función policial. Además, suscitan una carga económica para las policías municipales que, en muchas ocasiones, no cuentan con seguridad social, ni con sueldos competitivos. Fenómeno que permite traer a colación la *Propuesta de Salario Digno para Policías* desarrollada por el Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública (SESNSP) y la Comisión Nacional de los Salarios Mínimos (CONASAMIP), elaborada en 2021;

en ella se estableció un salario digno de \$13,639⁶ como promedio nacional. Con la finalidad de proporcionar un panorama del *status* que guardan los policías en este aspecto, se toma como referencia a Veracruz por contar con el sueldo más bajo, siendo de \$8, 651 y a Quintana Roo, presentando el salario máximo por \$18, 024; mientras que para Hidalgo se propone un salario de \$11, 699, ocupando el octavo lugar más bajo a nivel nacional; no obstante, en 2020 los policías hidalguenses percibían en promedio \$12, 408, superando el salario digno estimado para dicha entidad, pero aún se encuentra por debajo del promedio nacional.

Cabe mencionar que el salario digno considera: una familia promedio de cuatro integrantes, con el supuesto de que dos de ellos laboran y ganan lo mismo; que algún miembro de la familia reciba un apoyo del gobierno; la posibilidad de cubrir la canasta alimentaria (principales alimentos); no alimentaria (bienes y servicios) y la canasta del hogar (vivienda digna/renta); descuentan las prestaciones de seguridad social que reciben los policías; así como la diferencia del costo de vida en cada entidad.

Por el contrario, la propuesta no toma en cuenta que el salario promedio que gana un policía se encuentra directamente relacionado con el promedio de la población ocupada de sus entidades y no con los niveles de inseguridad que se viven en su entidad. Por lo tanto, policías de lugares con bajo nivel de inseguridad pueden ganar más que aquellos que laboran en sitios con mayores niveles de violencia. Sin embargo, esta tendencia debería revertirse, o al menos replantearse, puesto que la retribución policial no tendría que estar ligada a la retribución de otras profesiones, si se considera que mayor inseguridad requiere mayor nivel de compromiso y mayor exposición a situaciones que ponen en riesgo la vida de los elementos.

Ante dicho contexto, las movilizaciones, cabildos y paros policiales han proliferado, de tal forma que: de “diciembre de 2018 a abril de 2022, se han registrado al menos 129 paros, 51 emplazamientos a paro y 73 manifestaciones de policías, abarcando la mayoría de los estados del país” (Causa en Común, 2022, pág. 6), incluido Hidalgo con el mayor número de paros registrados (15), entre las demandas más recurrentes se encuentran: seguro de vida, seguro médico, equipo sanitario; ayuda alimenticia y en jubilaciones; mejoras en equipo y uniformes, jornadas laborales, salarios; pago de bonos, aguinaldos, vacaciones; su contemplación temprana en los planes de vacunación (como el caso del COVID-19); apoyo económico para las familias de policías fallecidos; denuncias entorno a cobro de cuotas, falta de pagos, eliminación de prestaciones, corrupción, malos tratos, despidos injustificados, condonación de adeudos de vivienda, malas condiciones laborales, solicitud de destitución de mandos civiles y militares; sin embargo, para Macareno (2016) los problemas son más profundos, puesto que se requiere:

⁶ Se consideran pesos mexicanos, la moneda oficial en México: 17. 4884 pesos mexicanos equivalen a un dólar norteamericano. Información consultada el día 07 de diciembre de 2023 en la página del Banco de México. <https://www.banxico.org.mx/tipcamb/llevarTiposCambioAction.do?idioma=sp>

La contemplación del contexto social de las policías es importante porque se considera que la principal causa estructural de sus padecimientos tiene referente en procesos sociales que anteceden a su ingreso en la policía y que al formar parte de tal institución se refuerzan como lo son: la corrupción, el uso de la fuerza, la enfermedad, la honestidad, la legalidad; muchos de ellos contrarios entre sí. El detonante, que potencia algunos en relación con otros, varía de acuerdo a la situación biográfica de cada persona. (pág. 18)

Por consiguiente, la profesionalización policial requiere: en primera instancia, la captación de personal con un perfil acorde a los requerimientos de la función policial, que cuente con las herramientas a nivel personal y capacitación adecuada, para desarrollar “la asertividad que se requiere para desempeñarse en su labor, cuya característica principal es la calle” (Macareno, 2016, pág. 19); permitiendo disminuir el desconocimiento, tanto de las condiciones sociales en las calles por parte del policía, como de las leyes por parte de la ciudadanía; puesto que, paralelamente se genera desconfianza en la autoridad, alejamiento de la figura policial, limitando la actuación de los cuerpos de seguridad.

Lamentablemente, a partir de 2018, se han implementado modelos policiales, en los tres órdenes de gobierno, que pugnan por la militarización, pues suponen que con ello se producirá mayor eficiencia en las tareas de seguridad pública; sin considerar que la visión castrense se aleja de las bondades del paradigma de la seguridad ciudadana, como la proximidad social, y olvidándose de la importancia de la "comprensión de las profundas dinámicas políticas y culturales que explican el funcionamiento de las policías" (Aguirre y Montoya, 2022, pág. 9). Por tanto, el director del *Centro de Derechos Humanos Fray Francisco de Vitoria*, Miguel Concha, planteó: “la necesidad imperiosa de contar con corporaciones civiles” (citado en Serrano, 2019, pág. 221), estrategia que hasta el momento ha perdido adeptos en México, minando la construcción de MPM óptimos.

2.2. Panorama de los Modelos Policiales en México

En las últimas décadas el sistema de seguridad pública de México se ha caracterizado por elevados índices de desconfianza, en gran medida por fallas en el diseño e implementación de las reformas en esta materia (Verduzco, 2017), generando un aumento de la violencia y la criminalidad, llevando esta problemática a la agenda pública como un tema vital para mejorar la vida de la sociedad (Cervantes, 2018). Situación no solo presente en este país, sino en toda la región, de tal forma que, en Latam, durante los años ochenta y noventa, se realizaron diversas reformas policiales bajo un contexto regional de procesos de transición democrática, incremento de la criminalidad, políticas de reajuste estructural y reforma del Estado; acompañado de la concepción de seguridad ciudadana (Baltazar, 2019).

Dichas reformas policiales surgen de suponer la existencia de un Estado incapaz de brindar seguridad, de la necesidad de modificar las atribuciones policiales; así como elegir a quienes y en dónde se requiere su intervención. Estrategia definida por Aihwa Ong (2000) como *Soberanía graduada*:

Usada para responder a presiones internacionales y domésticas mientras se intenta crear entornos económicos competitivos. El Estado focaliza sus acciones en el control de la migración, el flujo comercial, la vigilancia de instalaciones estratégicas, carreteras y sitios de valor comercial, turístico o de comunicación internacional. Para controlar, el Estado dirige operativos a sitios donde hay disputas territoriales entre bandas criminales o donde se registran eventos de inseguridad. (citado en Verduzco, 2017, pág. 128)

Concepto que también generó inconvenientes dentro de las instituciones de seguridad, puesto que, según Verduzco (2017):

El gobierno mexicano ha optado por un enfoque de protección contra el crimen que puede caracterizarse como soberanía graduada, la cual abarca reorganización de las agencias responsables de los sistemas de seguridad, así como diseños institucionales para regular las fuerzas policiales de orden federal, estatal y municipal. Las reformas procuran una mayor centralización de las agencias policiales y vulneran la seguridad laboral de los agentes de policía. Se usan pruebas de control de confianza como principal mecanismo para depurar los cuerpos de policía y mejorar la confianza que tiene en ellos la ciudadanía (...) Un ejemplo de ello, es la reforma constitucional aprobada el 29 de enero de 2016, la cual incluyó entre las sanciones el despido injustificado, dando lugar a un debate público en torno a la necesidad de una contrarreforma para reestablecer la seguridad laboral de dichos agentes. (pág. 127)

Esta focalización de la fuerza estatal en determinadas zonas implica la inexistencia de estrategias integrales y preventivas, pasando a intervenciones reactivas que abonan a un ambiente violento, no solo en los hechos (delitos cometidos), sino también en la percepción de inseguridad que siente la ciudadanía, a pesar de que no corresponda necesariamente a la realidad; es decir, se vive un *estrés postraumático de la violencia*, entendido como: “la población, aunque no haya sido víctima de la delincuencia, por la difusión de los medios de comunicación y la socialización del temor entre las personas se crea la idea de un entorno de mayor inseguridad” (Ramírez, 2021, pág. 13); aunado, a una valoración negativa entorno a cualquier acción gubernamental; por lo tanto, la sociedad modifica sus actividades, a fin de evitar ser víctima del ambiente delictivo que vive, sea en la calle o en el imaginario colectivo. Por ello diversos autores proponen “dos dimensiones para medir la eficacia de las policías, la primera es objetiva y remite al volumen de delitos; la segunda es subjetiva y se relaciona con la sensación de inseguridad de la ciudadanía” (citado en Llanos *et al.*, 2018, pág. 02), elementos que deberían considerarse en el MPM.

No obstante, a pesar de que el paradigma de la seguridad ciudadana requiere de instituciones civiles que se encarguen de la protección de la sociedad desde un enfoque de DD. HH., desde 1970, en México, Brasil y Colombia: "los militares están de vuelta a la política en América Latina luego de las transiciones a la democracia" (Amoroso *et al.*, 2022, pág. 2), permitiendo que las FF. AA. mexicanas tengan mayor participación en tareas de seguridad. Como ejemplo, dicho autor expone que: en 1970 se implementó la Operación Cóndor en 1970, y en 1975, en coordinación con la Policía Federal, continuaron en tareas de seguridad, concretamente en el combate al narcotráfico, acciones que en 1980 se agudizaron por el apoyo de los Estados Unidos. Su participación en esta materia se consolida en 1990 durante el gobierno de Ernesto Zedillo, a tal grado que en 1995 se sustituyen mandos civiles por militares. Con Felipe Calderón (2006-2012) se inició un despliegue masivo del Ejército, en donde nuevamente se sustituyen mandos civiles a

nivel estatal y municipal por militares; estrategia mantenida por Enrique Peña Nieto (2012-2018), quien mejoró su capacidad armamentista y amplió sus funciones policiales.

A pesar de ello, Latinoamérica continúa siendo una de las regiones más violentas e inseguras del planeta; por lo cual, los países de la región "han recurrido a nuevos enfoques de seguridad basados en las personas [y en la] eficacia de procesos policiales en materia de seguridad ciudadana" (Guerrero *et al.*, 2021, pág. 169); alejándose por momentos del uso de milicias y adoptando modelos de gobernanza en donde el tratamiento de la inseguridad no depende solamente de "los entes policiales, sino también [de] la participación ciudadana [que] desempeña un rol importante para garantizar la seguridad ciudadana, pues pueden aplicar auditoria a funcionarios públicos (...) se hacen responsables de sí mismos y de otras personas" (*Ibidem*, pág. 176). Requiriéndose modelos policiales más cercanos a la sociedad y alejados de prácticas autoritarias, represivas, así como de visiones militaristas de la seguridad pública.

En este aspecto, durante 2006, en el sexenio de Felipe Calderón, la seguridad pública se vuelve un tema central, sea por la controversia política del momento o por presiones norteamericanas en torno al narcotráfico. En este periodo las reformas se concentran en la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública (LGSNSP) en donde, por primera vez, se consideró la participación ciudadana como un medio para el logro de mayor seguridad; así mismo, se buscaban: diagnósticos del estado que guardaban las policías, se da importancia a los exámenes de control y confianza, manejo de trata de personas, desmantelamiento de cárteles. Destinando presupuesto a las regiones más conflictivas de México, como el caso de Ciudad Juárez, a fin de reconstruir el tejido social (Ramírez, 2021); además, en 2007, "se incorporó la profesionalización de las policías municipales como una prioridad" (Heredia, 2021, pág. 82).

En 2008, se pretendió fortalecer las policías locales, en particular las estatales (Alvarado y Padilla, 2021). En 2010, bajo el argumento de ineficiencia de las policías municipales el presidente Felipe Calderón presentó una iniciativa para formar una Policía Única Estatal por entidad federativa; al argumento principal se le sumaban otros, a saber: existencia de diversas dependencias de seguridad, ciudades sin policías municipales, algunas corporaciones no contaban con el estado de fuerza suficiente, diferencias salariales, bajo nivel educativo, entre otras (Domínguez, 2018). Aunque esta propuesta no prosperó, evidenció que la estrategia de seguridad federal no veía positivamente a las instancias de seguridad pública municipales.

En este sentido, según Eduardo Guerrero Gutiérrez la política de seguridad de Calderón se concentraba en cinco pilares: "operaciones conjuntas con (...) gobiernos locales; mejora de las capacidades tecnológicas y operativas de las agencias del sector de seguridad; reformas al marco jurídico e institucional; una política activa de prevención del delito, y el fortalecimiento de la cooperación internacional" (citado en Sánchez y Juárez, 2019, pág. 245); estrategias punitivas que generaron mayor violencia e inseguridad. Por ende, el

Presidente Calderón “rediseñó la Policía Federal y se creó un plan para el fortalecimiento de las policías locales (estatales y municipales) y dos fondos, el Subsidio para la Seguridad Municipal (SUBSEMUN) y el Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública (FASP)” (Alvarado y Padilla, 2021, pág. 15), marcando un parte aguas, pues con ello, estados y municipios empezaron a recibir dinero para fortalecer a sus policías; sin embargo, a pesar de los recursos invertidos por el gobierno federal, de 2008 a 2015, los municipios no lograron la profesionalización de sus cuerpos policiales (Heredia, 2021).

Esta ineficiencia en la implementación de los criterios contemplados por los fondos federales (profesionalización, equipamiento y aumentar su nivel de confianza ciudadana), fue producto de diversas acciones, no obstante, Blásquez (2018) argumenta que: enfatizar en la elaboración de protocolos en papel, capacitaciones -sin perspectiva de género, ni de DD. HH.-, falta de claridad en los Lineamientos, así como la inexistencia de evaluaciones e indicadores de desempeño, generó una crisis de inseguridad mayor. En este sentido, Martínez y Blásquez (2022) agregan: si bien la promoción de la participación social era un eje importante para estos fondos, se utilizaron métodos tradicionales, no innovadores (juntas vecinales, denuncias electrónicas, comités ciudadanos, buzones de quejas y sugerencias), que no promovían la inclusión social. Así, el problema no se resolvía únicamente aumentando los recursos, más bien, según estos autores, se necesitan cambios en la organización policial, en su personal, su normatividad, tipo de infraestructura, flujo bidireccional de la información -autoridad/ciudadanía-, al igual que priorizar acciones de proximidad social, para facilitar la generación de información e investigación policial, permitiendo la construcción de un enfoque multidimensional en el tratamiento de la violencia y criminalidad.

Aunado a los subsidios se implementaron tres políticas en materia de reforma policial, con el apoyo de los gobernadores de las entidades federativas: el Programa de Policía Acreditable (unidades de investigación, análisis táctico y operaciones); un sistema de certificación policial y control de confianza (depuración de estados de fuerza); y el Mando Único (este intento fue infructuoso como ya se mencionó) (Alvarado y Padilla, 2021); aunque, en palabras de estos autores, sí surgieron algunos casos de éxito a nivel local. Por ejemplo, en 2011, en Nuevo León: "se graduó la primera generación de Fuerza Civil, proyecto basado en el programa de Policía Estatal Acreditable, que con adecuaciones e inversión de la iniciativa privada logró crear una institución sólida que se ha convertido en referente nacional" (*Ibidem*, pág. 36), permitiéndole, al menos para 2016, ser la segunda entidad con mayor capacidad institucional en temas de seguridad. Dicha estrategia se pretendió replicar en Veracruz, durante el gobierno de Javier Duarte; sin embargo, tuvo bajo apoyo ciudadano, puesto que, se dio en un contexto "caracterizado por escándalos relacionados con las policías, acusadas de abusos sistemáticos y participación en desapariciones y ejecuciones extrajudiciales" (Alvarado y Padilla, 2021, pág. 37).

En 2012, durante el sexenio de Enrique Peña Nieto, continuaron dichos esfuerzos, así como la estrategia de militarización de la seguridad pública, impulsando el Mando Único y la centralización del manejo de policías, teniendo como incentivos los subsidios federales. Esto produjo un contexto de negociación desleal en materia de seguridad entre los diversos órdenes de gobierno (Alvarado y Padilla, 2021); pues como lo menciona un estudio realizado por Sánchez (2015) con grupos focales: los actores que brindaban mayor apoyo al Mando Único fueron “quienes están más cerca del poder central. Su apoyo no se basa en la efectividad de una fuerza policial centralizada, sino porque esperan que arroje dividendos políticos y económicos contruidos en estructuras políticas verticales” (citado en Verduzco, 2017, pág. 138), generándose una relación clientelar. A pesar de ello, en 2014, Enrique Peña Nieto creó la Gendarmería como una División de la Policía Federal (cuerpo policial que en principio consideró un mando militar), retoma la iniciativa del Mando Único pretendiendo reformar los artículos: 21, 73, 104, 105, 115, 116 y 123 constitucionales, puesto que, el diagnóstico de las policías municipales antes que mejorar iba en deterioro; ejemplo de ello, es cómo de cuatrocientos municipios sin esta institución, se pasó a seiscientos a nivel nacional de 2010 a 2014 (Domínguez, 2018).

Aunado a lo anterior, se propusieron estrategias centralizadoras en materia de seguridad, tal fue el caso de Michoacán, México: en 2015 el Gobierno Federal designó a un Comisionado para asumir el control en materia de seguridad pública en dicha entidad, que a la postre permitiría la formación de un Mando Unificado de la Policía Estatal Michoacana, centralizando el mando. Ello debido a la violencia que se vivía en su territorio, marcado por la influencia de organizaciones del crimen organizado (*La Familia Michoacana y los Caballeros Templarios*, principalmente), quienes se entrometían en el ámbito electoral y tenían alianzas con el gobierno estatal y grupos políticos locales, además, de la situación precaria de las policías municipales. Sin embargo, esto no se tradujo en una disminución de los niveles de corrupción; adicionalmente, esta nueva corporación no realizó muchas de las funciones de la autoridad local; ya que, se centró en cómo eran las estructuras de mando y los procesos organizativos internos, y no en acciones de prevención, proximidad e inteligencia (Aguirre y Montoya, 2022); por lo tanto, durante el sexenio de Peña Nieto:

La presidencia de la república hace hincapié en el desarrollo de capacidades de inteligencia, implantación de sistemas de investigación e información de datos generados por las autoridades, con el fin de aprovechar los avances tecnológicos y mantener la estabilidad con un apego al derecho (...) prioridad a las Fuerzas Armadas. Esto debido a su función de mantener la seguridad exterior, pero prioritariamente interior por la violencia que ha generado el crimen organizado. (Sánchez y Juárez, 2019, pág. 246)

Con Peña Nieto no se veía una política de seguridad clara; en consecuencia, se hablaba de un *pacto* con grupos criminales. Posteriormente, se enfatizó el combate del secuestro y, nuevamente, se generaron diagnósticos de las instituciones policiales estatales, y programas de capacitación; obligando a las entidades federativas a aplicar exámenes de control y confianza (Ramírez, 2021); sin embargo, se continuó con altos

índices de inseguridad, por lo cual, el Ejecutivo Federal modificó la estrategia de seguridad de su antecesor (marcada por la guerra contra el narcotráfico). De esta manera, se observó un “cambio en el discurso de seguridad a favor de la dimensión social de la inseguridad y la prevención del delito” (Serrano, 2019, pág. 209), concentrándose en tres grandes iniciativas: “la recentralización de las decisiones en materia de seguridad en la Secretaría de Gobernación [SEGOB] (...), y [la creación de] la Gendarmería y la reorganización de las policías estatales y municipales bajo la figura de un mando único” (*Ibidem*, pág. 209); solo la primera se logró como se planeó, ya que, con la desaparición de la Secretaría de Seguridad Pública y la creación de la Comisión Nacional de Seguridad adscrita a la SEGOB, parecía que la seguridad pasaba a tener un papel secundario en la agenda gubernamental.

Entre tanto, Alvarado y Padilla (2021) señalaban un caso de éxito en torno a los esfuerzos en relación con las policías acreditables, similar a la creada en Nuevo León en 2011; puesto que, en 2016 se lograron grandes avances en Yucatán y “una posible explicación del resultado favorable se encuentra en su estabilidad institucional, pues a diferencia de la mayoría de los estados, en 2016 la entidad experimentaba el noveno año consecutivo de su secretario de Seguridad Pública” (pág. 36), con ello se posicionó como la entidad con mayor capacidad institucional en temas de seguridad, al menos en dicho año; por consiguiente, se podría decir que la continuidad de altos mandos policiales podría ser una condición necesaria para la mayor eficiencia de las políticas de seguridad.

Por otro lado, en 2018, Andrés Manuel López Obrador (AMLO) se había comprometido en su campaña presidencial a priorizar: “tareas de inteligencia, a la coordinación y a la incautación de los recursos financieros de las organizaciones criminales, sobre el uso ofensivo de la fuerza” (Serrano, 2019, pág. 218), y fortalecer a las policías. De tal forma, que en agosto del mismo año “Alfonso Durazo (quien fungiría como Secretario de Seguridad Pública) informaba al Senado que los militares regresarían a los cuarteles, una vez que los planes de la nueva administración para profesionalizar a las policías y pacificar al país fructificaran, en 2024” (Serrano, 2019, pág. 216); ya que, ahora la estrategia de pacificación se concentraría en políticas sociales destinadas a los jóvenes, para evitar su captura por el crimen organizado, además de regulación de drogas, penas alternativas y amnistías.

Ciertamente, todo parecía indicar que la estrategia de seguridad estaría enfocada en las causas y en cuerpos civiles; sin embargo, a decir de Serrano (2019): el contexto de crisis de inseguridad y violencia en el cual recibió el país AMLO, así como la falta de diagnósticos que permitieran la identificación de desafíos en esta materia por parte del gobierno entrante, significó modificaciones sustanciales en su estrategia de pacificación y en la práctica inició con “la reorganización institucional [que] apuntaba a una reconcentración de poder político y policial a partir de la restauración de la Secretaría de Seguridad” (Serrano, 2019, pág. 216), hoy denominada Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana (SSyPC),

transfiriéndole áreas que en el sexenio anterior habían sido parte de la SEGOB, como la Policía Federal, el Servicio de Protección Federal, el Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública y el Centro de Investigación y Seguridad Nacional, que se convertiría en el Centro Nacional de Inteligencia.

Este cambio de estrategia del Gobierno de Andrés Manuel tuvo su punto álgido con la desaparición de la Policía Federal y la subsecuente creación de la Guardia Nacional, Corporación que inicialmente tenía un mando administrativo civil, pues estaba adscrita a la SSyPC y un mando operativo que recaía en la Secretaría de la Defensa Nacional (SEDENA), aumentando la influencia de los militares en tareas de seguridad, pues al menos hasta el 2021 "la mayor parte de los 99,946 integrantes del cuerpo policial son militares [es decir que] tres de cada cuatro son militares" (Amoroso *et al.*, 2022, pág. 18). Entre los argumentos más utilizados para esta decisión fue la falta de capacidad policial, dado que se contaba con tan solo 37, 331 elementos federales, lejos de los 200 o 300 mil requeridos para cubrir todo el territorio nacional, como lo mencionan algunos expertos (Serrano, 2019). Otro de los argumentos fue el esgrimido por Alfonso Durazo quien, ya ocupando el cargo de secretario de seguridad, "explicó de manera llana que una de las razones por las cuales se contempló tener personal *comisionado* del ejército y de la marina en la Guardia Nacional es que *no hay presupuesto suficiente para crear una policía exclusivamente civil desde sus orígenes*" (citado en Serrano, 2019, pág. 225).

Es cierto que la participación de la milicia no es una característica particular del actual gobierno, aunque, este propuso en principio su eliminación, no obstante, "con López Obrador, la presencia de las FF. AA. supera las funciones de seguridad e incluye la realización de proyectos de obra pública, la administración y cuidado de dependencias federales y la provisión de servicios" (Amoroso *et al.*, 2022, pág. 19); por ejemplo, tienen a su cargo o participan en la construcción: del Aeropuerto Internacional Felipe Ángeles, el Tren Maya, la Refinería Dos bocas, cajeros automáticos, remodelación de hospitales, resguardo de instalaciones, transporte de medicamentos, erradicación de plantíos; además de tener presencia en Puertos, Aduanas, en Delegaciones del Instituto Nacional de Migración y en el Corredor Interoceánico del Istmo de Tehuantepec. Por ende, su injerencia sobrepasa la de gobiernos anteriores.

Pero, regresando al tema de seguridad, las consecuencias de enfocarse en una Guardia Nacional (GN) militarizada significó, en palabras de Serrano (2019): dejar de lado "construir instituciones civiles de seguridad pública confiables, tanto a nivel local como estatal" (pág. 220); así como el proyecto de una Policía Nacional civil; a pesar de que según este autor la creación de esta Institución contemplaba mandos civiles en un plazo de cinco años para consolidar a la GN y regresar a los soldados a los cuarteles, así como compromisos con gobernadores para fortalecer las capacidades policiales de sus entidades. Empero, no existe un proyecto para generar policías de carácter civil en ninguno de los niveles de gobierno, antes bien, en 2022, AMLO envió una iniciativa de ley para que la SEDENA tuviera también el control administrativo

de la GN, igualmente se eliminaron los fondos federales destinados al fortalecimiento de las policías municipales y, con ello, desapareciera cualquier indicio de consolidación de las instituciones de seguridad pública, más allá de los de orden militar.

2.3. Retos de las policías mexicanas

Para Olivos (2013) el actuar policial enfrenta grandes retos: altos índices de corrupción, complicidad con la delincuencia organizada, baja acreditación de los exámenes de control y confianza... Aunado, a que dichos servidores públicos no cuentan con certeza laboral, mecanismos de ascenso, ni condiciones que permitan cubrir sus necesidades básicas⁷. Por ende, es imperante realizar una reforma en materia de seguridad pública centrada en el cambio de perfil policial, que dignifique y aumente su prestigio, haciéndolo más atractivo a través de mayores ingresos. En otras palabras, transformar el oficio policial en una profesión (Chinchilla y Vorndran, 2018); a través de la consolidación de un MPM que establezca un perfil de ingreso más estricto, así como un proceso de formación que permita la profesionalización constante y, con ello, la retención de capital humano mejor capacitado.

Para esto, es necesaria una política de seguridad ciudadana efectiva, entendida por Chinchilla y Vorndran (2018) como: la capacidad de los Estados, en asociación con el sector privado, particulares, academia y asociaciones comunitarias, vecinales y ciudadanas, de proveer y coproducir un marco de protección de la vida y el patrimonio de los individuos, permitiendo a los ciudadanos convivir pacíficamente, sin miedo, en aras de alcanzar una mejor calidad de vida y, que según dichos autores, su implementación requiere:

- a) Voluntad política,
- b) Generar procesos con continuidad, definiendo objetivos y metas, y,
- c) Construir una gobernanza que permita la participación, ordenada y coordinada, de diferentes actores relevantes.

Por consiguiente, el MPM tendrán que seguir políticas, programas y estrategias de seguridad de largo plazo, dando continuidad a casos exitosos. Además, deberá insertar mecanismos de participación ciudadana, generando mayor legitimidad, inteligencia policial y atención oportuna de demandas sociales; alejándose de prácticas centralistas, ya que, a decir de Verduzco (2017): al estar inmersos en ese tipo de contextos se “ignora[n] los hallazgos institucionalistas sobre los beneficios del policentrismo según los cuales, la diversidad de centros de poder produce sistemas eficientes de seguridad” (pág. 140); pues los tomadores de

⁷ Ejemplo de ello, es que las policías municipales mexicanas, en su mayoría, no cuentan con seguro médico, acceso a créditos hipotecarios, vacaciones, planes de retiro, entre otras prestaciones de Ley, que si disfrutan otros empleados de las administraciones públicas.

decisiones, actores operativos y ciudadanía generan mayor cercanía y conocimiento de la situación de sus comunidades.

Aunado a lo anterior, se observa que las reformas destinadas a las policías municipales, generalmente, parten de una idea errónea del funcionamiento de la seguridad pública local, considerándola similar a las acciones que realizan policías estatales y la GN, siendo que, en muchos casos, sus principales funciones son distintas, como lo indican Fondevila y Meneses (2015): se ocupan de delitos menores, no graves, de orden común y de bajo impacto social; mantienen el orden y la paz públicos; atienden las conductas antisociales; hacen cumplir los ordenamientos locales y aplican infracciones administrativas. De tal forma, que uno de los mayores retos de las instituciones de seguridad pública municipales será centrar su modelo policial en estas funciones; implicando un cambio en su profesionalización, generación de inteligencia y formas de comunicación con la sociedad y sus pares.

Otro aspecto que considerar por el modelo es que las policías municipales carecen de respeto, reconocimiento y confianza social; adicionalmente, al interior existe decepción y apatía, debido a los bajos salarios, corrupción, falta de claridad y transparencia para el otorgamiento de ascensos y premios al desempeño, maltrato por parte de los superiores, abuso laboral, así como largas jornadas laborales. Convirtiéndose en un trabajo temporal/transitorio y no una opción de desarrollo personal y profesional; en donde la vocación, la actitud de servicio y la preparación carecen de importancia (Domínguez, 2018); imperando condiciones laborales no óptimas y una precarización de la vida policial (Macareno, 2016), que conllevan:

Una larga, intermitente e inconsistente reorganización del “sector” seguridad, particularmente de las policías federales, estatales y municipales, por lo cual hoy existen más de 1 661 corporaciones de seguridad pública federal (García, 2006), estatal y municipal, con modelos mixtos (mandos únicos, coordinados, policías estatales, policías o fuerzas especiales; policías de proximidad, comunitarias) que discrepan del proyecto de una policía estatal acreditable y certificada. (Alvarado y Padilla, 2021, pág. 18)

Pues, ante la falta de una carrera policial no se logra la consolidación de cuerpos de seguridad, principalmente en los niveles estatales y municipales. Si bien, la profesionalización es un proceso multicausal, para Alvarado y Padilla (2021) el espectro político es determinante, puesto que, los Gobernadores al igual que los Alcaldes toman la opción, o no, de invertir en sus policías y en ocasiones optan por la opción más barata, que es el recurrir a los apoyos federales o dejar el tema a la siguiente administración, lo cual implica "que las políticas reactivas de débil articulación en los estados indica la ineptitud de las policías locales y su consecuente proceso de centralización federal o su militarización en detrimento de los derechos humanos y las capacidades de los estados" (*Ibidem*, pág. 14); observándose limitaciones para establecer modelos policiales que requieren cambios de gran calado a largo plazo, gracias a la existencia de “acuerdos limitados entre coaliciones de poder, sin un liderazgo consolidado y con metas

no consensuadas" (*Ibidem*, pág. 39). A esto, Alvarado y Padilla (2021) agregan: "la federación cuenta con mecanismos débiles para dirigir el fortalecimiento de las policías. La voluntad de los estados por seguir los lineamientos existe, pero también tienen que responder a problemáticas particulares de su región" (pág. 34).

Justamente, de ahí que para Martínez (2018) sea: "urgente el establecimiento de una academia de policía municipal, es urgente la capacitación constante por personal capacitado, pero sobre todo es urgente mejorar la condición de trabajo de cada uno de ellos" (pág. 445). En consecuencia, el MPM tiene que estar acompañado de otras instituciones, herramientas y mecanismos que permitan a los cuerpos de seguridad enfrentar los retos actuales, de lo contrario, por sí mismo no garantizará el aumento de la eficiencia. Ejemplo de ello, es la reforma constitucional en materia del Sistema de Justicia Penal y Seguridad Pública, surgida el 18 de junio de 2008, y que supuso mayores atribuciones a las policías, particularmente en materia de investigación de delitos; no obstante, en la práctica no fue acompañada de la profesionalización necesaria. Como muestra, el 01 de junio de 2015, este Sistema se implementó en Tehuacán, Puebla, con la detención de una persona por parte una institución policial municipal, carente de la profesionalización especializada; situación que a la postre generó detenciones ilegales; además, en este contexto, la policía se enfrenta a un sistema que le confiere más derechos al imputado que al encargado de hacer cumplir la ley (Martínez, 2018).

Por otra parte, los problemas derivados del ineficiente manejo de la inseguridad conllevan pérdidas económicas, tal como lo señala el Banco Interamericano de Desarrollo (BID, 2021) quien determinó que: en América Latina y el Caribe (ALyC) los costos directos derivados del crimen y la violencia representaron "en promedio el 3.5% del PIB regional. El porcentaje del gasto público relacionado con la delincuencia de la región casi duplica el promedio de las economías desarrolladas" (*Ibidem*, pág. 3). Aunado a ello:

La inseguridad también ha sido reconocida como uno de los principales desafíos para la competitividad. De acuerdo con el Índice de Competitividad del World Economic Forum (WEF), el cual considera a la inseguridad como uno de los factores que inhiben la competitividad de las empresas, en 2019 el 64% de los países de la región se encontraba en el cuartil más bajo en términos de seguridad entre los 141 países considerados. A nivel agregado, ALyC tiene la peor calificación en seguridad. (BID, 2021, págs., 3, 4)

Tal como se observa, la baja calidad de las instituciones policiales favorece el crecimiento de la inseguridad, aumentando el gasto público/privado hacia este rubro y mitigando el crecimiento económico de la región. Fenómeno que durante la pandemia COVID-19 se agudizó, pues tal como lo muestra el BID (2021): diversos programas de combate y prevención de la violencia sufrieron restricciones presupuestarias; situación contraproducente, ya que en México, durante este periodo, se elevó el registro de las llamadas de emergencia, derivado del aumento en las denuncias relacionadas con el consumo de alcohol, violencia de género y abuso doméstico; contexto que puso a prueba las capacidades de los policías, principalmente a las municipales.

Entonces, por qué si una policía municipal con mayores capacidades sustentada en un modelo que le permita concentrarse en las necesidades del paradigma de seguridad ciudadana es urgente, aún no se han realizado los esfuerzos necesarios para iniciar dicho cambio. Algunos autores, como Heredia (2021) tiene una hipótesis del porqué no se alcanza dicha profesionalización de las policías: existen “obstáculos prácticos, políticos y administrativos que retrasaron la implementación de las herramientas de profesionalización en las policías locales” (pág. 92). Y señala al menos cinco:

1. *Predilección por el statu quo.* Se maquillan cifras (informar solo los delitos denunciados, soslayar las violaciones de DD. HH.) y se evade la adopción de nuevas herramientas, por los costos económicos y políticos que se generan (por ejemplo, el despido de algunos elementos).
2. *Oposición deliberada de políticos beneficiados por el sistema de patronazgo.* El uso político y discrecional de los cargos públicos que permiten el clientelismo, la compra de lealtades, redes de complicidad y protección se contraponen al sistema meritocrático.
3. *Dificultad para identificar e instrumentar las herramientas adecuadas para profesionalizar.* El mayor problema es adoptar las reformas a las circunstancias particulares de cada municipio, intereses, tiempos, legislación, capacidades técnicas, administrativas y organizativas.
4. *Condiciones culturales y organizacionales anteriores a la reforma.* Existe resistencia institucional al cambio, imperando rutinas y costumbres policiales que se contraponen a las nuevas normas destinadas a modificar la conducta policial; además, se apoya la cultura militar, en detrimento de la cultura policial.
5. *Esfuerzos para deconstruir y reconstruir la reforma.* Derivado de intereses económicos (crisis fiscales) y políticos (Legitimidad, estado de derecho); lo cual implica que los modelos deben ser adaptables y flexibles.

Dichos obstáculos permitieron que los esfuerzos destinados a elevar la calidad de las policías se caractericen por abandonar “los valores esenciales del trabajo policiaco (proteger a la población) y se adoptan los de la profesión militar (defensa ante agresiones externas)” (Heredia, 2021, pág. 102), privilegiando el uso de fuerza por encima del trabajo preventivo. Así mismo, han abierto el camino a figuras como el Mando Único, sin considerar argumentos de autores como Barbosa (2016) quien considera que: “las policías estatales no son necesariamente mejores que las policías municipales, ya que las capacidades de prevención y persecución del delito de la mayoría de las policías estatales son bastante limitadas, en algunos casos nulas” (citado en Heredia, 2021, pág. 103), y, como se mencionó anteriormente, las funciones de dichos cuerpos de seguridad son distintas.

Por ende, la cuestión va más allá de la unión o no de las diversas instituciones de seguridad, sino más bien, del modelo que cada una sigue; cómo este le permite abordar los problemas de seguridad ciudadana y cómo aumenta su capacidad de identificar y desarrollar estrategias que mitiguen los niveles de violencia e inseguridad en sus comunidades; con lo cual, aparece un obstáculo más, identificado por Verduzco (2017): la existencia de desconfianza entre Estado-policías-ciudadanos que “puede estar asociada a la corrupción,

la impunidad y a los arreglos institucionales inadecuados para predecir los cursos de acción que seguirán los actores involucrados en los sistemas de seguridad” (pág. 127). De tal manera que:

La pérdida de confianza revela la existencia de una sociedad dividida, con antecedentes autoritarios y un mal desempeño de la policía (...). La falta de confianza en los cuerpos de seguridad es un problema circular y acumulativo pues la falta de confianza reduce la capacidad del Estado para garantizar seguridad y resta legitimidad a las actuaciones policiales, produciendo en consecuencia un menor desempeño y mayor desconfianza (...) la desconfianza se fortalece por la infinidad de cambios organizacionales e institucionales que acompañan la transformación del régimen político. (Verduzco, 2017, pág. 129)

Así, el desempeño policial disminuye por la desconfianza y, simultáneamente, la legitimidad gubernamental decae. Por ende, para dicho autor conceptos como la Gobernanza y el capital social fortalecen a las instituciones de seguridad y permiten una reducción en los índices delictivos. Sin embargo, aquí surge un nuevo reto, pues la Auditoría Superior de la Federación (ASF) ha detectado: “culturas organizacionales incongruentes con la evaluación de resultados y la difusión de mejores prácticas” (citado en Heredia, 2021, pág. 101). De igual forma, Alvarado y Padilla (2021) señalan: la "dificultad de construir series de tiempo para cada uno de los indicadores [de evaluación, ya que] (...) analizar tan solo un año no permite evaluar fluctuaciones anuales en los indicadores que posibiliten una discusión mucho más compleja" (pág. 28). Además, la "falta de un reporte sistemático realizado por el Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública" para medir sus propias directrices (profesionalización) (*Ibidem*, pág. 34), pues si bien aparece el documento Modelo Óptimo Policial, este no permite una evaluación conjunta ni comparativa. Por lo tanto, se observa la necesidad del monitoreo y evaluación de los programas de seguridad preventivos; proceso que requiere la intervención conjunta del Estado, sus instituciones y la ciudadanía, a fin de fortalecer la confianza entre las instituciones (policías) y sociedad; y generar soluciones de conflictos en el ámbito de seguridad municipal más eficientes (Guerrero *et al.*, 2021).

Otro reto de las policías es el ineficiente diseño e implementación de modelos policiales, pues tal como lo señala Llanos *et al.* (2018): el diseño organizacional y el desarrollo del factor humano impactan en la eficacia del trabajo policial. Si bien se enfocaba en el nivel estatal, se puede retomar para entender el orden municipal. Pero ¿Por qué el diseño organizacional afectará la eficacia policial?, ¿Hasta dónde determinará la conducta policial?, y ¿Cómo guía la intervención en materia de seguridad?

Para comprender lo anterior es preciso puntualizar qué se entiende por diseño organizacional: “el proceso por el cual una organización crea y modifica su estructura de puestos y sus redes de decisión, de información y de sus sistemas de gobernabilidad, con el fin de cumplir con su estrategia planteada” (Llanos *et al.*, 2018, pág. 3). Fenómeno determinado por el andamiaje institucional legal e informal, que guía la conducta dentro y fuera de las dependencias de seguridad. Este diseño organización puede ser medido mediante dos vertientes, señaladas en el *Cuadro 10*.

CUADRO 10 VERTIENTES DEL DISEÑO ORGANIZACIONAL

Vertiente	Dimensión	Componentes
Estructura de puestos.	Diseño de Puestos	Objetivos y retos principales, Funciones y atribuciones, Perfil del personal, Sistema de remuneraciones, Carrera de avance.
	Horizontal	Número de departamentos especializados.
	Vertical	Altura de la organización, considerando el más alto nivel directivo hasta el más bajo nivel operativo.
	Espacial	Dispersión geográfica de la organización.
Redes de decisión, de información y de sus sistemas de gobernabilidad.	Gobernabilidad	Autonomía o concentración de la toma de decisiones.
	Formalización	Nivel de regulación o formalización de procedimientos oficiales.
	Centralización	Concentración de información en los niveles altos.

Fuente: Elaboración propia con base en Llanos *et al.* (2018).

De tal forma, que el modelo policial deberá considerar las dimensiones indicadas en el *Cuadro 10*, con la finalidad de tener una visión integral de la institución, fortaleciéndolo con al menos tres variables contextuales, según Llanos *et al.* (2018), a saber: tamaño (personal permanente), tecnología (herramientas, técnicas y sistemas), y el entorno (como afectan los resultados). Posteriormente, es preciso concentrarse en el segundo elemento que afecta la eficacia policial, es decir, el desarrollo del factor humano, componente que permite mejorar los conocimientos y competencias de los cuerpos policiales, en aras de mayor eficiencia y crecimiento personal, mediante la carrera policial. En este sentido, dichos autores señalan la importancia de diferenciar entre capacitar y desarrollar, cuya diferencia radica en:

Enfoca[rse] en el plazo de los objetivos. El primer proceso [capacitarse] busca transmitir a los empleados los conocimientos esenciales de corto plazo para que hagan más eficiente y confiable su trabajo (Chiavenato, 2000); mientras que el segundo [desarrollar] pretende perfeccionar a la persona, en sus valores, creencias, capacidad de aprendizaje y liderazgo, para fortalecer su crecimiento profesional y pueda alcanzar puestos de mayor complejidad (...) Los indicadores de la capacitación y desarrollo se concentran en dos aspectos: constatar si se produjo un cambio en las conductas, y si estas se vieron impactadas en los resultados de la organización. (Llanos *et al.*, 2018, pág. 4)

Justamente, por ello se requiere un MPM que permita no solo la capacitación constante, sino también, el desarrollo integral del policial, especialmente mediante la carrera policial. De lo contrario los cuerpos de seguridad seguirán sin contar con capacidades suficientes para la atención de los problemas de violencia y criminalidad; así como de los retos que suponen la existencia del crimen organizado o grupos violentos que se adueñan de ciertos territorios, perdiendo gobernabilidad. Solo así se evitará caer en situaciones que obliguen a los gobiernos civiles a involucrar a las FF. AA. en labores de seguridad pública en los ámbitos local y nacional (Amoroso *et al.*, 2022); práctica que se ha generalizado en Latam. Pues al menos desde

hace un par de "décadas de la transición democrática y de numerosas reformas a las organizaciones policiales, no se ha logrado construir una institución civil con la capacidad suficiente para enfrentar los problemas de seguridad pública en el marco de un estado de derecho" (Alvarado y Padilla, 2021, pág. 38).

Por lo tanto, la consolidación de instituciones de seguridad requiere que el MPM implementado cuente con el establecimiento de un servicio civil de carrera, como instrumento de profesionalización, "que regule de forma central todos los aspectos relacionados con la labor de los funcionarios dentro de la oficina pública, desde el ingreso, los ascensos, la evaluación, y la eventual separación del cargo" (Heredia, 2018, págs. 49, 50); mismo que debe ser adaptado a las necesidades de cada municipio. A decir de este autor, se requieren de modificaciones/arreglos en las normas, políticas y prácticas existentes que eviten basar el comportamiento en intereses particulares o grupales; y más bien se enfoquen en la eficiencia, eficacia, igualdad, mérito y neutralidad. Sin embargo, deben considerarse elementos que faciliten su adopción por las instituciones, ya que: "sin incentivos para motivar un crecimiento profesional dentro de la organización es probable que los funcionarios no alcancen todo su potencial o decidan salir de la organización para trabajar en otra donde tengan más oportunidades de desarrollo" (*Ibidem*, pág. 55). Es decir, el éxito de un MPM, y de su respectivo Servicio Civil de Carrera, dependen de su adaptación a las necesidades específicas del lugar en el cual se implementará. Además, este autor indica que debe contar con dos elementos esenciales: claridad (reglas) dentro y fuera de la institución, y autonomía.

En este orden de ideas, para Domínguez (2018) el modelo policial de México y su normatividad ha sido rebasado por las necesidades actuales de la sociedad y, por ello, requiere ser revisado y ajustado a la nueva realidad. Uno de sus grandes retos, es incluir de forma organizada y formal la participación e intervención de la comunidad en las soluciones en materia de seguridad pública, entendiéndola como un derecho humano, acercándonos más a un concepto de seguridad ciudadana, buscando una reingeniería de la seguridad pública en México; puesto que, la participación ciudadana significaría que las personas asumen acciones para resolver las problemáticas que enfrentan, generando estrategias mediante redes comunitarias y su vinculación con las autoridades (Guerrero *et al.*, 2021); dado que, "las acciones para combatir el delito involucran a la familia, la escuela, el barrio, las regulaciones económicas, las instituciones policiales y judiciales" (*Ibidem*, pág. 177).

Es decir, la inclusión del diseño organizacional, el desarrollo del factor humano y la participación ciudadana son elementos esenciales para la construcción de un MPM enfocado en el paradigma de la seguridad ciudadana y permiten elevar la capacidad institucional de las instituciones de seguridad pública, pues para Alvarado y Padilla (2021): la medición de esta capacidad no se limita a la reducción de delitos, sino también al liderazgo, relación entre políticos y operadores, impacto de las reformas, ejercicio eficaz de los recursos,

profesionalización, percepción ciudadana; ya que, para estos actores la capacidad institucional es entendida como:

El conjunto de componentes del Estado para ejercer el poder, junto con aquellos recursos destinados para ejecutar las políticas públicas. Respecto de la capacidad del sector público, incluimos los siguientes componentes: aspectos normativos, administrativos y políticos, esto es, la capacidad de la autoridad para crear políticas, ponerlas en marcha con recursos y operarlas eficientemente, es decir, hacerlas cumplir. (Alvarado y Padilla, 2021, págs. 21, 22)

Dicha capacidad institucional requiere que las policías municipales sustenten su carrera policial en la meritocracia y la confianza, permitiendo la estabilidad en el empleo (Olivos, 2013); sin embargo, como se ha expuesto durante esta investigación, los Ayuntamientos no han generado un Servicio civil de carrera policial; ni han establecido mecanismos de ingreso, captación y profesionalización de su personal; olvidando que el capital humano es un instrumento clave en las reformas de seguridad que requiere una mejor formación y especialización, que dignifique su trabajo y modernice el perfil de sus instituciones (Chinchilla y Vorndran, 2018). Sin estas consideraciones las instituciones de seguridad pública de México trabajan en un contexto laboral precario, ya que, no se les dota de técnicas, conocimientos, mecanismos y equipamiento necesario para el cumplimiento eficiente de sus funciones.

Situación exacerbada cuando se considera que el 68% de los policías municipales cuentan con educación básica y un 2% carecen de instrucción o son analfabetas; además, de que el 61 % recibe un ingreso menor al salario mínimo (Aguilar, 2011); aunado a ello, sufren una constante violación a sus derechos laborales, como son: mala o nula dotación de uniformes, capacitación inadecuada, eliminación de días de descanso, o armamento de mala calidad (Novelo, 2021). Poniéndose en desventaja a las policías al momento de enfrentar las problemáticas de seguridad.

Por ende, es urgente el establecimiento de un MPM que rediseñe y dignifique la función del policía, similar al planteado por el Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública (SESNSP, 2020), el cual se fundamenta en el fortalecimiento de las policías municipales, así como la articulación efectiva con las Policías Estatales, la GN y las Procuradurías o Fiscalías Generales para reducir la incidencia delictiva, fortalecer la investigación criminal, mejorar la percepción de seguridad e incrementar la confianza en las instituciones policiales. Así mismo, bajo este nuevo modelo policial es necesario pasar de una visión del policía como mero vigilante y persecutor de delitos en flagrancia⁸, por un Policía de Proximidad orientado a la solución de problemas de seguridad, mediante el uso de inteligencia social y análisis estratégico (SESNSP, 2020). De igual forma, derivado de la implementación del nuevo Sistema de Justicia Penal Acusatorio, las policías deberán capacitarse para realizar tareas de investigación, derivadas de los hechos o

⁸ Según el Código Nacional de Procedimientos Penales, en sus artículos 146 y 147, la flagrancia se presenta cuando una persona es detenida al momento de cometer un delito o inmediatamente después de cometerlo.

actos presuntamente constitutivos de delito, bajo la conducción del Ministerio Público (Hernández, 2018), y no solo enfocarse en las funciones de Primer Respondiente⁹. En suma, en el modelo policial se contemplarán al menos los criterios establecidos en el *Cuadro 11*.

CUADRO 11 CRITERIOS DEL MODELO POLICIAL

Criterio	Fortalezas
Carrera policial	Mejorar el proceso de reclutamiento, disminuir la rotación de personal.
Determinación de competencias del Policía Municipal	Cimentado en los delitos del fuero común que más afectan a sus comunidades. Priorizar tareas de trabajo social y mediación de conflictos.
Salario Policial Homologado	Justificado por la antigüedad, capacitaciones, evaluaciones y no en los ascensos.
Un sistema de incrementos salariales	Con base en el desempeño y mérito.
Seguridad Social y prestaciones, con base en la Ley Federal del Trabajo	Garantizar el desarrollo integral de los trabajadores de instituciones de seguridad pública, así como de sus familias.
Aplicación de la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública	Garantizar los lineamientos, fines y alcances de la Carrera policial ahí planteados.
Aplicación del Programa Rector de Profesionalización del SESNSP	Fortalecer el perfil de proximidad social, habilidades de comunicación y escucha, relaciones humanas y solución de problemas.
Implementar el Nuevo Sistema de Justicia Penal Acusatorio	Capacitación en la investigación de posibles hechos delictivos.
Incorporar mejores prácticas	De diversas instituciones de seguridad pública nacionales e internacionales.
Desarrollo de una Alta Gerencia Policial	Formación de cuadros directivos.
Creación de una Universidad de la Seguridad Pública	Centralizar la formación, profesionalización, especialización, desarrollo de nuevas habilidades y competencias.
Generación del Certificado Único Policial (CUP)	Mediante la aplicación de los exámenes de control y confianza, formación inicial, cursos de actualización y evaluación de desempeño; disminuya la Corrupción.
Intervención estratégica	Mediante el análisis situacional de sus comunidades.
Subsidios de ayuda federal y estatal	Destinados principalmente a la profesionalización y equipamiento.
Incluir mecanismos de participación ciudadana	Generar mayor legitimidad del actuar policial

Fuente: Elaboración propia, a partir del análisis del Nuevo Modelo Policial propuesto por el SESNSP.

Los elementos planteados en el *Cuadro 11* se enfocan en aumentar la capacidad institucional de las policías, para ello, requieren: “tres procesos de construcción institucional: el compromiso por forjar una policía profesional en las entidades, la relación del gobierno estatal con el federal y con los gobiernos municipales y el ejercicio eficiente del gasto en seguridad” (Alvarado y Padilla, 2021, pág. 38). Puesto que, al aumentar el nivel de eficiencia de los cuerpos de seguridad a nivel municipal se podría fortalecer al estado de derecho

⁹ El Protocolo Nacional de Actuación del Primer Respondiente, en su apartado Sujetos del Protocolo, define como Policía Primer Respondiente: Al Personal de las Instituciones de seguridad pública [...] que sin perjuicio de la división o especialización a la que pertenezca, asume la función de intervenir primero ante un hecho probablemente constitutivo de delito, conforme a la normatividad que le aplique.

en el territorio nacional, dado que, se contaría con policías capaces de enfrentar los retos de seguridad de sus comunidades, disminuyendo la dependencia de la federación que, de igual forma, no cuenta con la capacidad suficiente para la atención de las problemáticas de seguridad en cada uno de los rincones del país.

En suma, se requieren modelos policiales que generen certidumbre institucional y social, para esto, Verduzco (2017) señala que: “los diseños institucionales deben reducir la discrecionalidad de acción fuera de un rango socialmente aceptado” (pág. 135). Sobre todo, es necesario que estos modelos incluyan la participación social, que conlleve al apoyo ciudadano de las acciones a desarrollar. Por consiguiente, para dicho autor se debe considerar al menos tres esferas de confianza en los sistemas de seguridad: *La confianza en el Estado* (grado de legitimidad estatal); *La confianza intra-organizacional* (entre agentes y superiores, y de estos con el Estado); y *la confianza ciudadana en la seguridad* (en los agentes, su compromiso, desempeño) (*Ibidem*); elementos que favorecen la cooperación entre las instituciones de seguridad y la ciudadanía, característica indispensable de un MPM exitoso.

CAPÍTULO III. MODELOS POLICIALES LATINOAMERICANOS

La inseguridad es uno de los mayores retos que enfrenta Latam, a tal grado, que se ha convertido en una de las regiones más violentas del planeta (Dammert, 2020); pues, tal como señala Valdés *et al.* (2022): “anualmente [concentra] alrededor del 33% de los homicidios, pese a que allí vive solamente el 8% de la población mundial (aunado, a que) de las 50 ciudades más violentas del mundo, 43 de ellas se encuentran en AL” (pág. 75). Este fenómeno es producto, según dicho autor, de diversos factores, como son: el narcotráfico, el crimen organizado e instituciones policiales y de procuración de justicia débiles.

Por lo tanto, se requiere el uso de estrategias integrales en el tratamiento de la inseguridad; es decir, se deben considerar paradigmas de seguridad de mayor envergadura, ya que, como lo indica González (2020): “el concepto de seguridad pública (...) es limitativo, y tiende a reducir la respuesta estatal frente al delito a través del control y la sanción” (pág. 8). Por ende, pugna por conceptos más recientes, como son la Seguridad Humana y Ciudadana, que prestan mayor atención a las acciones de prevención delictiva y de proximidad social.

De tal forma, que ahora “la acción policial no puede reducirse a una secuencia de respuestas estandarizadas que rinden cuenta únicamente a un mando jerarquizado” (CIRP, 2020, pág. 9); puesto que, se limita su capacidad de respuesta, al no lograr percibir las necesidades sociales, ni adaptarse a los requerimientos de los territorios que vigila, mitigado su *legitimidad policial*, entendida como:

La percepción pública (o de la misma policía) del derecho moral para ejercer el poder legal. Esto significa que, si bien la actividad policial puede ser legal, puede al mismo tiempo ser ilegítima a ojos de algunos (o la mayoría) de los ciudadanos. (Bottoms & Tankebe citados en CIRP, 2020, pág. 6)

Esta crisis de legitimidad de las instituciones policiales latinoamericanas, aunado a los altos índices de violencia, generó procesos de privatización y militarización de los cuerpos de seguridad pública (Dammert, 2020). Y, puesto que, con ello aumento la violencia, la corrupción y el desdén por la rendición de cuentas y los DD. HH., es necesario recuperar dicha legitimidad, mediante la sujeción a la autoridad civil, la inserción de controles institucionales, la profesionalización y la autonomía operativa; permitiendo atender eficientemente los problemas locales (González, 2020).

En este orden de ideas, las reformas a las instituciones policiales no son un proceso aislado, sino que, van acompañados de cambios culturales y estructurales, que requieren, en primera instancia, la separación de las funciones de seguridad de las cuestiones políticas (CIRP, 2020). Para ello, en la región se han buscado “prácticas exitosas que permitan delinear e implementar políticas públicas que institucionalicen y profesionalicen a la policía” (Dammert, 2020, pág. 4).

Por eso, la presente investigación pretende abonar al abanico de soluciones, mediante un análisis de Política Comparada, que permita recuperar las mejores prácticas realizadas por las instituciones de seguridad pública latinoamericanas, más reconocidas por los ciudadanos. Y, en consecuencia, proponer un MPM que coadyuve a elevar los niveles de confianza ciudadana, legitimidad y dignificación policial; así como, la atención eficiente de los problemas de inseguridad, que enfrentan sus respectivas comunidades.

Inicialmente, se analizaron las Encuestas de *Latinobarómetro* de 2018 y 2021, que consideran a 18 países de Latam: Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Uruguay, y Venezuela. Se recuperaron seis indicadores de la Encuesta.

1. Mucha/algo de *confianza en la policía*,
2. Mucha/algo de *confianza en las Fuerzas Armadas*,
3. *Confianza Interpersonal*,
4. Mucha/algo de *confianza en el gobierno*,
5. *Aumento en la corrupción* y,
6. *Todos/casi todos los Policías involucrados en actos de corrupción*.

El indicador de *Confianza en la Policía* permitió identificar a los países mejor evaluados por su población, siendo: Uruguay, El Salvador, Costa Rica y Chile (ver *Cuadro 12*).

CUADRO 12 NIVELES DE CONFIANZA EN LATINOAMÉRICA

País*	Confianza en la Policía (mucho/algo)		Confianza en las Fuerzas Armadas (mucho/algo)		Confianza Interpersonal		Confianza en el gobierno (mucho/algo)		Aumento en la corrupción		Policías involucrados en actos de corrupción (todos/casi todos)	
	2018	2021	2018	2021	2018	2021	2018	2021	2018	2021	2018	2021
Uruguay	59 (1 ^a)	65 (1 ^a)	62 (1 ^a)	59 (2 ^a)	20 (1 ^a)	21 (1 ^a)	39 (1 ^a)	56 (2 ^a)	59 (13 ^a)	31 (17 ^a)	23 (18 ^a)	52 (7 ^a)
El Salvador	22 (14 ^a)	57 (2 ^a)	27 (15 ^a)	65 (1 ^a)	13 (12 ^a)	13 (8 ^a)	10 (17 ^a)	71 (1 ^a)	58 (14 ^a)	15 (18 ^a)	41 (10 ^a)	30 (18 ^a)
Costa Rica	51 (2 ^a)	50 (3 ^a)	0 (18 ^a)	0 (17 ^a)	10 (16 ^a)	10 (13 ^a)	33 (4 ^a)	14 (15 ^a)	69 (7 ^a)	66 (6 ^a)	28 (16 ^a)	42 (14 ^a)
Chile	48 (3 ^a)	32 (9 ^a)	53 (5 ^a)	32 (13 ^a)	14 (8 ^a)	17 (3 ^a)	38 (2 ^a)	18 (13 ^a)	65 (9 ^a)	73 (2 ^a)	35 (15 ^a)	68 (2 ^a)
México	19 (16 ^a)	22 (17 ^a)	50 (7 ^a)	48 (6 ^a)	18 (5 ^a)	18 (2 ^a)	16 (13 ^a)	28 (5 ^a)	74 (3 ^a)	49 (14 ^a)	60 (2 ^a)	54 (6 ^a)
AL	35	36	44	44	22	12	14	27	65	57	45	50

Fuente: Elaboración propia con base en *Latinobarómetro* (2018, 2021). *La posición está determinada solo por el nivel de confianza en la policía. Se somborean los recuadros de las tres primeras posiciones en cada indicador: ■ primera posición, ■ segunda posición, y ■ tercera posición.

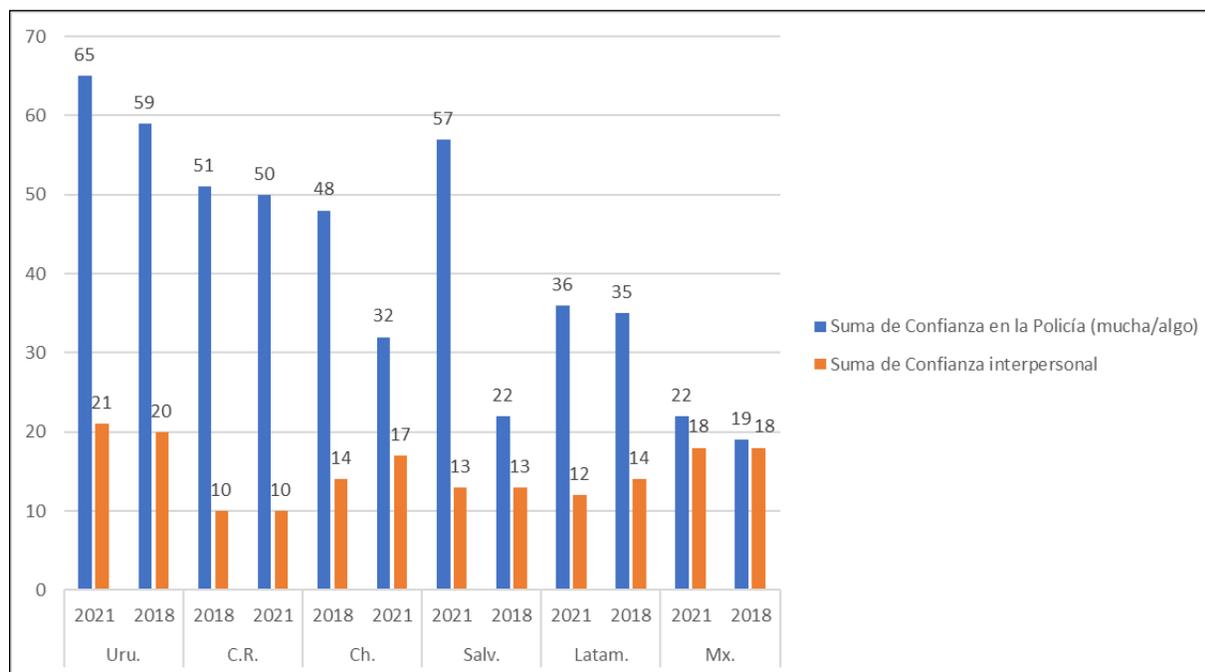
En el *Cuadro 12*, se observó que, en 2018, los países que ocupaban las primeras posiciones en materia de confianza en la policía fueron: Uruguay (59%), Costa Rica (51%) y Chile (48%); mientras que México se encontraba en la posición decimosexta con 19%, solo por encima de Venezuela y Panamá, quienes

presentaban doce y cero por ciento, respectivamente. En 2021, surgieron un par de modificaciones relevantes, Uruguay continuó en el primer sitio con 65% (aunque, aumento un seis por ciento respecto a 2018); por otra parte, Costa Rica bajo una casilla, pasando de la segunda, a la tercera posición con 50% (disminuyendo un 1%). Los casos paradigmáticos fueron: El Salvador que, de estar en la posición decimocuarta en 2018 (22%), pasó al segundo lugar (57%), aumentando treinta y cinco puntos porcentuales; y Chile, de encontrarse en el tercer lugar en 2018, pasó a la posición novena en 2021, con una disminución de dieciséis puntos porcentuales, quedando en 32%. Cabe destacar que, México aumento tres por ciento en este periodo, quedando en 22%; sin embargo, bajo una posición, colocándose en el número diecisiete, solo por encima de Venezuela, quien presento 13%.

Uruguay y Costa Rica, son los únicos países latinoamericanos que se mantienen dentro de los primeros lugares, en materia de *confianza ciudadana* hacia sus policías. Chile, a pesar de ser históricamente un referente en esta materia, en los últimos años se ha visto impactado negativamente, ya sea por actos de corrupción y/o por estrategias que no han permitido un tratamiento eficaz de la inseguridad (Valdés *et al.*, 2022). Mientras que, El Salvador dejó atrás sus bajos niveles de confianza policial, a pesar de, o gracias a, la implementación de estrategias de *mano dura*, implementadas por su presidente Nayib Bukele; así como denuncias de corrupción, tortura y lavado de dinero hacia su gabinete de seguridad (Silva, 2022).

Cabe destacar que, en la región la desconfianza no se limita a la policía, sino que permea las relaciones interpersonales (ver *Gráfico 1*). Por ejemplo, en Uruguay, aunque existen altos niveles de confianza hacia la policía, el nivel de confianza interpersonal disminuye considerablemente. Lo mismo ocurre en Costa Rica, Chile y El Salvador; no obstante, en el caso salvadoreño, la brecha entre los niveles de confianza aumento significativamente, puesto que, en 2018 presentaba un nivel de confianza hacia la policía de 22%, mientras que la confianza interpersonal fue de 13%; para 2021, la confianza hacia la policía llego al 57%, mientras que la interpersonal se mantuvo en 13%. En México, las cosas son distintas, los niveles de confianza, tanto en la policía como la interpersonal, son similares, en 2018 el 19% de los mexicanos confiaban en la policía y el 18% lo hacían hacia otras personas; aumentando en 2021, con 22% y 18%, respectivamente.

GRÁFICO 1 CONFIANZA POLICIAL E INTERPERSONAL EN LATINOAMÉRICA

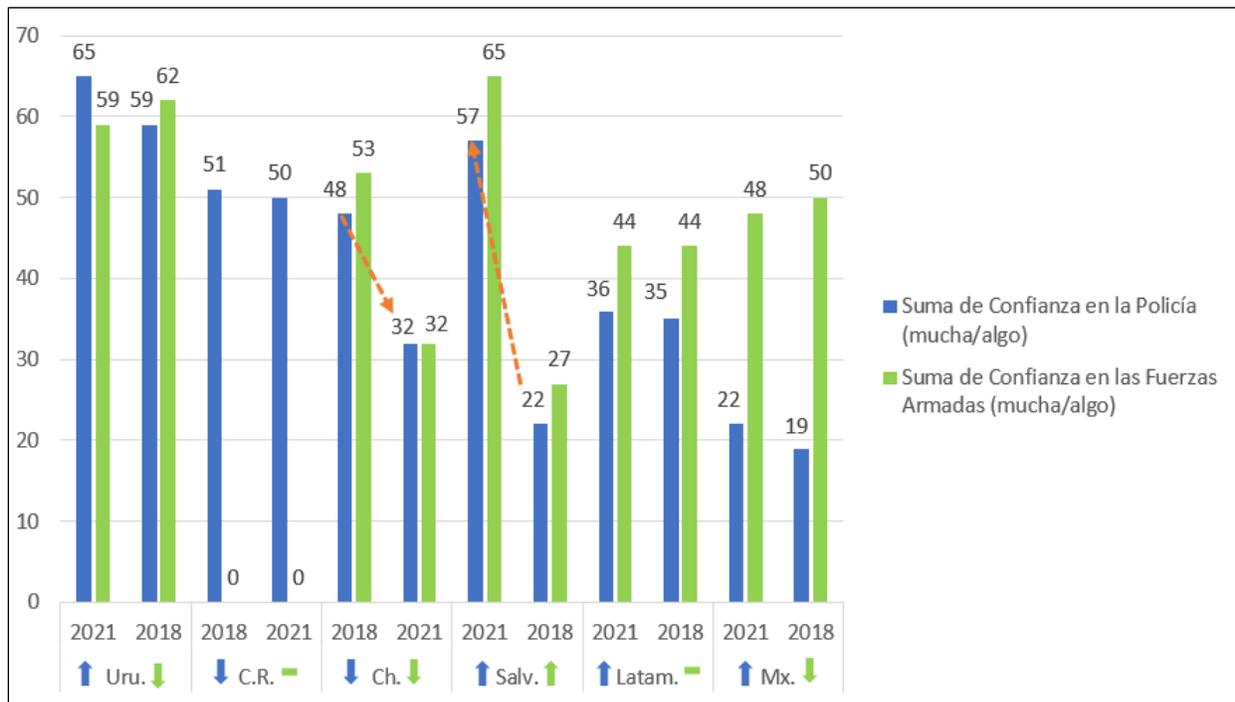


Fuente: Elaboración propia, con base en *Latinobarómetro* (2018 y 2021); se consideran los tres países con mayor confianza en sus policías, a México y el promedio de Latinoamérica; así como su relación con la confianza interpersonal.

Como se observa en la *Gráfico 1*, México en el rubro de *confianza en la policía*, se encuentra por debajo de la media latinoamericana; cuando se habla de *confianza interpersonal*, se coloca apenas por encima. Por lo tanto, es preciso que el MPM considere estrategias de comunicación con la ciudadana que, por un lado, eleve su participación en las estrategias de seguridad; y, por otro lado, fortalezca la cohesión y solidaridad social, elevando así los niveles de confianza entre los ciudadanos. De lo contrario, sin el apoyo social, cualquier estrategia o política de seguridad tendrá un impacto ínfimo en la disminución de la inseguridad y/o en el fortalecimiento de las instituciones policiales.

Otro aspecto por considerar en Latam es el ascenso de la militarización de sus policías, prácticamente en toda la región las FF. AA. gozan de prestigio y reconocimiento social, los ciudadanos ven a sus Ejércitos como instituciones confiables, profesionales y alejadas de la corrupción. Por ende, los gobiernos optaron por el uso de sus milicias para el tratamiento de la inseguridad, ante el desprestigio de las instituciones de seguridad pública. Pues tal como se indica en el *Gráfico 2*, Uruguay es el único país que, en 2021, mostró un mayor nivel confianza en la policía (65%) que en sus FF. AA. (59%). Por otra parte, en Chile, El Salvador y México, los niveles de confianza en sus fuerzas armadas son superiores en comparación con los de sus policías.

GRÁFICO 2 RELACIÓN ENTRE LA CONFIANZA EN LA POLICÍA Y LAS FF. AA.



Fuente: Elaboración propia con base en Latinobarómetro (2018 y 2021); se consideran los países con mayor confianza en sus policías, a México y el promedio de Latinoamérica; su relación con la confianza en sus milicias (Costa Rica no tiene Ejército).

En México, la confianza hacia sus FF. AA. prácticamente duplica el porcentaje obtenido por sus policías; en consecuencia, los gobiernos de los tres órdenes de gobierno optaron por el uso de los militares en tareas de seguridad pública, considerando que su legitimidad les permitiría un manejo óptimo de las estrategias de seguridad; soslayando que la preparación de dicha Institución no se alinea con los ideales de seguridad ciudadana actuales.

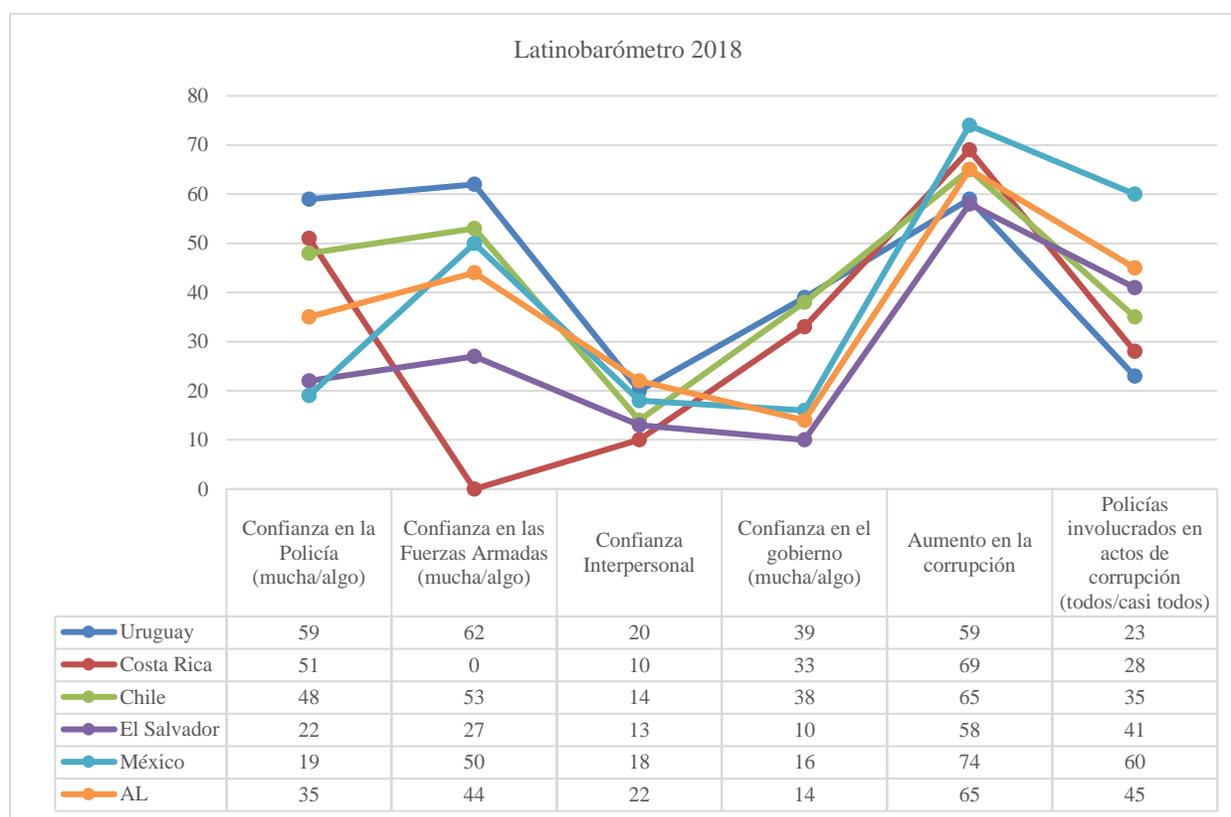
Sin embargo, en la práctica la intervención de las fuerzas armadas no aumento la eficiencia de las labores de seguridad pública, más bien significó: un sinnfín de atropellos a los DD. HH., uso irracional de la fuerza, mayores niveles de violencia, opacidad, verticalidad, centralización... características propias del ámbito castrense. Ello, debido a la inexistencia de una capacitación previa y a una equiparación, errónea, de la formación policial y militar. A pesar de ello, en el *Gráfico 3* se muestra cómo, en 2018, la ciudadanía confía más en sus Fuerzas Armadas que en sus policías. Así, en Uruguay la diferencia entre quienes confían en la milicia es de 3% más respecto a la policía, en Chile y El Salvador del 5%, y en México del 31%; salvo Costa Rica, pues recordemos que no cuentan con milicia.

Por otra parte, si hablamos de confianza hacia su gobierno, esta disminuye en todos los casos; aunque, se mantiene por encima del promedio latinoamericano (14%), excepto el caso salvadoreño (10%); tendencia que se mantiene si hablamos de *Confianza interpersonal*; no obstante, aquí todos los países están por debajo

del promedio de la región (22%). En el caso de México y El Salvador se observó menor confianza en los gobiernos que en las personas, pues existe un 16% y 18%, así como un 10% y 13% respectivamente; lo cual indica un ambiente generalizado de desconfianza.

Así mismo, se observa que en los países estudiados más del 50% de la ciudadanía percibe un aumento de la corrupción, siendo México quien presenta un mayor porcentaje (74%), colocándose como el tercer país con mayor percepción de corrupción. En este sentido, si se considera la participación de los policías en actos de corrupción, Uruguay, Costa Rica, Chile y El Salvador, se encuentra por debajo del promedio latinoamericano (45%); mientras que México supera dicho rango, con 60%.

GRÁFICO 3 LATINOBARÓMETRO 2018: CONFIANZA Y CORRUPCIÓN



Fuente: Elaboración propia con base en Latinobarómetro (2018). La posición está determinada por el nivel de confianza en la policía.

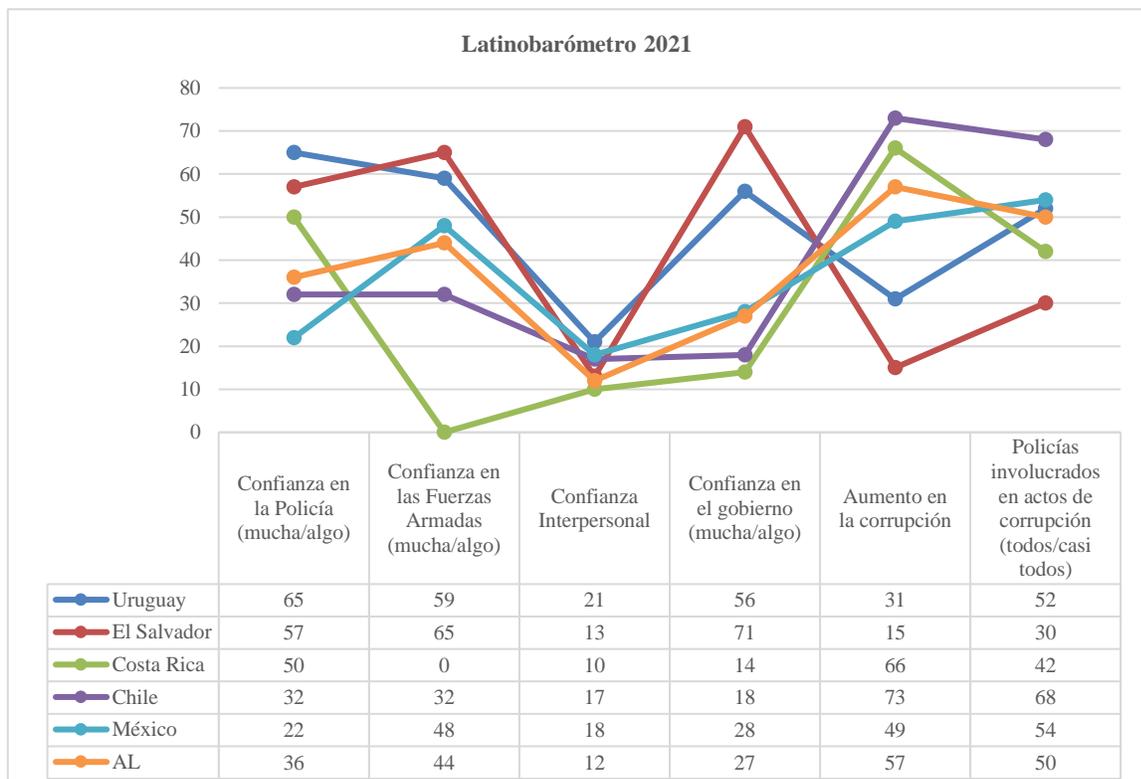
Adicionalmente, el *Gráfico 4* muestra un cambio de tendencia respecto a la confianza en las FF. AA., en 2021, solo El Salvador y México confían más en ellas que en sus policías; Uruguay confía menos (59% y 65%, respectivamente), y Chile no muestra variación entre una y otra. En relación con la confianza en sus gobiernos, El Salvador es el caso paradigmático, puesto que, en 2018 se encontraba en la posición 17, pasando a la primera posición con 71%; lo mismo ocurre en México, que de la decimotercera posición (16%) paso al quinto lugar (28%); los demás países bajaron en el ranking.

En relación con la *confianza interpersonal*, Uruguay se mantiene en primer lugar, con 21%, subiendo un punto porcentual respecto al periodo anterior. México se ubica en la segunda posición, pero mantiene el 18%; Chile en tercer lugar con 17%; El Salvador en octavo lugar y Costa Rica en la décimo tercera; los dos últimos manteniendo sus niveles de confianza con 13% y 10%, respectivamente.

En términos de corrupción los niveles bajaron en Uruguay (31%) pasando de la décimo tercera posición a la décimo séptima; El Salvador (15%) de la décimo catorce, paso a la décimo octava, y México que de la tercera casilla paso a la décimo cuarta, quedando con un 49%; mientras que en Chile se vio un aumento drástico, pues de estar en el noveno lugar paso al tercero, presentando un 73%; desplazando a México y colocándose como el país más corrupto. En tanto Costa Rica, aunque disminuyo tres puntos porcentuales, subió un lugar, quedando en la sexta casilla.

Ahora bien, en torno a los *policías involucrados en actos de corrupción*, Uruguay (52%) mostro un aumento de más del cien por ciento, dejando el lugar 18 y colocándose en la séptima posición; Chile (68%) de estar en la casilla 15 subió hasta el segundo lugar; Costa Rica (42%) escalo dos posiciones quedando en la número 14; mientras que El Salvador (30%) bajo ocho posiciones, quedando en la casilla 18; y México (54%) dejo el segundo lugar colocándose en la sexta posición del ranking latinoamericano.

GRÁFICO 4 LATINOBARÓMETRO 2021: CONFIANZA Y CORRUPCIÓN



Fuente: Elaboración propia con base en Latinobarómetro (2021). La posición está determinada por el nivel de confianza en la policía.

Por otro lado, al considerar el indicador de *Confianza en la policía*, se identificaron las cuatro instituciones de seguridad pública mejor evaluadas por su ciudadanía: Uruguay, El Salvador, Costa Rica y Chile. Entre otros hallazgos importantes destacan que, en 2018 los países que ocupaban las primeras tres posiciones en materia de *Confianza en la policía* fueron: Uruguay (59%), Costa Rica (51%) y Chile (48%), mientras que México se encontraba en la posición decimosexta con 19%, solo por encima de Venezuela y Panamá, quienes presentaban doce y cero por ciento, respectivamente. Ya para 2021, se muestran un par de modificaciones, si bien Uruguay continúa en el primer sitio con 65%, aumento un seis por ciento respecto a 2018; Costa Rica, bajo una casilla, pasando de la segunda a la tercera posición con 50% (disminuyendo un 1%).

Los casos paradigmáticos en materia de *confianza ciudadana* son El Salvador, que de estar en la posición decimocuarta en 2018 (22%) pasó al segundo lugar (57%), con un aumento de treinta y cinco puntos porcentuales; por otra parte, Chile de encontrarse en el tercer lugar en 2018, pasó a la posición novena en 2021, con una disminución de dieciséis puntos porcentuales, quedando en 32%. Cabe destacar que, México aumento tres por ciento en este periodo, quedando en 22%; sin embargo, bajo una posición colocándose en el número diecisiete solo por encima de Venezuela, quien presento 13%.

Por lo anterior, es preciso estudiar los modelos policiales latinoamericanos, a fin de observar, qué se ha implementado, y qué se ha dejado de hacer para aumentar el éxito de las estrategias de seguridad ciudadana; permitiendo mayor legitimidad, profesionalización, dignificación, protección y eficiencia de las instituciones de seguridad pública. En este sentido, el método comparado propuesto facilitará la identificación de las mejores prácticas en esta materia y, con ello, estar en condiciones de proponer un MPM que permita un tratamiento óptimo de los problemas de violencia, dentro y fuera de las instituciones policiales.

3.1. Uruguay

En Uruguay, el estudio de la Policía, según Duffau (2018) se caracteriza por: el análisis realizado por funcionarios, en servicio o en retiro, de las propias instituciones de seguridad; carente de perspectiva social y política, ante la falta de investigaciones realizadas por actores ajenos a dichas instituciones. En consecuencia, se basan en una visión: canónica, honorífica, moralista y nacionalista. Perspectiva que se fortalece con el proceso de construcción histórico uruguayo, en donde muchos de sus héroes (como José Artigas) eran parte del cuerpo policial.

Aunado a la falta de análisis académico de la policía uruguaya, para dicho autor, se suma el constante cuestionamiento de su eficiencia y legitimidad, al menos desde hace cuatro décadas, debido a la crisis de seguridad pública que se vive en dicho país. Paradójicamente, parecería que cuenta con el modelo policial

latinoamericano más exitoso, si consideramos que presenta los niveles más altos de confianza ciudadana en Latam. Por ende, es preciso conocer cómo es su modelo policial.

La policía de Uruguay surgió en 1829 y tiene un carácter nacional. En 1926, inició un proyecto de reorganización policial que incluía generar diagnósticos del estado de la institución, incluyendo los recursos humanos, económicos y tecnológicos, así como una propuesta de transformación (jurídica, ingreso, armamento, tecnología, ingreso, capacitación). En 1943, se creó el Instituto de Enseñanza Profesional, posteriormente denominada “Escuela Nacional de Policía” (1971), cuyo modelo ha variado conforme al concepto de seguridad y del gobierno en turno (Timote, 2017).

“En 1985 comenzó a instrumentarse la centralización de las comunicaciones policiales a través del Departamento de Informaciones de la Dirección de Seguridad” (SGSP y UNODC, 2020, pág. 08), iniciando el registro, sistematización y evaluación de información policial; permitiendo la identificación de: efectos, relaciones, causalidades, *modus operandi* de grupos criminales y delitos; a fin de pronosticar y planificar operaciones especiales, y emitir consolidados de información, gracias a la centralización y compartimentación de información. Para ello, se unificaron los procedimientos de: obtención y compartición de información, gestión de bases de datos, controles de calidad y mecanismos de georreferenciación.

Esta institución se inspiró en policías modernas como: “la Prefectura de Policía de París, la Policía de Buenos Aires y Scotland Yard [de Estados Unidos de Norteamérica] de los cuales se tomaron los principios técnicos, estratégicos, dogmáticos y doctrinarios” (Duffau, 2018, pág. 136); sin embargo, se omitió una implementación, difusión y apropiación adecuada en los contextos locales. También, se creó un Organismo nombrado Inspección de Escuelas y Cursos en 1971. En 1986, se aprobó el Decreto 703 Estatuto Docente, que regulaba a la carrera docente policial, dando preferencia a quienes contaban con títulos profesionales, conocimientos técnicos y prácticos policiales, así como en Centros de formación educativa del ámbito civil. En este sentido, se planteó la necesidad de alinear los servicios policiales con las necesidades de la sociedad, enfatizando en la capacitación; se consideraron formalizar la carrera policial, mediante una institución educativa que permitiera la formación, el ascenso y la especialización de los policías. Por lo tanto, en 2001 se estableció un convenio, entre la Universidad de la República y la Escuela Nacional de Policía, para fortalecer la capacitación en el área jurídica, a través de becas, cursos, seminarios y asesoramiento técnico. Además, en 2012 se crearon el Instituto de Posgrado Universitario y Estudios Superiores y otros Institutos educativos, que brindaban capacitación, especialidades, posgrados, diplomados y maestrías (Timote, 2017); así mismo, establecían convenios con instituciones, públicas y privadas, tanto nacionales como internacionales. Iniciando un proceso de profesionalización constante de las instituciones de seguridad, en donde la generación de información e inteligencia policial, y la proximidad social serían elementos indispensables.

3.1.1. Modelo Policial

Calandrón *et al.* (2020) señala que: “Uruguay posee una de las tasas de cantidad de policía por habitantes más altas del mundo: un efectivo cada 144 habitantes. De los 30 000 funcionarios, cerca de 22 000 se dedican a labores estrictamente policiales” (pág. 176); colocándose por encima del promedio latinoamericano y europeo. Dichos efectivos se dividen en tareas administrativas y operativas. Están organizados por Jefaturas, ubicadas en los diecinueve Departamentos del país. Entre sus principales funciones están: mantener el orden público, la prevención de delitos y ser auxiliar de la justicia; asimismo, apoya en el control e investigación de delitos e incendios, vigilancia de vías de comunicación y en la custodia de personas privadas de la libertad.

Existen tres niveles de formación policial: “a) Formación de aspirantes, clases y ascensos, b) formación de oficialidad con base en el curso de cadetes y c) preparación de funcionarios superiores” (Timote, 2017, pág. 408). Para ingresar a la Formación inicial necesitan, como mínimo instrucción académica de secundaria; comprende una duración de dos años de internamiento, durante el cual recibirán un pago mensual, alojamiento y alimentación. Se priorizarán labores de campo, prevención y represión de delitos; así como la exposición y respuesta del estudiante a situaciones extremas (incluye prácticas policiales en las Comisarias). Para ingresar a la formación de oficiales se tendrá que contar con instrucción mínima de bachillerato y tiene una duración de tres años; podrán obtener un título de licenciatura en seguridad pública. La policía se organiza en cinco escalafones: en primer lugar, el policía ejecutivo, quien realiza las principales funciones operativas, en este nivel se consideran dos categorías -personal subalterno y cuerpo de oficiales-; en segundo lugar, el personal de apoyo, nivel que contempla cuatro categorías -policía administrativa, técnica, especializada y de servicio- (Timote, 2017). Dicha diferenciación busca crear un cuerpo policial civil y profesional. Para avanzar en este escalafón, durante la carrera se llevan a cabo cursos y exámenes; pero, no solo obtendrán el ascenso quienes obtengan los puntajes más altos, sino que, igualmente, cumplan los criterios de mayor antigüedad, así como su lugar en una lista de prelación.

Sin duda la estructura, el tamaño y la percepción de la policía uruguaya se encuentra por encima de sus homólogos latinoamericanos; sin embargo, para Timote (2017) aún se requiere elevar la jerarquía social del policía, dotándole de mayores estímulos, cultura y aptitudes técnicas. Necesita incluir aportes científicos al campo policial; por ejemplo, un laboratorio científico de investigación criminal que permita dar seguimiento a delincuentes, por medio del “análisis de monedas falsas, servicios fotográficos, análisis de polvos metálicos, tintas, drogas, tierras, barros, reactivos para análisis de manchas, análisis de origen de la sangre, impresiones, etc.” (Gómez 1926 citado en Timote, 2017, pág. 406); así como un enfoque multidisciplinar.

A pesar de los avances en la formación policial en Uruguay, Duffau (2018) expone que: existen algunos grupos que defienden la militarización de la seguridad pública, demandando más actividades de represión, de control del delito y de vigilancia de la población. Visión que soslaya la importancia de la proximidad social, del uso de inteligencia policial, de la generación de vínculos sociales y políticos transversales; dando un lugar secundario a las tareas de carácter comunal.

Como reacción a los ataques en contra de la construcción de una policía civil, eficiente y profesional, en 2005, se creó el primer sindicato policial denominado *Sindicato Único de Policías de Uruguay* y en 2009, la *Unión de Sindicatos Policiales del Uruguay* (Calandrón *et al.*, 2020); posteriormente, aparecieron otras organizaciones similares, a raíz de diversas huelgas policiales que buscaban mejoras salariales y otras prestaciones. A pesar de que la legislación prohíba la sindicalización, en 2015 lograron obtener el apoyo político para eliminar dicha restricción, aunque, elementos como el derecho a la huelga y movilización continúan restringidos, particularmente con el uso de armas y uniformes, y la afectación de los lugares de trabajo.

No obstante, en 2017, solo el 35 por ciento de los policías uruguayos se encontraban sindicalizados; a pesar de que el Sindicato les proporcionaba: asesoría legal gratuita en los ámbitos laboral, penal y administrativo; acompañamiento emocional en situaciones traumáticas, tanto para el personal policial como para sus familias; entrega de comida, medicamentos; asistencia médica y apoyo en equipo para la atención de enfermedades; servicios financieros (tarjetas de crédito, descuentos en algunos comercios). Además, difunde y concientizan la situación del sector policial, a través de los medios de comunicación (Calandrón *et al.*, 2020).

Por otra parte, en 1998 el gobierno de Uruguay, gracias al financiamiento de BID y con la asistencia técnica del PNUD, implementó el *Programa de Seguridad Ciudadana*, posteriormente denominado *Programa Integral de Seguridad Ciudadana*, cuya novedad sería: tratar al delito desde “un enfoque epidemiológico con una intervención basada en tres ejes: medidas integrales, medidas preventivas y medidas de control” (SGSP y UNODC, 2020, pág. 11). Para lograrlo se dividía en subprogramas, por ejemplo, uno de ellos (el “A”) indicaba la relevancia del tratamiento de la información en el fortalecimiento policial, por ende, se creó el *Sistema de Gestión Policial* (SGP), desarrollado e implementado tanto por policías como por estudiantes universitarios, permitiendo establecer estrategias de seguridad que reconocían la multicausalidad del delito.

Posteriormente, entre los años 2008 y 2011, el SGP se transformó en el Sistema de Gestión de Seguridad Pública (SGSP) continuando con la sistematización de los registros delictivos; centralizando las bases de datos, que antes se dividían por departamentos; por consiguiente, se logró tener mapas digitales de calor,

georreferenciando domicilios y hechos delictivos; permitiendo estrategias de despliegue territorial y de acciones preventivas. Además, se insertó el uso de dispositivos móviles y tabletas; así como de sitios web (Sistema de Denuncia en Línea), que permitían la denuncia en línea, en donde se podía obtener una copia y constancia para darle seguimiento y/o realizar los trámites correspondientes; implementando la interoperabilidad, mediante el uso de líneas telefónicas gratuitas, como el “0800-Abigeato, el 911” y el seguimiento al monitoreo de tobilleras (en infractores de violencia domestica). También, es posible contar con información de sistemas policiales internacionales, como el caso del Mercosur, Interpol, por mencionar algunos. Aunque, aparecieron algunos retos, como la falta de internet en algunas zonas y la capacitación del personal -se requerían dos meses- en la materia (SGSP y UNODC, 2020).

3.1.2. Retos

Existe una desvinculación entre el mundo académico y el estudio de las policías uruguayas; este último se ha limitado a escritos realizados por funcionarios de instituciones de seguridad pública, caracterizados por una visión canónica, honorífica y moralista. Por lo tanto, es preciso generar investigaciones que no provengan del propio ámbito policial, a fin de enriquecer la comprensión de estas dependencias y, con ello, proponer modelos policiales más eficientes. Evitando un análisis asilado del policía, pues esta, como cualquier institución, se entrelaza con distintos elementos, como son: su contexto, los actores que interactúan con ella y las formas en que se relaciona, así como los medios con los que responde ante amenazas externas.

En este sentido, la formación de las instituciones policiales de Uruguay está permeada por un constante conflicto de proyectos políticos, pues Duffau (2018) afirma que: “todos los jefes políticos y de policía que se sucedieron a lo largo del siglo XIX resultaron convocados por las autoridades centrales, a las cuales respondieron por afinidad política o confianza personal” (pág. 137). De tal forma, que la policía no es tan solo un actor dedicado al combate del delito, sino más bien, es parte fundamental en el sistema político.

Situación que género, según Calandrón *et al.* (2020), una gran desprotección institucional hacia los policías. Por ejemplo, tienen un salario menor y jornadas laborales mayores, en comparación con otros puestos de la Administración Pública (AP); han aumentado los despidos injustificados, las formas discrecionales de aplicación de sanciones y la falta de acompañamiento emocional, derivado de situaciones traumáticas. Generando problemas de desempeño y salud.

Como respuesta, en marzo de 2015, los sindicatos a través de una publicación en el periódico *El País* señalaron la insuficiencia salarial, las precarias condiciones laborales, así como la necesidad del *multiempleo* (citado en Calandrón *et al.*, 2020), ya que, el policía tiene que invertir en la compra de sus uniformes, pues no recibe protección para condiciones climáticas adversas, como el frío y la lluvia; no

cuenta con acceso a la vivienda, ni pagos de horas extras, como el pago por nocturnidad (20 por ciento extra del salario) que si reciben otros empleados de la AP.

Finalmente, hay quienes sugieren “la aplicación de penas *más firmes* a quienes matan policías y el otorgamiento de mayores posibilidades de uso de la fuerza para los/as funcionarios/as que actúan en la calle” (Calandrón *et al.*, 2020, pág. 190); en principio, parecería ser necesario ante la pérdida de legitimidad y respeto en las instituciones de seguridad pública; sin embargo, a la postre se podría caer en un estado de *mano dura*, en donde no habría cabida al dialogo, pues se generan espacios de miedo y no de confianza. Por ende, antes de aumentar penas o permitir el mayor uso de la fuerza, se debe priorizar la generación de inteligencia policial y de proximidad social; permitiendo una relación de confianza entre comunidad y policía, pues solo así se consolidará un modelo policial eficiente.

3.2. El Salvador

El salvador es uno de los países más violentos del mundo, que ha optado por mantener a las FF. AA. en las tareas de seguridad pública *so* pretexto de no contar con instituciones policiales eficientes. Aunado a ello, “la profesionalización policial ha sido un concepto poco abordado hasta hace relativamente poco tiempo” (Bonilla y Ríos, 2021, pág. 132). Además, según Martin (1992) dicho concepto es ambiguo, pues “no existe *un acuerdo previo sobre si la policía es realmente una profesión, una ocupación o una institución del Estado más o menos funcionalizada*” (citado en Bonilla y Ríos, 2021, pág. 133); con lo cual, no existe una institución ni profesional ni legítima; ya que, ante la falta de un modelo eficiente “las relaciones entre la policía y la comunidad son tensas en muchos países, independientemente de su nivel de desarrollo” (Nilsson, 2023, pág. 1).

De tal forma, que son limitados los modelos y estrategias policiales exitosos, y, de existir, en su mayoría se ubican en “en países con niveles de desarrollo más altos, y siempre muestran retrocesos a la par de los avances” (Nilsson, 2023, pág. 5). Por ende, este autor señala que las reformas destinadas a fortalecer el ámbito policial tendrán que considerar el aumento de la capacidad policial, así como de su legitimidad y su relación con la ciudadanía, a fin de mejorar la seguridad. Situación, que al menos en El Salvador, se consideró desde enero de 1992 con el *Acuerdo de Paz de Chapultepec*; tras más de una década de conflictos armados, en donde el gobierno salvadoreño y la guerrilla del Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional (FMLN), buscaba la democratización del país, la transformación de sus FF. AA. y la reestructuración de las instituciones de seguridad pública, buscando la creación de una Policía Nacional Civil (PNC) y de una Academia Nacional de Seguridad Pública -ANSP- (Bonilla y Ríos, 2021).

Para Baltazar (2019) la implementación del servicio profesional de carrera de la PNC de El Salvador, cuya naturaleza sería de carácter civil y que en 1991, mediante los *Acuerdos de Nueva York y de Chapultepec*, se estipulaba la disolución de instituciones militares dedicadas a la seguridad pública; no obstante, se

mantuvieron desde un inicio estructuras militares que se negaban a dejar el poder, antes bien, colocaban a su personal en posiciones clave de la nueva institución policial; dicho autor identificó cuatro categorías analíticas en El Salvador, que permitirán una mayor comprensión y diseño del modelo policial que se requiere:

- 1) La inseguridad y la violencia como problemática regional,
- 2) El proceso de privatización de la seguridad pública,
- 3) La militarización de la función policial y,
- 4) La implementación deficiente de los mecanismos de profesionalización y carrera policial.

Así, inicio la transformación de las instituciones policiales salvadoreñas, en donde su profesionalización “pasa por la mejora de las condiciones laborales del personal policial y el desarrollo de modelos de intervención ajenos al militarismo y la punición” (Baltazar, 2019, pág. 29), en donde se pretendía acercarlo a visiones de carácter civil, aumentando la transparencia y su profesionalización; así como un uso más racional de los recursos e información, a través de diagnósticos que permitieran tomar decisiones de forma descentralizada y en concordancia con las necesidades inmediatas del contexto en el cual se está interviniendo.

Pues si bien, como argumenta Nilsson (2023), no existe un modelo policial único, ya que, depende del momento y lugar en el cual se implementara, hay algunos modelos que han demostrado ser exitosos, como son el caso de la policía democrática, la comunitaria o la orientada a la comunidad; en donde la generación de inteligencia y el enfoque de solución de problemas les es común; pues están acompañados en una visión transformadora de los valores, cultura, políticas y prácticas policiales, así como sociales.

3.2.1. Modelo Policial

Para Nilsson (2023) en occidente una policía democrática debe ser profesional, responsable y centrada en las personas, plural, que incluya el uso de información y de la alta tecnología, el respeto a los DD. HH., alejada del control militar y partidista y del uso excesivo de la fuerza; que pasa por una reforma transversal. Por ende, para dicho autor, el modelo a seguir sería el de la Policía Orientada a la Comunidad (COP, *community-oriented policing*); un cambio de enfoque que desde 1980 ha ganado fuerza, alejando a la policía del enfoque reactivo-autoritario, para ser proactiva, relacionándose y colaborando con las comunidades, contemplando sus necesidades en materia de seguridad y la importancia de la aportación del ámbito civil y del apoyo de organismos internacionales.

Por consiguiente, para autores como Bonilla y Ríos (2021) algunos elementos indispensables para el modelo policial que requiere El Salvador son: definir las habilidades, capacidades y conocimientos que requiere el perfil policial, características alineadas con la fenomenología criminal, el marco jurídico interno, el contexto en el cual se desarrollara; establecer alianzas con el sector académico; implementar un periodo

formativo, que va desde los seis meses, para los agentes, y de un año, para quienes buscan ser oficiales; formación policial acompañada de mecanismos de ascenso y promoción claros y públicos, que permitan garantizar la equidad y transparencia en dichos procesos; además, de incluir la participación de instructores y docentes especializados, sean parte de la institución o del ámbito civil; asimismo, es necesario considerar un régimen laboral que dé certidumbre al futuro del policía, que le permita acceder a un salario justo; sistemas de jubilación (acceder al cien por ciento por retiro o incapacidad); seguro médico y de vida; becas; fondos de ahorro; viáticos; licencias; uniformes; entre otras prestaciones. A fin de elevar la dignificación del trabajo policial, aumentando el nivel de compromiso e interiorización institucional, la profesionalización, la rendición de cuentas y disminuyendo el riesgo de corrupción.

Este nuevo modelo policial salvadoreño inicio en 1991, mediante los Acuerdos de Ginebra y de México, que propiciaron la separación de funciones de defensa, de soberanía nacional y de seguridad pública, permitiendo la creación de la Policía Nacional Civil salvadoreña, así como la ANSP para formar a dicha policía, con la participación de observadores internacionales de las Naciones Unidas. Proceso empañado por la injerencia de sus FF. AA., así como de algunos sectores sociales, que pretendían mantener a los militares en labores de seguridad pública y que, a la postre, lograron insertarse en las nuevas instituciones policiales. Ejemplo de ello es “el nombramiento de Peña Durán al frente de la policía en junio de 1993 y la incorporación de la Unidad Ejecutiva Antinarco tráfico y la Comisión de Investigación de Hechos Delictivos” (Guzmán, 2016, pág. 313), quienes provenían de la milicia; a ello se agrega la existencia de “la debilidad del liderazgo civil, el cual no fue garantía para que la reforma policial fuese conducida tal y como se esperaba en los acuerdos de paz” (*Ibidem*, pág. 313).

La implementación de este nuevo Modelo policial significo diversos cambios administrativos y operativos (Rodríguez, 2017), como la creación de la Inspectoría General de la PNC, destinada a vigilar y controlar lo relativo a los DD. HH., quien identifico problemas de maltrato y arbitrariedad en el respeto a los Derechos Humanos, procedimientos policiales y desconocimiento de la normatividad. También, se creó la División de Talento Humano que a través del Centro de Formación y Capacitación Institucional y de la ANSP se dan a la tarea de investigar las necesidades de formación y capacitación especializada, generar diagnósticos y proponer estrategias de intervención policial; una Unidad de Policía Comunitaria destinada a difundir y dar seguimiento a la nueva filosofía policial, basada en la comunicación constante con la población; una Unidad de Gestión Formativa que gestiona becas para las áreas administrativas (no incluye posgrados), como cursos de inglés y francés, que en muchas ocasiones son impartidos por estudiantes de servicio social universitario, así como cursos de actualización laboral, normativos, entre otros.

También, se creó un mecanismo denominado Consejo Académico de la ANSP quien revisa y aprueba “los programas de formación inicial, actualización, especialización y ascensos. Esta instancia, está conformada

por distintos actores entre académicos, miembros de la corporación policial y de la sociedad en general” (Rodríguez, 2017, pág. 345); así como un “Centro de Formación Profesional, instancia encargada de preparar los cursos de actualización y especialización de los agentes de la PNC. Esta estructura coordina directamente con el Departamento de Actualización y Especialización de la Academia” (*Ibidem*, pág. 348); proceso realizado anualmente, iniciado con un diagnóstico en el cual participa la ANSP.

Dichos cambios, requieren el acompañamiento de modificaciones al interior de las instituciones y del Estado, pues tal como lo argumenta Nilsson (2023): se requieren reformas que incluyan el aumento del presupuesto en seguridad, necesario para elevar el número de efectivos y sus respectivos salarios; además, de un gobierno fuerte con cierto nivel de centralización que permita el combate a la corrupción y la inclusión de la participación social en las estrategias de seguridad ciudadana; y mecanismos de supervisión y rendición de cuentas. Paralelamente, el éxito de estas reformas debe acompañarse de prácticas exitosas a nivel internacional, tal como se observa en el *Cuadro 13*, mismas que fueron contempladas en el modelo policial de El Salvador.

CUADRO 13 PRÁCTICAS INTERNACIONALES ADOPTADAS POR EL SALVADOR

País	Caso de éxito
Singapur	Puestos policiales en los vecindarios. Visitas domiciliarias de forma periódica. Se conto con el apoyo de la elite política y aprobación local.
Timor Oriental	Consejos Comunitarios en las comunidades. Policía mediadora (conflictos comunales y defensora del pueblo ante el Estado).
Japón	Sistema <i>Koban</i> , mayor presencia en el territorio, así como centros policiales abiertos en todo momento.
Sierra Leona	Mejorar la infraestructura, capacitación y salarios policiales. Mejorar la relación entre el Policía y la comunidad. Comités (Policías y trabajadores).
Irlanda del Norte	Mejoras en el régimen policial. Oficina de quejas independiente. Acuerdos políticos. Justicia Procesal. Interacción cotidiana entre autoridad y ciudadanía.

Fuente: Elaboración propia con base en Nilsson (2023).

Tal como se indica en el *Cuadro 13*, en el mundo, los modelos policiales más exitosos tienden a incluir mecanismos de participación social en las tareas de seguridad ciudadana, con lo cual, se facilita la obtención de información, la identificación de problemas de inseguridad y la implementación de estrategias policiales. Así mismo, buscan la formación de alianzas con la clase política para el mejoramiento del régimen policial. Características que cualquier propuesta de reforma o modelo policial debe incluir.

Por otra parte, el modelo planteado en El Salvador, particularmente la formación de la Policía Nacional Civil, a decir de Rodríguez (2017) tiene dos significados: en primer lugar, se busca mejorar las habilidades

del policía; en segundo lugar, se pretende crear una institución autónoma que respete los DD. HH., con base en la conciencia cívica, responsabilidad y al margen de la militarización. Sustentada en una formación policial básica (11 meses, 08 de ellos son de preparación teórico-práctica en la ANSP y 03 de prácticas integrales en la PNC), así como cursos o capacitaciones de ascensos (evaluación y promoción), de especialización (determinados por las necesidades del servicio, en donde se requiera una profundización mediante expertos) y de actualización (aumentar los conocimientos y capacidades policiales en áreas y materias que han sido modificadas o han evolucionado).

Sin embargo, siguiendo el planteamiento anterior, a pesar de la existencia de distintas capacitaciones, estas no se ajustan a la realidad que vive el país en cuestión, ya que, aún están desactualizados. Es decir, las necesidades que requieren atención inmediata no están incluidas en la curricular de la formación inicial del policía; por ende, “una hipótesis que se desprende de este planteamiento, es que la formación que actualmente recibe la Policía, no reditúa la inversión de tiempo y recursos que se destinan en lo específico de la función policial” (Rodríguez, 2017, pág. 364). En consecuencia, es indispensable que los programas de formación se actualicen de forma oportuna, incluyendo los retos de inseguridad a los cuales se enfrentan las instituciones de seguridad pública, proveyéndolos de información, técnicas, herramientas, estrategias y equipamiento necesario para aumentar su eficiencia.

3.2.2. Retos

Para Nilsson (2023) las reformas policiales buscan aumentar la eficiencia, responsabilidad y captación de necesidades sociales del policía, a través de una gobernanza democrática; para ello, requiere mejorar las capacidades policiales mediante la capacitación constante, cambios organizacionales, estructurales y de gestión que permitan al Policía interactuar con los diversos actores interesados en la seguridad ciudadana: FF. AA., gobierno, tribunales, parlamento, actores no estatales, sociedad civil, medios de comunicación, academia. Mientras que para Rodríguez (2017) se debe contemplar la descentralización en la toma de decisiones, evitando prácticas autoritarias y militares; así como identificar el perfil policial que se requiere y captar a personal con vocación de servicio, pues tal como se observa en un estudio realizado por la ANSP en 2014, existen al menos:

2 retos a la formación policial: Por una parte, el formar sensibilidad hacia el servicio policial conforme al nuevo modelo de Policía comunitaria, que está bastante alejada de la percepción que la ciudadanía tiene de lo que debe ser un policía. Por otro, la necesidad de seleccionar a aspirantes que muestren las mejores actitudes y habilidades para ser parte de la corporación policial. (Rodríguez, 2017, pág. 336)

Además, se habla del surgimiento de nuevas formas de delitos y grupos criminales; así como de diversos intentos por incluir a capacitadores internacionales y locales, quienes no comparte un mismo contexto, generándose desconfianza mutua. Por lo tanto, no se da una apropiación de la reforma policial a nivel local, existiendo reticencia, falta de financiación, bajos niveles de confianza ciudadana. Por consiguiente, la visión

policía considera que los modelos comunitarios limitan su capacidad de operación, pues son “suaves”; además, dichos modelos fluyen unidireccionalmente (de la comunidad a la policía) y son usados por el gobierno como mecanismos de control y vigilancia; no existe en muchas ocasiones apoyo de los gobiernos locales (Nilsson, 2023). Mientras que, si se trata de DD. HH., estos son vistos como un estorbo para la operatividad, dado que existe un desconocimiento de la normatividad y técnicas en la materia (Rodríguez, 2017).

Otros retos, identificados por Bonilla y Ríos (2021) son: las presiones de algunos sectores del gobierno y de la sociedad que procuraron mantener el poder militar en los nuevos cuerpos policiales. Generando confusión respecto a las nuevas funciones, pues si bien se buscaban una institución de carácter civil, en el fondo se actuaba bajo una filosofía militar; pues en la práctica no existía separación organizativa y operativa entre la policía y las FF. AA., instituciones que superponían tareas. Situación que, para el caso salvadoreño, se intensificó en 2009 gracias al incremento del gasto militar y su mayor incorporación en tareas de seguridad pública: custodia de escuelas y centros penitenciarios, puntos fronterizos, transporte colectivo, combate al narcotráfico, tráfico ilegal de personas entre otros (Bonilla y Ríos, 2021). El punto álgido fue la designación de militares en puestos de mando policial (ministros de Seguridad Pública y directores de Policía), situación que finalmente se eliminó por medio de acciones de inconstitucionalidad (*Ibidem*, pág. 149).

La cuestión, es que la inclusión de las fuerzas armadas no se ha traducido en la disminución de la violencia, pues tal como se registró en algunas reuniones de la PNC, en donde la comunidad demanda mayor presencia policial en las escuelas, capacitación para la niñez, diagnósticos, coordinación con otras instituciones, tareas preventivas, como patrullajes, y más reuniones con líderes de la comunidad, culturales y religiosos (Rodríguez, 2017). Aunado a ello, se observa dos necesidades de atención urgente: Fortalecer la instrucción académica y operativa de los efectivos de seguridad, particularmente en la investigación de delitos. Así como superar el “carácter precario bajo el que se han desarrollado las prácticas policiales, lastradas por la carencia de equipos, materiales e infraestructura, además de su poca aplicabilidad” (Bonilla y Ríos, 2021, pág. 145).

Si bien, para Nilsson (2023) la reforma policial en El Salvador ha permitido la contratación de nuevos oficiales y la separación de algunos militares, creando una policía mixta, entre antiguos y nuevos policías, basada en la rigurosa investigación de antecedentes, a fin de evitar la filtración del crimen organizado; también ha permitido la transferencia de unidades militares, una falta de separación clara entre las funciones policiales y militares, un sistema judicial sin reformarse, y la falta de procesamiento judicial en materia de DD. HH. No obstante, si hablamos de la formación policial, se ha logrado permear la visión de la Policía comunitaria, insertando mayor respeto a los Derechos Humanos, así como una mayor presencia en los

espacios públicos (escuelas, unidades de salud, traslado de pacientes, entre otras), permitiendo mayor cercanía con la ciudadanía; reconociendo “la importancia de establecer buenas relaciones con la comunidad, trabajar por ganarse su confianza y apoyarse en la ciudadanía y en la institucionalidad local para mejorar el clima de seguridad en una determinada zona” (Rodríguez, 2017, pág. 394).

Ciertamente, los retos de la seguridad pública en El Salvador sobrepasan la existencia o no de una policía civil profesional, pues ya desde 1990, si bien existía un sistema de seguridad pública militarizado, en donde el control de la población era una de sus características principales, también existían un sistema político autoritario y corrupto. Por ende, se requirió la participación de la Organización de las Naciones Unidas, así como de la influencia económica e ideológica de los Estados Unidos de Norteamérica, particularmente con especialistas en la materia. Actores que se enfrentaron principalmente con la problemática de identificar y diseñar el tipo de policía que se pretendía formar; así como la necesidad urgente de crear o mantener a los cuerpos de seguridad salvadoreños y cómo enfrentar dicha transición; sin olvidar el proceso político más que técnico-policial que ello suponía (Guzmán, 2016).

Por ende, “es necesario aprovechar los convenios y las relaciones interinstitucionales que tanto la ANSP como la PNC tienen con otras instituciones del Estado para desarrollar procesos de formación especializados tanto para formadores como para policías” (Rodríguez, 2017, pág. 396), mientras que para Bonilla y Ríos (2021) no se debe dar preferencia a las metas cuantitativas sobre las cualitativas en la formación policial, derivado de la premura por el reemplazo de policías viejas o por los índices de violencia; más bien, se debe dar preeminencia a la especialización, a la capacitación en temas teóricos sin menos cado de los temas prácticos, así como considerar materias humanistas y politológicas, incluir la equidad de género y la diferenciación de funciones, acercándose más a la visión de la policía comunitaria y de respeto a los Derechos Humanos, dándose un alejamiento de la militarización.

3.3. Costa Rica

Desde la década de los ochenta, las mediciones de delincuencia y la percepción de inseguridad han aumentado en Costa Rica; no obstante, comparativamente, es menor respecto a sus similares en Latam (Eijkman, 2007 y Sánchez, 2017). Situación que se ha mantenido en los últimos años, y que ha demandado políticas públicas caracterizadas por la inclusión de acciones de prevención del delito (Sánchez, 2017); mediante la reforma de las instituciones policiales, particularmente con el surgimiento de la Ley General de la Policía en 1994, que a la postre se denominaría Ley de Fortalecimiento de la Policía Civilista (en 2001); dicha legislación buscaba, entre otras cosas, la profesionalización e instauración de la Carrera Policial y mantener la subordinación de dicha institución al poder civil (Matul y Dinarte, 2005). Con la promulgación de dicha Ley aumentó la capacitación policial, mediante una reforma curricular, así como las

posibilidades de ascenso y las condiciones laborales, aunado a una definición de su doctrina policial (Moya, 2012).

Los cambios legislativos continuaron durante el periodo de 1994 y 1998, mismos que se enfocaban en resolver diversos problemas que enfrentaba la institución policial: capacitación, profesionalización, definición de funciones, misión, doctrina, salarios, etc. (Matul y Dinarte, 2005); sin olvidar la protección de los derechos de los policías y la inclusión de la participación de la comunidad en tareas de seguridad pública. Contexto que alcanzó su punto álgido con la conclusión del primer Curso Básico Policial en la Escuela Nacional de Policía, en 1995; pues, ello supuso la implementación de la Carrera Policial; dado que, en dicho recinto no solo se brindaba capacitación básica a quienes aspiraban a formar parte de la policía, sino también, se les brinda cursos de especialización; buscando modernizar la educación policial, con base en la proximidad, la seguridad ciudadana y comercial; así como la firma de convenios de capacitación con otras instituciones; entre otras acciones que fortalecen de forma integral a la policía costarricense (*Ibidem*, pág. 11).

Es de suma importancia mencionar que Costa Rica, a diferencia de la mayoría de los países de la región, no recurrió a las FF. AA. para la intervención en problemas de seguridad internos, más bien, decidió invertir en: gasto social, robustecer a las instituciones democráticas y mantener al mínimo la profesionalización y especialización policial, a fin de evitar que se transformara en una amenaza para la vida democrática costarricense (Matul y Dinarte, 2005). Así mismo, optó por el desarme unilateral, fortalecer los principios democráticos, y aprovechar los mecanismos de seguridad cooperativa en la región. De tal manera que, en diciembre de 2023, conmemoró 75 años de la abolición de su Ejército, convirtiéndose en uno de los 25 países alrededor del mundo que no cuentan con milicia; decidiendo ser parte del Sistema Regional de Seguridad para la defensa de su soberanía, mediante su adhesión a la Organización de Estados Americanos (OEA) y al Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca (TIAR). Dicho suceso se derivado de un desgaste fiscal y financiero por disputas políticas y militares; además, de una injerencia estadounidense, así como a la necesidad del gobierno costarricenses (con Figueres Ferrer) de alejarse de visiones comunistas y de la Unión Soviética, acercándose a los intereses de EE. UU. Lo anterior, dio origen a la formación de un cuerpo de policía, como único ente destinado a garantizar la seguridad del país, y que cada cuatro años el Tribunal Supremo de Elecciones (TSE) obtiene el mando de dicha institución, a fin de mantener el orden democrático (Rojas, 2018 y Moya, 2012).

Ya sin Ejército, Costa Rica mediante la cooperación internacional logró fortalecer a sus instituciones y estrategias de seguridad pública, a través de la firma de acuerdos y acciones, principalmente de 1999 a 2018, algunos de ellos fueron: patrullajes conjuntos con EE. UU., el combate del narcotráfico en

coordinación con Estados Unidos, China y Colombia; donaciones de China para la construcción de una Escuela de Policías, así como para el fortalecimiento de la seguridad ciudadana (equipamiento y capacitación), entre otras acciones (Rojas, 2018).

Paralelamente, se desarrollaron tres estrategias para mejorar la situación de seguridad, particularmente la profesionalización y la relación policía-comunidad: en 1990, se dio inicio con el *Programa de Seguridad Comunitaria*, que buscaba reducir la percepción de inseguridad, a través de la participación social en Comités de seguridad comunitarios (en 2004 existían 2, 817), la creación de Áreas de formación y especializadas de policías, en destrezas comunicacionales, talleres y cursos de educación en seguridad a los ciudadanos, con una duración de veinte horas (hasta 2004, 65 mil personas lo habían tomado); en dichas actividades participaban ciudadanos, sociedad civil, policías y autoridades municipales. En segundo lugar, se implementó *El Programa de Policía de Proximidad* enfocado en una policía proactiva, descentralizada y preventiva del delito; que recuperaba algunas características de un proyector similar, desarrollado por el Cuerpo Nacional de Policía de España; se consideró el mejoramiento de las condiciones laborales de los efectivos policiales, como: la disminución de sus jornadas laborales, que pasaron de 12 a 08 horas, la designación a estaciones cercanas a sus domicilios, la creación de Estaciones de policías más pequeñas (*Deltas*), a fin de aumentar el contacto entre el policía y la comunidad, en donde se designó a un criminólogo para analizar las estadísticas delincuenciales locales, y con la ayuda de la información recabada por el *policía encargado de asuntos comunitarios*, aumento la prevención y tratamiento de la delincuencia local. En tercer lugar, en 1998, se puso en marcha *el Modelo de Policía Comunitaria* (misma que será puntualizada en el siguiente Apartado), concentrándose en la comunicación y cooperación constante entre la policía y la comunidad (Eijkman, 2007).

3.3.1. Modelo Policial

Se requiere un modelo que coadyube a mejorar la calidad de vida de los efectivos policiales, que abandone los medios represivos, centrándose en mecanismos de prevención y democratización de las estrategias de seguridad, pues tal como lo señala Matul y Dinarte (2005): se debe privilegiar “la participación de la sociedad civil como un elemento novedoso que requiere la apertura de espacios en la formulación, ejecución, control y rendimiento de cuentas en la función de seguridad” (pág. 05), particularmente en el ámbito local, pues es ahí, en donde se visualiza de forma más inmediata, tanto las necesidades ciudadanas, el impacto de las acciones en materia de seguridad, así como las relaciones policía-sociedad, indispensables para el diseño, implementación y seguimiento de las políticas públicas destinadas al mejoramiento de la seguridad ciudadana. Contexto que requiere la descentralización policial, a fin de adaptarse a las necesidades locales y mantenerse alejado de prácticas militares. En consecuencia, el modelo

policial costarricense buscaba sustentarse en la profesionalización policial y en “el modelo de proximidad policial basado en la descentralización, especialización, subsidiariedad, óptima adaptación a la demanda, proximidad al ciudadano, adaptabilidad y ausencia de rigidez” (Matul y Dinarte, 2005, pág. 07).

Derivado de lo anterior, se implementó el *Modelo de Policía Comunitaria* (también conocido como policía orientada a la resolución de problemas, policía de proximidad o policía con orientación comunitaria); el cual, prioriza la participación social (comunicación y cooperación) en el diseño de estrategias de seguridad (Eijkman, 2007). Aunque, no existe una aceptación general de la definición de este modelo, si es posible señalar algunos de sus elementos básicos, como son: la “participación de la comunidad en los servicios de policía, el desarrollo y sostenimiento de las relaciones ciudadanos-policía, la descentralización de la organización de la policía, también el énfasis en la resolución de problemas, y un enfoque preventivo de la policía” (Eijkman, 2007, pág. 10); así como el respeto de los DD. HH., creando un ambiente alejado de prácticas reactivas y militaristas.

Por otro lado, el modelo policial costarricense, a decir de Moya (2012), se caracterizaba: “por falta de planificación a mediano y largo plazo, desorden estructural determinado por la existencia de una gran cantidad de cuerpos de policía dependientes de ministerios diferentes y con procesos de capacitación no homogéneos (...), desorganización funcional en los mandos” (pág. 259). Aunado a la falta de recursos, y a la necesidad de establecer una estrategia integral de seguridad ciudadana, que permitiera aumentar la eficiencia de las estrategias de seguridad, ya que, se planteaba:

[que] no puede haber programas eficaces de prevención y combate de la delincuencia en un contexto de injusticia social y de deterioro de los mecanismos de convivencia de la población; por lo que se propone realizar una fuerte campaña para combatir las causas de la criminalidad, en particular la marginalización, el desempleo, la violencia familiar, las drogas y la niñez en situaciones de riesgo social. (Sánchez, 2017, pág. 103)

Así, se tenía una visión integral de la seguridad que contemplaba múltiples causas y soluciones, siendo la policía una de ellas. De tal suerte, que ahora, en palabras de Matul y Dinarte (2005): la institución policial debe enfocarse en la prevención del delito, con orientación comunitaria y en la proximidad social, aumentando la participación y el diálogo con la sociedad y con otras instituciones, elevando el número de efectivos y el nivel de su profesionalización, mejorar la atención policial, la transparencia y rendición de cuentas. Puesto que, en lo que respecta a la prevención del delito, una preocupación constante ha sido el “devolver al ciudadano la confianza en los cuerpos de seguridad del Estado y dotar a éstos de las condiciones necesarias para cumplir con éxito su función” (Sánchez, 2017, pág. 105); siendo necesario el fortalecimiento (mayor capacitación) y expansión de los cuerpos policiales.

En este orden de ideas, en Costa Rica, desde 1990, se reconoció el papel “de la sociedad ya que lo considera trascendental en la atención de la prevención del delito (...) [pues] a partir de la participación de las personas se puede lograr un mejor y más acertado acercamiento con las comunidades” (Sánchez, 2017, pág. 109). Por consiguiente, el modelo policial se concentró en dos áreas: “la seguridad comunitaria y la policía de proximidad (ver *Figura 3*). Con este modelo se intentó sentar las bases de un proceso ordenado de incorporación de la comunidad a las tareas de prevención del delito” (Matul y Dinarte, 2005, pág. 10); la policía ya no sería *una fuerza de choque*, sino que estaría al servicio de la comunidad, y ajustaría sus servicios a las necesidades de su contexto; para ello, se realizó una regionalización policial que acercara a dicha institución a las comunidades, y minimizara problemas de comunicación, coordinación y respuesta conjunta.



Fuente: Elaboración propia con base en Matul y Dinarte (2005).

Para Moya (2012), el modelo policial costarricense ha tenido una gran influencia internacional, principalmente de países como España, EE. UU., Suecia, Chile, Italia, Colombia, y por organismos como la ONU, la OEA, entre otras. Según dicho autor, a fin de elevar la profesionalización policial, se pretendió modernizar una Academia de Policía, y establecer convenios con Academias internacionales; muchas de estas acciones con el apoyo financiero del BID y del gobierno chino. Algunas de las mejores prácticas rescatadas, en términos de profesionalización, fueron el Curso Básico Policial, impartido en la Escuela Nacional de Policía, con una duración de 1, 050 horas (seis meses), que le brindaban conocimientos en las áreas de Humanística, Jurídica y técnico policial (Matul y Dinarte, 2005); con la posibilidad que, al concluirlo, podrían tomar cursos de Ascenso de grados, de especialización y de actualización. Durante su estancia los estudiantes reciben un apoyo económico mensual (setecientos dólares americanos aproximadamente), comprometiéndose que al finalizar su curso servirán dos años como mínimo en la institución policial (Moya, 2012).

En este sentido, Arce (2008), argumenta que: “la metodología para las actividades de formación policial debe enfatizar (...) procesos participativos, organizativos y democráticos” (pág. 37); por ende, el Curso Básico Policial se concentró en cinco competencias, mismas que son producto de una investigación realizada en los países mencionados, estas son: “Manipulación de armas de fuego, Técnicas de intervención policial, Ubicaciones policiales, Mantenimiento del orden público y Comunicaciones policiales” (Arce, 2008, pág. 35). Lamentablemente, no han sido relacionadas con la atención y/o servicio al público, que es un área indispensable para la labor policial; pues esta última “implica la vinculación de relaciones directas e indirectas con la ciudadanía. Al ser un servicio público, la idea de atención debe estar presente en todas sus actuaciones y en la base de toda actuación policial” (*Ibidem*, pág. 35).

Como se ha indicado, se busca transitar de modelos reactivos a esquemas proactivos, que adopten el paradigma de la seguridad ciudadana, en donde la prevención del delito y la violencia, a través de la participación social es fundamental. Por consiguiente, para Sánchez (2017) la policía comunitaria, debe considerar el apoyo mutuo entre policía-comunidad, en donde la ciudadanía ejerce cierto control sobre el servicio de seguridad; además, recibe capacitación en materia de seguridad ciudadana (pág. 110), aumentando la intensidad de dicha interacción, y “la construcción de una estrategia política e institucional dirigida a desarrollar alianzas entre diferentes sectores sociales e institucionales” (Sánchez, 2017, pág. 119).

Por otro lado, Urcuyo señala que: “las fuerzas de seguridad sufrían una especie de esquizofrenia organizacional, en la cual se les decía que eran policías, pero se les entrenaba en tareas militares” (citado en Moya, 2012, pág. 257); por lo tanto, el modelo policial debe considerar una doctrina propia, misma que para el caso de Costa Rica se denominó: *Doctrina Costarricense de Seguridad*, implementada desde 2014, aunque no de forma homogénea, la cual versa sobre la inclusión del trabajo científico y profesional, con una visión civilista, democrática, y de servicio a la comunidad, neutralidad político-partidista, no militarista, defensora de los DD. HH., humanista, pacifista, multidisciplinaria, interinstitucional, de proximidad social, descentralizada, especializada y adaptable (*Ibidem*, págs. 261-263).

Sin embargo, a pesar de los esfuerzos realizados “la sociedad costarricense [aún] exige una policía profesionalmente bien preparada, capaz de dar respuestas oportunas, rápidas, eficaces y técnicas ante situaciones de delincuencia, conocedora del contexto social donde realiza el ejercicio de sus labores” (Arce, 2008, pág. 36); una policía que cuente con los conocimientos, habilidades, técnicas, y la voluntad de interactuar de manera más eficiente con los ciudadanos, características que en muchas ocasiones se consideran en última instancia en los modelos policiales.

3.3.2. Retos

A pesar de que Costa Rica no cuenta con Ejército, su policía mantiene una naturaleza militar, al menos desde cuatro ópticas: En primer lugar, impera una formación militar, que va desde la forma de pensamiento hasta el uso de manuales militares; en segundo lugar, se privilegian los recursos destinados a funciones reactivas (armamento) en menos cabo de la capacitación, salarios, alimentación entre otras; en tercer lugar, existe una estructura vertical; y, en cuarto lugar, por momentos ha concentrado su presencia en zonas fronterizas, fortaleciendo a la seguridad nacional, antes que la ciudadana (Matul y Dinarte, 2005).

Agregando que, legislación en torno a la integración y formación de una Policía Municipal, y la coordinación con la Policía Nacional, son insuficientes; conllevando demandas ciudadanas de mayor seguridad local. Ante este panorama, los gobiernos municipales optan por:

La realización combinada de una serie de acciones: a) acercamiento al modelo de Policía de Proximidad; b) acompañamiento en la ejecución del Programa de Seguridad Comunitaria; c) apoyo en el Programa de Comisarías Móviles del Ministerio de Seguridad; d) implementación, en algunos casos, del servicio de Policía Municipal. (Matul y Dinarte, 2005, pág. 16)

En este sentido, y a fin de mitigar dichos problemas, se han conformado *Comisiones Distritales de Seguridad* y *Redes de Comités de seguridad*, en donde participan gobiernos, la comunidad e instituciones públicas y privadas; quienes buscan combatir algunos de los retos de la policía municipal. Por ejemplo: la fragmentación del sistema policial, pues “existen 11 fuerzas policiales separadas” (Eijkman, 2007, pág. 16); “estrategias [históricamente] desarticuladas en lo que a la prevención del delito se refiere, esfuerzos atomizados y desorientados” (Sánchez, 2017, pág. 118); la falta de presupuesto; percepción negativa del policía, poco capacitado, ausencia de legislación en la materia, y de una estructura de mando (Matul y Dinarte, 2005). Sin embargo, a pesar de estos esfuerzos, ha proliferado la oferta de los servicios de seguridad privada de forma informal y desordenada; si bien ello no es un problema en sí mismo, si es necesario aumentar el control de dichos servicios, como el registro del personal, su capacitación, supervisión y fiscalización.

Adicionalmente, para Eijkman (2007) existe: desconfianza, falta de mecanismos de comunicación, capacitación en la materia y deslegitimación policial. A pesar de que, según este autor, el Modelo de Policía Comunitaria busca empoderar al ciudadano y este es indispensable para su funcionamiento; lamentablemente, la sociedad mantiene cierto rechazo y no participa, o se aleja posteriormente; ya que, continua manteniendo su desconfianza en las instituciones de seguridad; así mismo, se creía que el individuo se transformaría en un policía de su comunidad; puesto que, se asocia a este modelo con el militarismo (represión, vigilancia), nociones rechazadas por los costarricenses; aunado a la falta de tiempo y al no sentirse parte de la comunidad.

Además, no existen mecanismos de seguimiento al trabajo policial desarrollado en las comunidades; y las municipalidades participan muy poco en la generación de estrategias de seguridad, y cuando lo hacen se limitan a realizar esfuerzos *Fast-Food Security*; en otras palabras, intervenciones *ad hoc*, sin un diagnóstico, ni evaluación pertinente (Matul y Dinarte, 2005). Acciones que se dan en un marco de “debilidad en la profesionalización de los cuerpos policiales [así como una] inadecuada planificación de la asignación de recursos” (Sánchez, 2017, pág. 117). Y limitaciones en los programas educativos, presupuestales, cambio de políticas institucionales, así como diversos cuerpos de policía con capacitación distinta (Moya, 2012), así como, falta de: capacitación en el uso de armas, defensa personal, acondicionamiento físico, elaboración de partes policiales, infraestructura, campos de tiro, simulación de crisis, laboratorios, reclutamiento y selección de aspirantes.

Finalmente, el Modelo de Policía Comunitaria se ha estudiado poco en Latinoamérica, no así en EE. UU. y Europa. Empero, se ha observado que presenta algunos problemas para su consolidación en Latam, como son: la resistencia al cambio en la cultura policial; su forma de organización; la noción que se tiene del papel que debe desempeñar en la sociedad; los bajos niveles de profesionalización; la precariedad socioeconómica; y la desmotivación policial (Eijkman, 2007). Paradójicamente, este contexto se mantiene, a pesar del aumento en el gasto destinado a la seguridad; pues, las instituciones policiales continúan con la falta de recursos humanos, técnicos y financieros; ya que, en muchas ocasiones se prioriza el gasto administrativo por encima del operativo (Moya, 2012). Por lo tanto, no todo es cuestión presupuestal, puesto que, existen modificaciones del modelo policial que no necesariamente requieren de mayor asignación presupuestal: diseño curricular, doctrina, paradigma de seguridad, acciones de proximidad social... Pero son indispensables para su éxito.

3.4. Chile

A pesar de que, en los últimos 15 años, en América Latina y el Caribe (ALyC) la percepción respecto a la legitimidad del gobierno ha aumentado positivamente y la corrupción policial ha disminuido, temas como la confianza en la policía y en los sistemas judiciales no han mejorado (Valdés *et al.*, 2022). Problemáticas que se replican en Chile gracias, entre otras cosas, al descubrimiento de actos de corrupción por parte de altos mandos policiales, situación que produjo un grave malestar social. En consecuencia, Soto (2018) señala que: sus ciudadanos viven en un contexto caracterizado por el aumento de los niveles de inseguridad, resultado de instituciones -de seguridad pública y de impartición de justicia-, rebasadas (citado en Valdés *et al.*, 2022); por tanto, los chilenos ven a sus policías como una de las instituciones más corruptas.

Por consiguiente, en este país, como en el resto de Latam, se enfrentan retos de inseguridad similares: aumento de la violencia, corrupción, desconfianza e ineficiencia policial, temor generalizado, entre otros.

Por otra parte, comparten estrategias con bases teóricas y prácticas comunes (Oviedo, 2007); en otras palabras, ante dicha urgencia, se opta por metas de resultados, por encima de las metas de procesos o productos; es decir, se soslaya la importancia de generar instituciones fuertes, profesionales y eficientes, pasando a acciones reactivas y focalizadas que limitan su impacto a zonas geográficas pequeñas y a cortos periodos de tiempo.

En consecuencia, a partir de la década de los noventa, a decir de Valdés *et al.* (2022) en Chile los problemas de seguridad ciudadana han cobrado relevancia derivado del aumento en los delitos, así como de la percepción de inseguridad. Este autor señala, con base en la Encuesta Nacional de Seguridad Urbana realizada por el gobierno chileno en 2016, que el 85% de la población chilena percibe un aumento en la delincuencia, a pesar de que tan solo el 27,3% ha sido víctima de algún delito; así observamos que “el crimen es en general poco frecuente y altamente concentrado y, por lo tanto, la mayoría de la población rara vez sufrirá algún tipo de delito” (Prieto y Bishop (2017), citados en Valdés *et al.*, 2022, pág. 76). No obstante, se genera un sentimiento generalizado de inseguridad, gracias a las noticias de nota roja y al uso de indicadores de inseguridad como medio para obtener mayores recursos en materia de seguridad pública.

3.4.1. Modelo policial

En Chile existen dos cuerpos de seguridad pública: los Carabineros y la Policía de Investigaciones, esta última de carácter civil y dedicada a investigación de delitos. Los Carabineros se crean en 1927 “tras la unión de la Policía Fiscal, las policías municipales y el Cuerpo de Carabineros” (Oviedo, 2007, pág. 72), cuentan con una larga tradición y es reconocida positivamente en la región latinoamericana, tienen el aprecio y la confianza de la sociedad chilena. Por ende, se le ha dotado de forma incremental tanto de personal como de recursos; sin embargo, presentan opacidad, corrupción y uso excesivo de la fuerza, consecuencia de la falta de dirección y controles civiles que guíen y evalúen su función policial (CIRP, 2020). Para ejemplificar: “entre 2007 y 2018 el presupuesto de Carabineros aumentó a más del doble, sin que esto se viera reflejado en mejores índices de seguridad” (*Ibidem*, pág. 6); además, se agrega una excesiva autonomía institucional.

Para Dammert (2020): los carabineros han sido un referente para las policías latinoamericanas, en cuanto a su forma de actuación y profesionalismo, ya que, cuentan con la confianza ciudadana y política, así como altos niveles de eficiencia. No obstante, según este autor, en 2017 inicio un aumento en los niveles de corrupción y uso de la fuerza, y consecuentemente pérdida de legitimidad. De tal forma, que el fracaso de su modelo permite traer a colación la necesidad de que existan “mayores niveles de control civil sobre las políticas de seguridad, para limitar el populismo punitivo —que enfatiza el aumento de penas y las facultades policiales— y para consolidar la transparencia del accionar institucional” (Dammert, 2020, pág. 2); así mismo, facilitara la recuperación de características y funciones que le permitieron convertirse en un

referente de eficiencia en el tratamiento de la inseguridad y contemplarlas en una propuesta de Modelo Policial Municipal.

Por otra parte, para Oviedo (2007): los Carabineros son una policía militar, en tanto es obediente, no deliberativa, jerarquizada y disciplinada; su principal rol es el preventivo (ver *Cuadro 14*), sustentado en el contacto cotidiano con la población; presenta un Mando unificado, es profesional y subordinada al gobierno nacional. Su Mando se divide en dos: administrativamente al Ministerio de Defensa y operativamente al Ministerio del Interior. Entre sus principales funciones se encuentran: el control del tránsito, el cuidado de las fronteras, de Embajadas, del Parlamento, del Medio Ambiente, de Hogares de Menores, el control de eventos deportivos, artísticos, musicales, entre otros. Dichas labores sociales permiten una mejor valoración por parte de la ciudadanía; sin embargo, “algunos críticos consideran que los Carabineros descuida la vigilancia, el mantenimiento de la seguridad y orden público —sus funciones principales— con otras actividades no policiales que demandan mucho tiempo” (Oviedo, 2007, pág. 75); aunado, a la carga excesiva de labores administrativas, funciones de seguridad vial, investigación de delitos e infracciones (CIRP, 2020).

CUADRO 14 PRINCIPALES ROLES DE LOS CARABINEROS

Rol policial	Características
Preventivo	Es el rol primordial, sustentado en la participación social.
De control de orden público	Mantener el cumplimiento de la ley.
Educativo	Generar una cultura de la legalidad.
De comodidad pública	Busca el interés general en coordinación con la ciudadanía.
De solidaridad social	Actividades que mitiguen alguna emergencia.
De integración nacional	Protección de la soberanía nacional.

Fuente: Elaboración propia con base en Oviedo (2007).

El rol preventivo permite a los Carabineros realizar distintas tareas¹⁰ encaminadas a la cohesión social, con ello, aumenta la participación ciudadana y se fortalece la prevención del delito; aunque, algunos sectores sociales critican esta estrategia, pues requiere una gran cantidad de personal operativo, con lo cual se descuida la atención de las problemáticas relacionadas directamente con la violencia y la criminalidad.

¹⁰ Ejemplo de estas funciones son: “cambian balones de fútbol por armas hechizas, en barrios vulnerables, desarrollan programas de educación cívica o de generación de habilidades manuales para jóvenes vulnerables, promueven la disciplina en niños y adolescentes a través del deporte, enseñan la ley o las implicancias biológicas y sociales de un consumo desmedido de alcohol y drogas, promueven la ocupación del espacio público de manera sana a través de la formación de grupos de batucadas, pequeñas orquestas, o grupos de danza folklórica, entre muchas otras” (Oviedo, 2007, pág. 76).

Por otra parte, en términos de dignificación policial, los Carabineros tienen un sistema robusto de seguridad social, similar al de las FF. AA. chilenas: un sistema de salud propio, un sistema de pensiones que contempla edades de retiro más bajas y montos más altos que los considerados para el resto de la población; además, se pugna por un aumento salarial; su carrera policial abarca el nivel de oficiales, quienes representan a los mandos y directivos de la institución, mismo que requieren de una formación inicial de cuatro años, así como de capacitaciones posteriores.

Aunado a lo anterior, para Dammert (2020): el éxito de los Carabineros se deriva principalmente de tres elementos: “confianza ciudadana, profesionalismo y efectividad” (pág. 5). La confianza ciudadana es fortalecida por una estrategia comunicacional, con base en relacionar la labor policial con la población e insertar la participación social en las situaciones de crisis. El profesionalismo se relaciona con las estrategias de trabajo comunitario; un ejemplo sería el *Plan Cuadrante, Barrio Seguro*, uso de tecnologías en las investigaciones, modelos predictivos de incidencia criminal. Y, la efectividad policial entendida, “en términos de logro de resultados específicos, como la disminución de un tipo criminal en un determinado tiempo y territorio” (Dammert, 2020), como los homicidios o la victimización; sin embargo, la crítica está en que al ser fenómenos multidimensionales no existe clara evidencia de en qué grado su variabilidad depende de la actuación policial.

En este orden de ideas, y ante el aumento de los niveles de violencia, la disminución de la eficiencia y de la confianza de las Carabineros, de 2006 a 2010, significó que dicha institución se planteara tres desafíos, en aras del mejoramiento de su gestión (ver *Cuadro 15*): En primera instancia, buscó instaurar un modelo de acercamiento policía-comunidad que les permitiera identificar las prácticas socio-policiales exitosas y replicarlas; en segunda instancia, adoptó la violencia intrafamiliar como tarea esencial; y, en tercera instancia, consideró indicadores delictivos por tipo y ubicación geográfica (Oviedo, 2007).

CUADRO 15 DESAFÍOS DE LA GESTIÓN DE LOS CARABINEROS

Desafío	Características
Modelo de acercamiento Carabineros-comunidad	Plan Cuadrante de Seguridad Preventiva (1998). División territorial de las Comisarias en cuadrantes, mediante diagnósticos. Unidades de Vigilancia Equivalentes (forma de identificar los recursos de cada cuadrante); comunicación directa con la población. Observatorio de buenas prácticas al interior de la institución. Retoma la visión de la Policía Comunitaria: mayor confianza y comunicación con la ciudadanía; es necesario la descentralización de las decisiones (resolución de conflictos, horarios, carga laboral).
Incorporación de la violencia intrafamiliar como una materia prioritaria del Plan Cuadrante	Creación de la Dirección de Protección a la Familia (1996), destinada a atender la violencia intrafamiliar, maltrato infantil y delitos sexuales. Campaña Compartida de Violencia Intrafamiliar (1999-2000): <i>Línea Fono Familia 149</i> y <i>Línea Fono Niños 147</i> (con personal capacitado en materia jurídica y psicológica); alternativas a la <i>Línea 133</i> de emergencias. Encargado de Violencia Intrafamiliar, trabaja transversalmente entre los cuadrantes, quien detecta, canaliza, judicializa, coordina y previene.
Indicadores de resultado e impacto en la Estrategia Nacional de Seguridad Pública 2006-2010	Metas institucionales de producto y resultado: Disminución de tiempos de respuesta; aumento de denuncias que permita mitigar la cifra desconocida de delitos; fortalecimiento de la relación y confianza policía-comunidad. Se establece temporalidad, espacio y tipo de delitos a reducir. Cambio de las condiciones de zonas conflictivas. Seguimiento a compromisos y metas establecidas, así como rendición de cuentas.

Fuente: Elaboración propia, con base en Oviedo (2007).

Así, los Carabineros fortalecen su vínculo con la comunidad, mediante tareas de proximidad social e inteligencia policial, con lo cual mantienen comunicación constante e incluyen la participación social en las estrategias de seguridad; situación que facilita la identificación de problemas de inseguridad, así como de los sectores y actores generadores de violencia. Así mismo, mediante la inclusión de la violencia intrafamiliar, dicha autoridad reivindicaba su papel mediador, coadyubando en la disminución de dicho flagelo y generando mayor legitimidad de su actuar. Finalmente, con la planificación de sus tareas de seguridad, a través de la identificación de zonas geográficas con altos índices de inseguridad, así como de los delitos más comunes, aumentó su eficiencia, puesto que se canalizaban los esfuerzos de forma óptima.

3.4.2. Retos

En los últimos años, los Carabineros se han visto inmersos en una disminución continua de sus niveles de confianza y aprobación ciudadana (particularmente por casos de corrupción y violación de DD. HH.), de ahí que sea urgente una reforma que les permita mitigar esta situación (González, 2020); no obstante, las reformas que se requieren van más allá de simples esfuerzos de modernización institucional, ya que, se necesitan modificaciones que pasan por el Estado, la sociedad y los cuerpos de seguridad; pues mientras se continúe con reformas de modernización policial limitadas a “proceso[s] administrativo[s] y de gestión que supone mejorar y profundizar lo que los Carabineros viene realizando [y no] como un proceso

político que supone redefinir el rol de la policía uniformada en nuestra sociedad” (CIRP, 2020, pág. 4), los esfuerzos en la materia serán exigüos.

Aunado a lo anterior, es preciso señalar algunos factores que han generado la crisis actual de los Carabineros; en este sentido, González (2020) ha identificado al menos cinco:

- a. Ausencia de control del poder civil: limitando la influencia de los gobiernos civiles en las políticas policiales; así como de los mecanismos de control externo que estos pudieran tener.
- b. Deficientes mecanismos de control interno: reglamentos que priorizan la obediencia interna por encima de la atención al ciudadano; sanciones de acuerdo con el escalafón.
- c. Centralismo excesivo de la gestión policial: respuestas estandarizadas que limitan la adaptación a las necesidades locales, priorizando el mando jerarquizado.
- d. Deficiencias en la formación policial: no considera un perfil profesional del policía, que se concentre en la protección del ciudadano; plantilla docente limitada y desactualizada, conformada por exfuncionarios carentes de competencias y conocimientos en DD. HH.
- e. Hipertrofia del valor del orden público: la actuación policial, si bien está limitada por la normatividad internacional en términos del empleo del uso de la fuerza, aún queda legislación interior que le permite garantizar el orden público, aunque, se pase por encima de lo dictado por los Tratados Internacionales de los cuales forme parte.

Dichos factores han orillado al gobierno chileno a iniciar con la transformación policial. De tal suerte que, “El ejecutivo y el legislativo han activado comisiones para proponer medidas y estrategias de cambio” (Dammert, 2020, pág. 8). Por ejemplo, propuestas enfocadas: a la profesionalización civil, incremento de control gubernamental, transparencia, protección de los Derechos Humanos, entre otras. En donde es necesario abandonar la idea de la militarización de las fuerzas de seguridad pública, que solo desestiman las bondades que pudiera tener el sector civil en este ámbito, y de ahí el peligro de exportarlas a otras regiones.

Por lo tanto, es necesario concentrarse en reformas que prioricen, en primera instancia, la supervisión civil, mecanismos de control, y rendición de cuentas, que generen cambios culturales en la organización y en la formación policial (planes de estudio, profesionalización docente, aumento de la capacitación inicial, evaluación entre otras). Medidas de segunda prioridad, tales como elevar la efectividad y especialización policial, mediante la distinción de funciones, la transformación de los sistemas de reclutamiento, promoción y retiro. Y, medidas tácticas, incorporación de mecanismos de evaluación, uso de tecnología (González, 2020); así como elementos que permiten reformas exitosas, como las señaladas en el *Cuadro 16*.

CUADRO 16 RECOMENDACIONES PARA UNA REFORMA POLICIAL EFECTIVA

En el ámbito del sistema de seguridad y su institucionalidad	En el ámbito específico de Carabineros		A nivel procedimental
<p>Redefinir el rol y función policial desde la Constitución</p>	<p>Claridad de los roles de las FF. AA. y los policías. Superar la visión del policía como una fuerza, y verlo más como un servicio. Discutir su carácter militar.</p>	<p>Revisar la normatividad y reglamentación de Carabineros</p>	<p>Definir qué proyectos se llevarán a cabo y establecer una Unidad que le dé seguimiento y coordine los esfuerzos en la materia, a fin de no perderse en el camino.</p>
<p>Restaurar el sentido de propuesta de especialización policial</p>	<p>Eliminar la rigidez del sistema policial. Clarificar funciones prioritarias. Especialización y reorganización de funciones accesorias.</p>	<p>Regular, por ley, los procedimientos de orden público</p>	<p>Fijar cronograma y procedimientos</p>
<p>Crear un Ministerio que concentre las funciones de seguridad</p>	<p>Mayor vigilancia, dirección y planificación policial.</p>	<p>Avanzar hacia el escalafón único de Carabineros</p>	<p>Establecer un sistema de control disciplinario, con mecanismos de control externo, con base en la legislación en DD. HH., nacional e internacional. Unificar los escalafones (oficiales y suboficiales), estableciendo mecanismos de evaluación y estímulos.</p>
<p>Vincular la reforma al proceso de descentralización del Estado</p>	<p>Privilegiar la rendición de cuentas del policía hacia la autoridad y a la comunidad.</p>		

Fuente: Elaboración propia, con base en González (2020).

Como se indica en el *Cuadro 16* las reformas inician desde la clarificación de las funciones policiales, hasta la puntualización de procedimientos y cronograma de actividades, permitiendo enfocarse en cuestiones primordiales. En este sentido, la CIRP (2020), identifica al menos cuatro principios: subordinación al poder civil; orientación al servicio público enfocado en la ciudadanía (servicio de calidad, identificar problemas, adecuarse a las necesidades de su contexto, acciones preventivas y coordinadas); sistema de control, monitoreo y evaluación (supervisión y rendición de cuentas); así como respeto y protección de los DD. HH. (respetarlos, garantizarlo y promoverlos). Aunado a ello, es indispensable que los modelos policiales contemplen la visión del personal capacitado y con experiencia, ya que, “existe un grave déficit de políticos

y de funcionarios públicos especialistas en la materia” (CIRP, 2020, pág. 6); así, se busca que la policía se transforme en un control social formal, que facilite el respeto a la ley; situación que solo se logra con mayor legitimidad y mayor colaboración entre la ciudadanía y la policía (Fagan & Tyler citados en González, 2020).

En síntesis, el estudio de política comparada realizado a lo largo de este tercer capítulo visibilizó el problema de inseguridad que se vive en Latinoamérica; resultado de múltiples causas, pero que ante la existencia de instituciones policiales débiles la crisis aumenta, convirtiendo a Latam en una de las regiones más violentas del mundo. En este sentido, se generó un ascenso de la militarización de la seguridad pública, puesto que, las milicias cuentan con mayor prestigio y reconocimiento, en comparación con las policías; aunque, no exista evidencia de que, con ello, se haya alcanzado mayor eficiencia, más bien aumentaron los niveles de violencia, opacidad, uso ilegítimo de la fuerza y atropello de los DD. HH. Paradójicamente, aún existen grupos que defiende esta militarización.

A pesar del contexto crítico descrito, las instituciones de seguridad pública sufren de violencia institucional, pues aún son entes públicos abandonados, ejemplo de ello es su situación laboral precaria: perciben salarios menores respecto a otros empleados de la AP, enfrentan formas discrecionales de sanciones, no cuentan con seguridad social, se desenvuelven en un escenario de desconfianza social, gubernamental y de sus propios mandos. Por consiguiente, es imperante un cambio de estrategia, sustentada en la seguridad ciudadana; permitiendo diseñar un MPM enfocado en aumentar la eficiencia y legitimidad policial, construido por las mejores prácticas internacionales en esta materia: sujeción al mando civil, instauración de la carrera policial, capacitación constante, especialización, priorizar acciones de prevención del delito y proximidad social, generación de vínculos sociales, descentralización, uso de tecnología, certidumbre del régimen laboral, inclusión de la participación social y un respeto irrestricto de los derechos humanos. Paralelamente, aumentar el acervo de estudios policiales en aras de superar los retos que las reformas enfrentan al momento de la implementación, pues su éxito depende de cambios transversales, que pasan por modificaciones culturales y estructurales.

CAPÍTULO IV. ELEMENTOS PARA EL DISEÑO DE UN MODELO POLICIAL MUNICIPAL

El éxito de un modelo policial depende de diversos factores; sin embargo, al considerar elementos que han sido probados en distintos contextos, y con resultados óptimos, las probabilidades de éxito aumentan. Por consiguiente, la aplicación de la técnica de Política Comparada permitió el estudio sistemático de los modelos policiales latinoamericanos, mejor evaluados: Uruguay, El Salvador, Costa Rica y Chile. Este método comparativo facilitó la identificación de características que comparten las instituciones de seguridad pública en la región.

Ahora bien, a fin de conocer: ¿Cómo son los modelos policiales más eficientes?, ¿Qué dimensiones contemplan?, y ¿Qué limitaciones presentan?, se llevó a cabo una revisión bibliográfica de diversas publicaciones de divulgación científica, con el propósito de identificar modelos, acciones y estrategias policiales que caracterizan a los países elegidos; surgiendo cuatro dimensiones de estudio: Dignificación, Visión, Profesionalización y Vulnerabilidad policial; mismas que se desarrollaran a continuación:

En primer lugar, la Dignificación policial será entendida como: el conjunto de prestaciones mínimas que permiten a quienes conforman las instituciones de seguridad vivir dignamente. Pues tal como lo señalan Chinchilla y Vorndran (2018): se debe pasar de un oficio policial a una profesión, proceso que necesariamente va acompañado del aumento de incentivos económicos (Heredia, 2021); así como del robustecimiento de la seguridad social.

CUADRO 17 DIGNIFICACIÓN POLICIAL

Elementos	Uruguay	El Salvador	Costa Rica	Chile
Seguro médico	Si	Si	Si	Si
Acceso a la vivienda	No	Si	Si	Si
Apoyo para alimentación	Si	No	Si	Si
Servicios financieros	Si	No	No	No
Becas	Si	Si	Si	Si
Acompañamiento emocional	Si	No	Si	Si
Invierten en uniformes y equipo	Si	Si	Si	Si
Sindicatos y/o Asociaciones policiales	Si	Si	Si	Si
<i>Multiempleo</i>	Si	Si	Si	Si

Fuente: Elaboración propia, con base en Timote (2017), Calandrón *et al.* (2020), Sánchez (2017), Oviedo (2007) y Dammert (2020).

Tal como se señala en el *Cuadro 17*, los cuatro países consideran que la Dignificación policial es indispensable para la consolidación de las instituciones de seguridad, por ende, han implementado sistemas

de seguridad social, amplios, que dan certidumbre a la vida y patrimonio de quienes las conforman. Aunque, dichas prestaciones no han sido alcanzadas fácilmente, sino debido a una lucha constante de los policías; mismos que son apoyados por distintos grupos sociales. Por ejemplo, en el caso uruguayo, los Sindicatos y Asociaciones policiales brindan seguro médico, servicios financieros y acompañamiento emocional.

Ciertamente, la Dignificación policial es necesaria para el fortalecimiento de las policías; por lo tanto, los países más exitosos en esta materia han optado por su inclusión en las estrategias de seguridad ciudadana. A pesar de ello, en el *Cuadro 17*, también se observa la existencia del *multiempleo* en todos los casos; es decir, que las prestaciones que reciben los integrantes de las instituciones de seguridad aún no les garantizan una vida digna, obligándolos a buscar otras fuentes de ingreso que les permitan cubrir todas sus necesidades.

En segundo lugar, la Visión policial es entendida como: el entramado de valores, ideales, comportamientos, estructuras, mecanismos de comunicación y cultura, que conforman y guían el actuar de las instituciones policiales. Entre sus componentes principales se encuentran el paradigma de seguridad ciudadana, la proximidad social que, según algunos autores, facilita el trabajo policial gracias a la inclusión de la participación ciudadana (Longo, 2020 y Macareno, 2016), y la preeminencia del Mando civil sobre el militar, condición que limita prácticas autoritarias y represivas. En este sentido, el *Cuadro 18* muestra los elementos que comparten los casos de estudio.

CUADRO 18 VISIÓN POLICIAL

Elementos	Uruguay	El Salvador	Costa Rica	Chile
Policía Nacional.	Si	Si	Si	Si
Mando Civil.	Si	Si	Si	Si
Mando Militar.	No	No	No	Si
Separación organizativa y operativa entre lo policial y lo militar.	No	No	No	No
Uso de la fuerza.	Limitado	Limitado	Limitado	Limitado
Prevención del delito.	Si	Si	Si	Si
Proximidad social.	Si	Si	Si	Si
Alianzas con otros actores.	Si	Si	Si	Si
Apoyo de Organismos Internacionales y otros países.	Si	Si	Si	Si
Reticencia al cambio.	Si	Si	Si	Si

Fuente: Elaboración propia, con base en Timote (2017), Duffau (2018), Nilsson (2023), Bonilla y Ríos (2021), Guzmán (2016), Sánchez (2017), Oviedo (2007) y Dammert (2020).

En el *Cuadro 18*, se observa que los cuatro países seleccionados tienen una policía nacional. No obstante, operativamente destinan a cuerpos de seguridad para la atención de sus localidades. En otras palabras, a pesar de que las instituciones de seguridad pública seleccionadas no cuentan con una división, de carácter administrativo, que contemple la existencia de una policía municipal, como en el caso de México, sí destinan a elementos policiales, que permanentemente trabajan en las zonas geográficas más elementales de sus territorios, como son: colonias, comunidades, cuadrantes, barrios... Por ende, la existencia de una policía municipal en dichos territorios existe de facto; situación que permite retomar sus modelos policiales para el diseño de un MPM en la República Mexicana.

También, en todos los casos, existe un mando civil, sin embargo, es débil. En el caso chileno el mando es civil, solo en términos operativos, puesto que, está a cargo del Ministerio del Interior y Seguridad Pública, mientras que el mando administrativo es militar, y recae en el Ministerio de Defensa Nacional. En los tres países restantes no hay un mando militar, no obstante, grupos de la milicia ocupan puestos policiales. Además, algunos sectores de la sociedad apoyan la inclusión de las fuerzas armadas en las tareas de seguridad pública. Dicha situación, no permite una separación clara de la organización, operación y administración de quienes realizan las tareas de seguridad ciudadana.

Otras características que guían la labor de las policías son: la prevención y la proximidad social, elementos que logran a través de alianzas con diversos actores sociales, así como con el apoyo de Organismos Internacionales (ONU, BID, OEA, etc.) y otros países (EE. UU., China, España, Francia, entre otros). Dichas colaboraciones les permiten obtener un conocimiento amplio de las condiciones que imperan en las comunidades, gracias al trabajo coordinado con los habitantes. Al mismo tiempo, se observa que, en los países analizados, existe una reticencia al cambio, puesto que, los policías asumen que la inclusión de la sociedad, en tareas de seguridad, les resta autoridad; por otra parte, la población considera que, el aceptar mayor cercanía de las instituciones de seguridad, significaría mayor vigilancia y, a la postre, mayor represión.

En tercer lugar, aparece la Profesionalización policial como elemento determinante para la conformación de un modelo policial eficiente; misma que se alcanza a través del establecimiento de un sistema de carrera policial, que parte de la obligatoriedad de la formación inicial de las policías, preferentemente en Academias Nacionales (Heredia, 2021), así como programas de capacitación y especialización constante; a fin de incluir nuevas tecnologías y formas de atención de la violencia y criminalidad.

CUADRO 19 PROFESIONALIZACIÓN POLICIAL

Elementos	Uruguay	El Salvador	Costa Rica	Chile
Carrera Policial.	Si	Si	Si	Si
Escuela o Academia Nacional de Policía.	Si	Si	Si	Si
Formación inicial.	Si	Si		Si
	Escala básica: 2 años.	Agentes: entre 6 y 11 meses.	Si	Suboficiales: 2 años.
	Oficiales: 3 años.	Oficiales: un año.	6 meses.	Oficiales: 2 años.
Cursos de capacitación.	Si	Si	Si	Si
Posgrados.	Si	Si	Si	Si
Especializaciones.	Si	Si	Si	Si
Gestión de bases de datos.	Si	Si	Si	Si
Adopción de tecnología (sitios Web, dispositivos móviles).	Si	Si	Si	Si
Sistematización de los registros delictivos.	Si	Si	Si	Si
Interoperabilidad.	Si	Si	Si	Si

Fuente: Elaboración propia, con base en Timote (2017), SGSP y UNODC (2020), Bonilla y Ríos (2021), Nilsson (2023), Matul y Dinarte (2005).

En el *Cuadro 19* se indica, de forma general, la implementación de Sistemas de Carrera Policial desarrollados en Escuelas o Academias Nacionales de Policía, en donde cursan obligatoriamente un periodo de Formación Inicial que, aunque diferenciado, los cuatro países consideran, al menos tres niveles: Escala básica, Oficiales, y funcionarios superiores. Además, en el caso de Uruguay y Chile, es posible obtener un Título universitario en seguridad pública. Paralelamente, contemplan cursos de capacitación, especialización y posgrados; situación que les permite incluir nuevas tecnologías y procesos de gestión de información delictiva, destinada a elevar la eficiencia de las estrategias de seguridad.

Y finalmente, en cuarto lugar, la Vulnerabilidad policial, característica de los modelos policiales exitosos, pues tal como lo indican algunos estudios, los integrantes de las instituciones de seguridad sufren constantes maltratos y, por consiguiente, constantemente no se respetan sus derechos humanos y laborales (Macareno, 2016). Situación que se muestra en el *Cuadro 20*. Así mismo, la centralización de la toma de decisiones limita su actuar, ante algún hecho delictivo, poniendo en riesgo su vida y la de quienes protege.

CUADRO 20 VULNERABILIDAD POLICIAL

Elementos	Uruguay	El Salvador	Costa Rica	Chile
Formas discrecionales de aplicación de sanciones.	Si	Si	Si	Si
Arbitrariedad en el respeto de sus DD. HH.	Si	Si	Si	Si
Despidos injustificados.	Si	Si	Si	Si
Salario menor, en comparación con otros empleos de la AP.	Si	Si	Si	Si
Jornadas de trabajo más largas, comparadas con otros empleos de la AP.	Si	Si	Si	Si
Pago de horas extras.	No	No	No	No
Prácticas autoritarias.	Si	Si	Si	Si
Centralización. (Toma de decisiones/comunicaciones).	Si	Si	Si	Si
Sistematización de información (registro).	Si	Si	Si	Si
Unificación de procedimientos.	Si	Si	Si	Si
Transparencia en los ascensos.	Si	Si	Si	No
Infraestructura	No adecuada	No adecuada	No adecuada	No adecuada
Existe maltrato hacia el policía.	Si	Si	Si	Si

Fuente: Elaboración propia, con base en Timote (2017), SGSP y UNODC (2020), Calandrón *et al.* (2020), Rodríguez (2017), Eijkman (2007) y Dammert (2020).

A partir del análisis del *Cuadro 20* se podría afirmar que existe un maltrato institucional hacia los policías, pues se les imponen sanciones de forma discrecional, así como arbitrariedad en el respeto de sus derechos humanos y laborales. Por ejemplo: son despedidos de forma injustificada, tienen un salario menor y jornadas de trabajo más extensas, en comparación con otros de la Administración Pública (AP), a lo cual se agrega la falta de pago de horas extras que, por la naturaleza de sus funciones, regularmente forman parte de su día a día.

Por otra parte, aunque los países analizados buscan empoderar al trabajo policial, continúan existiendo prácticas autoritarias y centralización de la toma de decisiones; es decir, que se mantienen las estructuras verticales y la unificación de procedimientos. Contexto que limita el actuar policial en la calle. Por ende, se requieren modelos policiales que consideren el diseño de estructuras horizontales, que favorezcan el

proceso decisional en todos los niveles de las instituciones de seguridad; así mismo, se deben contemplar mecanismos de protección, que garanticen el desarrollo policial.

4.1. EL MPM

El análisis de Política Comparada de los modelos policiales de Uruguay, El Salvador, Costa Rica y Chile, permitió identificar las mejores prácticas destinadas al fortalecimiento de las instituciones de seguridad ciudadana. En consecuencia, se propone un Modelo Policial Municipal (MPM), integrado por cuatro Dimensiones: Dignificación, Visión, Profesionalización y Vulnerabilidad policial. Con ello, se busca que, mediante una mayor protección y capacitación de las policías, aumente su eficiencia y legitimidad.

4.1.1. Dimensión 1: Dignificación policial

Para Timote (2017) la transformación de las instituciones de seguridad requiere elevar la jerarquía social del policía, a través de mayores estímulos y cultura; no limitándose a su profesionalización, pues según Baltazar (2019) es necesario: “la mejora de las condiciones laborales del personal policial y el desarrollo de modelos de intervención ajenos al militarismo y la punición” (pág. 29). Por ende, la primera dimensión del MPM, denominada Dignificación policial, se conforma por tres componentes: Homologación salarial, Seguridad social, y protección personal, mismas que señalan la importancia de proporcionarles las condiciones y recursos necesarios para el desempeño óptimo de sus funciones, así como de su desarrollo integral.

Componente 1: Homologación Salarial

Existe evidencia empírica que señala la relación correlacional entre el nivel de incentivos económicos ofrecidos y la capacidad del personal seleccionado (Chinchilla y Vorndran, 2018); en este sentido, en México, el Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública (SESNSP) y la Comisión Nacional de los Salarios Mínimos (CONASAMI) en 2021, elaboraron la Propuesta de Salario Digno de \$13, 639, pesos mexicanos, como promedio nacional (SESNSP y CONASAMI, 2021).

Este salario digno contempla: la canasta alimentaria (principales alimentos), no alimentaria (bienes y servicios), y la canasta del hogar (vivienda digna/renta); descontando las prestaciones de seguridad social que reciben los policías. Se considera una familia promedio de cuatro integrantes, con el supuesto de que dos de ellos laboran y ganan lo mismo, que algún miembro de la familia recibe un apoyo del gobierno; así como la diferencia del costo de vida en cada entidad federativa de la República Mexicana.

Es importante mencionar que, por un lado, el salario promedio de un policía se encuentra directamente relacionado con el promedio de la población ocupada de sus entidades, mientras que, por otra parte, no considera los niveles de inseguridad de su entidad o municipio. Por lo tanto, se observa que policías de

lugares con bajo nivel de inseguridad, pueden ganar más que aquellos que laboran en sitios con mayores niveles de violencia. Sin embargo, esta tendencia debería revertirse, puesto que, la retribución policial no tendría que estar ligada a la retribución de otras profesiones, pues mayor inseguridad requiere mayor nivel de compromiso; además, de una mayor exposición a situaciones que ponen en riesgo la vida de los elementos policíacos y de sus familias.

Componente 2: Seguridad Social

Bonilla y Ríos (2021), señalan la importancia de considerar un régimen laboral que dé certidumbre al futuro del policía, permitiéndole acceder a: un salario justo, créditos hipotecarios, sistemas de jubilación (considerando el cien por ciento por retiro o incapacidad), seguro médico y de vida, becas, fondos de ahorro, viáticos, licencias, vacaciones, uniformes, entre otras prestaciones. Permitiendo elevar la dignificación del trabajo policial y aumentando el nivel de compromiso e interiorización institucional.

Pero, a pesar de los esfuerzos realizados en la región, imperan bajos salarios, largas jornadas de trabajo y condiciones laborales precarias (Calandrón *et al.*, 2020). Aunque, existen excepciones, como el caso chileno en donde sus policías (Carabineros) cuentan con un sistema robusto de seguridad social, similar al de sus fuerzas armadas, que les proporciona: un sistema de salud propio, un sistema de pensiones que contempla edades de retiro más bajas y montos más altos que los considerados para el resto de la población; siendo un referente de Dignificación policial.

Componente 3: Protección personal

Entre las demandas más comunes de los policías esta su contemplación en los programas de asistencia médica, en momentos de crisis sanitaria, como la ocasionada por la COVID-19, puesto que, se encuentra en la primera línea de atención; poniendo en riesgo su vida y la de su familia (Causa en Común, 2022). Aunado a ello, cuentan con una baja o nula dotación de uniformes y armamento de mala calidad (Bonilla y Ríos, 2021), aumentando el riesgo que supone la atención de incidentes delictivos y/o el apoyo que dan a los servicios de emergencia.

Justamente, dicho contexto obliga a las policías a invertir en la compra de uniformes, así como de aditamentos que los protejan de las condiciones climáticas adversas, como el frío y la lluvia (Calandrón *et al.*, 2020) y equipo sanitario; elementos que rara vez son proporcionados por las instituciones de seguridad pública. Esta carga económica, se suma a la falta de prestaciones sociales y al salario precario que perciben; por lo cual, se mantiene la precarización de la vida policial.

4.1.2. Dimensión 2: Visión policial

Esta segunda dimensión considera tres componentes: Seguridad Ciudadana, Mando Civil, y Proximidad Social, mismos que parten del diseño de una policía municipal horizontal, flexible, descentralizada, cercana a la ciudadanía; en donde la prevención, generación de inteligencia, la transparencia, la rendición de cuentas y el respeto a los Derechos Humanos, juegan un papel preponderante.

Componente 1: Seguridad ciudadana

El MPM supera los modelos enfocados en el paradigma de la seguridad pública, y se concentra en la perspectiva de la Seguridad Ciudadana (SC), manteniendo la subordinación de las instituciones de seguridad al poder civil (Matul y Dinarte, 2005), modernizando la educación policial con base en la proximidad y la SC. Por lo tanto, asume la visión de Policía comunitaria, insertando mayor respeto a los DD. HH., mayor presencia en los espacios públicos y aumentando la cercanía con la ciudadanía. Pues tal como lo señala Rodríguez (2017): “[se reconoce] la importancia de establecer buenas relaciones con la comunidad, trabajar por ganarse su confianza y apoyarse en la ciudadanía y en la institucionalidad local para mejorar el clima de seguridad en una determinada zona” (pág. 394); ello, a través de diversas acciones de integración como: Comités comunitarios, talleres, cursos, actividades recreativas/informativas, entre otras.

Componente 2: Mando Civil

Se debe abandonar la idea de la militarización de las fuerzas de seguridad pública, que solo desestiman las bondades del sector civil en este ámbito (Dammert, 2020). En consecuencia, se requiere un MPM que abogue por cuerpos policiales civiles y profesionales, contrapuestos a quienes defienden su militarización, evitando actividades de represión y control del delito, que se limitan a la vigilancia de la población, dando un lugar secundario a las tareas de carácter comunal (Duffau, 2018).

En este orden de ideas, Baltazar (2019) señala que: desde 1991, en Latinoamérica se inició con la disolución de instituciones militares dedicadas a la seguridad pública; no obstante, se mantuvieron estructuras militares que se negaban a dejar el poder, antes bien, colocaban a su personal en posiciones clave dentro de instituciones policiales. Aunado a la injerencia de algunos sectores sociales que pretendían mantener a los militares en labores de seguridad pública; a ello se agrega la debilidad del liderazgo civil (Guzmán, 2016).

Componente 3: Proximidad Social

El MPM considera a la proximidad social, pues se enfoca en el trabajo comunal, el uso y generación de información. Elementos que le permiten utilizar el saber de la comunidad que, plasmado en informes, registros, censos, etc., lo transforma en inteligencia policial. Situación que va más allá de la atención de

delitos, ya que, le permite generar vínculos sociales y políticos transversales (Duffau, 2018); características que comúnmente la visión militarista no considera, por ser reactiva y ajena a la vinculación social.

Por consiguiente, se espera la formación de una policía de proximidad, proactiva, descentralizada y preventiva del delito, enfocada en aumentar la comunicación y coordinación con la comunidad, a fin de concentrarse en la resolución de problemas (Eijkman, 2007). Proceso que se sostiene en la relación de confianza entre el ciudadano y el policía.

4.1.3. Dimensión 3: Profesionalización policial

En México, no existe un Servicio Civil de Carrera Policial a nivel municipal, ni se han establecido mecanismos de: ingreso, captación y profesionalización de su personal; olvidando que el Capital humano es un instrumento clave en las reformas de seguridad, que requiere una mejor formación, especialización y modernización del perfil de sus instituciones (Chinchilla y Vorndran, 2018). De ahí que la tercera dimensión del MPM sea la Profesionalización policial, misma que contempla dos componentes: el Servicio Civil de Carrera y el Desarrollo profesional.

Componente 1: Servicio Civil de Carrera

Ser policía se ha convertido en un trabajo temporal/transitorio, y no en una opción de desarrollo personal y profesional; en donde la vocación, la actitud de servicio y la preparación carecen de importancia. Por ende, se requiere la implementación de un Servicio Civil de Carrera policial centralizado, que sea un instrumento de profesionalización que: “regule de forma central todos los aspectos relacionados con la labor de los funcionarios dentro de la oficina pública, desde el ingreso, los ascensos, la evaluación, y la eventual separación del cargo” (Heredía, 2018, págs. 49, 50).

Además, según dicho autor, deberá contar con dos elementos esenciales: Claridad (reglas) dentro y fuera de la institución y autonomía. A fin de que la formación policial este acompañada de mecanismos de ascenso y promoción, claros y públicos; permitiendo garantizar la equidad y transparencia en dichos procesos (Bonilla y Ríos, 2021). Con ello, el avance en el escalafón no estará determinado por los supuestos de antigüedad o favoritismo, sino más bien, a través de cursos y exámenes; en donde los puntajes más altos, así como el lugar en una lista de prelación, son los elementos que definirían quienes lograrían el ascenso (Timote, 2017).

Componente 2: Desarrollo profesional

El desarrollo del factor humano es un elemento que afecta a la eficiencia policial, pues supone la mejora de conocimientos y competencias de los cuerpos policiales, en aras de mayor eficiencia y crecimiento personal, mediante una carrera policial. Por lo tanto, en México, desde 2007 “se incorporó la profesionalización de

las policías municipales como una prioridad” (Heredia, 2021, pág. 82); sin embargo, sigue siendo una tarea pendiente.

Por consiguiente, es fundamental el establecimiento de una carrera policial centralizada, al menos en el seno de las entidades federativas, ya que, los municipios no cuentan con los recursos necesarios para dicha tarea. Así mismo, es necesario definir qué tipo de sistema se implementará; en este sentido, se sugieren algunos elementos indispensables: definir las habilidades, capacidades y conocimientos que requiere el perfil policial; alinearse con la fenomenología criminal, el marco jurídico interno, el contexto en el cual se desarrollará; establecer alianzas con el sector académico; implementar un periodo formativo, acompañado de mecanismos de ascenso y promoción; además, incluir la participación de instructores y docentes especializados, sean parte de la Institución o del ámbito civil (Bonilla y Ríos, 2021).

También, Rodríguez (2017) argumenta que: se requieren cursos o capacitaciones de ascensos (evaluación y promoción), de especialización y de actualización (aumentar los conocimientos y capacidades policiales en áreas y materias que han sido modificadas o han evolucionado); así como aumentar las aptitudes y técnicas policiales, debiéndose incluir aportes científicos al campo policial e idiomas. Sin olvidar que el fortalecimiento policial requiere aumentar y modernizar el tratamiento de la información, mediante la sistematización de los registros delictivos, mapas digitales de calor, georreferenciando domicilios y hechos delictivos. Permitiendo la inclusión de estrategias de despliegue territorial y de acciones preventivas; gracias al uso de tecnología (dispositivos móviles, sitios web, etc.), generando interoperabilidad.

4.1.4. Dimensión 4: Vulnerabilidad policial

Los despidos injustificados son una de las demandas más comunes de las policías mexicanas (Causa en Común, 2022); ya que, se enfrentan a problemas de maltrato por parte de sus superiores, arbitrariedad en el respeto de sus DD. HH., y procedimientos policiales poco transparentes. Fenómeno que se replica en Latinoamérica (Rodríguez, 2017); de tal suerte, que el MPM propuesto aborda una cuarta dimensión, la Vulnerabilidad policial que contempla dos componentes: la Relación con el Mando y la Descentralización de la información y toma de decisiones.

Componente 1: Relación con el Mando

Las policías se desarrollan en un ambiente de desprotección por parte de las autoridades, caracterizado por la proliferación de despidos injustificados, formas discrecionales de aplicación de sanciones, falta de acompañamiento emocional, derivado de situaciones traumáticas, como enfrentamientos armados. Entorno, en donde la jerarquía generalmente marca la pauta. Aunado, a que perciben bajos salarios, sin pago de horas extras; así como jornadas de trabajo más largas, en comparación con otros puestos dentro de la AP, que generan problemas de desempeño y de salud (Calandrón *et al.*, 2020).

Por consiguiente, sufren una constante violación a sus derechos humanos y laborales. Ejemplos de ello son: la eliminación injustificada de días de descanso, el cobro de cuotas por parte de sus superiores jerárquicos (Causa en Común, 2022), y ordenes arbitrarias destinadas a la obtención de beneficios personales. Con lo cual se aumentan las prácticas centralistas y autoritarias, contexto que debe limitarse al máximo (Rodríguez, 2017).

Dicho lo anterior, es indispensable que el MPM implemente mecanismos de transparencia, rendición de cuentas y evaluación de las acciones desarrolladas por los integrantes del sistema de seguridad pública; a fin de identificar prácticas que vulneren los derechos de los policías y mitiguen la relación que tienen con la ciudadanía, sin menoscabo de la disciplina.

Componente 2: Descentralización de la información y la toma de decisiones

Diversos estudios indican que la descentralización de la organización policial, y de la toma de decisiones, elevan la eficiencia de las acciones de seguridad, siempre y cuando, dicho proceso vaya acompañado de la unificación de procedimientos de obtención y compartición de información, así como de un uso más racional de los recursos (Eijkman, 2007 y Rodríguez, 2017). Pues tal como lo indica Verduzco (2017): “[existen] hallazgos institucionalistas sobre los beneficios del policentrismo según los cuales, la diversidad de centros de poder produce sistemas eficientes de seguridad” (pág. 140).

Por último, el MPM considera formas de comunicación más flexibles y estructuras de poder horizontales, que faciliten el flujo de información en todos los niveles; con ello, si bien las decisiones directivas continúan en lo alto de la pirámide organizacional, las decisiones operativas recaerían en quienes implementan las estrategias de seguridad, es decir, en el policía de a pie, quien tiene el primer contacto con la ciudadanía antes, durante y después de un hecho delictivo; convirtiéndolo en uno de los actores principales de la seguridad ciudadana.

Por lo expuesto, en la primera parte de este cuarto capítulo, es posible simplificar el diseño de un MPM (ver *Cuadro 21*), construido a partir de las acciones implementadas por los países latinoamericanos que tienen las policías mejor evaluadas: Uruguay, El Salvador, Costa Rica y Chile. Pues, siguiendo el argumento de Nilsson (2023): el éxito de las reformas en seguridad ciudadana debe estar acompañado de prácticas exitosas a nivel internacional. De la misma manera, este autor señala que se necesitan incluir modificaciones al interior de las instituciones y del propio Estado, no solo enfocarse en el aumento de recursos y personal, también un gobierno fuerte, cierto nivel de centralización que permita el combate a la corrupción, la inclusión de la participación social, así como mecanismos de supervisión y rendición de cuentas.

CUADRO 21 ELEMENTOS DE UN MODELO POLICIAL MUNICIPAL

Dimensiones	Componentes	Criterio de elegibilidad
Dignificación policial	Homologación salarial	Económico
	Seguridad social	Económico
	Protección personal	Económico
Visión policial	Seguridad ciudadana	Político
	Mando civil	Político
	Proximidad social	Político
Profesionalización policial	Servicio civil de carrera	Político/Económico
	Desarrollo profesional	Político
	Relación con el mando	Político
Vulnerabilidad policial	Descentralización de la información y la toma de decisiones	Político

Fuente: Elaboración propia.

El *Cuadro 21*, a la par de la composición del modelo policial se consideró el criterio de elegibilidad de cada elemento; en otras palabras, el tipo de costo que tiene para quienes implementaran el modelo. Por una parte, se encuentra el criterio económico, el cual supone un aumento en el presupuesto destinado a la seguridad pública, sin duda menor al que representan las pérdidas generadas por la inseguridad. Por otra parte, el criterio político, este no significa necesariamente mayor inversión, ya que, se utiliza la capacidad institucional instalada; sin embargo, es el mayor reto, pues se trata de un cambio en el *statu quo*, es decir, modifica las estructuras de poder.

En este sentido, no es suficiente concentrarse en la descripción y modificación de la normatividad, pues la policía, como cualquier institución, se entrelaza con distintos elementos, siendo necesario contemplar: su contexto, los actores que interactúan con ella y las formas en que se relaciona, así como los medios con los que da respuesta a las amenazas. Justamente, esto requiere enfocarse en las cuestiones primordiales que les atañen, entre los que destacan, a decir de la CIRP (2020), al menos cuatro principios: subordinación al poder civil; orientación al servicio público enfocado en la ciudadanía -servicio de calidad, identificar problemas, adecuarse a las necesidades de su contexto, acciones preventivas y coordinadas-; sistema de control, monitoreo y evaluación -supervisión y rendición de cuentas-; así como respeto y protección de los DD. HH. -garantizarlos y promoverlos-.

En suma, la propuesta de un MPM a partir de cuatro dimensiones: Dignificación, Visión, Profesionalidad y Vulnerabilidad, busca aumentar la eficiencia y legitimidad de las instituciones de seguridad pública municipales, gracias a una mayor colaboración con la ciudadanía, mayor prestigio policial y reconocimiento del capital humano, toda vez que: “existe un grave déficit de políticos y de funcionarios públicos especialistas en la materia” (CIRP, 2020, pág. 6), que menosprecian el impacto positivo que tienen los conocimientos y experiencias de quienes conforman las instituciones policiales.

4.2. Indicador de Eficiencia Policial

4.2.1. Operacionalización de variables

Se analizó la correlación de cuatro Componentes Principales: una variable dependiente (Eficiencia policial) y cinco variables independientes (Dignificación, Visión, Profesionalización, Vulnerabilidad policial y Capacidad Institucional Municipal). Estos seis componentes se conforman de la información de 85 variables. El origen de los datos se indica en el Cuadro 22. Con lo anterior, se busca validar la Hipótesis: En México, entre los años 2018 y 2023, existe una relación lineal positiva entre los modelos policiales que implementan las instituciones de seguridad pública municipales y el aumento de su eficiencia, cuando priorizan su dignificación y al paradigma de seguridad ciudadana.

CUADRO 22 OPERACIONALIZACIÓN DE VARIABLES

Componente principal	VARIABLES	Fuente
Y_1 (Eficiencia policial)	x_1	Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, 2024
	x_2	Encuesta Nacional de Seguridad Pública Urbana, 2024
	$x_{3a}, x_{3b}, x_4, x_5, x_6, x_7, x_8, x_9, x_{10}, x_{11}, x_{12}, x_{13}$	Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública, 2023
	$x_{14}, x_{15}, x_{16}, x_{17}$	Censo Nacional de Gobiernos Municipales y Demarcaciones Territoriales de la Ciudad de México 2021
Y_2 (Dignificación policial)	$x_{18a}, x_{18b}, x_{18c}, x_{18d}, x_{19a}, x_{19b}, x_{19c}, x_{20}, x_{21}, x_{22}, x_{23}, x_{24}, x_{25}, x_{26}, x_{27}, x_{28}, x_{29}, x_{30}, x_{31a}, x_{31b}, x_{31c}, x_{31d}$	Censo Nacional de Gobiernos Municipales y Demarcaciones Territoriales de la Ciudad de México 2021
Y_3 (Visión policial)	x_{32}, x_{33}, x_{34} x_{35}, x_{36}, x_{37}	Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública, 2023
Y_4 (Profesionalización policial)	$x_{38a}, x_{38b}, x_{39}, x_{40}, x_{41}, x_{42}, x_{43}, x_{44}, x_{45}, x_{46}$	
Y_5 (Vulnerabilidad policial)	$x_{47}, x_{48}, x_{49}, x_{50}, x_{51}, x_{52}, x_{53}, x_{54}, x_{55}, x_{56}, x_{57}, x_{58}, x_{59}, x_{60}, x_{61}$	Censo Nacional de Gobiernos Municipales y Demarcaciones Territoriales de la Ciudad de México 2021
Y_6 (Capacidad Institucional municipal)	$x_{62}, x_{63}, x_{64}, x_{65}, x_{66}, x_{67}, x_{68}, x_{69}, x_{70}, x_{71}, x_{72}, x_{73}, x_{74a}, x_{74b}$	

Fuente: Elaboración propia.

En primer lugar, se midió el **nivel de Eficiencia de las policías municipales (Y_1)** de las 31 ciudades más importantes de México. Considerando 18 variables. Para tal efecto, se utilizó la siguiente formula:

$$Y_1 = x_1 + x_2 + x_{3a} + x_{3b} + x_4 + x_5 + x_6 + x_7 + x_8 + x_9 + x_{10} + x_{11} + x_{12} + x_{13} + x_{14} + x_{15} + x_{16} + x_{17}$$

En donde:

Y₁: Eficiencia policial es entendida como el nivel de atención por parte de las policías municipales a los problemas de inseguridad de sus comunidades, así como a la percepción que la sociedad tiene de ellas.

Mi: Municipio

x₁: Incidencia delictiva en el *Mi*.

x₂: Porcentaje de encuestados del *Mi* que se sienten inseguros.

x_{3a}: Porcentaje de encuestados del *Mi* que, en términos de delincuencia, consideran que vivir en su colonia es seguro.

x_{3b}: Porcentaje de encuestados del *Mi* que, en términos de delincuencia, consideran que vivir en su municipio es seguro.

x₄: Porcentaje de encuestados del *Mi* que perciben que la seguridad pública en su colonia o localidad mejorará y/o seguirá igual de bien.

x₅: Porcentaje de encuestados del *Mi* que tienen mucha confianza y/o algo de confianza en su Policía de Tránsito Municipal.

x₆: Porcentaje de encuestados del *Mi* que consideran muy efectivo y/o algo efectivo el desempeño de su Policía de Tránsito Municipal.

x₇: Porcentaje de encuestados del *Mi* que consideran a su Policía de Tránsito Municipal como corrupta.

x₈: Porcentaje de encuestados del *Mi* que consideran que su Policía de Tránsito Municipal está dispuesta a ayudarlos.

x₉: Porcentaje de encuestados del *Mi* que tienen mucha confianza y/o algo de confianza en su Policía Preventiva Municipal.

x₁₀: Porcentaje de encuestados del *Mi* que consideran muy efectivo y/o algo efectivo el desempeño de su Policía Preventiva Municipal.

x₁₁: Porcentaje de encuestados del *Mi* que consideran a su Policía Preventiva Municipal como corrupta.

x₁₂: Porcentaje de encuestados del *Mi* que consideran que su Policía Preventiva Municipal está dispuesta a ayudarlos.

x₁₃: Porcentaje de encuestados del *Mi* que afirman la existencia de incivildades en su colonia, del tipo: violencia policiaca contra ciudadanos.

x₁₄: Quejas ciudadanas en contra de policías municipales del *Mi*.

x₁₅: Policías municipales del *Mi* sancionados por temas disciplinarios, derivado de quejas ciudadanas.

x₁₆: Número de Puestas a disposición de objetos realizadas por la policía municipal ante el Ministerio Público y/o ante el Juez Cívico u Oficial Calificador en el *Mi*.

x₁₇: Número de Puestas a disposición de personas realizadas por la policía municipal ante el Ministerio Público y/o ante el Juez Cívico u Oficial Calificador en el *Mi*.

Es importante mencionar que, en el caso de las variables: x_{3a} , x_{3b} , x_4 , x_5 , x_6 , x_9 , x_{10} , se agruparon los datos de la ENVIPE, realizada en 2023 por el INEGI, considerando los resultados de tres preguntas: 4.3, ¿En términos de delincuencia, considera que vivir en (su colonia/municipio) es seguro?; 5.4, ¿Cuánta confianza le inspira la (AUTORIDAD)?, en los rubros de (1) Policía de Tránsito de su Municipio y (2) Policía Preventiva Municipal (en esta pregunta se agruparon las respuestas *Mucha o Algo de confianza*), y 5.6, ¿Qué tan efectivo considera el desempeño de la (AUTORIDAD)?, en los rubros de (1) Policía de Tránsito de su Municipio y (2) Policía Preventiva Municipal (en esta pregunta se agruparon las respuestas *Muy o Algo efectivo*).

En segundo lugar, se midió el **nivel de Dignificación de las policías municipales de México (Y_2)**, con base en el *Censo Nacional de Gobiernos Municipales y Demarcaciones Territoriales de la Ciudad de México*, realizado en 2021 por el INEGI. Se contemplan veintidós variables de análisis. Para ello, se utilizó la siguiente formula:

$$Y_2 = x_{18a} + x_{18b} + x_{18c} + x_{18d} + x_{19a} + x_{19b} + x_{19c} + x_{20} + x_{21} + x_{22} + x_{23} + x_{24} + x_{25} + x_{26} + x_{27} + x_{28} + x_{29} + x_{30} + x_{31a} + x_{31b} + x_{31c} + x_{31d}$$

En donde:

Y_2 : Dignificación policial, entendida como el nivel de protección de la profesión del policía municipal, mediante el aumento en su formación, ingresos, seguridad social y prestigio.

x_{18a} : Policías municipales del *Mi* contratados según el régimen de contratación: Confianza.

x_{18b} : Policías municipales del *Mi* contratados según el régimen de contratación: Base o sindicalizado.

x_{18c} : Policías municipales del *Mi* contratados según el régimen de contratación: Eventual.

x_{18d} : Policías municipales del *Mi* contratados según el régimen de contratación: Honorarios.

x_{19a} : Policías municipales del *Mi* que cuenta con estudios de nivel básico.

x_{19b} : Policías municipales del *Mi* que cuenta con estudios de nivel técnico o profesional.

x_{19c} : Policías municipales del *Mi* que cuenta con estudios de Posgrado.

x_{20} : Porcentaje de policías municipales del *Mi* que cuenta con seguro médico.

x_{21} : Porcentaje de policías municipales del *Mi* que cuenta con aguinaldo.

x_{22} : Porcentaje de policías municipales del *Mi* que cuenta días de permiso.

x_{23} : Porcentaje de policías municipales del *Mi* que cuenta con licencia de maternidad o paternidad.

x_{24} : Porcentaje de policías municipales del *Mi* que cuenta con seguro de vida.

x_{25} : Porcentaje de policías municipales del *Mi* que cuenta con servicio médico dentro de sus instalaciones.

x_{26} : Porcentaje de policías municipales del *Mi* que cuenta con servicios psicológicos o de contención emocional.

- x_{27} : Porcentaje de policías municipales del *Mi* que cuenta con vacaciones.
- x_{28} : Porcentaje de policías municipales del *Mi* que cuenta con prima vacacional.
- x_{29} : Porcentaje de policías municipales del *Mi* que cuenta con vales de despensa.
- x_{30} : Porcentaje de policías municipales del *Mi* que se jubiló.
- x_{31a} : Porcentaje de policías municipales del *Mi* que se encuentra en el primer nivel jerárquico.
- x_{31b} : Porcentaje de policías municipales del *Mi* que se encuentra en el nivel intermedio de la jerarquía.
- x_{31c} : Porcentaje de policías municipales del *Mi* que se encuentra en el nivel operativo.
- x_{31d} : Porcentaje de policías municipales del *Mi* que se no tienen nivel jerárquico.

Es importante destacar que, se agruparon los datos del *nivel de formación académica de las policías*. En el nivel básico (x_{19a}) se consideró: preescolar, primaria, secundaria y bachillerato. El nivel técnico o profesional (x_{19b}) contempla: carrera técnica y licenciatura. Para posgrado (x_{19c}): maestría y doctorado. Aunque, el Censo considera una categoría más (sin estudios), no se utilizó, puesto que no resulto ser significativa. Respecto a la variable x_{20} , relacionada con el seguro médico, se agruparon a quienes cuentan con ISSSTE, IMSS u otra institución de salud.

En tercer lugar, se midió el tipo de **Visión policial de las instituciones de seguridad pública municipales** (Y_3). Considerando 06 variables. Para tal efecto, se utilizó la siguiente formula:

$$Y_3: x_{32} + x_{33} + x_{34} + x_{35} + x_{36} + x_{37}$$

En donde:

Y_3 : Visión policial, es entendida como el sistema de valores, ideales y formas de actuar de las policías municipales, sustentada en la prevención delictiva, en la generación de inteligencia y en la proximidad social; es decir, aquellas acciones alineadas con el paradigma de la seguridad ciudadana.

- x_{32} : Policías municipales del *Mi* que realizan tareas de prevención.
- x_{33} : Policías municipales del *Mi* que realizan tareas de proximidad social.
- x_{34} : Policías municipales del *Mi* adscritos a la Unidad de proximidad social.
- x_{35} : Acciones realizadas en su municipio/localidad: policía de barrio.
- x_{36} : Acciones realizadas en su municipio/localidad: programas de sensibilización a denunciar.
- x_{37} : Acciones realizadas en su municipio/localidad: actividades o programas para prevenir la violencia y/o la delincuencia.

En cuarto lugar, se midió el **nivel de Profesionalización de las policías municipales de México** (Y_4), mediante el Censo 2021. Se contemplan diez variables de análisis. Para ello, se utilizó la siguiente formula:

$$Y_4 = x_{38a} + x_{38b} + x_{39} + x_{40} + x_{41} + x_{42} + x_{43} + x_{44} + x_{45} + x_{46}$$

En donde:

Y_4 : Profesionalización policial, entendida como el nivel de formación, capacitación, especialización y modernización del perfil policial.

x_{38a} : Policías municipales del *Mi* con Formación inicial.

x_{38b} : Número de horas destinadas a la Formación inicial de los Policías municipales del *Mi*.

x_{39} : Policías municipales del *Mi* con Certificado Único Policial, vigente.

x_{40} : Policías municipales del *Mi* con evaluaciones de control y confianza, aprobadas.

x_{41} : Policías municipales del *Mi* con evaluaciones aprobatorias de competencias básicas, vigentes.

x_{42} : Policías municipales del *Mi* con evaluaciones de desempeño, aprobadas.

x_{43} : Policías municipales del *Mi* con formación continua (actualización).

x_{44} : Policías municipales del *Mi* con formación continua (especialización).

x_{45} : Policías municipales del *Mi* con formación continua (alta dirección).

x_{46} : Acciones formativas impartidas a policías municipales del *Mi*: Temas de investigación, proximidad social, inteligencia y/o análisis.

En quinto lugar, se midió el **nivel de vulnerabilidad de las policías municipales (Y_5)**. Considerando quince variables. Para tal efecto, se utilizó la siguiente formula:

$$Y_5 = x_{47} + x_{48} + x_{49} + x_{50} + x_{51} + x_{52} + x_{53} + x_{54} + x_{55} + x_{56} + x_{57} + x_{58} + x_{59} + x_{60} + x_{61}$$

En donde:

Y_5 : Vulnerabilidad policial, entendida como el conjunto de acciones que permiten, o no, el desarrollo optimo del actuar de los integrantes de las instituciones de seguridad pública municipales.

x_{47} : Policías municipales del *Mi* que reciben dotación de chamarra.

x_{48} : Policías municipales del *Mi* que reciben dotación de camisola.

x_{49} : Policías municipales del *Mi* que reciben dotación de playera.

x_{50} : Policías municipales del *Mi* que reciben dotación de pantalón.

x_{51} : Policías municipales del *Mi* que reciben dotación de gorra.

x_{52} : Policías municipales del *Mi* que reciben dotación de zapatos, tipo choclo.

x_{53} : Policías municipales del *Mi* que reciben dotación do overol, tipo comando.

x_{54} : Policías municipales del *Mi* que reciben dotación de botas.

x_{55} : Policías municipales del *Mi* que reciben dotación de uniforme de gala.

x_{56} : Policías municipales del *Mi* que reciben dotación de fornitura.

x_{57} : Policías municipales del *Mi* que reciben dotación de chaleco balístico.

x_{58} : Policías municipales del *Mi* que reciben dotación de casco balístico.

x_{59} : Policías municipales del *Mi* que reciben dotación de equipo de radio comunicación.

x_{60} : Policías municipales del *Mi* que reciben dotación de esposas o candados de mano.

x_{61} : Policías municipales del *Mi* que reciben dotación de armas de fuego.

Y, en sexto lugar, se midió el **nivel de Capacidad Institucional de las instituciones de seguridad pública municipales (Y_6)**. Contemplando catorce variables. Se utilizó la siguiente formula:

$$Y_6 = x_{62} + x_{63} + x_{64} + x_{65} + x_{66} + x_{67} + x_{68} + x_{69} + x_{70} + x_{71} + x_{72} + x_{73} + x_{74a} + x_{74b}$$

En donde:

Y_6 : Capacidad Institucional municipal, entendida como el compendio de recursos humanos, materiales y financieros que dispone el Ayuntamiento para la atención de la seguridad ciudadana.

x_{62} : Estado de Fuerza de las instituciones de seguridad del *Mi*.

x_{63} : Presupuesto ejercido por la institución policial del *Mi*.

x_{64} : Apoyo federal al *Mi* en seguridad ciudadana: FORTAMUN, FORTASEG, otros fondos y subsidios.

x_{65} : Presupuesto ejercido por la academia o instituto de formación policial del *Mi*.

x_{66} : Inversión en plataformas tecnológicas (adquisición, mantenimiento y/o desarrollo) en el *Mi*.

x_{67} : Inversión en la red nacional de radio comunicación, del *Mi*.

x_{68} : Inversión en los sistemas de videovigilancia y/o geolocalización, del *Mi*.

x_{69} : Número de Comandancias, Estaciones y Subestaciones de policía, en el *Mi*.

x_{70} : Número de Cuarteles de policía, en el *Mi*.

x_{71} : Número de Módulos y Casetas de policía, en el *Mi*.

x_{72} : Número de Módulos y Casetas de policía fijos (as), en el *Mi*.

x_{73} : Número de Módulos y Casetas de policía móviles, en el *Mi*.

x_{74a} : Número de computadoras, en el *Mi*.

x_{74b} : Número de computadoras con conexión a internet, en el *Mi*.

Posteriormente, se realizó la normalización de los datos de cada variable, este procedimiento trabajó en el programa *Excel*, mediante las siguientes formulas¹¹:

Se obtuvo el valor mínimo para cada *Mi* con la siguiente formula: =MIN (B2:B32)

En donde:

=MIN es el comando que obtiene el valor mínimo

B2 es la primera celda de la columna asignada a x_1

¹¹ Para ejemplificar, se muestra el procedimiento realizado para la normalización de la variable x_1 , mismo que se repite para cada variable.

$B32$ es la última celda asignada a x_1

Se obtuvo el valor máximo para cada Mi con la siguiente formula: $=MAX (B2:B32)$

En donde:

$=MAX$ es el comando que obtiene el valor máximo

$B2$ es la primera celda de la columna asignada a x_1

$B32$ es la última celda asignada a x_1

Se realizó la normalización mediante la formula: $=(B2-\$C\$2)/\$C\3

$B2$ es la primera celda asignada a x_1 , esta posición pasara de $B2$ hasta $B32$, conforme a cada Mi

$\$C2\$$ es el valor mínimo, el cual se mantiene constante para cada Mi

$\$C\$$ es la diferencia que surge del valor máximo menos el valor mínimo, el cual se mantiene constante para cada Mi

Los datos normalizados se trabajaron en el Programa *Stata*, en donde se realizó el Análisis de Componentes Principales.

4.2.2. Componentes Principales

Con la finalidad de facilitar el tratamiento de la información de las 85 variables estudiadas, los datos normalizados se trabajaron en el Programa *Stata*, en donde se realizó el Análisis de *Componentes Principales*, técnica estadística que permitió reducir del uso de variables, evitando la menor pérdida de información posible. Cabe destacar que, los factores generados se conformaron por la combinación de variables. Por tanto, dichos factores son independientes entre sí; es decir, que las variables que conforman un *Factor* no aparecerán en otro.

Además, la matriz de correlaciones permitió eliminar información redundante, puesto que, pocos factores explican gran parte de la variabilidad e información contenida en el conjunto de variables estudiadas, siendo así los componentes principales. Aunque, no existe una regla definida para determinar el número de componentes a elegir, se debe considerar que se trató de reducir el uso de variables iniciales y de la proporción de la información contenida en el *Factor*.

En consecuencia, se crearon seis indicadores, en donde se supone una relación positiva, en otras palabras, el aumento en una variable independiente conlleva el crecimiento de la variable dependiente:

1. Dimensión de eficiencia policial (Y_1 , variable dependiente), engloba dieciocho variables ($x_1, x_2, x_3, x_4, x_5, x_6, x_7, x_8, x_9, x_{10}, x_{11}, x_{12}, x_{13}, x_{14}, x_{15}, x_{16}, x_{17}$),

2. Dimensión de dignificación policial (Y_2 , variable independiente), compuesta por veintidós variables ($x_{18a}, x_{18b}, x_{18c}, x_{18d}, x_{19a}, x_{19b}, x_{19c}, x_{20}, x_{21}, x_{22}, x_{23}, x_{24}, x_{25}, x_{26}, x_{27}, x_{28}, x_{29}, x_{30}, x_{31a}, x_{31b}, x_{31c}, x_{31d}$),
3. Dimensión de Visión policial (Y_3 , variable independiente), contempla seis variables ($x_{32}, x_{33}, x_{34}, x_{35}, x_{36}, x_{37}$),
4. Dimensión de profesionalización policial (Y_4 , variable independiente), integrada por diez variables ($x_{38a}, x_{38b}, x_{39}, x_{40}, x_{41}, x_{42}, x_{43}, x_{44}, x_{45}, x_{46}$),
5. Dimensión de vulnerabilidad policial (Y_5 , variable independiente), constituida por quince variables ($x_{47}, x_{48}, x_{49}, x_{50}, x_{51}, x_{52}, x_{53}, x_{54}, x_{55}, x_{56}, x_{57}, x_{58}, x_{59}, x_{60}, x_{61}$); y,
6. Dimensión de Capacidad Institucional Municipal (Y_6 , variable independiente), conformada por catorce variables ($x_{62}, x_{63}, x_{64}, x_{65}, x_{66}, x_{67}, x_{68}, x_{69}, x_{70}, x_{71}, x_{72}, x_{73}, x_{74a}, x_{74b}$).

En primera instancia, mediante el uso del programa *Stata*, se determinó que el conjunto de variables de la **Dimensión de Eficiencia policial** fuera apto para realizar su análisis mediante la técnica de *Componentes principales*. Al correr el modelo se obtuvo un *p-value* de 0.000 y un *KMO* de 0.754; por lo tanto, la aplicación de esta técnica es viable. Cabe mencionar que, el uso idóneo de los *Componentes principales* se da cuando el *p-value* es menor o igual a 0.05 y la prueba de *Kaiser-Meyer-Olkin (KMO)* es mayor o igual a 0.05.

Se continuo con la extracción de los factores mediante el análisis del *Eigenvalue*, identificando tres factores por encima del valor de uno: *Factor1* con un *Eigenvalue* de 11.17776, representando el 62.10 por ciento de la información; *Factor2* con un *Eigenvalue* de 2.28264, representando el 12.68 por ciento; y, *Factor3* con un *Eigenvalue* de 1.33953. Acumulando, en su conjunto, el 82.22 por ciento de la información. Mientras que los quince factores restantes (del *Factor4* al *Factor18*), se encontraban por debajo de uno, y representaban solamente el 17.79 por ciento de la información, de forma acumulada.

Posteriormente, se continuo con la rotación de los datos, mediante *varimax* (comandos *rotate, kaiser*); identificándose que doce de las dieciocho variables, tienen mayor peso en el *Factor1*. Las variables con mayor peso en otros factores son: x_1, x_2 y x_{16} en el *Factor3*; y: x_{14}, x_{15} y x_{17} en el *Factor2*. Enseguida, se calcularon los pesos de los factores (comando *predict score*, regression*), apareciendo tres factores: *score1, score2* y *score3*; renombrados como: *EFICIENCIA_POLICIAL_1, EFICIENCIA_POLICIAL_2* y *EFICIENCIA_POLICIAL_3*. Se normalizaron, usando el comando *sum*, que permitió obtener los valores mínimos y máximos. Para el caso uno: -1.421833 y 2.438109; para el caso dos: -1.46418 y 4.264117; y, para el caso tres: -1.552005 y 3.011041.

Los valores se sustituyeron en las siguientes formulas: $generate\ FACTOR1_EFICIENCIA_NORMAL_1 = (EFICIENCIA_POLICIAL_1 + 1.421833) / (2.438109 + 1.421833); generate$

$FACTOR2_EFICIENCIA_NORMAL_2 = (EFICIENCIA_POLICIAL_2 + 1.46418) / (4.264117 + 1.46418)$; y, generate $FACTOR3_EFICIENCIA_NORMAL_3 = (EFICIENCIA_POLICIAL_3 + 1.552005) / (3.011041 + 1.552005)$. Finalmente, se promediaron los tres factores mediante la formula: $generate SUMA_FACTORES_EFICIENCIA = (FACTOR1_EFICIENCIA_NORMAL_1 + FACTOR2_EFICIENCIA_NORMAL_2 + FACTOR3_EFICIENCIA_NORMAL_3) / 3$. Obteniéndose el indicador de Eficiencia policial, ver *Cuadro 23*.

CUADRO 23 INDICADOR DE EFICIENCIA POLICIAL

No.	MUNICIPIO	EFICIENCIA POLICIAL
1	Aguascalientes	0.6138042
2	Puebla de Zaragoza	0.6128754
3	Santiago de Querétaro	0.5198119
4	Chihuahua	0.4815565
5	Mexicali	0.4639747
6	Culiacán	0.4427608
7	San Luis Potosí	0.4255413
8	Durango	0.3854697
9	Villahermosa	0.3801573
10	La Paz	0.3755248
11	Mérida	0.3555907
12	Colima	0.3405332
13	Guadalajara	0.3320608
14	Tepic	0.330359
15	Hermosillo	0.3083964
16	Saltillo	0.3023067
17	Pachuca de Soto	0.2986388
18	Morelia	0.2948954
19	Cuernavaca	0.2846194
20	Monterrey	0.260477
21	Toluca de Lerdo	0.2588888
22	Campeche	0.2553836
23	Municipio de Othón P. Blanco	0.2082031
24	Tuxtla Gutiérrez	0.2058886
25	Ciudad Victoria	0.1853624
26	Chilpancingo de los Bravo	0.182034
27	Guanajuato	0.1793097
28	Oaxaca de Juárez	0.1766737
29	Zacatecas	0.1695323
30	Tlaxcala de Xicohtécatl	0.1684834
31	Xalapa-Enríquez	0.1631043

Fuente: Elaboración propia.

En segundo lugar, se determinó que el conjunto de variables de la **Dimensión de Dignificación policial** fuera apto para realizar su análisis mediante la técnica de *Componentes principales*. Al correr el modelo se obtuvo un *p-value* de 0.000 y un *KMO* de 0.550; por lo tanto, la aplicación de esta técnica es viable, pues el *p-value* es menor a 0.05 y el *KMO* es superior a dicho rango.

Se continuo con la extracción de los factores mediante el análisis del *Eigenvalue*, identificando que seis factores se encontraba por encima del valor de uno: *Factor1* con un *Eigenvalue* de 9.26534, representando el 42.12 por ciento de la información; *Factor2* con un *Eigenvalue* de 2.33791, representando el 10.63 por ciento; *Factor3* con un *Eigenvalue* de 1.95008, representando el 8.82 por ciento; *Factor4* con un *Eigenvalue* de 1.71595, representando el 7.80 por ciento; *Factor5* con un *Eigenvalue* de 1.50980, representando el 6.86 por ciento; y, *Factor6* con un *Eigenvalue* de 1.36166, representando el 6.19 por ciento. Acumulando, en su conjunto, el 82.46 por ciento de la información. Mientras que los dieciséis factores restantes (del *Factor7* al *Factor22*), se encontraban por debajo de uno, y representaban el 17.55 por ciento de la información, de forma acumulada.

Posteriormente, se continuo con la rotación de los datos mediante *varimax* (comandos *rotate*, *kaiser*); identificando que doce de las veintidós variables, tienen mayor peso en el *Factor1*. Las variables con mayor peso en otros factores son: *x18c*, *x22*, y *x31c* en el *Factor2*; *x19b*, *x19c*, y *x25* en el *Factor3*; *x18d* y *x31b* en el *Factor4*; *x18b* en el *Factor5*; y, *x31a* en el *Factor6*. Enseguida, se calcularon los pesos de los factores (comando *predict score**, *regression*); apareciendo seis factores: *score1*, *score2*, *score3*, *score4*, *score5* y *score6*; renombrados como: *DIGNIFICACION_POLICIAL_1*, *DIGNIFICACION_POLICIAL_2*, *DIGNIFICACION_POLICIAL_3*, *DIGNIFICACION_POLICIAL_4*, *DIGNIFICACION_POLICIAL_5* y *DIGNIFICACION_POLICIAL_6*. Se normalizaron, usando el comando *sum*, que permitió obtener los valores mínimos y máximos; para el caso uno: -.8985919 y 4.667896; para el caso dos: -1.152941 y 4.599733; para el caso tres: -1.655829 y 3.601319; para el caso cuatro: -.8600385 y 4.274072; para el caso cinco: -1.456819 y 4.889061; y, para el caso seis: -.7757741 y 5.088013.

Dichos valores se sustituyeron en las siguientes formulas: *generate FACTOR1_DIGNIFICACION_NORMAL_1 = (DIGNIFICACION_POLICIAL_1 + .8985919) / (4.667896 + .8985919)*; *generate FACTOR2_DIGNIFICACION_NORMAL_2 = (DIGNIFICACION_POLICIAL_2 + 1.152941) / (4.599733 + 1.152941)*; *generate FACTOR3_DIGNIFICACION_NORMAL_3 = (DIGNIFICACION_POLICIAL_3 + 1.655829) / (3.601319 + 1.655829)*; *generate FACTOR4_DIGNIFICACION_NORMAL_4 = (DIGNIFICACION_POLICIAL_4 + .8600385) / (4.274072 + .8600385)*; *generate FACTOR5_DIGNIFICACION_NORMAL_5 = (DIGNIFICACION_POLICIAL_5 + 1.456819) / (4.889061 + 1.456819)*; y, *generate FACTOR6_DIGNIFICACION_NORMAL_6 = (DIGNIFICACION_POLICIAL_6 + .7757741) / (5.088013 + .7757741)*. Finalmente, se promediaron los

seis factores mediante la formula: $generate\ SUMA_FACTORES_DIGNIFICACION = (FACTOR1_DIGNIFICACION_NORMAL_1 + FACTOR2_DIGNIFICACION_NORMAL_2 + FACTOR3_DIGNIFICACION_NORMAL_3 + FACTOR4_DIGNIFICACION_NORMAL_4 + FACTOR5_DIGNIFICACION_NORMAL_5 + FACTOR6_DIGNIFICACION_NORMAL_6) / 6$; con lo cual, se obtuvo el indicador de Dignificación policial, ver *Cuadro 24*.

CUADRO 24 INDICADOR DE DIGNIFICACIÓN POLICIAL

No.	MUNICIPIO	DIGNIFICACIÓN POLICIAL
1	Chihuahua	0.3641361
2	Santiago de Querétaro	0.3333071
3	Puebla de Zaragoza	0.3325762
4	Mexicali	0.319749
5	Aguascalientes	0.3040511
6	Toluca de Lerdo	0.2966635
7	Culiacán	0.2779914
8	Guadalajara	0.2621545
9	Durango	0.2574944
10	La Paz	0.1996599
11	Hermosillo	0.1965959
12	Tuxtla Gutiérrez	0.1905803
13	San Luis Potosí	0.1854063
14	Oaxaca de Juárez	0.1769848
15	Monterrey	0.1764609
16	Saltillo	0.1749634
17	Pachuca de Soto	0.1637425
18	Cuernavaca	0.1618371
19	Morelia	0.1617983
20	Guanajuato	0.1613511
21	Tepic	0.1510431
22	Xalapa-Enríquez	0.150906
23	Mérida	0.1454635
24	Villahermosa	0.1426081
25	Chilpancingo de los Bravo	0.1412775
26	Colima	0.1405004
27	Municipio de Othón P. Blanco	0.1403407
28	Ciudad Victoria	0.1357366
29	Zacatecas	0.1334181
30	Tlaxcala de Xicohténcatl	0.1315881
31	Campeche	0.121634

Fuente: Elaboración propia.

En tercer lugar, se determinó que el conjunto de variables de la **Dimensión de Visión policial** fuera apto para realizar su análisis mediante la técnica de *Componentes principales*. Al correr el modelo se obtuvo un *p-value* de 0.000 y un *KMO* de 0.627; por lo tanto, la aplicación de esta técnica es viable, pues el *p-value* es menor a 0.05 y el *KMO* es superior a dicho rango.

Se continuo con la extracción de los factores mediante el análisis del *Eigenvalue*, identificando dos factores por encima del valor de uno: *Factor1* con un *Eigenvalue* de 2.68622, representando el 44.77 por ciento de la información; y, *Factor2* con un *Eigenvalue* de 1.44304, representando el 24.05 por ciento; acumulando, en su conjunto el 68.82 por ciento de la información. Mientras que los cuatro factores restantes (del *Factor3* al *Factor6*), se encontraban por debajo de uno y representaban tan solo el 31.19 por ciento de la información, de forma acumulada.

Se continuo con la rotación de los datos mediante *varimax* (comandos *rotate, kaiser*); identificándose que cuatro de seis variables, tienen mayor peso en el *Factor1*; las variables con mayor peso en otros factores son: *x33* y *x34* en el *Factor2*. Enseguida, se calcularon los pesos de los factores (comando *predict score*, regression*); apareciendo dos factores: *score1* y *score2*, renombrados como: *VISION_POLICIAL_1* y *VISION_POLICIAL_2*. Se normalizaron, con el comando *sum*, obteniéndose los valores mínimos y máximos; para el caso uno: -1.31736 y 2.897453; y, para el caso dos: -1.440158 y 3.14517.

Dichos valores se sustituyeron en las siguientes formulas: *generate FACTOR1_VISION_NORMAL_1 = (VISION_POLICIAL_1 + 1.31736)/(2.897453 + 1.31736)*; y, *generate FACTOR2_VISION_NORMAL_2 = (VISION_POLICIAL_2 + 1.440158)/(3.14517 + 1.440158)*. Finalmente, se promediaron los dos factores mediante la formula: *generate SUMA_FACTORES_VISION = (FACTOR1_VISION_NORMAL_1 + FACTOR2_VISION_NORMAL_2)/2*. Obteniéndose el indicador de Visión policial, ver el *Cuadro 25*.

CUADRO 25 INDICADOR DE VISIÓN POLICIAL

No.	MUNICIPIO	VISIÓN POLICIAL
1	Puebla de Zaragoza	0.7327913
2	Saltillo	0.6612371
3	Mérida	0.6156042
4	Durango	0.5923937
5	Santiago de Querétaro	0.5367748
6	Mexicali	0.3917971
7	Campeche	0.3871867
8	Aguascalientes	0.3724965
9	Tepic	0.3563542
10	Morelia	0.3446785
11	Guadalajara	0.3181141
12	Villahermosa	0.3174322
13	Colima	0.2983843
14	Oaxaca de Juárez	0.2722647
15	Culiacán	0.2678848
16	Monterrey	0.2657811
17	Chihuahua	0.2587361
18	Xalapa-Enríquez	0.2528763
19	La Paz	0.2518972
20	Hermosillo	0.244564
21	San Luis Potosí	0.2314497
22	Ciudad Victoria	0.2220525
23	Cuernavaca	0.2162718
24	Municipio de Othón P. Blanco	0.2148178
25	Zacatecas	0.2147843
26	Tuxtla Gutiérrez	0.1986374
27	Pachuca de Soto	0.1828149
28	Chilpancingo de los Bravo	0.160285
29	Tlaxcala de Xicohtécatl	0.1366102
30	Guanajuato	0.1285293
31	Toluca de Lerdo	0.0673311

Fuente: Elaboración propia.

En cuarto lugar, se determinó que el conjunto de variables de la **Dimensión de Profesionalización policial** fuera apto para realizar su análisis mediante la técnica de *Componentes principales*. Al correr el modelo se obtuvo un *p-value* de 0.000 y un *KMO* de 0.654; por lo tanto, la aplicación de esta técnica es viable, pues el *p-value* es menor a 0.05 y el *KMO* es superior a dicho rango.

Se continuo con la extracción de los factores mediante el análisis del *Eigenvalue*, identificando que tres factores se encontraban por encima del valor de uno: *Factor1* con un *Eigenvalue* de 4.70891, representando

el 47.09 por ciento de la información; *Factor2* con un *Eigenvalue* de 1.98897, representando el 19.87 por ciento; y, *Factor3* con un *Eigenvalue* de 1.38307, representando el 13.83 por ciento. Acumulando, en su conjunto, el 80.81 por ciento de la información. Mientras que los siete factores restantes (del *Factor4* al *Factor10*), se encontraban por debajo de uno, representando el 20.19 por ciento de la información, de forma acumulada.

Posteriormente, se continuo con la rotación de los datos mediante *varimax* (comandos *rotate*, *kaiser*); por lo que, se identificó que cinco de las diez variables, tienen mayor peso en el *Factor1*; las variables con mayor peso en otros factores son: *x38b*, *x44* y *x45* en el *Factor2*; así como *x43* y *x46* en el *Factor3*. Enseguida, se calcularon los pesos de los factores (comando *predict score**, *regression*); apareciendo tres factores: *score1*, *score2* y *score3*, renombrados como: *PROFESIONALIZACION_POLICIAL_1*, *PROFESIONALIZACION_POLICIAL_2* y *PROFESIONALIZACION_POLICIAL_3*. Se normalizaron, usando el comando *sum*, que permitió obtener los valores mínimos y máximos; para el caso uno: -1.186776 y 3.375305; para el caso dos: -.8025084 y 5.017352; y, para el caso tres: -1.254985 y 3.816674.

Dichos valores se sustituyeron en las siguientes formulas: $FACTOR1_PROFESIONAL_NORMAL_1 = (PROFESIONALIZACION_POLICIAL_1 + 1.186776) / (3.375305 + 1.186776)$; *generate* $FACTOR2_PROFESIONAL_NORMAL_2 = (PROFESIONALIZACION_POLICIAL_2 + .8025084) / (5.017352 + .8025084)$; y, *generate* $FACTOR3_PROFESIONAL_NORMAL_3 = (PROFESIONALIZACION_POLICIAL_3 + 1.254985) / (3.816674 + 1.254985)$. Finalmente, se promediaron los tres factores mediante la formula: *generate* $SUMA_FACTORES_PROFESIONALIZACION = (FACTOR1_PROFESIONAL_NORMAL_1 + FACTOR2_PROFESIONAL_NORMAL_2 + FACTOR3_PROFESIONAL_NORMAL_3) / 3$; con lo cual, se obtuvo el indicador de Profesionalización policial, ver *Cuadro 26*.

CUADRO 26 INDICADOR DE PROFESIONALIZACIÓN POLICIAL

No.	MUNICIPIO	PROFESIONALIZACIÓN POLICIAL
1	Mexicali	0.5640177
2	Santiago de Querétaro	0.498959
3	Puebla de Zaragoza	0.3905188
4	Guadalajara	0.35098
5	Chihuahua	0.3172097
6	Toluca de Lerdo	0.3034013
7	Tuxtla Gutiérrez	0.2514675
8	Durango	0.2483978
9	La Paz	0.2407532
10	Morelia	0.2368183
11	Hermosillo	0.2230726
12	Villahermosa	0.2157302
13	Oaxaca de Juárez	0.2146819
14	Aguascalientes	0.2068353
15	Monterrey	0.2022318
16	San Luis Potosí	0.1878071
17	Guanajuato	0.1863674
18	Culiacán	0.1779381
19	Tlaxcala de Xicohtécatl	0.1751219
20	Tepic	0.1711985
21	Saltillo	0.1540048
22	Pachuca de Soto	0.1534213
23	Cuernavaca	0.1507918
24	Mérida	0.1250324
25	Municipio de Othón P. Blanco	0.1199381
26	Xalapa-Enríquez	0.1161097
27	Chilpancingo de los Bravo	0.1038215
28	Zacatecas	0.1021911
29	Ciudad Victoria	0.1008152
30	Campeche	0.0914352
31	Colima	0.0889022

Fuente: Elaboración propia.

En quinto lugar, se determinó que el conjunto de variables de la **Dimensión de Vulnerabilidad policial** fuera apto para realizar su análisis mediante la técnica de *Componentes principales*. Al correr el modelo se obtuvo un *p-value* de 0.000 y un *KMO* de 0.699; por lo tanto, la aplicación de esta técnica es viable, pues el *p-value* es menor a 0.05 y el *KMO* es superior a dicho rango.

Se continuo con la extracción de los factores mediante el análisis del *Eigenvalue*, identificando que tres factores se encontraban por encima del valor de uno: *Factor1* con un *Eigenvalue* de 8.98623, representando el 59.91 por ciento de la información; *Factor2* con un *Eigenvalue* de 2.39966, representando el 16 por ciento; y, *Factor3* con un *Eigenvalue* de 1.90735, representando el 12.72 por ciento. Acumulando, en su conjunto, el 88.62 por ciento de la información. Mientras que los doce Factores restantes (del *Factor4* al *Factor15*), se encontraban por debajo de uno y representaban el 11.37 por ciento de la información, de forma acumulada.

Posteriormente, se continuo con la rotación de los datos mediante *varimax* (comandos *rotate*, *kaiser*); identificando que siete de las quince variables, tienen mayor peso en el *Factor1*; las variables con mayor peso en otros factores son: *x52*, *x53*, *x55* y *x60* en el *Factor2*; *x57*, *x58*, *x59* y *x61* en el *Factor3*. Enseguida, se calcularon los pesos de los factores (comando *predict score**, *regression*); apareciendo tres factores: *score1*, *score2* y *score3*, renombrados como: *VULNERABILIDAD_POLICIAL_1*, *VULNERABILIDAD_POLICIAL_2* y *VULNERABILIDAD_POLICIAL_3*. Se normalizaron, usando el comando *sum*, que permitió obtener los valores mínimos y máximos; para el caso uno: -.908684 y 3.764137; para el caso dos: -1.596576 y 3.801386; y, para el caso tres: -.9046419 y 4.45285.

Dichos valores se sustituyeron en las siguientes formulas: *generate FACTOR1_VULNERABILIDAD_NORMAL_1 = (VULNERABILIDAD_POLICIAL_1 + .908684) / (3.764137 + .908684)*; *generate FACTOR2_VULNERABILIDAD_NORMAL_2 = (VULNERABILIDAD_POLICIAL_2 + 1.596576) / (3.801386 + 1.596576)*; y, *generate FACTOR3_VULNERABILIDAD_NORMAL_3 = (VULNERABILIDAD_POLICIAL_3 + .9046419) / (4.45285 + .9046419)*. Finalmente, se promediaron los tres factores mediante la formula: *generate SUMA_FACTORES_VULNERABILIDAD = (FACTOR1_VULNERABILIDAD_NORMAL_1 + FACTOR2_VULNERABILIDAD_NORMAL_2 + FACTOR3_VULNERABILIDAD_NORMAL_3) / 3*; obteniéndose el indicador de Vulnerabilidad policial, ver *Cuadro 27*.

CUADRO 27 INDICADOR DE VULNERABILIDAD POLICIAL

No.	MUNICIPIO	VULNERABILIDAD POLICIAL
1	Toluca de Lerdo	0.5867469
2	Puebla de Zaragoza	0.4322966
3	Mexicali	0.3984907
4	Monterrey	0.3931727
5	Santiago de Querétaro	0.381291
6	Chihuahua	0.3491677
7	Guadalajara	0.2855923
8	Durango	0.2372649
9	Aguascalientes	0.223503
10	Morelia	0.2066258
11	Saltillo	0.2048728
12	Hermosillo	0.1947716
13	Tuxtla Gutiérrez	0.1924572
14	San Luis Potosí	0.1809224
15	Culiacán	0.1806919
16	Oaxaca de Juárez	0.1797455
17	Mérida	0.1719099
18	Cuernavaca	0.1656356
19	La Paz	0.1636918
20	Xalapa-Enríquez	0.1615103
21	Guanajuato	0.1593766
22	Pachuca de Soto	0.1565815
23	Colima	0.1522767
24	Tepic	0.147827
25	Municipio de Othón P. Blanco	0.1476684
26	Tlaxcala de Xicohtécatl	0.1398593
27	Chilpancingo de los Bravo	0.1346812
28	Ciudad Victoria	0.1278085
29	Zacatecas	0.1188381
30	Villahermosa	0.1176639
31	Campeche	0.1176639

Fuente: Elaboración propia.

Y, en sexto lugar, se determinó que el conjunto de variables de la **Dimensión de Capacidad Institucional municipal**, en materia de seguridad ciudadana, fuera apto para realizar su análisis mediante la técnica de *Componentes principales*. Al correr el modelo se obtuvo un *p-value* de 0.000 y un *KMO* de 0.539; por lo tanto, la aplicación de esta técnica es viable, pues el *p-value* es menor a 0.05 y el *KMO* es superior a dicho rango.

Se continuo con la extracción de los factores mediante el análisis del *Eigenvalue*, identificando que cinco factores se encontraba por encima del valor de uno: *Factor1* con un *Eigenvalue* de 4.77029, representando el 34.07 por ciento de la información; *Factor2* con un *Eigenvalue* de 2.36404, representando el 16.89 por ciento; *Factor3* con un *Eigenvalue* de 2.08699, representando el 14.91 por ciento; *Factor4* con un *Eigenvalue* de 1.39968, representando el 10 por ciento; y, *Factor5* con un *Eigenvalue* de 1.15870, representando el 08.28 por ciento. Acumulando, en su conjunto, el 84.14 por ciento de la información. Mientras que los nueve factores restantes (del *Factor6* al *Factor14*), se encontraban por debajo de uno y representaban tan solo el 15.85 por ciento de la información, de forma acumulada.

Posteriormente, se continuo con la rotación de los datos mediante *varimax* (comandos *rotate*, *kaiser*); por lo que, se identificó que seis de las catorce variables, tienen mayor peso en el *Factor1*; las variables con mayor peso en otros factores son: *x64*, *x65*, *x66* y *x68* en el *Factor2*; *x71* y *x73* en el *Factor3*; *x70* en el *Factor4*; así como *x72* en el *Factor5*. Enseguida, se calcularon los pesos de los factores (comando *predict score**, *regression*); apareciendo cinco factores: *score1*, *score2*, *score3*, *score4* y *score5*, renombrados como: *CAPACIDAD_INSTITUCIONAL_1*, *CAPACIDAD_INSTITUCIONAL_2*, *CAPACIDAD_INSTITUCIONAL_3*, *CAPACIDAD_INSTITUCIONAL_4* y *CAPACIDAD_INSTITUCIONAL_5*. Se normalizaron, usando el comando *sum*, que permitió obtener los valores mínimos y máximos; para el caso uno: -1.088358 y 2.940222; para el caso dos: -.7071313 y 4.492285; para el caso tres: -.5468656 y 4.859843; para el caso cuatro: -2.482405 y 4.403826; y, para el caso cinco: -1.480376 y 2.698487.

Dichos valores se sustituyeron en las siguientes formulas: *generate FACTOR1_CAPACIDAD_NORMAL_1 = (CAPACIDAD_INSTITUCIONAL_1 + 1.088358) / (2.940222 + 1.088358)*; *generate FACTOR2_CAPACIDAD_NORMAL_2 = (CAPACIDAD_INSTITUCIONAL_2 + .7071313) / (4.492285 + .7071313)*; *generate FACTOR3_CAPACIDAD_NORMAL_3 = (CAPACIDAD_INSTITUCIONAL_3 + .5468656) / (4.859843 + .5468656)*; *generate FACTOR4_CAPACIDAD_NORMAL_4 = (CAPACIDAD_INSTITUCIONAL_4 + 2.482405) / (4.403826 + 2.482405)*; y, *generate FACTOR5_CAPACIDAD_NORMAL_5 = (CAPACIDAD_INSTITUCIONAL_5 + 1.480376) / (2.698487 + 1.480376)*. Finalmente, se promediaron los cinco factores mediante la formula: *generate SUMA_FACTORES_CAPACIDAD = (FACTOR1_CAPACIDAD_NORMAL_1 + FACTOR2_CAPACIDAD_NORMAL_2 + FACTOR3_CAPACIDAD_NORMAL_3 + FACTOR4_CAPACIDAD_NORMAL_4 + FACTOR5_CAPACIDAD_NORMAL_5) / 5*; con lo cual, se obtuvo el indicador de Capacidad Institucional municipal, ver el *Cuadro 28*.

CUADRO 28 INDICADOR DE CAPACIDAD INSTITUCIONAL MUNICIPAL

No.	MUNICIPIO	CAPACIDAD INSTITUCIONAL MUNICIPAL
1	Guadalajara	0.4498092
2	Oaxaca de Juárez	0.4412647
3	Monterrey	0.4344785
4	Culiacán	0.3616244
5	Saltillo	0.3515879
6	Mexicali	0.348556
7	Chihuahua	0.3276311
8	La Paz	0.3192007
9	Tlaxcala de Xicohténcatl	0.2847
10	Puebla de Zaragoza	0.2838816
11	Santiago de Querétaro	0.270338
12	Villahermosa	0.2357804
13	San Luis Potosí	0.2288421
14	Municipio de Othón P. Blanco	0.2236552
15	Durango	0.2117725
16	Colima	0.2106037
17	Morelia	0.2002413
18	Toluca de Lerdo	0.1923876
19	Zacatecas	0.1900375
20	Hermosillo	0.188843
21	Pachuca de Soto	0.1873555
22	Tuxtla Gutiérrez	0.1747837
23	Aguascalientes	0.1741628
24	Guanajuato	0.1734827
25	Xalapa-Enríquez	0.1705803
26	Campeche	0.1693667
27	Mérida	0.168152
28	Cuernavaca	0.1628201
29	Tepic	0.1529151
30	Chilpancingo de los Bravo	0.1485446
31	Ciudad Victoria	0.139302

Fuente: Elaboración propia.

Por lo tanto, la técnica de *Componentes Principales* permitió evaluar las 31 instituciones de seguridad pública municipales seleccionadas, obteniendo puntajes que van de cero a uno, puesto que se normalizaron. De esta manera es posible afirmar:

- a) Las cinco policías municipales más eficientes se encuentran en: Aguascalientes, Puebla de Zaragoza, Santiago de Querétaro, Chihuahua y Mexicali. Además, las cinco instituciones con

mayor dignificación policial son: Chihuahua, Santiago de Querétaro, Puebla de Zaragoza, Mexicali y Aguascalientes; que, como se observa, también son los cinco más eficientes. Mostrándose una relación positiva entre estas dos dimensiones.

- b) En relación con la visión policial, en las primeras posiciones se encuentran: Puebla de Zaragoza, Saltillo, Mérida, Durango y Santiago de Querétaro. Estas instituciones son quienes más alinean su actuar con el paradigma de la seguridad ciudadana. Paralelamente, tres de ellas forman parte de los primeros lugares en eficiencia (Puebla de Zaragoza, Durango y Santiago de Querétaro).
- c) En términos de profesionalización policial, los municipios mejor evaluados fueron: Mexicali, Santiago de Querétaro, Puebla de Zaragoza, Guadalajara y Chihuahua. De estos, cuatro se encuentran entre los primeros lugares de eficiencia, salvo Guadalajara; es decir, el tipo de capacitación que reciben las policías, al menos si consideramos esta muestra, generó resultados más eficientes.
- d) Respecto a la vulnerabilidad, los cinco municipios que presentan una mayor afectación negativa de los derechos laborales y humanos de sus policías son: Toluca de Lerdo, Puebla de Zaragoza, Mexicali, Monterrey y Santiago de Querétaro. Tres de ellos están dentro de los primeros lugares en eficiencia -excepto Toluca de Lerdo y Monterrey-. Por ende, se podría decir que, generalmente, los modelos policiales no contemplan el bienestar de quienes fungen como los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley.
- e) Y, en cuanto a la capacidad institucional, relacionada con la atención de la seguridad ciudadana, las primeras posiciones pertenecen a: Guadalajara, Oaxaca de Juárez, Monterrey, Culiacán y Saltillo. Paradójicamente, ninguna forma parte de las policías municipales más eficientes. Ello podría indicar, si consideramos esta muestra, que la eficiencia policial no tienen una dependencia directa con la cantidad de recursos asignados a infraestructura, recursos financieros, tecnológicos y capital humano.

En suma, la construcción de los seis indicadores descritos permite una aproximación a la comprensión de las instituciones de seguridad pública municipales de México y, en consecuencia, abonan a la conformación de un MPM más eficaz. Toda vez que, favorecen la identificación de condiciones que fortalecen a estas dependencias gubernamentales, y de características que limitan su funcionamiento. Adicionalmente, estos indicadores se utilizarán en la construcción de modelos econométricos que adviertan respuestas a la violencia que sufren los policías al interior de su institución, aumentando su vocación de servicio y, en consecuencia, su eficiencia; problemática que se analizará en el *Apartado 4.2.3.*, del presente texto. Con lo cual, se contribuye en el estudio policial, a nivel local.

4.2.3. Modelo de Regresión Lineal Múltiple

A fin de poner a prueba la Hipótesis que guía la presente investigación: En México, entre los años 2018 y 2023, existe una relación lineal positiva entre los modelos policiales que implementan las instituciones de seguridad pública municipales y el aumento de su eficiencia, cuando priorizan su dignificación y al paradigma de seguridad ciudadana. Se desarrollaron siete modelos policiales municipales, mismos que se corrieron mediante una *Regresión Lineal Múltiple (RLM)* en el Programa de *Stata*. Dicho procedimiento fue seleccionado pues es un modelo econométrico que permite identificar la relación lineal que existe entre dos o más variables.

Para ello, los seis indicadores obtenidos en el *Apartado 4.2.2. Componentes principales*, de la presente investigación, se sometieron a diversas pruebas (ver *Cuadro 29*), para determinar qué tipo de modelo se construiría. Los datos superaron los supuestos clásicos de los Modelos de Regresión Lineal: los errores se distribuyen en forma de campana (normal), la varianza es constante (homocedasticidad) y la varianza respuesta se relaciona de manera lineal con las covariables (Aparicio, 2020). Por lo tanto, fue posible utilizar Mínimos Cuadrados Ordinarios (MCO) y, en consecuencia, la RLM.

CUADRO 29 PRUEBAS DE NORMALIDAD

Variable	Test	Prov>Chi2	Prov>z
		0.5099	n/a
	skeweness/kurtosis	0.4091	n/a
<i>RES_NO_ESTANDAR</i>		0.4471	n/a
		n/a	0.63158
<i>RES_ESTANDARIZADOS</i>	Shapiro-Wilk	n/a	0.31629
		n/a	0.35098
<i>RES_STUDENTIZADOS</i>		n/a	0.75596
	Shapiro-Francia	n/a	0.46399
		n/a	0.46970

Fuente: Elaboración propia. Se muestran los resultados del M1, no obstante, las pruebas fueron aplicadas y superadas en todos los modelos.

En este orden de ideas, se debe precisar que existe una regla de decisión para determinar el nivel de normalidad: la H_0 no se rechaza cuando *Prov>Chi2* y/o *Prov>z* son mayores o iguales a 0.05. En este sentido, después de aplicar las tres pruebas de normalidad y observar que los datos superaron el nivel requerido, tal como se indica en el *Cuadro 29*, es posible afirmar que los residuos obtenidos siguen una distribución normal; por consiguiente, los modelos pueden ser usados para realizar estimaciones.

Además, se aplicó la prueba de heteroscedasticidad, esta existe si el *Prov>Chi2* es menor a 0.05. Para validar lo anterior, se utilizó el comando *hettest* en *Stata*, obteniéndose un valor de 0.8524, por lo cual, no existe heteroscedasticidad; en otras palabras, existe una distribución homogénea, un estimador con mínima varianza, permitiendo que las estimaciones de los modelos sean confiables. Así mismo, se realizó un *test*

de multicolinealidad, para señalar si las variables independientes están relacionadas; en este aspecto, se usó el comando *VIF*, con el cual se obtuvo un *Mean VIF* de 2.43, valor menor a 10; por lo que, se determinó que no existe multicolinealidad.

Por tanto, se aplicó la RLM, en *Stata*, a los siete modelos policiales. En todos los casos la variable dependiente es la eficiencia policial, mientras que se cuenta con cinco variables independientes: dignificación, visión, profesionalización, vulnerabilidad policial y capacidad institucional municipal, en materia de seguridad ciudadana. Los resultados de cada modelo se sintetizan en el *Cuadro 30*.

CUADRO 30 MODELOS POLICIALES MUNICIPALES

DIMENSIÓN	Parámetros	MPM* ₁	MPM* ₂	MPM* ₃	MPM* ₄	MPM* ₅	MPM* ₆	MPM* ₇
Dignificación policial	Coef.	1.6298*	1.6258*	1.5777*	1.8293*	1.1225*	1.3955*	
	Std. Err.	0.3318	0.3300	0.2756	0.3138	0.1901	0.2304	
Visión policial	Coef.	0.2860*	0.2833*	0.2804*		0.2946*		0.4386*
	Std. Err.	0.0835	0.0830	0.0809		0.0858		0.1228
Profesionalización policial	Coef.	-0.0174**	-0.0548**					
	Std. Err.	0.2039	0.1981					
Vulnerabilidad policial	Coef.	-0.3477**	-0.3565**	-0.3724*	-0.4205*			
	Std. Err.	0.1852	0.1840	0.1717	0.2020			
Capacidad institucional municipal	Coef.	-0.1313***					-0.1431***	0.1509***
	Std. Err.	0.1536					0.1824	0.2153
	Adj R-squared	0.7042	0.7072	0.7173	0.6061	0.6798	0.5550	0.2938

Fuente: Elaboración propia. Nivel de significancia de cada variable: (*) menor a 0.05 significativa al 95%, (**) menor a 0.10 significativa al 90%, y (***) mayor a 0.10, no es significativa.

Partiendo del análisis del *Cuadro 30*, se enuncian los hallazgos más relevantes:

MPM 1.- Es el tercer MPM más eficiente, pues tiene una capacidad explicativa del 70.42 por ciento, de acuerdo con su R cuadrado ajustado (*Adj R-squared*). Es importante mencionar que, la *Adj R-squared* es una mejor medida del R cuadrado simple (*R-squared*), al corregir problemas que puedan aparecer, y siempre es menor (Barrientos, 2020). Así mismo, generalmente dichos valores tienen que ser iguales o superiores al cincuenta por ciento, en consecuencia, se tiene un alto poder explicativo.

Las variables del modelo son estadísticamente significativas a nivel global, dado que la prueba de significancia global (*Prob > F*) es de 0.0000, y según Barrientos (2020): al ser menor a 0.05, se sabe que el modelo tiene, al menos, un 95% de significancia. Es decir, las variables independientes explican el comportamiento de la variable dependiente, en dicho porcentaje.

Por otra parte, al considerar los valores de las columnas que contienen el valor de la significancia estadística de los *Coef.* (valor promedio), se debe contemplar simultáneamente el valor de $P > |t|$, que se encuentran entre cero y uno; si este es menor a 0.05 indica que el modelo o parámetro (la variable) es significativo al 95%; si es menor a 0.10 es significativo al 90%; y, si es mayor a 0.10 se desestima, puesto que, su nivel de significancia pierde relevancia (Barrientos, 2020).

Por consiguiente, las variables independientes, individualmente, se comportan de la siguiente forma:

Si la dignificación policial sube una unidad, la eficiencia aumenta, en promedio, 1.6298 unidades. Teniendo un 95% de confianza ($P > |t| = 0.000$), *ceteris paribus*¹².

Si la visión policial sube una unidad, la eficiencia aumenta, en promedio, 0.2860 unidades. Teniendo un 95% de confianza ($P > |t| = 0.002$).

Si la profesionalización policial sube una unidad, la eficiencia decrece, en promedio, 0.0174 unidades. Sin embargo, se desestima, pues su $P > |t|$ es igual a 0.932, por lo cual, el nivel de significancia no es relevante.

Si la vulnerabilidad policial sube una unidad, la eficiencia decrece, en promedio, 0.3477 unidades. Teniendo un 90% de confianza ($P > |t| = 0.072$).

Si la capacidad institucional municipal sube una unidad, la eficiencia decrece, en promedio, 0.1313 unidades. Sin embargo, se desestima, pues su $P > |t|$ es igual a 0.401, por lo cual, el nivel de significancia no es relevante.

MPM 2.- Es el segundo MPM más eficiente, pues tiene una capacidad explicativa del 70.72 por ciento, de acuerdo con su *Adj R-squared*. Su *Prob > F* es de 0.0000, por ende, las variables del modelo son estadísticamente significativas a nivel global, en un 95%.

Por otra parte, las variables independientes, individualmente, se comportan de la siguiente forma:

Si la dignificación policial sube una unidad, la eficiencia aumenta, en promedio, 1.6258 unidades. Teniendo un 95% de confianza ($P > |t| = 0.000$).

¹² Frase latina que significa: todo lo demás constante. En otras palabras, a fin de facilitar el análisis del impacto que una variable (en este caso la dignificación) tiene sobre otra (eficiencia), se supone que todo lo demás no se mueve. Este razonamiento se considera en el análisis individual de las variables que conforman los siete modelos.

Si la visión policial sube una unidad, la eficiencia aumenta, en promedio, 0.2833 unidades. Teniendo un 95% de confianza ($P > |t| = 0.002$).

Si la profesionalización policial sube una unidad, la eficiencia decrece, en promedio, 0.0548 unidades. Sin embargo, se desestima, pues su $P > |t|$ es igual 0.784, por lo cual, el nivel de significancia no es relevante.

Si la vulnerabilidad policial sube una unidad, la eficiencia decrece, en promedio, 0.3565 unidades. Teniendo un 90% de confianza ($P > |t| = 0.064$).

MPM 3.- Es el MPM más eficiente, pues tiene una capacidad explicativa del 71.73 por ciento, de acuerdo con su *Adj R-squared*. Su $Prob > F$ es de 0.0000, por ende, las variables del modelo son estadísticamente significativas a nivel global, en un 95%.

Por otra parte, las variables independientes, individualmente, se comportan de la siguiente forma:

Si la dignificación policial sube una unidad, la eficiencia aumenta, en promedio, 1.5777 unidades. Teniendo un 95% de confianza ($P > |t| = 0.000$).

Si la visión policial sube una unidad, la eficiencia aumenta, en promedio, 0.2804 unidades. Teniendo un 95% de confianza ($P > |t| = 0.002$).

Si la vulnerabilidad policial sube una unidad, la eficiencia decrece, en promedio, 0.3724 unidades. Teniendo un 90% de confianza ($P > |t| = 0.039$).

MPM 4.- Es el cuarto MPM más eficiente, pues tiene una capacidad explicativa del 60.61 por ciento, de acuerdo con su *Adj R-squared*. Su $Prob > F$ es de 0.0000, por ende, las variables del modelo son estadísticamente significativas a nivel global, en un 95%.

Por otra parte, las variables independientes, individualmente, se comportan de la siguiente forma:

Si la dignificación policial sube una unidad, la eficiencia aumenta, en promedio, 1.8293 unidades. Teniendo un 95% de confianza ($P > |t| = 0.000$).

Si la vulnerabilidad policial sube una unidad, la eficiencia decrece, en promedio, 0.4204 unidades. Teniendo un 95% de confianza ($P > |t| = 0.047$).

MPM 5.- Es el quinto MPM más eficiente, pues tiene una capacidad explicativa del 67.98 por ciento, de acuerdo con su *Adj R-squared*. Su $Prob > F$ es de 0.0000, por ende, las variables del modelo son estadísticamente significativas a nivel global, en un 95%.

Por otra parte, las variables independientes, individualmente, se comportan de la siguiente forma:

Si la dignificación policial sube una unidad, la eficiencia aumenta, en promedio, 1.1225 unidades. Teniendo un 95% de confianza ($P > l t l = 0.000$).

Si la visión policial sube una unidad, la eficiencia aumenta, en promedio, 0.2946 unidades. Teniendo un 95% de confianza ($P > l t l = 0.002$).

MPM 6.- Es el sexto MPM más eficiente, pues tiene una capacidad explicativa del 55.50 por ciento, de acuerdo con su *Adj R-squared*. Su $Prob > F$ es de 0.0000, por ende, las variables del modelo son estadísticamente significativas a nivel global, en un 95%.

Por otra parte, las variables independientes, individualmente, se comportan de la siguiente forma:

Si la dignificación policial sube una unidad, la eficiencia aumenta, en promedio, 1.3955 unidades. Teniendo un 95% de confianza ($P > l t l = 0.000$).

Si la capacidad institucional municipal sube una unidad, la eficiencia decrece, en promedio, 0.1431 unidades. Sin embargo, se desestima, pues su $P > l t l$ es igual a 0.439, por lo cual, el nivel de significancia no es relevante.

MPM 7.- Es el MPM menos eficiente, pues tiene una capacidad explicativa del 29.38 por ciento, de acuerdo con su *Adj R-squared*. Su $Prob > F$ es de 0.0029, por ende, las variables del modelo son estadísticamente significativas a nivel global, en un 95%.

Por otra parte, las variables independientes, individualmente, se comportan de la siguiente forma:

Si la visión policial sube una unidad, la eficiencia aumenta, en promedio, 0.4386 unidades. Teniendo un 95% de confianza ($P > l t l = 0.001$).

Si la capacidad institucional municipal sube una unidad, la eficiencia aumenta, en promedio, 0.1509 unidades. Sin embargo, se desestima, pues su $P > l t l$ es igual a 0.489, por lo cual, el nivel de significancia no es relevante.

Por lo que, al considerar las cinco dimensiones de forma individual y contemplando los datos utilizados y el periodo de análisis, siempre y cuando todo lo demás permanezca constante, es posible afirmar lo siguiente:

- a) En los casos que se consideró la Dignificación policial, se observó que cuando crece un dígito, la eficiencia aumenta, en promedio, más de una unidad, con un nivel de confianza del 95 por ciento.
- b) En los cinco MPM, en donde aparece la Visión policial, la eficiencia aumenta en promedio, al menos, 0.28 unidades, cuando la primera se eleva en una unidad.

- c) En el segundo y tercer MPM más eficiente, la profesionalización policial no supero el nivel de significancia, por ende, no es relevante.
- d) Los MPM que consideran la Vulnerabilidad policial, mostraron que, ante el aumento de una unidad, la eficiencia decrece, mínimo 0.34, en promedio. Teniendo un nivel de confianza del 90 y 95 por ciento.
- e) En ningún caso, la capacidad institucional municipal alcanzo el nivel mínimo de confianza, por consiguiente, no se encontró evidencia empírica que mostrará un nivel de significancia relevante respecto a la eficiencia policial.
- f) El **MPM₂**, planteado en el *Apartado 4.1.* de este trabajo, resulto ser el segundo más eficiente, estando 1.01 por ciento por debajo del primero. En este modelo, a diferencia del MPM₃, se consideró la profesionalización, pues según la literatura revisada es una dimensión esencial para la eficiencia; no obstante, la evidencia empírica indica que su combinación con las otras dimensiones disminuye la efectividad del modelo; al menos con la información disponible; por otro lado, no debe soslayarse que el indicador de profesionalización evidenció que, en México, la formación policial no sigue al paradigma de seguridad ciudadana, ni a la modernización de las instituciones de seguridad pública.
- g) El **MPM₃** es el más eficiente, por tener el mayor porcentaje de capacidad explicativa, a nivel global. Considera tres dimensiones: dignificación, visión y vulnerabilidad policial.
- h) Se realizaron otros modelos, con combinaciones distintas, sin embargo, no superaron las pruebas de normalidad, por ende, se descartaron.

En resumen, el MPM que permitirá -según los resultados descritos- elevar los niveles de eficiencia de las instituciones de seguridad pública municipales y, con ello, alcanzar mayor legitimidad y confianza ciudadana, se compone de tres dimensiones, principalmente: dignificación de los policías, es decir, garantizar sus derechos laborales; visión policial, en otras palabras, acciones enfocadas en la proximidad social, sustentadas en el paradigma de la seguridad ciudadana; y, vulnerabilidad policial, dicho de otro modo, velar que se respeten sus derechos humanos. Aunque, componentes como la profesionalización y la capacidad institucional no deben soslayarse totalmente; ya que, si la capacitación, infraestructura y recursos se canalizan de forma óptima, sin duda, tendrán un impacto positivo en las policías de México.

Tomando en cuenta lo presentado en este cuarto capítulo, es evidente que la inclusión de prácticas policiales exitosas en otras latitudes aumenta las posibilidades de fortalecer a las instituciones de seguridad pública municipales. Esta es una de las bondades de la técnica de política comparada aplicada, pues a través del estudio sistemático de los países que mejor evalúan a sus policías: Uruguay, El Salvador, Costa Rica y Chile, fue posible conocer sus modelos policiales, sus estrategias, imitaciones y retos; características que fueron integradas en cuatro dimensiones, mismas que conforman la propuesta de MPM de este proyecto.

En primer lugar, la dignificación policial, que mediante sus tres componentes: homologación salarial, seguridad social y protección personal, busca elevar la jerarquía y prestigio del policía; así como dar certidumbre laboral; pues impera un contexto laboral precario, caracterizado por el *multiempleo*, que ha generado una constante lucha por parte de las policías, sus familias, sindicatos y asociaciones.

En segundo lugar, la visión policial, que considera tres componentes: seguridad ciudadana, mando civil y proximidad social. Esta es el marco de referencia que tiene el policía para guiar su compartimiento, sustentado en el establecimiento de alianzas, en donde la participación social es un pilar indispensable. Aquí se prioriza el trabajo comunitario y la prevención del delito, en las zonas geográficas más elementales. Situación que solo se alcanza a través de instituciones que estén bajo el mando civil; sin embargo, este es aún débil, por lo que, algunos sectores sociales continúan apoyando la inclusión de las fuerzas armadas en tareas de seguridad pública.

En tercer lugar, la profesionalización policial, conformada por dos componentes: servicio civil de carrera y desarrollo profesional. Esta muestra la necesidad de que la profesión policial deje de ser un trabajo temporal/transitorio, para convertirse en una opción real de crecimiento personal; por ende, la implementación de mecanismos de ascenso que garanticen la transparencia y el mérito son urgentes; del mismo modo que, la obligatoriedad de un periodo de formación inicial, capacitación y especialización constante. Acciones que permitirán instituciones de seguridad pública más eficientes.

En cuarto lugar, la vulnerabilidad policial, que integra dos componentes: Relación con el mando, descentralización de la información y la toma de decisiones. Dimensión que aparece ante la constante violación de los derechos humanos y laborales que sufren los integrantes de las dependencias de seguridad pública; además, la centralización, verticalidad, unificación de procedimientos y practicas autoritarias limitan su actuar; por consiguiente, es preciso la diversificación de los centros de poder, al igual que estructuras flexibles y horizontales, que permitan minimizar los riesgos que enfrentan las policías.

En otro orden de ideas, las dimensiones descritas se utilizaron para construir indicadores. Con ese fin, se consideraron 85 variables, de 31 ciudades de México, con información de Encuestas, Censos y Bases de datos oficiales, cifras que fueron normalizadas en el software de *Excel*, es decir, se les dio un valor entre cero y uno. Posteriormente, Se aplicó la técnica estadística de *Análisis de Componentes Principales*, mediante el software de *STATA*, permitiendo pasar de 85 variables a cinco (una variable dependiente -eficiencia policial-, cuatro variables independientes -dignificación, visión, profesionalización, vulnerabilidad y capacidad institucional municipal, esta última se agregó, con el objetivo de observar el impacto que tiene la cantidad de recursos destinados a la seguridad pública-).

La técnica estadística aplicada permitió disminuir el uso de componentes con la menor pérdida de información posible. Igualmente, se obtuvieron, principalmente, los siguientes hallazgos: las cinco policías municipales más eficientes, también cuentan con los mayores niveles de dignificación. Paralelamente, tres

de ellas alinean su visión con el paradigma de seguridad ciudadana. Cuatro de los primeros lugares en eficiencia tienen más profesionalización. Sin embargo, tres están entre los más vulnerables. Ninguna de las instituciones más eficientes se ubicó entre quienes tienen mayor capacidad institucional municipal.

Por último, se construyeron siete modelos econométricos que se corrieron mediante regresiones lineales múltiples en el programa de *STATA*. El **MPM₃** resultó ser el más eficiente, con una capacidad explicativa de 71.73 por ciento, a nivel global; las variables del modelo fueron estadísticamente significativas al 95 por ciento. Este modelo se compone de tres dimensiones: dignificación, visión y vulnerabilidad policial. Así mismo, se identificó que, en todos los casos, cuando la dignificación y la visión aumentan, la eficiencia también; mientras que cuando la vulnerabilidad aumenta la eficiencia decrece; respecto a la capacidad institucional, no resultó ser significativa en ninguno de los modelos. En consecuencia, es posible sostener la Hipótesis que guía la presente investigación: En México, entre los años 2018 y 2023, existe una relación lineal positiva entre los modelos policiales que implementan las instituciones de seguridad pública municipales y el aumento de su eficiencia, cuando priorizan su dignificación y al paradigma de seguridad ciudadana.

CONCLUSIONES

Tal como se ha señalado, la baja calidad de las instituciones policiales favorece el aumento de la inseguridad, incrementando el gasto público/privado hacia este rubro, y mitigando el crecimiento económico de la región. Fenómeno que durante la pandemia COVID-19 se agudizó, pues tal como lo muestra el BID (2021): diversos programas de combate y prevención de la violencia sufrieron restricciones presupuestarias; situación contraproducente, ya que, en este periodo, en México, se elevó el registro de llamadas de emergencia, derivado del aumento en denuncias relacionadas con el consumo de alcohol, violencia de género y abuso doméstico. Contexto que puso a prueba las capacidades de los policías, principalmente las de orden municipal.

Adicionalmente, se reconoce que existe ineficiencia, desconfianza, falta de comunicación, capacitación en la materia y deslegitimación policial; así como presiones de algunos sectores del gobierno, y de la sociedad, que buscan mantener el poder militar en las instituciones de seguridad pública, generando confusión respecto a sus funciones; pues si bien se busca una institución de carácter civil, en el fondo se actuaba bajo una filosofía militar. Por lo tanto, al ser las policías quienes implementan la mayor parte de las políticas destinadas al combate de la violencia y criminalidad, y quienes generalmente son la autoridad que tiene el primer contacto con la ciudadanía, ante un hecho delictivo, su dignificación, protección, profesionalización, perspectiva, conocimientos, experiencia y capacidades, son irremplazables en el diseño de un modelo policial municipal.

En consecuencia, es preciso el estudio de las policías municipales, por lo tanto, se analizaron 31 instituciones de seguridad pública municipales de México. Para ello, se crearon seis indicadores, con valores que van de cero a uno: eficiencia, dignificación, visión, profesionalización, vulnerabilidad policial, y capacidad institucional municipal. Con el propósito de conocer cómo se conforman sus modelos policiales. En este sentido, tres municipios superaron el cincuenta por ciento en eficiencia (Aguascalientes, Puebla de Zaragoza y Santiago de Querétaro), el último lugar es Xalapa de Enríquez, Veracruz. En dignificación, ninguna institución alcanzó, al menos, el 0.4. Respecto a la visión, alineado al paradigma de seguridad ciudadana, cuatro casos superaron el 0.5 -Puebla de Zaragoza, Saltillo, Mérida, Durango y Santiago de Querétaro-. En términos de profesionalización, Mexicali es el único por encima del 0.5. Solo Toluca de Lerdo alcanzó más del 0.5 en vulnerabilidad. Ningún municipio logró el cincuenta por ciento en capacidad institucional. De tal manera que, en México las policías municipales no cuentan con las condiciones mínimas necesarias para el desarrollo óptimo de sus funciones.

Entonces, ¿Cómo superar dicha problemática? Para esto, se revisaron las Encuestas de *Latinobarómetro* de 2018 y 2021, con el objetivo de identificar las instituciones de seguridad pública latinoamericanas, más eficientes. Siendo: Uruguay, El Salvador, Costa Rica y Chile. Por lo cual, se recuperaron seis indicadores de dicha encuesta -*mucha/algo de confianza en la policía, mucha/algo de confianza en las Fuerzas*

Armadas, Confianza Interpersonal, mucha/algo de confianza en el gobierno, aumento en la corrupción, y Todos/casi todos los Policías involucrados en actos de corrupción-. Se seleccionaron a quienes obtuvieron las tres primeras posiciones en cada año, concretamente en confianza en la policía, incluyendo a El Salvador y Chile, aunque, cada uno se encontraba en los primeros lugares en periodos distintos. A diferencia de México, que es uno de los países de la región con menor confianza en sus policías, teniendo el lugar dieciséis en 2018, superando a Venezuela y Panamá, y el diecisiete en 2021, solo por encima de Venezuela. Además, los niveles de desconfianza son generalizados, puesto que, en 2021, el 18% de los mexicanos no confían en otras personas, en comparación con un 22% hacia los policías. Por el contrario, 48% si confía en el Ejército.

Posteriormente, se realizó un análisis de política comparada, mediante una revisión de textos especializados, para vislumbrar qué hacen dichos países para tener instituciones de seguridad pública reconocidas positivamente por sus ciudadanos. En este orden de ideas, se identificó que los cuatro países comparten un modelo policial compuesto por: la protección integral del personal de seguridad pública, brindándoles un sistema, amplio, de seguridad social, aunque insuficiente aún; un enfoque en el paradigma de la seguridad ciudadana, dando preeminencia a tareas de prevención, proximidad social e inteligencia policial, así como al mando civil sobre el militar, buscando una clara separación, organizativa y operativa, entre lo policial y lo castrense, aunque, dicho proceso es débil, puesto que existen algunos sectores sociales y estatales que pugnan por mayor presencia de las FF. AA. en tareas de seguridad pública; por otra parte, implementan un sistema de carrera policial, obligatoriedad de un periodo de formación inicial, con énfasis en la centralización en Academias nacionales, así como la capacitación y especialización constante, que permitan la inclusión de nuevas tecnologías y nuevas formas de violencia; y, atención del maltrato institucional que sufren los policías, mediante la eliminación de imposición de sanciones de forma discrecional, arbitrariedad en el respeto de los derechos humanos, no obstante, continúa la existencia de prácticas autoritarias y la centralización de toma de decisiones.

A partir del estudio de las policías latinoamericanas, se construyó un modelo policial municipal destinado al aumento de la eficiencia de las instituciones de seguridad pública municipales de México, compuesto por cuatro dimensiones: Dignificación, Visión, Profesionalización y Vulnerabilidad policial. Este modelo, reconoce la necesidad de robustecer el régimen de seguridad social de quienes conforman a las policías mexicanas, puesto que su actuar va ligado a situaciones que ponen en riesgo su vida, diariamente. Así mismo, se muestra la importancia de centrarse en el paradigma de seguridad ciudadana, en donde la proximidad social es fundamental para el tratamiento de la inseguridad, y el mando civil es necesario para la protección de los DD. HH. Además, la consolidación de las instituciones de seguridad requiere de la implementación de un servicio civil de carrera como instrumento de profesionalización. Por último, se señala como la relación con el Mando determina el comportamiento dentro y fuera de las instituciones

policiales, pues si bien se trata de normas no establecidas, es indispensable establecer mecanismos de vigilancia, transparencia y evaluación que protejan las buenas prácticas y garanticen el cumplimiento de la normatividad vigente; asimismo, es de suma importancia, la descentralización de la información y la toma de decisiones, a fin de que el policía *de a pie* esté en condiciones de actuar de forma inmediata y con la mayor claridad posible; sin que ello suponga el quebrantamiento de reglas que puedan poner en riesgo su integridad y empleo.

Por otra parte, a fin de responder la pregunta de investigación: En México ¿Cómo se relaciona el tipo de modelo policial que siguen las instituciones de seguridad pública municipales, con el nivel de eficiencia alcanzado entre los años 2018 y 2023?, se aplicaron las técnicas de *Componentes Principales* y *Regresión Lineal Múltiple*. Obteniéndose evidencia empírica para concluir que, existe correlación positiva entre la variable dependiente (eficiencia policial) y las variables independientes (dignificación, visión y vulnerabilidad policial); en consecuencia, se mantiene la Hipótesis planteada en este Proyecto Final: En México, entre los años 2018 y 2023, existe una relación lineal positiva entre los modelos policiales que implementan las instituciones de seguridad pública municipales y el aumento de su eficiencia, cuando priorizan su dignificación y al paradigma de seguridad ciudadana.

No obstante, a lo largo de la investigación se observó que las policías municipales de México enfrentan *un sinfín* de problemáticas, retos y/o limitaciones, tanto dentro de su organización, como en su interacción con los actores involucrados en la seguridad ciudadana -sociedad civil, gobiernos municipales, estatales y federales, organizaciones no gubernamentales, crimen organizado, medios de comunicación, Organismos internacionales, la comunidad internacional...- Entre los más recurrentes se encuentran:

Violencia institucional, pues existe una gran desprotección de los policías por parte de las autoridades políticas, como los despidos injustificados, formas discrecionales de aplicación de sanciones, en donde la jerarquía muchas veces marca la pauta, y la falta de acompañamiento emocional derivado de situaciones traumáticas, como enfrentamientos armados; tienen un salario bajo, menor comparado con otros puestos de trabajo de la administración pública, así como jornadas de trabajo más largas, que generan problemas de desempeño y salud (Calandrón *et al.*, 2020, pág. 184).

Falta de apoyo político, la reforma de las instituciones de seguridad pública municipales es un proceso que no se limita a la redefinición de procesos aislados, ni se simplifica en el aumento de recursos, más bien, requiere de cambios culturales y estructurales destinados a modificar la forma en que esta institución interviene en el tratamiento de la violencia. Sin embargo, la falta de un liderazgo evita la construcción de acuerdos políticos en aras de reformas de gran calado; así mismo, los políticos no contemplan la visión técnica-policial en la elaboración de políticas de seguridad.

Militarización de las tareas de seguridad pública ha aumentado ante la falta de policías profesionales y legítimas. A pesar de que la inclusión de las fuerzas armadas no se ha traducido en la disminución de la violencia, antes bien, incremento el número de homicidios, las violaciones de los DD. HH., la opacidad, la discrecionalidad en el uso de la fuerza... A la par, no se crearon mecanismos institucionales para subordinar el poder militar al civil.

Poca adaptabilidad, se habla del surgimiento de nuevas formas de delitos y grupos criminales; así como de diversos intentos por incluir a capacitadores internacionales y locales, quienes no comparte un mismo contexto y hay desconfianza mutua. Por lo cual, no hay apropiación de las reformas policiales a nivel municipal, surgiendo: reticencia, falta de financiamiento, bajos niveles de confianza ciudadana. Además, no existen mecanismos de seguimiento al trabajo policial desarrollado en las comunidades, mientras que los ayuntamientos participan solo tangencialmente en el diseño de estrategias de seguridad.

Resistencia al cambio en la cultura policial, está existe tanto en México como en los países latinoamericanos analizados. Los policías municipales suponen que mayor inclusión de la sociedad en las tareas de seguridad, minara su autoridad -poder-; mientras que la ciudadanía considera que si las instituciones de seguridad pública tienen un mayor acercamiento significara aumentar la vigilancia de sus actividades diarias y, finalmente, mayor represión.

Finalmente, el estudio de las policías municipales en México, como en el resto de Latinoamérica, es un tema complejo y, por ende, poco abordado. Ya que, la información al respecto es insuficiente, pues las autoridades muestran altos niveles de opacidad, dado que argumentan el carácter “confidencial” de dichos datos. Así mismo, la inexistencia de reportes sistemáticos oficiales, encuestas, censos, así como la cifra negra, dificulta la construcción de indicadores, modelos y estudios comparativos. De ahí, la relevancia de continuar con este tipo de esfuerzos académicos.

Dicho lo anterior, y si se considera la falta de vinculación del sector policial con el académico, es urgente la formación de programas educativos destinados a la generación de especialistas en seguridad, evitando el tratamiento de este fenómeno, de forma tangencial; además, se requiere la conformación de alianzas entre dichos actores, a fin de construir conocimiento, compartir experiencias, y encontrar soluciones óptimas para el tratamiento de la violencia y la criminalidad.

Además, es importante establecer mecanismos de transparencia y rendición de cuentas, modelos estadísticos, instancias locales... en donde participen integrantes de los tres órdenes de gobierno, la sociedad civil, así como organismos nacionales e internacionales, con la finalidad de generar, dar seguimiento y evaluar: políticas, programas, estrategias, modelos y acciones de las policías municipales; con lo cual, aumentara la coordinación entre quienes atienden la problemática de inseguridad.

También, se requiere fortalecer los censos nacionales de policías municipales, enfatizando en el conocimiento de su organización, cultura, formas de actuación y, paralelamente, ahondar en el conocimiento de su contexto social, político, geográfico e institucional. A partir de este diagnóstico establecer un mecanismo de reasignación de recursos, que no esté relacionado directamente con la incidencia delictiva, pues ello, generalmente, incentiva el maquillaje de cifras; más bien, basarse en la conformación de políticas públicas que institucionalicen la intervención de las policías municipales.

Es indispensable impulsar estrategias que aumenten la confianza en las instituciones y la participación social, ya que, hasta ahora la ciudadana tiene poco interés en estos temas; establecer metas y mecanismos de medición del desempeño policial; monitorear los planes y ejecución de incidencia social; afianzar redes de seguridad ciudadana; diseñar políticas sectoriales; generar intercambio de conocimientos, experiencias de gestión e información en la materia; y, establecer acuerdos entre entidades de formación y capacitación profesional (públicas y privadas) con dependencias gubernamentales.

En conclusión, aunque no existe un modelo policial único, se encontró evidencia empírica para afirmar que aquellos fundamentados en la policía democrática, la comunitaria o la orientada a la comunidad, son más exitosos; en estos, la generación de inteligencia y el enfoque de solución de problemas les es común. También, están acompañados de una visión transformadora de los valores, cultura, políticas y prácticas policiales, así como sociales; en donde el mando civil, la proximidad social, la dignificación, el paradigma de seguridad ciudadana, la profesionalización, la protección integral del policía y sus familias, la horizontalidad institucional y la protección de los DD. HH. son componentes esenciales para su éxito. Pues, de continuar sin un modelo policial municipal adecuado a las necesidades de la región, los costos económicos y de vidas humanas, que enfrentan las sociedades serán cada vez más elevados.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Abreu, J. L. (2012). *Hipótesis, Método & Diseño de Investigación*. Daena: International Journal Of Good Conscience. 7 (2), 187-197. [http://www.spentamexico.org/v7-n2/7\(2\)187-197.pdf](http://www.spentamexico.org/v7-n2/7(2)187-197.pdf)
- Adame, W. (2022, octubre). *Faltan a Guanajuato 2 mil 611 policías municipales por bajas y vacantes*. Milenio. <https://www.milenio.com/policia/faltan-guanajuato-2-mil-611-policias-municipales>
- Aguilar, R. (2011, 19 de octubre). *La Policía en México*. Animal Político. [La policía en México - Animal Político \(animalpolitico.com\)](http://www.animalpolitico.com)
- Aguirre, J. y Montoya, L. F. (2022). *Desempeño Policial y Obligaciones Constitucionales: Una medición a la Policía Estatal de Michoacán*. BIOLEX, 14 (25), 1-29. <https://www.scielo.org.mx/pdf/biolex/v14/2007-5545-biolex-14-e230.pdf>
- Amoroso, J. C; Arciniegas, A. y González, L. A. (2022, del 21 al 23 de junio). *Más allá de la seguridad pública: la militarización de la política democrática en América Latina*. XI Congreso Latinoamericano de Ciencia Política. Asociación Latinoamericana de Ciencia Política y Asociación Chilena de Ciencia Política, Santiago, Chile. <https://alacip.org/cong22/16-botelho-22.pdf>
- Alvarado, A. y Padilla, S. (2021). *Organización policial y debilidad institucional: balance de las capacidades de las policías estatales*. Iztapalapa Revista de Ciencias Sociales y Humanidades, año 42 (90), 11-47. <https://revistaiztapalapa.izt.uam.mx/index.php/izt/article/view/1583/1711>
- Aparicio, S. (2020). *Aplica las herramientas de Stata en la selección de modelos lineales [video]*. Modelos Lineales Generalizados. Software-shop. <https://www.youtube.com/watch?v=EA0IGqne5Sg>
- Arce, M.C. (2008). *La profesionalización del recurso humano policial. aspectos curriculares que se deben contemplar*. Revista Educación, 32 (1), 27-44. <https://revistas.ucr.ac.cr/index.php/educacion/article/view/522/549>
- Banco Interamericano de Desarrollo (2021). *Evaluación del Apoyo del BID en el Área de Seguridad Ciudadana y Justicia en la Región*. Banco Interamericano de Desarrollo (BID), Informe Julio 2021, 01-13. <http://dx.doi.org/10.18235/0003394>
- Baltazar, E. (2019). *Obstáculos para la función policial democrática en El Salvador*. TLA-MELAU, año 13, 10-33. <http://www.apps.buap.mx/ojs3/index.php/tlamelau/article/view/715/pdf>
- Barrientos, M. (2020). *Tutorial STATA. Estimación MCO e interpretación [Video]*. <https://www.youtube.com/watch?v=-84nLvMGI4I>
- Blásquez, L. (2018). *Los desafíos de la seguridad ciudadana en la actualidad: derivas securitarias, centralistas y militarizadas en México*. Revista Estado, Gobierno y Gestión Pública, 32, 41-72. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=7134621>

- Bonilla, M. E. y Ríos, J. (2021). *Luces y sombras de la profesionalización de la Policía Nacional Civil de El Salvador tras los Acuerdos de Paz de Chapultepec (1992-2017)*. Revista UNISCI, (55), 131-157. <http://www.unisci.es/wp-content/uploads/2021/01/UNISCIDP55-6BONILLARIOS.pdf>
- Bugarin. I. (2022, octubre). *En el limbo estrategia de seguridad en México: ONG*. El Universal. <https://www.eluniversal.com.mx/mundo/en-el-limbo-estrategia-de-seguridad-en-mexico-ong>
- Calandrón, S. Galar, S. y Da Silva, M. (2020). *El proceso de sindicalización de los gremios policiales en Uruguay*. ÍCONOS Revista de Ciencias Sociales, Vol. XXIV, No. 67, 175-194. [1390-8065-
iconosfl-67-175.pdf](https://www.senescyt.gob.ec/imagenes/iconosfl-67-175.pdf) (senescyt.gob.ec)
- Castañeda, J. G. (2022, junio). *La escalada de la violencia en México: el panorama es desolador*. CNN. <https://cnnespanol.cnn.com/2022/06/30/opinion-la-escalada-de-la-violencia-en-mexico-el-panorama-es-desolador/>
- Castro, L. y Hernández, G. D. (2022). *Seguridad ciudadana para la prevención de la violencia*. Archivos de Criminología, Seguridad Privada y Criminalística, año 10, vol. 19, 131-139. <https://drive.google.com/file/d/1vJpypWG45jZt76uOuDr8Leg3I9f4Zq0C/view>
- Causa en Común (2022). *La Situación de las Policías en México 2018-2022*. Causa en Común. http://causaencomun.org.mx/beta/wp-content/uploads/2022/05/2022.05.09_situacion-de-los-policias-2022.pdf
- Causa en Común (2019). *Encuesta ¿Qué piensa la policía?* Causa en Común. <https://causaencomun.org.mx/beta/encuesta-que-piensa-la-policia/>
- Cervantes, N. (2018, del 19 al 23 de marzo). *La seguridad ciudadana ¿realidad o ficción en México?* VI Congreso Nacional de Ciencias Sociales. Las Ciencias Sociales y la Agenda Nacional. Reflexiones y propuestas desde las Ciencias Sociales. VIII Criminalidades, violencias, opresiones, y seguridad pública. San Luis Potosí, México. <https://www.comesco.com/ciencias-sociales-agenda-nacional/cs/article/view/1484/655>
- Chinchilla L. y Vorndran, D. (2018). *Seguridad Ciudadana en América Latina y el Caribe: Desafíos e innovación en gestión y políticas públicas en los últimos 10 años*. Banco Interamericano de Desarrollo, 1ra. Ed. <https://publications.iadb.org/publications/spanish/document/Seguridad-ciudadana-en-America-Latina-y-el-Caribe.pdf>
- CIRP (2020). *Propuesta de reforma a Carabineros de Chile*. Comisión Independiente de Reforma Policial. 1-24. https://reformapolicias.interior.gob.cl/media/2022/08/20200129_Propuesta-de-la-Comisio%CC%81n-de-Reforma-a-Carabineros-VFF.pdf
- Comisión Interamericana de Derechos Humanos (2009). *Informe sobre Seguridad Ciudadana y Derechos Humanos*. Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) <https://www.cidh.oas.org/pdf%20files/SEGURIDAD%20CIUDADANA%202009%20ESP.pdf>

- Dammert, L. (2020). *Carabineros de Chile ¿El modelo latinoamericano de seguridad?* Análisis Carolina, 25 (1), 1-12. https://doi.org/10.33960/AC_25.2020
- Domínguez, L. A. (2018, del 19 al 23 de marzo). *Análisis Situacional de los Modelos Policiales de Mando Único en México [Artículo]*. VI Congreso Nacional de Ciencias Sociales. Las Ciencias Sociales y la Agenda Nacional. Reflexiones y propuestas desde las Ciencias Sociales. VIII Criminalidades, violencias, opresiones, y seguridad pública. San Luis Potosí, México. <https://www.comecso.com/ciencias-sociales-agenda-nacional/cs/article/view/37/952>
- Duffau, N. (2018). *Pretensiones totales, construcciones parciales. Los policías escritores y la historia sobre la Policía decimonónica (1980-2018)*. Claves Revista de Historia, Vol. 4, No. 6, 125-152. 480688387.pdf (core.ac.uk)
- Eijkman, Q. (2007). *El largo camino hacia la policía comunitaria: las estrategias de derechos humanos para la policía en Costa Rica*. FLACSO, Cuaderno de Ciencias Sociales 145, 01-75. https://www.flacso.ac.cr/images/cuadernos/ccs_145.pdf
- Fondevila, G. y Meneses, R. (2015). *El rol de la policía municipal en México: Trabajo Social y Mediación de conflictos*. Gestión y Política Pública, XXVI (1), 139-165. <http://www.scielo.org.mx/pdf/gpp/v26n1/1405-1079-gpp-26-01-00139.pdf>
- González, A. (2020). *Carabineros de Chile: modernización o reforma: Informe de política pública*. Instituto de Asuntos Públicos de la Universidad de Chile, 1-12. www.uchile.cl
- Gonzales, F. y Barbarán, H. P. (2021). *La seguridad ciudadana como política gubernamental en América Latina en el último quinquenio*. Ciencia Latina Revista Científica Multidisciplinar, 5 (1), 422-435. <https://ciencialatina.org/index.php/cienciala/article/view/241/322>
- Guerrero, K. G; Balseca, P. E. y Guerrero, G. R. (2021). *Estado Responsable y participación en la seguridad ciudadana en América Latina*. SAPIENTIAE: Revista de Ciencias Sociais, Humanas e Engenharias, 6 (2). <https://www.redalyc.org/journal/5727/572765408009/572765408009.pdf>
- Guzmán, J. A. (2016). *La Policía Nacional Civil de El Salvador (1990-1997)*. Revista Policía y Seguridad Pública, 6 (2), 307–318. <https://doi.org/10.5377/rpsp.v6i2.3034>
- Heredia, J. M. (2018). *Profesionalización administrativa a través de los servicios civiles de carrera*. En Pardo, María del Carmen y Dussauge Laguna, Mauricio I. (2018). De los modelos a los instrumentos de reforma administrativa. Primera edición. CIDE, pp. 49-80.
- Heredia, J. M. (2021). *Obstáculos prácticos, políticos y administrativos para la profesionalización de las policías municipales mexicanas*. Iztapalapa Revista de Ciencias Sociales y Humanidades, año 42, 90, 81-118. <https://doi.org/10.28928/ri/902021/atc4/herediagonzalezj>

- Hernández, A. (2016). *Los enfoques neoinstitucional y cultural, su utilidad para el estudio de las organizaciones gubernamentales*. *Espacios Públicos*, 19 (46), 91-108. <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=67648385005>
- Hernández, O. A. (2018). *La profesionalización de la policía en el nuevo Sistema de Justicia Penal: una obligación del Estado*. *Revista electrónica Hechos y Derechos UNAM* (43) <https://revistas.juridicas.unam.mx/index.php/hechos-y-derechos/article/view/12081/13768>
- INEGI (2023, cuarto trimestre). *Encuesta Nacional de Seguridad Pública Urbana*. Instituto Nacional de Geografía y Estadística (INEGI). https://www.inegi.org.mx/contenidos/programas/ensu/doc/ensu2023_diciembre_presentacion_ejecutiva.pdfv
- INEGI (2023). *Encuesta Nacional de Victimización y Percepción Sobre Seguridad Pública*. Instituto Nacional de Geografía y Estadística (INEGI). <https://www.inegi.org.mx/programas/envipe/2023/#documentacion>
- INEGI (2021). *Censo Nacional de Gobiernos Municipales y Demarcaciones Territoriales de la Ciudad de México 2021*. Instituto Nacional de Geografía y Estadística (INEGI). https://www.inegi.org.mx/programas/cngmd/2021/#Datos_abiertos
- INEGI (2020a). *Censo de Población y Vivienda 2020. Datos Abiertos Hidalgo*. Instituto Nacional de Geografía y Estadística (INEGI). https://www.inegi.org.mx/programas/ccpv/2020/#Datos_abiertos
- INEGI (2020b). *Personal de la institución encargada de la función de seguridad pública, por entidad federativa y rango de edad según tipo de organización policial y sexo*. Censo Nacional de Gobierno, Seguridad Pública y Sistema Penitenciario Estatales 2020. Instituto Nacional de Geografía y Estadística (INEGI). <https://www.inegi.org.mx/programas/cngspspe/2020/#Tabulados>
- INEGI (2020). *Censo Nacional de Gobierno, Seguridad Pública y Sistema Penitenciario Estatales 2011 a 2020*. Instituto Nacional de Geografía y Estadística (INEGI). <https://www.inegi.org.mx/programas/cngspspe/2020/>
- Macfarland, M. (2016). *La seguridad pública y el mando único en México. Una comparación entre cuatro iniciativas de reforma constitucional*. Instituto Belisario Domínguez, Senado de la República, Mirada Legislativa, 115. <http://www.bibliodigitalibd.senado.gob.mx/bitstream/handle/123456789/2057/ML115.pdf?sequence=1&isAllowed=y>
- Instituto Interamericano de Derechos Humanos (2010). *Seguridad Humana en América Latina*. Apartado Seguridad Humana Ahora. Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). https://www.iidh.ed.cr/multic/default_12.aspx?contenidoid=8c1a302f-f00e-4f67-b3e6-8a3979cf15cd&Portal=IIDHSeguridad

- Jaime-Jiménez, O; Torrente-Robles, D; Folguera-Cots, L. y Peñaranda-Tomas, V. (2019). *La nueva gobernanza de la seguridad en España*. *Convergencia*, 26 (81), 1-23. <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=10560378002>
- Macareno, M. M. (2016, del 14 al 19 de marzo). *Teoría del Estado: análisis del concepto de seguridad*. V Congreso Nacional de Ciencias Sociales. La Agenda emergente de las Ciencias Sociales. Conocimiento, Crítica e intervención. 1. Violencia, seguridad y Estado de Derecho. Guadalajara, Jalisco. <https://www.comecso.com/5congreso/EJE1.pdf>
- Martínez, L. Y. (2018, del 19 al 23 de marzo). *El policía como elemento esencial del sistema procesal penal adversarial, la necesidad imperante de su profesionalización*. VI Congreso Nacional de Ciencias Sociales. Las Ciencias Sociales y la Agenda Nacional. Reflexiones y propuestas desde las Ciencias Sociales. VIII Criminalidades, violencias, opresiones, y seguridad pública. San Luis Potosí, México. <https://www.comecso.com/ciencias-sociales-agenda-nacional/cs/article/view/2200/956>
- Martínez, M. y Blásquez, L. (2022). *Desafíos en la implementación de la prevención en el subsemun: el caso del municipio de Lerma de Villada, Estado de México*. *Espacios Públicos*, 20 (48), 67-86. <https://espaciospublicos.uaemex.mx/article/view/19233/14299>
- Matul, D. y Dinarte, G. (2005). *Enfoques Políticos vigentes sobre Seguridad Ciudadana en Costa Rica*. Fundación Friedrich Ebert, Informe Final. https://d1wqtxts1xzle7.cloudfront.net/31371050/Seguridad_CostaRica-libre.pdf?1392331219=&response-content-disposition=inline%3B+filename%3DEnfoques_politicos_vigentes_de_la_seguri.pdf&Expires=1699810328&Signature=OewPEAX~D4VZl0abx5fzZd~hXYgbmUb73k555Lw~NJRYoEQCbUHT8ofec7zUDFYe8JbBByteuOoSR-BQoE0NKLsWPj~IngpnV9Fy9Drt5Q5XQSEbotdd2-fPnlMZuuvsBvSEZCozvQodvZwP-9-9snCsfFrHvbhAGdKQlreZf5sGMlAmpjwT22Z~4fyo9NdzG2zs0o4jDGAfRqTt0tBy-9CnrkYDAXwmC~yQEcxq4ZXMZDupw3I96~wUoWXAQ3u-rhELRgIPZInFQEMD3gHU0A-vfNJ7uj5xyHyc9YKiZ520iNIMK8qeso0B2SxjavhgGeZKyUH8yVW0fxaOTCMCg_&Key-Pair-Id=APKAJLOHF5GGSLRBV4ZA
- Miranda, C. S. (2016). *Gobernar en el Siglo XXI: La Necesaria Consolidación de la Gobernanza*. *Sapientia Organizacional*, 3 (6), 151-166. <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=553056828008>
- Moloeznik, M. P. (2019). *Seguridad interior, un concepto ambiguo*. *IUS Revista del Instituto de Ciencias Jurídicas de Puebla, México*, 13 (44), 147-182. <https://revistaius.com/index.php/ius/article/view/458/691>

- Morales, L. A. (2016). *Seguridad humana, derechos y lucha contra el narcotráfico en México (2006-2012)*. TLA-MELAU, año 10, 41, 138-157. <http://www.apps.buap.mx/ojs3/index.php/tlamelau/article/view/210/202>
- Moya, S. (2012). *Los procesos de formación policial en Costa Rica: avances y desafíos pendientes*. Revista de Ciencias Económicas, 30 (1), 255-272. <https://revistas.ucr.ac.cr/index.php/economicas/article/view/7001/6686>
- Nilsson, M. (2023). *Éxitos y fracasos de reformas policiales en el mundo contemporáneo (Policy Brief n.º 2)*. Instituto Colombo-Alemán para la Paz - CAPAZ. <https://urn.kb.se/resolve?urn=urn:nbn:se:lnu:diva-120558>
- North, D. C. (1993). *Instituciones, Cambio Institucional y Desempeño Económico*. Fondo de Cultura Económica. https://d1wqtxts1xzle7.cloudfront.net/54821944/North_Douglas-Instituciones_cambio_institucional_cap_1-8-with-cover-page-v2.pdf?Expires=1666468203&Signature=fEcsaQfswVxfuMrFg2aQPXA2RIYYf8zxE5e7YobEiFbwLMhP9MvWkNg-M-N-yTvc3g6b3GKVEqnQdVPPmTVDRXaDSaBZDC4jU3N8qZu7OuygnwJdgHWuOyDeY7pqRbpIrtSy3oLGtpdQsqfrPI~DRTWDIRUVn1vKspFIY-VJqx53REIf7-wVezplMG2meGjV9AfP2IzGGMqR4ZluWIUy2qE2AJ2M02QcG2Rv65pU3m59dhr5LyWBSocn-xrMWxkOFAy6uPtXu0u4N~TV19ieRWK-6dLIo-AIrIyFmiD2VtfX-15CLamNs1Hk-MZSfwjD-q2jpYRrqqjJx5PIN7F-pA_&Key-Pair-Id=APKAJLOHF5GGSLRBV4ZA
- Novelo, G. (2021). *Profesionalizar y mejorar salarios de policías municipales, demandan en el Senado*. Senado de la Republica LXV Legislatura. <https://morena.senado.gob.mx/2021/10/03/profesionalizar-y-mejorar-salarios-de-policias-municipales-demandan-en-el-senado/>
- Latinobarómetro (2021). *Informe 2021*. Corporación Latinobarómetro Opinión Pública Latinoamericana. <https://www.latinobarometro.org/latContents.jsp>
- Latinobarómetro (2018). *Informe 2018*. Corporación Latinobarómetro Opinión Pública Latinoamericana. <https://www.latinobarometro.org/latContents.jsp>
- Le Cour, R. (2021). *El municipio: perro rabioso de la seguridad pública*. México Evalúa. <https://www.mexicoevalua.org/el-municipio-perro-rabioso-de-la-seguridad-publica/>
- Longo, F. (2020). *Gobernanza pública para la innovación*. Revista del CLAD Reforma y Democracia, (76), 41-56. <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=357565951002>
- Llanos, L. F; Rivas-Tovar, L; Lambarry, F. y Trujillo, M. M. (2018). *La eficacia de la policía estatal en México*. Perfiles Latinoamericanos, 26 (52), 01-26. <https://www.scielo.org.mx/pdf/perlat/v26n52/0188-7653-perlat-26-52-00013.pdf>

- Olivos, J. R. (2013). *Gobernación municipal en México: Alcances y desafíos*. IUS Revista del Instituto de Ciencias Jurídicas de Puebla A.C., VII (32), 118-147. <http://www.scielo.org.mx/pdf/rius/v7n32/v7n32a8.pdf>
- Oviedo, E. (2007). *Modernización policial: el caso de Carabineros de Chile*. URVIO, Revista Latinoamericana de Estudios de Seguridad, (2), 71-84. <https://www.redalyc.org/pdf/5526/552656564004.pdf>
- Pardo, G. (2022). *El Neoinstitucionalismo sociológico como enfoque de análisis en las Ciencias Sociales: la consolidación de un enfoque maduro*. ANPAD, 01-10. <http://anpad.com.br/uploads/articles/117/approved/9bab7341f4429f78ade492da0318aa42.pdf>
- Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (1994). *Informe sobre Desarrollo Humano*. Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). <https://hdr.undp.org/system/files/documents/hdr1994escompletonostatspdf.pdf>
- Ramírez, K. (2021). *Evaluación de la Política de seguridad pública en México: 2006-2018*. CIENCIA ergo-sum, Revista Científica Multidisciplinaria de Prospectiva, 28 (2). <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=10466283004>
- Ramos, C. A. (2016). *La pregunta de investigación*. Avances en Psicología, 24 (1), 23-31. <https://revistas.unife.edu.pe/index.php/avancesenpsicologia/article/view/141/131>
- Ramos, J. M. (2005). *Seguridad ciudadana y la seguridad nacional en México: hacia un marco conceptual*. Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales, XLVII (194), 33-52. <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=42119403>
- Reina, E. (2022, agosto). *El narco se ensaña contra la población en México*. El País. <https://elpais.com/mexico/2022-08-13/el-narco-se-ensana-contr-la-poblacion-en-mexico.html>
- Rivas, J. A. (2003). *El Neoinstitucionalismo y la revalorización de las instituciones*. Reflexión Política, 5 (9), 36-46. <https://revistas.unab.edu.co/index.php/reflexion/article/view/748/720>
- Rojas, F. (2018). *Costa Rica: siete décadas sin Fuerzas Armadas*. Revista Nueva Sociedad, 278, 78-89. https://static.nuso.org/media/articulos/downloads/6.TC_Rojas_Aravena_278.pdf
- Rodríguez, G. (2017). *Efecto de los programas de formación de la Academia Nacional de Seguridad Pública y de la Policía Nacional Civil, en el desarrollo profesional de la Policía en El Salvador, 2015*. Revista Policía y Seguridad Pública, 7 (1), 321-398. <https://doi.org/10.5377/rpsp.v7i1.4314>
- Rosillo, E. (2021). *Subsidios Seguridad Municipal*. NEXOS. <https://www.nexos.com.mx/?p=57758>
- Sánchez, I. E. (2021). *La evolución de la seguridad: pensarla con base en el concepto de seguridad humana*. Nuevo Derecho, 17 (29), 01-12. <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=669771617002>
- Sánchez, F. y Juárez, C. (2019). *Política de seguridad en México: combate al narcotráfico. Entre la seguridad nacional y la seguridad pública*. IUS Revista del Instituto de Ciencias Jurídicas de

- Puebla, México, 13 (44), 229-250. <https://www.scielo.org.mx/pdf/rius/v13n44/1870-2147-rius-13-44-229.pdf>
- Sánchez, M. (2017). *Reconstrucción de la Política de Prevención del Delito en Costa Rica*. Rumbos, XII (15), 97-123. <https://revistafacso.ucentral.cl/index.php/rumbos/article/view/26/21>
- Sabet, D. M. (2013). *El problema de la gobernanza municipal: el reto de la reforma policial en los municipios de México*. Foro Internacional, LIII (2), 252-280. <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=59931078001>
- Salas-Bourgoin, M. A. (2019). *Gobernanza territorial y desarrollo*. Revista Geográfica Venezolana, 60 (1), 134-152. <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=347766121009>
- SGSP y UNODC (2020). *El Sistema de Gestión de Seguridad Pública (SGSP) del Ministerio del Interior de la República Oriental del Uruguay*. El Sistema de Gestión de Seguridad Pública (SGSP) del Ministerio del Interior de la República Oriental del Uruguay. Serie de publicaciones sobre buenas prácticas para la calidad estadística, Centro de Excelencia para Información Estadística de Gobierno, Seguridad Pública, Victimización y Justicia de la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC). 01-36. [SGSP-Uruguay-web.pdf \(inegi.org.mx\)](https://inegi.org.mx/SGSP-Uruguay-web.pdf)
- Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública y la Comisión Nacional de los Salarios Mínimos (2021). *Propuesta de Salario Digno para Policías*. Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública y la Comisión Nacional de los Salarios Mínimos https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/649151/SESNSP_Salario_digno_logos.pdf
- Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública (2020). *Modelo Nacional de Policía y Justicia Cívica*. Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana. https://www.dof.gob.mx/2021/SSPC/SEGURIDADyPC_260121.pdf
- Serrano, M. C. (2019). *La estrategia de seguridad de AMLO. ¿De la pacificación a la militarización?* Revista IUS, 13 (44), 207-227. <https://doi.org/10.35487/rius.v13i44.2019.615>
- Silva, H. (octubre, 2022). *El oscuro gabinete de seguridad de Nayib Bukele, plagado de denuncias de corrupción, tortura y lavado de dinero*. Infobae. <https://www.infobae.com/america/america-latina/2022/10/30/el-oscurο-gabinete-de-seguridad-de-nayib-bukele-plagado-de-denuncias-de-corrupcion-tortura-y-lavado-de-dinero/>
- Timote, G. (2017). *Aspectos normativos de la enseñanza policial en el Uruguay. Notas para pensar la formación policial uruguaya*. Revista Policía y Seguridad Pública. Año 7, Vol. 1, 401-432 <https://doi.org/10.5377/rpsp.v7i1.4315>
- Torres, E. (2015). *El nuevo institucionalismo: ¿hacia un nuevo paradigma?* Estudios Políticos, 9 (34), 117-137. <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=426439555005>

- Valdés, G; Vega-Vargas, J. y Coluccio, G. (2022). *Estudio descriptivo de las fuentes de heterogeneidad en la percepción ciudadana de seguridad y justicia en el norte de Chile*. *Interciencia*, 47 (3), 75-83. <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=33970833005>
- Vega, J. M. y Comini, N. (2017). *La Gobernanza de la Seguridad en Iberoamérica*. *Araucaria*, 19 (37), 405-426. <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=28250843020>
- Velázquez, M. (2013). *Las familias y el capital social: desarrollos investigativos*. *PROSPECTIVA*. *Revista de Trabajo Social e intervención social*, 18, 411-445. <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=574261386018>
- Verduzco, B. (2017). *La construcción de confianza Estado-policías-comunidad, un problema de diseño institucional*. *URVIO, Revista Latinoamericana de Estudios de Seguridad*, núm. 20, 126-144. <https://www.redalyc.org/journal/5526/552656641010/552656641010.pdf>

MARCO JURÍDICO

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos [CPEUM]. 05 de febrero de 1917.
<https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/CPEUM.pdf>

Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública. 02 de enero de 2009. DO. Tomo DCLXIV, No. 1
<https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGSNSP.pdf>

Ley de Seguridad Nacional. 31 de enero de 2005. DO. Tomo DCXVI, No. 21.
<https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LSN.pdf>

Ley de Seguridad Interior. 21 de diciembre de 2017. DO. Tomo DCCLXXI, No. 18.
https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LSInt_300519.pdf

Código Nacional de Procedimientos Penales [CNPP]. 05 de marzo de 2014.
<https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/CNPP.pdf>

Protocolo Nacional de Primer Respondiente. 2017.
[https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/334174/PROTOCOLO NACIONAL DE ACTUACION PRIMER RESPONDIENTE.pdf](https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/334174/PROTOCOLO_NACIONAL_DE_ACTUACION_PRIMER_RESPONDIENTE.pdf)

Programa Rector de Profesionalización. 21 de diciembre de 2009.
http://www.cnpj.gob.mx/normatividad/Documentos_Normatividad/Programa%20Rector%20de%20Profesionalizacion.pdf