



Universidad Nacional Autónoma de México

Facultad de Ciencias Políticas y Sociales

Centro de Estudios en Administración Pública

“EI DESEMPEÑO DE LAS POLICÍAS EN EL
CONTEXTO DE INSEGURIDAD:
EL ESTUDIO DE CASO DE LA POLÍCIA MUNICIPAL
DE NEZAHUALCOYOTL ENTRE 2012-2015”.

TESIS

Que para obtener el título de
Licenciada en Ciencias Políticas y Administración Pública
Opción: Administración Pública.

Presenta:

Liliana Agustín Sánchez.

Asesora:

Dra. Karla Patricia Serafín Garduño



Ciudad Universitaria, Ciudad de México, noviembre 2018.



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

Con respeto y admiración a todas las policías preventivas del ámbito federal, estatal y municipal que fallecieron en el cumplimiento de su labor, y para aquellas que, a pesar de las condiciones laborales, día con día se esfuerzan por garantizar el orden y la paz de la comunidad.

Agradecimientos.

A Isabel Sánchez Gómez, por todo tu cariño, apoyo y complicidad incondicional en estos años de vida que me han permitido cumplir con mis objetivos. Sin ti, esto no tendría sentido.

A Abel Agustín Consepción, por haberme inspirado a estudiar el tema de seguridad pública a partir de las múltiples anécdotas contadas en tus tiempos de policía. Gracias por tu apoyo y regaños que me han orientado.

A Fátima, Frida, Jesús y Adán por brindarme parte de su tiempo en escuchar mis inquietudes en el tema, créanme que involuntariamente aportaron mucho en la realización de esta investigación. Los quiero demasiado.

A Ana Záldivar por tu amistad y esos momentos de debate que siempre abonaron a construir nuevas hipótesis sobre diversos temas; sobre todo por el apoyo que me has brindado en los últimos 7 años, te quiero.

A José Carlos Glaizar por las diversas aventuras vividas y por vivir, las cuales me ayudaron a apreciar los lugares más inhóspitos del Centro Histórico. Gracias por ser y estar, te adoro.

A Adriana Santiago y Yesica Romero, por estos seis años y compartir conmigo los mejores momentos de la vida universitaria, así como por tolerar mi pasión por los temas de seguridad. Gracias por escucharme siempre, sepan que las quiero mucho.

A Natalie Corona, Erika Rodríguez y Magdalena Dávila por todas las experiencias compartidas en campo, sin duda, han sido parte fundamental en mi profesionalización y crecimiento personal. Las quiero y admiro mucho por el compromiso social con la niñez y la juventud, agradezco su orientación y apoyo incondicional.

Al equipo de Efecto Valores y Movimiento Unido por la Infancia, que me acogieron y me permitieron aportar ideas en pro de la niñez, y que me mostraron la importancia que tiene la prevención social de la violencia y la delincuencia. Esos talleres y charlas, han sido de las mejores experiencias de la vida.

Sin duda a Néstor Vara, Citlalli Hernández, Isabel Chavarria, Karla Cruz, Erick Aguilar y al matriarcado del INEGI, por alentarme, escucharme y realizar críticas constructivas en la elaboración de esta tesis. Los aprecio mucho.

Sobre todo, a mi asesora Karla Patricia Serafín por su apoyo y orientación en la realización de esta investigación, a mis sinodales: Mtro. Gabriel Campuzano Paniagua, Dr. Ricardo Cuauhtémoc Camacho, Dr. Alejandro Navarro y al Mtro. Cristian Castro Solís; por sus puntales observaciones y haber leído este trabajo. Infinitas gracias.

Contenido

Introducción.....	6
Capítulo 1. Del Estado a la seguridad pública.....	11
1.1 Contractualismo: Hobbes y Locke, aportaciones teóricas.	11
1.1.1 Thomas Hobbes y el estado naturaleza.....	12
1.1.2 John Locke: la propiedad privada y la sociedad civil.....	15
1.1.3 La aportación de Montesquieu.	16
1.2 El Estado.	18
1.3 Gobierno y administración pública.	19
1.4 La seguridad como un fin del Estado.....	23
1.5 La Seguridad Nacional como la protección del Estado.	26
1.5.1 Plan Sectorial de la Secretaría de la Defensa Nacional.	29
1.6 La Seguridad Pública como protección del ciudadano.....	31
1.7 La policía.	34
Capítulo 2. La retracción de la seguridad pública.....	40
2.1 La seguridad pública como una política contemporánea.	40
2.2 La guerra contra el narcotráfico: los resultados de la hecatombe.....	47
2.3 La tentativa desaparición de la policía municipal.....	53
2.4 El balance del gasto en seguridad.....	59
2.5 El rol de las policías en el actual contexto de inseguridad.....	63
Capítulo 3. El Sistema Nacional de Seguridad Pública y su impacto en las policías.	67
3.1 El Sistema Nacional de Seguridad Pública.	67
3.2. El Sistema Integral de Desarrollo Policial (SIDEPOL).	71
3.2.1 Carrera policial.	72
3.2.1 Profesionalización.....	74
3.2.3 Régimen disciplinario.	76
3.2.4 Seguridad social.....	77
3.2.5 Certificación.....	79
3.3 Plata o plomo: la policía municipal a la intemperie.	80

Capítulo 4. Estudio de caso: Policía Municipal de Nezahualcóyotl.	86
4.1 Características generales de Nezahualcóyotl.	87
4.2 La narrativa de la policía municipal.	89
4.3 Marco jurídico y administrativo de la seguridad pública municipal.	94
4.4 Policía Vecinal de Proximidad.	99
4.4.1 Enfoque teórico.	101
4.4.2 Componentes del modelo.	103
4.5 Características de la policía preventiva municipal.	108
4.6 La policía de Nezahualcóyotl ¿un caso de éxito?.....	116
Conclusiones.	124
Bibliografía.	129
Anexos	134

Introducción.

En las últimas tres décadas el gobierno federal ha diseñado e implementado diversas políticas públicas en materia de seguridad para combatir al crimen organizado y sus actividades delictivas con el objetivo de garantizar la vida e integridad de los mexicanos. No obstante, las estrategias no han sido suficientes para atender las consecuencias derivadas; algunos especialistas en seguridad (Alejandro Madrazo y Eduardo Guerrero) señalan que los modelos de seguridad han sido fallidos, como el despliegue del ejército en las entidades federativas en el norte del país, en donde la violencia y la letalidad se exacerbó debido a los enfrentamientos con grupos delictivos.

Actualmente México se encuentra sumergido en un contexto donde la violencia y la inseguridad van al alza. La mayoría de las críticas se enfocan en destacar las debilidades de los modelos de seguridad pública y nacional; sin embargo, el problema reside en la debilidad de las instituciones de seguridad y de justicia, es importante recordar que durante la mitad del siglo pasado, no fue prioridad reforzar las capacidades de tales instituciones para reducir los delitos, hasta que en 1980 el narcotráfico cobró relevancia y se convirtió en un problema nacional por los mecanismos que emplea y su rápida evolución; frente aquel escenario era un hecho que las instituciones de seguridad habían sido superadas por los Cárteles de la drogas.

Bajo esta lógica, la debilidad de las instituciones de seguridad y justicia abonan a la actual coyuntura de violencia y delincuencia. De manera que el desempeño de las policías paso a ser un tema controversial y sometido al escrutinio público; que se corrobora con los resultados de la Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública (ENVIPE), pues desde 2011 a 2017, la ciudadanía considera que la policía preventiva es una de las instituciones más corruptas y de mayor desconfianza, siendo la policía municipal la más desvirtuada.

Asimismo, desde 2006 a 2014, tanto el ex mandatario Felipe Calderón y el actual Enrique Peña Nieto, impulsaron dos iniciativas para instaurar un Mando Único Policial, ambas coincidieron en señalar que los desafíos de la policía municipal se ubican en la falta de homologación y estandarización respecto a las funciones, el salario y los procesos vinculados con el desarrollo policial; además de considerarlas propensas a la cooptación e infiltración por parte del crimen organizado. Por ello, el Mando Único representó una alternativa para unificar a las corporaciones policiales en una sola y bajo la responsabilidad del gobernador estatal, lo cual propiciaría la desaparición de las policías preventivas municipales; sin embargo, aún no se logra un consenso pues han surgido otras alternativas como los mandos mixtos y otras que pretenden fortalecer a las instituciones municipales.

De acuerdo con Marcelo Sain, *la policía ha sido depositaria de una enorme expectativa social y política*, resulta irónico que poco se haya indagado sobre los factores que afectan al buen desempeño de tal institución -particularmente la municipal- que va desde los salarios, las condiciones laborales, la profesionalización, aunado al contexto político, la falta de compromiso de la mayoría de los gobiernos estatales y municipales por adoptar los principios del Sistema Integral de Desarrollo Policial conforme a lo estipulado en la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública.

Pese a lo descrito, existen casos de éxito que muestran la posibilidad de fortalecer a los elementos policiales mediante la atención a las necesidades y demandas internas; entre ellos destacan los esfuerzos emprendidos por la Dirección General de Seguridad Pública del municipio de Nezahualcóyotl, el cual no se suscribió al Convenio de Adhesión del Mando Único Policial en el Estado de México; en parte la negativa del ex alcalde por firmar el Convenio fueron los resultados que mostraron una reducción del índice delictivo en el robo de vehículos y en el transporte público.

Si bien, entre 2012 a 2015, la policía preventiva nezatlense logró consolidarse como una “buena práctica”, recibió diversos reconocimientos y se aceptó que constituye un modelo de seguridad viable con miras a ser replicado, asimismo, se le considera novedoso por

retomar elementos de la seguridad ciudadana y promover la cercanía con la población, mediante el esquema de la policía de proximidad.

Por lo anterior, la presente investigación tiene por **objetivo principal** exponer los insumos necesarios que pueden aportar a una próxima reforma policial, a partir de los casos de éxito, particularmente, de las acciones emprendidas por la Dirección General de Seguridad Pública de Nezahualcóyotl dirigidas a fortalecer a las policías preventivas. En cuanto a los objetivos específicos, son:

- a) Explicar las principales políticas de seguridad pública efectuadas entre 1995 a 2014.
- b) Analizar mediante una matriz de fortalezas, oportunidades, debilidades y amenazas, el alcance del Sistema Nacional de Seguridad Pública.
- c) Presentar el nivel de cumplimiento del Sistema Integral de Desarrollo Policial en las entidades federativas con respecto a la policía estatal.
- d) Explicar los mecanismos que emplea el crimen organizado para incidir en las funciones de la policía municipal.
- e) Describir el modelo de policía de proximidad y los mecanismos que implementó la Dirección General de Seguridad Pública de Nezahualcóyotl, para fortalecer a sus elementos policiales.
- f) Exponer los desafíos para empoderar a las policías municipales en el país.
- g) Destacar la relevancia de las políticas públicas creadas bajo el enfoque de “*bottom-up*”, mediante el caso de la policía preventiva del municipio de Nezahualcóyotl.

Es preciso mencionar que la presente investigación parte de la siguiente hipótesis: El artículo 21 constitucional indica que la función de la policía es garantizar el orden y la paz pública a través de prevenir, reaccionar y remitir al probable delincuente al Ministerio Público, pero si los elementos policiales no cuentan con los mecanismos necesarios (capacitación, profesionalización y equipamiento) para realizar sus funciones, aunado a la falta de una estrategia social para prevenir la violencia y la delincuencia; resulta

complicado cumplir con lo estipulado en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

A manera de resumen ejecutivo, enseguida se describe el contenido de los capítulos que integran a la investigación.

En el Capítulo 1 se abordan las principales teorías políticas que ponen en relieve el origen de la seguridad pública, siendo una de las razones de la existencia del Estado. Asimismo, se enfatiza en el marco legal y administrativo de la seguridad nacional y pública, mediante la descripción del plan sectorial de la Secretaría de la Defensa Nacional y de la Secretaría de Gobernación. Dado que la policía es el objeto de estudio, se presenta su conceptualización, clasificación y las funciones con base en el ámbito jurisdiccional, cabe aclarar, que se presentan las atribuciones de la policía federal, de la estatal correspondiente al Estado de México y la municipal adscrita a Nezahualcóyotl.

En el Capítulo 2 se presenta un breviarío de las políticas de seguridad pública, a partir de las principales acciones implementadas durante el sexenio de Ernesto Zedillo a Enrique Peña Nieto. El objetivo es mostrar cómo evolucionó el enfoque en el diseño de políticas en la materia y exponer que la mayoría no contemplan las repercusiones en el ámbito municipal. También se proporciona un análisis sobre el gasto público en seguridad con la finalidad de exponer que a partir de la “guerra contra el narcotráfico” el presupuesto para la seguridad nacional se triplicó, en tanto para las dependencias participes en la seguridad público ha sido menor. Otro propósito es explicar por qué las fuerzas armadas no pueden sustituir a las policías municipales y estatales, ya que están capacitadas para emplear el uso legítimo de la violencia para combatir toda amenaza contra el Estado, y no para realizar labores de seguridad pública.

El Capítulo 3 ahonda en los componentes del Sistema Nacional de Seguridad Pública (SNSP) mediante el Sistema Integral de Desarrollo Policial (SIDEPOL) que integra los principios institucionales que rigen la labor de las policías. Es preciso mencionar que actualmente no se dispone de estudios gubernamentales sobre los alcances y resultados del SNSP. No obstante, en 2017 la Asociación Civil “Causa en Común” presentó el Índice de Desarrollo Policial que evalúa la implementación del SIDEPOL en las 32

corporaciones de las policías estatales, esto con la finalidad de conocer las condiciones labores de las policías; lo cual es una referencia que no dista de la situación de los elementos municipales. Además, se presenta un apartado que explica la razón que motiva a las corporaciones estatales a colaborar con grupos del crimen organizado.

Finalmente, en el Capítulo 4, se presenta el estudio de caso de la policía preventiva del municipio de Nezahualcóyotl, que presentan las características del lugar, una narrativa sobre la inseguridad y la evolución de la policía, con la finalidad de dar pauta a la presentación del modelo de proximidad social, destacando sus características técnicas y conceptuales. Se eligió el periodo de 2012 a 2015, porque se considera que tal periodo se logró consolidar las acciones y se obtuvieron resultados positivos en cuanto a la reducción del índice delictiva, derivado de la implementación de una política integral de seguridad pública, en la que influyó la voluntad política y la rendición de cuentas.

Capítulo 1. Del Estado a la seguridad pública.

Para estudiar y comprender a las policías es menester analizar el proceso de conformación del Estado moderno, entendido como una organización política que dispone del uso legítimo de la fuerza para garantizar el bien común de la población. En este apartado se emplea el enfoque de la ciencia política a partir de la filosofía política de Thomas Hobbes y John Locke, cabe aclarar que no es propósito de la investigación hacer un repaso minucioso de sus teorías, solo se hará referencia a las principales aportaciones asociadas con la seguridad. A ello, se hará una distinción de la seguridad nacional de la pública en aras de conocer las funciones que agrupan, considerando el actual contexto de inseguridad que atañe a los mexicanos.

1.1 Contractualismo: Hobbes y Locke, aportaciones teóricas.

El Estado moderno surgió en contraposición a la Edad Media. Nicolás Maquiavelo fue uno de los principales críticos a la teocracia, pues consideraba que la Iglesia había contribuido al caos, a la decadencia y desintegración de Italia, por ello, su propuesta estaba orientada a instaurar una figura política conocida como *el Príncipe*, el cual tuviera una “personalidad regia, dotado de capacidad de mando y autoridad, que debe gobernar en beneficio de la sociedad y del Estado”¹, y con la responsabilidad de modificar la vida comunitaria a través de la reinvención de los hábitos, costumbres y valores sociales; por ello, la solución más viable para el contexto político de Italia en el siglo XVI, era la instauración de una monarquía absoluta. De esta manera, la filosofía política de Maquiavelo se convirtió en un precedente para el desarrollo y estudio de la teoría del contrato social en años posteriores.

El Contractualismo “no constituye una doctrina única y uniforme, surge de la disolución de la concepción teocrática del mundo y de la ruptura del pacto establecido entre la razón

¹ Ricardo Uvalle. (1993). *La teoría de la Razón de Estado y la Administración Pública*. México: Plaza & Valdés, p. 48.

y la ley eterna”.² En términos generales la teoría del contrato social plantea que el Estado se fundó como resultado de un pacto entre hombres para convivir en sociedad, es un acuerdo que da fin a un estado de naturaleza y da pauta al establecimiento de un estado social y político. Su fundamento radica en la “legitimación de la autoridad y del dominio a través de la autolimitación voluntaria, bajo la condición de una reciprocidad estricta”.³ Los componentes de esta doctrina son:

- El “estado de naturaleza que analiza la aptitud de los hombres para asegurar su coexistencia ante la ausencia de toda seguridad proporcionada por las leyes y de toda regulación institucional del comportamiento.
- El contrato es el acto que se da entre los individuos, el objetivo es que los hombres desistan de perseguir sus propios intereses y estén dispuestos a someterse a una autoridad legisladora.
- El Estado es una obra que nace de la voluntad y la prudencia de los hombres”⁴, constituye una estructura política que deriva en el establecimiento de un régimen político de carácter absolutista o democrático.

El postulado principal del contractualismo reside en que los individuos deben ceder sus derechos naturales y conforme a los acuerdos establecidos con la autoridad, recibirán protección y garantía sobre sus fines y su libertad. Por otra parte, las teorías de Thomas Hobbes y John Locke coinciden en señalar que los hombres son seres racionales, individualistas, libres e iguales, pero su estado de naturaleza es la razón que deriva en el desarrollo de los contratos sociales con el objetivo de proteger, asegurar su preservación y vivir en una comunidad en paz.

1.1.1 Thomas Hobbes y el estado naturaleza.

² Miguel Requena. (2008). “El Contrato Social en el pensamiento de Hegel y filósofos contractualistas” de *Revista de Estudios Literarios*. Disponible en: <http://www.ucm.es/info/especulo/numero39/contsoci.html> (Fecha de consulta: 15 de octubre de 2017)

³ Wolfgang Kersting. (2007). *Filosofía política del contractualismo moderno*. México: Plaza & Valdés, p. 77.

⁴ *Ibíd*em, pp. 81-83.

En su obra cumbre *“Leviatán, o la materia, forma y poder de una república eclesiástica y civil”*, Hobbes explica que el estado naturaleza del hombre era un estado de guerra, caracterizado por la inseguridad, la desconfianza y el temor que predominaba entre ellos debido a la necesidad de procurar su conservación, por ende, existía una predisposición hacia la violencia. Adicionalmente, la libertad que imperaba les permitía actuar y anticiparse a satisfacer sus necesidades, sin importar el daño causado a terceros, ya que no existía un orden político que restringiera o moderara esa libertad. Aunque las necesidades (denominada como *pasiones*) siempre fueron el punto nodal que incitaba a la violencia entre los individuos.

Conforme al Cuadro 1.1 se muestra que los hombres en el estado de naturaleza se encontraban en una constante competencia por los recursos, la seguridad y el reconocimiento de superioridad; por tanto, predominaba un espacio de una guerra de todos contra todos, en donde *“las nociones de derecho e ilegalidad, justicia e injusticia están fuera de lugar [porque] donde no hay ley, no hay justicia”*.⁵

Necesidades según Thomas Hobbes		Cuadro 1.1
Pasiones	Descripción	Reacción
Primarias	Necesidades básicas del humano: vestido, calzado, alimento, vivienda.	Si no son satisfechas, el hombre recurre a despojar a otros de sus bienes mediante la fuerza.
Secundarias	Se apoya de la razón para prevenir ataques futuros de otros hombres, lo que resulta en ataques anticipatorios.	Los hombres prefieren atacar antes de ser atacados, esto eleva la probabilidad de violencia.
Terciarias	Los individuos más fuertes obtendrán los mejores recursos para su subsistencia o tendrán más posibilidades que los débiles	El afán de gloria aumenta la probabilidad de ataques entre los hombres; pues se muestra a otros lo violento que puede infundir respeto hacia el más fuerte.

Fuente: Elaboración propia con base en el *“Leviatán o la materia, forma y poder de una república eclesiástica y civil”*, pp. 101-105.

⁵ Thomas Hobbes. (2002). *Leviatán o la materia, forma y poder de una república eclesiástica y civil*. México: Fondo de Cultura Económica, p. 104.

Para transitar de esa condición era necesario que los hombres tuvieran la disposición de prevenir o evitar la violencia, a través de acordar acciones que protegieran los intereses individuales y abonara a su conservación. De ahí que Hobbes haya señalado que el *“hombre es el lobo del hombre”*, porque apela a la racionalidad de los individuos que buscan obtener una vida confortable a cambio de reconocer una autoridad que imponga orden y establezca la paz.

La ley fundamental de naturaleza –según Hobbes- radica en que *“cada hombre debe esforzarse por [alcanzar] la paz”*,⁶ esto dio pauta al contrato hobbesiano que implica una transferencia voluntaria de los derechos a un ente artificial y coercitivo, bajo la condición de que se otorgue a cada hombre sus derechos. Lo que equivale a elegir un *“hombre o asamblea representativa que se reconozca como autor de cualquier acción que concierne a la paz y a la seguridad, y que someta las voluntades individuales”*.⁷

De esta manera el Leviatán se concibió como la autoridad que a todos representa, posee el poder sobre la tierra, actúa y piensa por los hombres, protege los intereses colectivos y es libre de ejercer la violencia como un medio que favorece a la disposición de sus bienes y de su propia vida, a cambio de jurar lealtad y obediencia. El compromiso del soberano consiste en procurar la seguridad de sus súbditos, a partir de dotar, orientar a que los hombres –por medio de actividades legales- puedan vivir en comunidad, sin que represente un peligro para sí mismo o un riesgo para el Estado.

El contractualismo hobbesiano es un antecedente del Estado de Derecho, ya que es indispensable *“que los hombres cumplan los pactos que han celebrado”*⁸, se determinó que serían llamados *justos* aquellos que cumplieran con él, pero los individuos que no desistieran de su estado naturaleza serían señalados de *injustos*. Inclusive, Hobbes desarrolló un apartado que aborda las “penas y recompensas”, en él se describen los delitos que transgreden la paz, y expone los castigos a los que están sujetos los individuos que se nieguen a obedecer al Leviatán.

⁶ Ibídem, p. 107.

⁷ Ibídem, p. 216.

⁸ Ibídem, p. 144.

1.1.2 John Locke: la propiedad privada y la sociedad civil.

La filosofía de John Locke parte del rechazo al Absolutismo. En su obra “*Segundo Tratado sobre el Gobierno Civil*” describió al estado de naturaleza como un espacio donde prevalecía la paz y la razón, los hombres vivían en plena libertad e igualdad por tener las mismas ventajas naturales para satisfacer sus necesidades sin subordinarse a un soberano.

En palabras de Locke, el estado naturaleza era “*la perfecta libertad para ordenar acciones y disponer de personas y bienes como lo tuviesen los hombres... dentro de los límites de la ley natural, sin pedir permiso o depender de la voluntad de otro*”.⁹ En este estado, la ley natural funciona como la limitante de la libertad de los hombres, evitando que éstos se destruyan así mismos. La ley natural es quien gobierna y somete a la población.

La propiedad privada es el motivo que propicia el contrato social, conforme a Locke, la “privatización” de los recursos disponibles y la acumulación de la riqueza de unos cuantos conlleva a la desigualdad, lo cual incita a que los hombres pierdan el respeto sobre la propiedad de otros y pretendan apropiarse de algo que por derecho no les pertenece.

Cuando los individuos son afectados, la ley natural les permite ser jueces y castigar conforme al agravio, pero el cúmulo de los actos de justicia derivan en un estado de guerra donde prevalece la enemistad y el conflicto. Para transitar del estado de guerra a un estado de sociedad, los hombres deben aceptar la existencia de una autoridad que pueda resolver controversias y otorgar la reparación a los agraviados.

Considerando que los individuos nacen con libertad, derechos y el poder de proteger su propiedad y castigar; la “comunidad viene a ser un árbitro que establece las normas y reglas que son aplicables a todos por igual”.¹⁰ En este sentido, el origen de la sociedad civil se da en el marco de un contrato que se sustenta en el consentimiento de los individuos y en la cesión de sus derechos naturales, principalmente, el que implica hacer justicia.

⁹ John Locke. (2000). *Segundo tratado sobre el gobierno civil: un ensayo acerca del verdadero origen, alcance y fin del gobierno civil*. México: Alianza, p. 36.

¹⁰ *Ibíd*em, p. 50.

El Estado nace mediante el establecimiento de un cuerpo político que determina el castigo conforme a las diversas transgresiones que se dan entre los hombres, esto corresponde al *poder de hacer leyes*, aunado al de castigar cualquier daño que se le haga a un miembro de la sociedad cometido por alguien que no pertenece a ella, lo cual hace referencia al *poder de hacer la guerra y la paz*. Ambos poderes están encaminados a la preservación de la propiedad de todos los miembros de la sociedad.

En contraste con Hobbes, Locke afirmaba que “la monarquía absoluta es una realidad incompatible con la sociedad civil y quien lo considere como el único gobierno posible, vivirá en el estado naturaleza”.¹¹ Hace referencia a esto, porque al instaurarse el Estado, los hombres aceptan transferir sus derechos al poder público, no al soberano; y adquieren el carácter de ciudadanos, siendo un aspecto que determinó el nacimiento del liberalismo y la base de la democracia al proponer una primera división de poderes:

- El poder legislativo, constituye el poder supremo.
- El poder ejecutivo, es el encargado de realizar los mandatos del legislativo.
- El poder federativo procura la seguridad del Estado.

El poder legislativo está obligado a gobernar conforme a las leyes establecidas y reconocidas por la sociedad, su finalidad es procurar la paz, la seguridad y el bien del pueblo. Por tanto, siempre que los legisladores traten de arrebatar o destruir la propiedad del pueblo, inducen a que sus miembros retornen al estado de guerra, quedando absueltos de prestar obediencia y libres de retomar sus derechos naturales, tanto que pueden establecer un nuevo cuerpo político que les pueda proporcionar protección y seguridad.

1.1.3 La aportación de Montesquieu.

Es necesario advertir que Charles Louis de Secondat no forma parte del contractualismo porque considera que la vida en sociedad es el “destino natural del hombre, y la concibe como el escenario de un conflicto que sólo puede superarse mediante el establecimiento

¹¹ *Ibíd*em, p. 49.

de instituciones políticas que se hagan cargo”.¹² Sin embargo, su mayor contribución fue la teoría sobre la separación de poderes y la distribución jurídica de la función ejecutiva, legislativa y judicial, que plasmó en su obra “*Del espíritu de las leyes*”.

El pensamiento de Montesquieu estuvo influenciado por las teorías de Hobbes y Locke, él decía que los hombres se caracterizaban por ser seres que, a pesar de tener la capacidad de conocer, eran ignorantes, temerosos y débiles para poder atacarse y subordinarse entre sí, por ende, la paz prevalecía. No obstante, *cuando “se asocian, pierden el sentimiento de su debilidad, cesa la igualdad que había entre ellos y empieza el estado de guerra. Cada sociedad adquiere conciencia de su fuerza, y así se produce el estado de guerra de nación a nación”*.¹³

Para evitar la destrucción entre los hombres y procurar los derechos humanos (no debe olvidarse que desarrolló su propuesta en el marco de la Revolución Francesa), Montesquieu consideró que el establecimiento de leyes positivas sería un mecanismo que pudiera regular:

- Derecho de gentes: la relación entre pueblos y naciones (procurar que no se genere un conflicto de intereses).
- Derecho político: los derechos y la convivencia entre los gobernados y gobernantes.
- Derecho civil: regula las relaciones entre los ciudadanos.

El surgimiento del Estado está determinado cuando los individuos se reconocen entre sí y emplean sus derechos para conformar pueblos que derivan en la creación de un Estado político, en el cual la libertad es el mayor objetivo. Mientras la teoría sobre la separación de poderes surge con el propósito de proteger los derechos humanos a través del establecimiento de una democracia, que se divide en:

¹² Claudia Fuentes. (2011). “Montesquieu: teoría de la distribución social del poder” de *Revista de Ciencia Política*. Disponible en: <http://www.redalyc.org/comocitar.oa?id=32419207003> (Fecha de consulta: 20 de octubre de 2017)

¹³ Marcia Muñoz de Alba Medrano. (2000). “El concepto de ciudadano a partir de la Revolución Francesa” en *Ciudadanía en Movimiento* (p. 132). México: Universidad Iberoamericana.

- Poder Ejecutivo. Declara la guerra y la paz, establece el ejército con el fin de garantizar la seguridad al pueblo.
- Poder Legislativo. Promulga y deroga leyes. Es un poder formado por un cuerpo de representantes populares y de nobles.
- Poder judicial. Castiga los delitos y resuelve conflictos entre particulares. Es un poder ejercido por personas del pueblo, busca asegurar que las sentencias sean fijas y no estén sometidas al arbitrio de las opiniones.

El vínculo con la seguridad se encuentra en la libertad que es “el derecho de hacer todo lo que las leyes permitan”.¹⁴ Este postulado indica que la obligación del Estado con la sociedad es prevenir un estado de guerra a partir de acotar la libertad política que distingue entre lo permitido y prohibido, esto alude a la existencia de un Estado de Derecho. Sin embargo, existe la posibilidad de que “las mismas leyes o su aplicación atenten contra la seguridad de los ciudadanos, situación que haría superflua la existencia misma de la ley como marco de la libertad”.¹⁵

A manera de síntesis, en el contractualismo, la seguridad se consolidó como el fundamento político del Estado y el derecho inalienable del hombre; a través del gobierno y las instituciones “encontró su principio de reproducción para la protección de los súbditos, de la riqueza y su territorio, aunado a regular la vida social y política, llamada orden público”.¹⁶

1.2 El Estado.

De acuerdo con Max Weber, el Estado es una asociación de dominación con carácter institucional que ha tratado de monopolizar dentro de un territorio la violencia física legítima como medio de dominación, y para lograrlo ha reunido todos los medios materiales en

Una definición muy tradicional sobre el Estado es la que indica que es la combinación del pueblo, gobierno y territorio”. Sin embargo, se trata de un concepto que alude al Estado Nacional, es decir, a los componentes de un país.

¹⁴ Montesquieu. (1897). *Del espíritu de las leyes*. España: Técnos, pp. 225-227.

¹⁵ Claudia Fuentes, *Óp. Cit.*, p. 6.

¹⁶ Juan Ramírez Marín. (2007). *Seguridad Pública y Constitución*. México: Porrúa, 14.

manos de su dirigente. Adicionalmente, José Antonio Crespo lo define como el “conjunto de instituciones que tienen la facultad de tomar decisiones para una comunidad, conformado por un pequeño grupo de legisladores y políticos, el resto constituye la “sociedad civil”.¹⁷

Por otra parte, Michel Foucault mencionó que la razón del Estado es la *gubernamentalidad* (gobernar)¹⁸ que engloba las “instituciones, saberes, prácticas y tácticas que permiten ejercer una forma de poder cuyo objetivo es la población y cuyo instrumento técnico son los dispositivos de seguridad”.¹⁹ Su finalidad es “manipular, mantener, distribuir, establecer relaciones de fuerza y hacerlo en un espacio de competencia”²⁰ frente a otros Estados, para ello se sirve de dos conjuntos tecnológicos: el diplomático militar y la policía.

Actualmente, el Estado es entendido como una “organización política y soberana, establecida en un territorio, bajo un régimen jurídico con independencia y autodeterminación”²¹ que dispone de órganos de gobierno que se encargan de emitir ordenamientos jurídicos y sociales para regular la convivencia interna y garantizar el orden, la paz y el bien común, tiene la capacidad de controlar y administrar los asuntos públicos.

1.3 Gobierno y administración pública.

El gobierno es un elemento constitutivo del Estado, su trascendencia radica en asegurar su funcionamiento y en establecer la comunicación con los gobernados. Existen diversos conceptos, entre ellos destaca que es el conjunto de “tareas que el Estado desempeña y desarrolla mediante las funciones legislativas, administrativas y jurisdiccionales por medio de un conjunto de órganos establecidos en el estatuto”.²² Por tanto, el gobierno es

¹⁷ José Antonio Crespo. (2006). *Para entender el Estado*. México: Nostra, p. 2.

¹⁸ Gobernar significa dirigir y coordinar los esfuerzos privados y públicos hacia metas de propósito común.

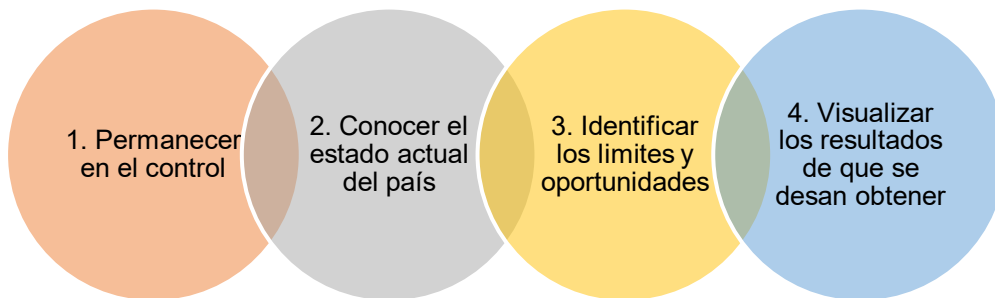
¹⁹ Eva Belén Permuy. (2015). *Las tecnologías de poder de Foucault y el control de migración*. Tesis de Maestría. Universidad Complutense de Madrid, p. 20. Disponible en: http://diposit.ub.edu/dspace/bitstream/2445/67945/1/TFM_belen%20permuy.pdf (Fecha de consulta: 24 de octubre de 2017).

²⁰ Michel Foucault. (2006). *Seguridad, territorio, población*. México: Fondo de Cultura Económica, p. 356.

²¹ Miguel Acosta Romero. (1998). *Compendio de derecho administrativo*. México: Porrúa, p. 47.

²² Ignacio Burgoa. (2010). *Derecho Constitucional Mexicano*. México: Porrúa, p. 39.

la materialización del Estado, que mediante las instituciones y un marco normativo tiene la autoridad de ejercer el poder que le permite instaurar y modificar el Estado de Derecho. Otro concepto, indica que el gobierno es considerado como “un cuerpo intermedio establecido entre los súbditos y el soberano, para su mutua correspondencia, y es el encargado de la ejecución de las leyes y de la conservación de la libertad, tanto civil como política”.²³ Por su parte, Karl Deutsch lo definió como “la toma de decisiones de los asuntos públicos de una comunidad política”,²⁴ en este sentido, el acto de gobernar implica disponer de conocimiento y técnicas que fortalezcan al Estado, así como tener la capacidad para manejar cuatro principios²⁵:



La ejecución de estos principios está sujeto al régimen político, a las ideologías y de la persona que detenta el poder público, cualquiera de estos factores puede limitar la orientación y el funcionamiento del gobierno por cuestiones de interés personal. Actualmente, el dicho concepto está asociado con la función de orientar a las personas y administrar los asuntos del Estado.

En el caso de México no existe una subordinación al presidente, por la existencia de un régimen democrático y el conjunto de ordenamientos legales que dan sustento a la actuación del gobierno. Conforme a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el artículo 40 se establece que:

“Artículo 40.- Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, democrática, laica y federal, compuesta por

²³ Jean Jacques Rousseau (2008). *El contrato social*. México: Época, p. 57.

²⁴ Karl Deutsch. (1976). *Política y gobierno*. México: Fondo de Cultura Económica, p. 20.

²⁵ *Ibíd*em, p. 21

*Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior...
unidos en una federación”.*

En cuanto a la capacidad de autodeterminación y decidir sobre la forma de gobierno, el artículo 39 constitucional enuncia que “...*la soberanía nacional reside esencial y originariamente en el pueblo. Todo poder público dimana del pueblo y se instituye para beneficio de este...*”. Por ende, el gobierno es definido en función de las atribuciones de las instituciones con respecto al Estado de Derecho.

Si bien, la acepción del gobierno es fundamental para el Estado, así como la administración pública, pues ambos constituyen un binomio que favorece a la gobernanza. Por otra parte, la administración pública es la actividad organizada del Estado; Woodrow Wilson consideró que “tiene como objeto de estudio descubrir lo que puede y debe hacer el gobierno debida y acertadamente, y cómo hacerlo con la mayor eficacia y al menor costo posible... la administración es la parte más visible del gobierno, es el gobierno en acción”.²⁶

Conforme al artículo 90 de la Constitución Política, la administración pública es el conjunto de instituciones que dependen del poder ejecutivo federal; son responsables de planear, organizar y dirigir las actividades enfocadas a satisfacer las necesidades y demandas de los gobernados.

“Artículo 90. La Administración Pública Federal será centralizada y paraestatal conforme a la Ley Orgánica que expida el Congreso, que distribuirá los negocios del orden administrativo de la Federación que estarán a cargo de las Secretarías de Estado y definirá las bases generales de creación de las entidades paraestatales...”

Para el óptimo funcionamiento de las instituciones es necesaria la aplicación de una serie de actividades que contribuyan a identificar: el problema, la actividad en sí, el modo en que se desenvuelve y su impacto. Aunque un factor que determina el fracaso o éxito de

²⁶ Woodrow Wilson. (1999). “El estudio de la administración” en *Clásicos de la administración pública* (p. 73). México: Fondo de Cultura Económica.

las instituciones es el alcance de las políticas públicas para satisfacer las demandas sociales, por ejemplo:

- “La reglamentación de las relaciones entre la sociedad y su entorno.
- La capacidad de acción del sistema político-administrativo.
- La prestación de abastecimiento y servicios para satisfacer necesidades colectivas.
- La conducción del desarrollo social: integración, igualdad, democratización, crecimiento económico, calidad en salud pública y elevación del nivel educativo”.²⁷

En la actual gestión (2012-2018), la administración pública está conformada por 18 secretarías de estado:

1. *Secretaría de Gobernación*
2. *Secretaría de Relaciones Exteriores*
3. *Secretaría de la Defensa Nacional*
4. *Secretaría de Marina*
5. *Secretaría de Hacienda y Crédito Público*
6. *Secretaría de Desarrollo Social*
7. *Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales*
8. *Secretaría de Energía*
9. *Secretaría de Economía*
10. *Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación*
11. *Secretaría de Comunicaciones y Transportes*
12. *Secretaría de la Función Pública*
13. *Secretaría de Educación Pública*
14. *Secretaría de Salud*
15. *Secretaría del Trabajo y Previsión Social*
16. *Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano*
17. *Secretaría de Cultura*
18. *Secretaría de Turismo*

El desafío de las instituciones reside en la capacidad de “construir un escenario favorable en una organización de seres humanos con atributos variados y complejos”²⁸, además, de distribuir de manera eficaz y económica los recursos. Por ello, la administración pública es el arte de organizar, sistematizar, planear, programar y distribuir los recursos que dispone para conseguir un fin determinado bajo los principios de: eficiencia, eficacia, economía y transparencia.

²⁷ Omar Guerrero. (1993). “Política, policy pública y administración pública” en *Estudios Políticos* (p. 9). México: Facultad de Ciencias Políticas y Sociales-UNAM.

²⁸ Luis Fernando Valeriano. (diciembre 2008). “La administración como ciencia, técnica y arte” en *Revista de Investigación de la Facultad de Ciencias Administrativas*, XII, p. 5.

1.4 La seguridad como un fin del Estado.

La seguridad fue uno de los pilares que dio origen al Estado, actualmente es un servicio que debe proporcionar el gobierno mediante el diseño de políticas públicas dirigidas a garantizar la vida, la integridad física y material de toda la población, por medio de las instituciones.

Retomando las teorías filosóficas, la seguridad constituyó un “*elemento organizador de la sociedad y articulador del poder... fue el referente protector entre unos y otros, el acuerdo de cohabitación para la producción ordenada... el conducto hacia la libertad, en la medida que garantiza el ejercicio de los derechos*”.²⁹ Sin embargo ¿cómo se concibe, actualmente, la seguridad? Si bien, es un concepto controvertido al no existir un consenso generalizado sobre su significado, pues en función de las personas, sus ideas, la cultura y percepciones, el término adquiere una acepción distinta.

La seguridad proviene del latín *securitas* (cualidad de estar sin cuidado), el Diccionario de la Real Academia Española lo define como “cualidad de seguro”, en tanto que seguro es definido como “libre y exento de riesgo”. Por ende, el concepto refiere a la percepción individual de certidumbre o tranquilidad que tenga una persona dentro de su comunidad, además, se relaciona con la ausencia real de peligro o amenaza.

Para Francisco Alonso Pérez, “el hombre necesita estar seguro en todos los actos de su existencia, tanto en aquellos que se refieren a materias laborales como a la asistencia sanitaria, hasta llegar a aquellas actividades cuya protección está encomendada a las fuerzas y cuerpos de seguridad”.³⁰ En este sentido, alude a la capacidad que tiene el gobierno y las instituciones para prevenir, contener y desarrollar respuestas efectivas ante los riesgos y amenazas que atenten o vulneren a la población.

La seguridad es la “capacidad del Estado para garantizar su supervivencia, manteniendo su soberanía e independencia material, preservando su forma de vida y posibilitando el

²⁹ Ernesto López Portillo. (2001). “Seguridad pública y democracia: hacia la seguridad ciudadana” en *El desafío democrático de México: seguridad y estado de derecho* (p. 75). México: Colegio de México.

³⁰ Jorge Fernández Ruiz. (2003). *Seguridad pública municipal*. México: UNAM, p. 25.

logro de sus objetivos fundamentales”.³¹ Es menester que las instituciones estén capacitadas para contener las amenazas externas e internas, que no obstruyan el óptimo desarrollo social y económico de un país. En este tenor, para proveerla es necesario:

- 1) Identificar las amenazas, vulnerabilidades y riesgos.³²
- 2) Definir cómo prevenirlos, contenerlos y enfrentarlos.

Por otra parte, la seguridad es una función primigenia del Estado, en esta medida quien detenta el poder dispone del monopolio de la violencia, como medio para garantizar el orden y la estabilidad interna. Max Weber mencionó que “la forma más pura de dominación es la que se ejerce a través de un cuerpo administrativo de carácter burocrático”,³³ este cuerpo lo conforman el ejército y la policía, es decir, los dispositivos

El “monopolio legítimo de la fuerza” alude al medio que permite asegurar la conservación del Estado, aunado a proporcionar las condiciones de orden y estabilidad para la población. Considerando los estados de naturaleza –que plantearon Hobbes y Locke-, el gobierno a través de las instituciones debe asegurar los bienes de la población, por ende, la creación del ejército y de la policía responde a la necesidad de preservar el orden y la paz, estas instituciones poseen la capacidad, la formación y la precisión de ejercer el uso de la fuerza y la violencia contra aquellos que atentan contra la vida de otros o comprometen la estabilidad del Estado.

tecnológicos que mencionó Foucault.

En un Estado democrático, la “seguridad es de los gobernados, no de los gobernantes”,³⁴ las nuevas tendencias sugieren un cambio de enfoque pues “no debe estar circunscrita, únicamente, a la prevención o persecución del delito, sino orientada a promover la salvaguarda y garantía de los derechos humanos”.³⁵

³¹ Manolo Vela, Aracely Lazo. (2003). “Seguridad, defensa y política de defensa: alcances, límites y relaciones” en *Cuadernos de seguridad y defensa*, IV, p. 6.

³² Los riesgos son entendidos como los posibles daños o la pérdida que pudieran causar, aunque se debe considerar la intensidad de la amenaza y el grado de vulnerabilidad al que está expuesto la sociedad en el momento. En tanto, la capacidad es definida como los planes, programas y estrategias que se instauran para atender los riesgos.

³³ Max Weber, *Óp. Cit.*, p. 176.

³⁴ Juan Rodríguez Marín, *Óp. Cit.*, p. 14.

³⁵ Verónica Guadalupe Valencia Ramírez. (1999). *La seguridad pública como derecho humano*. México: Instituto de Investigaciones Jurídicas, p. 4.

En el caso mexicano, la seguridad es un tema contemplado en el Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018 ^{36,37}, establecido en la meta “*México en Paz*” que tiene por objetivo promover una sinergia entre el Estado y la ciudadanía para responder a los retos democráticos y de seguridad que enfrenta el país. En Cuadro 1.2 se mencionan los ejes de tal meta y las acciones contempladas para alcanzar tal objetivo.

Componentes de la meta “ <i>México en Paz</i> ”.		Cuadro 1.2
Ejes	Plan de Acción: Fortalecer el Estado y garantizar la paz.	
Gobernabilidad democrática	<ul style="list-style-type: none"> · Consolidar la colaboración entre los poderes y propiciar una comunicación fluida y eficaz, y en ese marco fortalecer la relación con el Congreso de la Unión y el Poder Judicial, promoviendo las condiciones para la construcción de acuerdos políticos. 	
Federalismo articulado	<ul style="list-style-type: none"> · Promover una coordinación eficaz y una mayor corresponsabilidad de los tres órdenes de gobierno. · Fomentar iniciativas que permitan culminar procesos de descentralización, delinear una redistribución de funciones hacia las entidades federativas y municipios que mejore la atención de la ciudadanía. · Establecer estrategias de prevención y de solución de conflictos a través del diálogo, y mantener mecanismos de comunicación. 	
Seguridad Nacional	<ul style="list-style-type: none"> · Identificar y prevenir los fenómenos que pretendan atentar contra los intereses estratégicos nacionales. · Promover esquemas de cooperación y coordinación con las autoridades municipales, estatales y federales, que garantice una infraestructura y marco legal que responda a las amenazas que enfrenta el país 	
Seguridad Pública	<ul style="list-style-type: none"> · Combatir los delitos que más afectan a la población, mediante dos planos: el de la prevención social de la violencia y el de la contención del delito mediante intervenciones policiales oportunas y efectivas. 	
Sistema de Justicia Penal	<ul style="list-style-type: none"> · Consolidar la transición hacia un Nuevo Modelo de Justicia Penal Acusatorio 	
Derechos Humanos	<ul style="list-style-type: none"> · Garantizar el respeto y protección de los derechos humanos y la erradicación de la discriminación. · Todas las instancias que participan en el Sistema de Justicia deben ajustar su manera de actuar para garantizar los derechos humanos. 	

Fuente: Elaboración propia con base en el Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018.

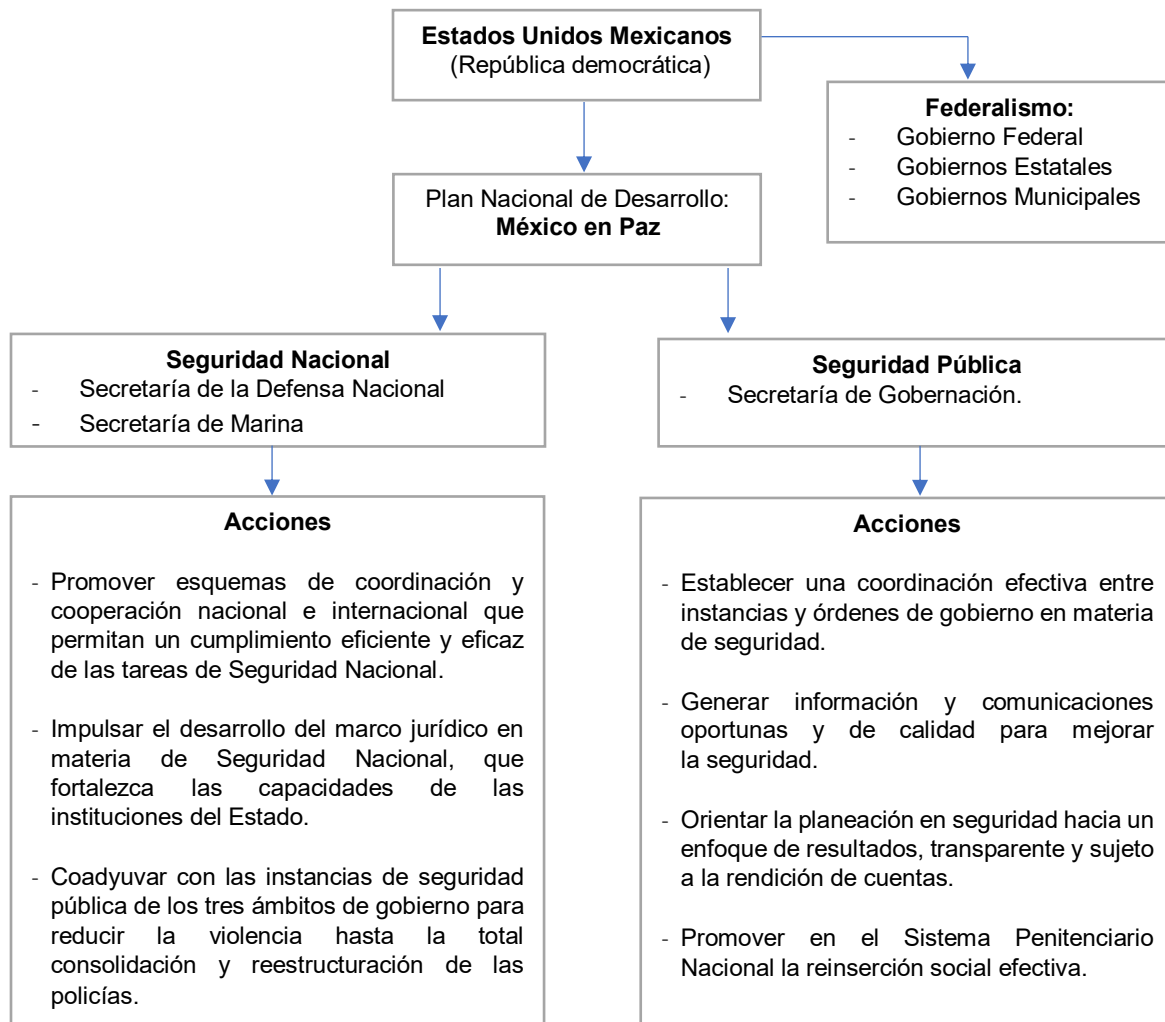
³⁶ El Plan Nacional de Desarrollo (PND) es el documento que rige la programación y el presupuesto de la administración pública federal. Su objetivo es transmitir a la ciudadanía la visión y estrategia del gobierno federal. En el vigente PND se establecen cinco metas nacionales: México en Paz, México incluyente, México con Educación de Calidad, México Próspero y México con Responsabilidad Global.

³⁷ Diario Oficial de la Federación. (2013). *Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018 de México*. México: Secretaría de Gobernación. Disponible en:

https://www.dof.gob.mx/nota_detalle_popup.php?codigo=5299465

El Estado como organización política tiene a su cargo una serie de funciones, entre ellas la Seguridad Nacional y la Seguridad Pública. De acuerdo al eje “México en Paz”, se identifica que son atribuciones que le corresponde a la Secretaría de la Defensa Nacional, Secretaría de Marina y a la Secretaría de Gobernación (Véase Diagrama 1.1).

Diagrama 1.1 México en Paz (seguridad pública, seguridad nacional)



Fuente: Elaboración propia.

1.5 La Seguridad Nacional como la protección del Estado.

La seguridad nacional y la seguridad pública son funciones constantemente confundidas debido a los fines y la competencia de las instituciones responsables de atender los temas que le competen; quienes no están familiarizados con el tema, no logran identificar los

elementos que las distinguen. Por ello, es importante conocer la base jurídica que delimita sus fines, el ámbito de competencia, los temas, así como la forma y los términos en que las instituciones protegen, defienden, mantienen y preservan los intereses nacionales del Estado mexicano, aunado a salvaguardar la integridad y proporcionar orden y paz. Particularmente, en este apartado se abordará el concepto de seguridad nacional.

La seguridad nacional es el *“conjunto de condiciones políticas, económicas, militares, sociales y culturales, necesarias para garantizar la promoción del interés de la nación, fortaleciendo los componentes del proyecto nacional y reduciendo las debilidades que pueden traducirse en ventanas de vulnerabilidad”*.³⁸ Por ende, toda acción que atente contra los intereses nacionales y ponga en riesgo el desarrollo, el crecimiento y la estabilidad de un país, puede disponer el monopolio de la violencia a través del ejército para contrarrestar las amenazas.

También se ha definido como *“un bien invaluable que se entiende como la condición permanente de paz, libertad y justicia social que, dentro del marco del derecho, procuran pueblo y gobierno. Su conservación implica el equilibrio dinámico de los intereses de los diversos sectores de la población para el logro de los objetivos nacionales, garantizando la integridad territorial y el ejercicio pleno de soberanía e independencia”*.³⁹

Este término agrupa los fines del Estado: libertad, justicia y paz. Para garantizarla se requiere que el gobierno federal determine las estrategias que contribuyan a un desarrollo pleno e integral para la sociedad, asimismo, es importante la instauración de una coordinación interinstitucional e intergubernamental con las entidades federativas, pues en conjunto favorecen al cumplimiento de los objetivos nacionales.

Por otra parte, el artículo 3 de la Ley Seguridad Nacional, define a esta función como *“las acciones destinadas de manera inmediata y directa a mantener la integridad, estabilidad y permanencia del Estado Mexicano, que conlleven a:*

³⁸ Sergio Aguayo, Bruce Michael Bagley. (2002). *En busca de la seguridad perdida. Aproximaciones a la seguridad nacional mexicana*. México: Siglo XXI, p.391.

³⁹ Leonardo Curzio. (2007). *La seguridad nacional en México y la relación con Estados Unidos*. México: Centro de Investigaciones sobre América del Norte, p. 86.

- *La protección de la nación mexicana frente a las amenazas y riesgos;*
- *La preservación de la soberanía e independencia nacionales y la defensa del territorio;*
- *El mantenimiento del orden constitucional y el fortalecimiento de las instituciones democráticas de gobierno;*
- *El mantenimiento de la unidad de las partes integrantes de la Federación señaladas en el artículo 43;*
- *La defensa legítima del Estado Mexicano respecto de otros Estados o sujetos de derecho internacional, y*
- *La preservación de la democracia, fundada en el desarrollo económico social y político del país y sus habitantes*⁴⁰.

En este artículo se encuentran conceptos de derecho internacional que se refieren a la delimitación del territorio, así como el preservar las fronteras; también aborda las condiciones internas y externas que permiten llevar a cabo las actividades del Estado a efecto de promover el bienestar nacional, define los asuntos públicos en materia de seguridad nacional.

José Luis Vega Calle, menciona que por amenaza o riesgo para la seguridad nacional deben entenderse “los problemas que han rebasado a las instituciones legalmente establecidas para atenderlos, por lo que el Estado actúa de forma reactiva”.⁴¹ Conforme a la Ley de Seguridad Nacional, el artículo 5 enlista dichas amenazas:

- Espionaje, sabotaje, terrorismo, traición a la patria.
- Interferencia extranjera en los asuntos nacionales.
- Actos que impidan a las autoridades actuar contra la delincuencia organizada.
- Obstaculizar, bloquear operaciones militares o navales contra la delincuencia organizada.

⁴⁰ Cámara de Diputados. (2005). Artículo 3 de la Ley de Seguridad Nacional. México: Secretaría de Gobernación. Disponible en: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LSegNac.pdf> (Fecha de consulta: 01 de noviembre de 2017)

⁴¹ José Luis Vega Calles. (2007). “Seguridad nacional” en *¿Seguridad amplia o militarización? Rumbo a una agenda de seguridad nacional para México*. México: Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, p. 37.

- Actos en contra de la seguridad de la aviación.
- Actos tendentes para quebrantar las partes integrantes de la Federación.
- Actos que atenten en contra del personal diplomático.
- Consumar el tráfico ilegal de materiales nucleares, de armas químicas, biológicas y de destrucción masiva.
- Financiamiento de acciones y organizaciones terroristas.
- Obstaculizar o bloquear actividades de inteligencia o contrainteligencia.
- Destruir o inhabilitar la infraestructura de carácter estratégico o indispensable para la provisión de bienes o servicios públicos.

1.5.1 Plan Sectorial de la Secretaría de la Defensa Nacional.

La Secretaría de la Defensa Nacional (SEDENA) tiene las principales atribuciones en materia de seguridad nacional, es la responsable de capacitar al ejército y a la fuerza aérea. Esta dependencia es considerada como un “conjunto de acciones, recursos y medios que adopta y dispone el Estado para garantizar la integridad, independencia y soberanía de la Nación, así como prevenir o eliminar las amenazas y riesgos”.⁴² Para cumplir con su mandato, en cada sexenio renuevan su Programa Sectorial.

Conforme al Plan Sectorial 2013-2018 se describe que a la SEDENA le corresponde organizar, administrar y preparar al ejército y la fuerza aérea; tienen la responsabilidad de proteger la defensa exterior del territorio nacional y contribuir al mantenimiento del orden constitucional y democrático del país. Su ámbito de participación, son:

- **Interno:** agrupa el conjunto de acciones destinadas al fortalecimiento, modernización y mejoramiento intrínseco de la Institución.
- **Externo:** comprende la materialización de actividades militares para la preservación de la Seguridad Nacional; y las que están orientadas a contribuir al fortalecimiento de la identidad nacional.

⁴² Diario Oficial de la Federación. (2013). *Programa Sectorial de Defensa Nacional 2013-2018*. México: Secretaría de la Defensa Nacional. Disponible en http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5326566&fecha=13/12/2013 (Fecha de consulta: 03 de noviembre de 2017)

En el Cuadro 1.3 se mencionan los principales objetivos y estrategias a la que se compromete la SEDENA.

Programa Sectorial de la Defensa Nacional 2013-2018.		Cuadro 1.3
Objetivos	Estrategias	
Contribuir a preservar la integridad, estabilidad, independencia y soberanía del Estado Mexicano	<ul style="list-style-type: none"> - Fortalecer las operaciones, el despliegue militar y la vigilancia del espacio aéreo. - Coadyuvar con la función de Seguridad Pública - Enfocar el adiestramiento militar hacia aspectos relacionadas con la Defensa Nacional y Seguridad Interior. - Fortalecer la inter-operatividad con la Secretaría de Marina - Fortalecer la política de comunicación social y de relaciones públicas, con el sector público 	
Renovar las capacidades de respuesta operativa del Ejército y Fuerza Aéreas Mexicanas	<ul style="list-style-type: none"> - Fortalecer la estructura orgánica y el funcionamiento operativo y administrativo del Instituto Armado - Fortalecer y modernizar la infraestructura y pertrechos castrenses. - Fortalecer las funciones logísticas de los Servicios Técnicos en beneficio del Instituto Armado y sus derechohabientes - Colaborar con las autoridades de los tres órdenes de gobierno y con la sociedad en general 	
Proporcionar apoyo a la población civil en casos de desastre de forma eficaz	<ul style="list-style-type: none"> - Disponer de recursos materiales idóneos para eficientar el auxilio a la población civil en casos de desastres o emergencias. 	
Fortalecer el Sistema Educativo Militar	<ul style="list-style-type: none"> - Reestructurar y fortalecer el Sistema Educativo Militar, para impulsar la calidad educativa y hacer más competitivo el ejercicio profesional - Generar y actualizar la doctrina militar del Ejército y la Fuerza Aérea Mexicana acorde al contexto nacional e internacional. - Mejorar el control administrativo del personal del Servicio Militar Nacional y del registro de armas de fuego y explosivos. - Mejorar la calidad de vida y moral del personal militar. 	

Fuente: Elaboración propia con base en *Programa Sectorial de Defensa Nacional 2013-2018*.

En síntesis, la política de Seguridad Nacional implica dirigir, integrar y coordinar las acciones de las instituciones vinculadas en acciones de seguridad, de defensa y desarrollo a fin de prevenir, disuadir, contener o desactivar aquellas vulnerabilidades, riesgos y amenazas que pueden comprometer el proyecto de nación. Cabe agregar que la Secretaría de Marina, tiene atribuciones de proteger la soberanía del país en territorio

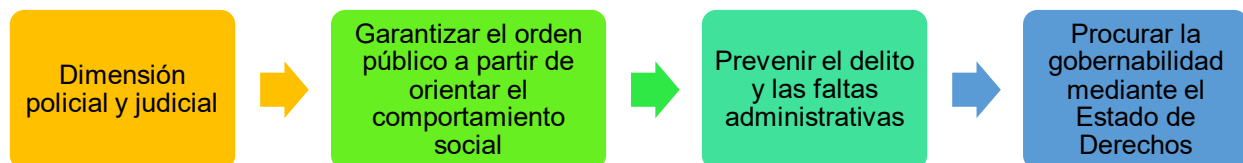
marítimo, es responsable de capacitar a las fuerzas armadas y contribuir a las labores de la SEDENA; asimismo, forma parte del *Programa de Seguridad Nacional (2014-2018)*.⁴³

1.6 La Seguridad Pública como protección del ciudadano.

La seguridad pública es entendida como el conjunto de políticas y acciones articuladas que tienden a garantizar la paz pública a través de la prevención, la represión de los delitos y de las faltas contra el orden público, mediante un sistema penal y de la policía. Por su parte, Marcelo Sein, la define como el “conjunto de estrategias e intervenciones públicas implementadas por diferentes actores estatales y sociales a los efectos específicos de abordar y resolver riesgos y conflictos de carácter violento y/o delictivo, que lesionen los derechos y las libertades de las personas”.⁴⁴

Para Juan Ramírez Marín, la seguridad pública se caracteriza por la función de evitar el peligro, mientras el orden público es el conjunto de reglas no escritas en el ámbito público para el comportamiento del particular, cuya observación es contemplada como condición indispensable para una convivencia ordenada.⁴⁵ Por lo anterior descrito, la seguridad pública implica lo siguiente:

Diagrama 1.2. Componentes de la seguridad pública.



Fuente: Francisco Peña. (2011). *La seguridad humana para la reconstrucción del concepto de seguridad pública en México*. México: Porrúa, pp. 27-35.

Desde una visión administrativa, se trata de una competencia transversal para el gobierno, ya que no es una tarea exclusiva de la policía preventiva o ministerial, ya que implica prevenir, perseguir y sancionar las infracciones y delitos, así como reinsertar al

⁴³ Diario Oficial de la Federación. (2014). *Programa para la Seguridad Nacional 2014-2018*. México: Secretaría de Gobernación. Disponible en:

http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5342824&fecha=30/04/2014 (Fecha de consulta: 03 de noviembre de 2017)

⁴⁴ Marcelo Sein. (2015). *Leviatán azul: policía y política en la Argentina*. Argentina: Siglo XXI, p. 47.

⁴⁵ Juan Ramírez, *Óp. Cit.*, p. 129.

delincuente, atender las causas que generan la comisión de los delitos y las conductas antisociales que atentan contra la legalidad.

En conjunto, estas definiciones señalan que la seguridad pública tiene diversos fines: preservar el orden, procurar el cumplimiento del Estado de Derecho, involucrar a la ciudadanía en actividades que promuevan la corresponsabilidad con las instituciones (especialmente con la policía).

Este tipo de seguridad exige la coordinación intergubernamental, al tratarse de una facultad concurrente. Conforme a lo dispuesto en el artículo 21, párrafo noveno de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la seguridad pública es concebida como:

“Artículo 21.-... una función a cargo de la Federación, las entidades federativas y los Municipios, que comprende la prevención de los delitos; la investigación y persecución para hacerla efectiva, así como la sanción de las infracciones administrativas, en los términos de la ley, en las respectivas competencias que esta Constitución señala”.

De lo anterior se desprende que constituye una función del Estado que le corresponde proveer a todas las esferas de gobierno: federación, entidades federativas y municipios, siendo una función que se ejerce con base en la distribución de competencias determinadas por el Congreso de la Unión mediante la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública.

En el caso del municipio, la fracción III, inciso c) del Artículo 115 Constitucional enuncia que tiene a su cargo la función de proporcionar seguridad pública, en los términos del artículo 21, a través de la policía preventiva municipal y de tránsito. Con base en la fracción VII del mismo artículo, menciona que:

“Fracción VII, Artículo 115.- La policía preventiva estará al mando del presidente municipal en los términos de la Ley de Seguridad Pública del Estado. Aquélla acatará las órdenes que el Gobernador del Estado le

transmita en aquellos casos que éste juzgue como de fuerza mayor o alteración grave del orden público”.

En el ámbito municipal, las autoridades deben realizar acciones dirigidas a garantizar la tranquilidad y protección de la integridad física de la localidad, mediante la vigilancia, la prevención de actos delictivos y la participación ciudadana, en concordancia con las policías. En cuanto al orden federal, actualmente, la Secretaría de Gobernación a través de la Comisión Nacional de Seguridad tiene por funciones:

- “Participar en la formulación, ejecución, control y evaluación de los programas regionales, sectoriales, especiales, institucionales bajo la responsabilidad de la Secretaría de Gobernación;
- Presentar las medidas que garanticen la congruencia de la política criminal entre las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal;
- Promover la realización de estudios e investigaciones en materia de seguridad pública y prevención de los delitos;
- Coordinar y supervisar las actividades de colaboración y auxilio con las autoridades policiales, ministeriales y judiciales de los tres órdenes de gobierno”.⁴⁶

También contribuye a la ejecución del Programa Nacional de Seguridad Pública 2014-2018,⁴⁷ cuyos objetivos son: reducir la violencia y restablecer las condiciones de convivencia pacífica y ordenada para todos los mexicanos. En el Cuadro 1.4 se muestra su estructura, enfatizando en las causas, las prioridades y los objetivos.

⁴⁶ Diario Oficial de la Federación. (2013). Capítulo III del *Reglamento Interior de la Secretaría de Gobernación*. México: Secretaría de Gobernación. Disponible en: http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5294185&fecha=02/04/2013 (Fecha de consulta: 12 de noviembre de 2017)

⁴⁷ Diario Oficial de la Federación. (2013). *Programa Nacional de Seguridad Publica 2014-2018*. México: Secretaría de Gobernación. Disponible en http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5343081&fecha=30/04/2014 (Fecha de consulta: 12 de noviembre de 2017)

Programa Nacional de Seguridad Pública 2014-2018		Cuadro 1.4
Causas de la problemática	<ul style="list-style-type: none"> a) El crecimiento sostenido de la delincuencia organizada, en especial de los delitos contra la salud y sus efectos en el aumento del consumo de drogas. b) El crecimiento y consolidación de organizaciones delictivas asociadas con la economía ilegal. c) El surgimiento de patrones delictivos más violentos como resultado de la especialización de los grupos delictivos y de la impunidad. d) La colusión y corrupción de las autoridades policiales y de administración y procuración de justicia 	
Prioridades	<ol style="list-style-type: none"> 1. Prevención del delito y reconstrucción del tejido social. 2. Justicia Penal Eficaz. 3. Profesionalización y fortalecimiento de los cuerpos de policía. 4. Transformación del sistema penitenciario. 5. Promoción y articulación de la participación ciudadana. 6. Cooperación Internacional. 7. Información que sirva al ciudadano. 8. Coordinación entre autoridades. 9. Regionalización. 10. Fortalecimiento de la inteligencia. 	
Objetivos	<p>Objetivo 1. Consolidar una coordinación efectiva para el diseño, implementación y evaluación de la política de seguridad pública.</p> <p>Objetivo 4. Desarrollar en las instituciones de seguridad pública esquemas de proximidad y cercanía con la sociedad.</p> <p>Objetivo 5. Fortalecer las capacidades de las instituciones policiales.</p> <p>Objetivo 6. Fortalecer el sistema penitenciario nacional y el especializado en menores de edad que infringen la ley penal.</p>	

Fuente: Elaboración propia con base en el Capítulo I y III del Programa Nacional de Seguridad Pública 2014-2018.

La finalidad de este Programa es asistir al cumplimiento de la meta “México en Paz”, bajo la premisa de garantizar que la ciudadanía viva en espacios de tranquilidad, que puedan transitar con seguridad sin sentirse amenazados o vulnerables. Para su cumplimiento es fundamental la participación, el compromiso entre las distintas instituciones de seguridad pública mediante un sistema de coordinación y cooperación.

1.7 La policía.

La policía “ha sido depositaria de una enorme expectativa social y política [que implica concebirse] como una institucional estatal que debe y puede erradicar las conflictividades que producen daños irreparables sobre la sociedad, además, de proyectarse como una

instancia de control social y político al servicio del poder gubernamental”.⁴⁸ Asimismo, es responsable de velar por el mantenimiento del orden público y la seguridad de los ciudadanos mediante el cumplimiento del Estado de Derecho.

La competencia y atribución de la policía está delimitada por un conjunto de ordenamientos que le atribuye el uso de la fuerza física con el fin de limitar el comportamiento de las personas, acotando sus derechos y libertades individuales en pro del interés público, dentro de un contexto social determinado. De ahí que la función policial comprenda un “conjunto de acciones frente a determinados riesgos o actos que suponen una lesión concreta a las personas en una situación de seguridad pública”.⁴⁹

La policía es una agrupación que se encarga de la vigilancia, del cuidado y de mantener el orden dentro de una comunidad. De acuerdo al Diccionario de la Real Academia Española, es definida como el *cuerpo encargado de velar por el mantenimiento del orden público y la seguridad de los ciudadanos, a las órdenes de las autoridades políticas*.

El Sistema Integral de Desarrollo Policial indica que las funciones de una policía son: investigar, prevenir y reaccionar.⁵⁰ Desde una visión pragmática, su función es vigilar el cumplimiento de las disposiciones jurídicas para garantizar, mantener el orden y la paz en la sociedad; es importante esclarecer que sus funciones no pueden estar orientadas a fines particulares.

Por otra parte, del artículo 21 constitucional se desprende que los cuerpos policiales se pueden clasificar⁵¹ por:

- 1. Criterio de competencia por función:** la policía en México está dividida en preventiva y ministerial. La primera está facultada para aplicar normas administrativas y se le atribuye el papel de vigilar el orden social. Por su parte, la

⁴⁸ Marcelo Sein, *Óp. Cit.*, p. 15.

⁴⁹ *Ibíd.*, p. 60.

⁵⁰ Diario Oficial de la Federación. (2009). Artículo 75 de la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública. México: Secretaría de Gobernación. Disponible en: http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5076728&fecha=02/01/2009 (Fecha de consulta: 15 de noviembre de 2017)

⁵¹ Ernesto López Portillo, *Óp. Cit.*, p. 30.

policía ministerial es auxiliar directo del Ministerio Público, actúa bajo su autoridad y mando inmediato.

2. Criterio de competencia por jurisdicción: en armonía con el sistema federal de distribución de poderes, a cada uno de los tres órdenes de gobierno: municipal, estatal y Federal, le corresponde la administración de instituciones policiales propias.

Clasificación de las institucionales policiales.			
Jurisdicción	Función	Institución	Corporación
Federal	Ministerial	Procuraduría General de la República	Policía Federal Ministerial
	Preventivos	Comisión Nacional de Seguridad	Policía Federal
			Gendarmería
Estatal	Ministerial	Procuraduría Estatal	Policía Ministerial
	Preventivos	Secretaría de Seguridad Pública	Policía Preventiva Estatal
			Policía Estatal de Tránsito
Municipal	Preventivos	Dirección General de Seguridad Pública	Policía Preventiva Municipal

Fuente: Elaboración propia.


Cabe agregar que la seguridad pública es una facultad concurrente, por tanto, todas las acciones implementadas no deben rebasar el mandato constitucional establecido. Lo cierto es que coinciden en cuanto a funciones⁵², por ejemplo:



- Regular los procedimientos de selección, ingreso, formación, actualización, capacitación, permanencia, evaluación, certificación y registro de los servidores públicos de las instituciones.
- Determinar la participación de la comunidad y de instituciones académicas en los procesos de evaluación de las políticas de prevención del delito, así como de la labor de las policías.

⁵² Diario Oficial de la Federación. (2009). Artículo 7 de la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública. México: Secretaría de Gobernación. Disponible en: http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5076728&fecha=02/01/2009 (Fecha de consulta: 15 de noviembre de 2017)

Funciones de las policías, según ámbito de jurisdicción.

Cuadro 1.6

Dependencia	Corporación	Atribuciones	Cadena de mando
<p>Policía Federal</p> 	<p>Área de prevención y reacción</p>	<ul style="list-style-type: none"> a. Prevenir la comisión de delitos y las faltas administrativas que determinen las leyes federales. b. Intervenir en materia de seguridad pública, en coadyuvancia con las autoridades competentes, en la observancia y cumplimiento de las leyes. c. Realizar investigación para la prevención de los delitos. d. Llevar a cabo operaciones encubiertas y de usuarios simulados para la prevención de delitos. e. Preservar el lugar de los hechos y la integridad de los indicios, huellas o vestigios del hecho delictuoso, así como los instrumentos, objetos o productos del delito, dando aviso de inmediato al Ministerio Público. f. Proporcionar atención a víctimas, ofendidos o testigos del delito. g. Colaborar, cuando sean formalmente requeridas, con las autoridades locales y municipales, en la protección de la integridad física de las personas y en la preservación de sus bienes, en situaciones de peligro, cuando se vean amenazadas por situaciones que impliquen violencia o riesgo inminente; prevenir la comisión de delitos, así como garantizar, mantener y restablecer la paz y el orden públicos. h. Levantar las infracciones e imponer las sanciones por violaciones a las disposiciones legales y reglamentarias relativas al tránsito en los caminos y puentes federales. i. Participar en operativos conjuntos con otras autoridades federales, locales o municipales, j. Estudiar, planificar y ejecutar los métodos y técnicas de combate a la delincuencia 	<ul style="list-style-type: none"> 1. Comisionado 2. Comisario General 3. Comisario Jefe 4. Comisario 5. Inspector General 6. Inspector Jefe 7. Inspector 8. Sub inspector 9. Oficial 10. Sub oficial 11. Policía primero 12. Policía segundo 13. Policía

<p>Comisión Estatal de Seguridad Ciudadana (Estado de México)</p> 	<p>Policía Preventiva Estatal</p>	<ol style="list-style-type: none"> a. Dictar las disposiciones necesarias para asegurar y proteger en forma inmediata el orden y la paz públicos, la integridad física de las personas y sus bienes, prevenir la comisión de delitos e infracciones administrativas, realizar la investigación de los delitos bajo la conducción y mando del Ministerio Público. b. Impulsar mecanismos para garantizar la participación de la ciudadanía en el diseño de las políticas de seguridad pública. c. Ejercer el mando directo de las instituciones policiales del Estado, y cuando proceda de los municipios, a fin de salvaguardar la integridad física y los derechos de las personas, así como preservar las libertades, el orden y la paz públicos. d. Impulsar la coordinación de las instituciones policiales y proponer, la adopción y aplicación de políticas y programas de cooperación en materia de seguridad pública, con la Federación, las entidades federativas y los municipios. e. Retirar los vehículos abandonados en la infraestructura vial y remitirlos al depósito vehicular más cercano 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Comisario 2. Inspector General 3. Inspector Jefe 4. Inspector 5. Sub Inspector 6. Oficial 7. Sub Oficial 8. Policía Primero 9. Policía Segundo 10. Policía tercero 11. Policía
<p>Dirección General de Seguridad Ciudadana (Nezahualcóyotl)</p> 	<p>Policía Preventiva Municipal</p>	<ol style="list-style-type: none"> a. Instrumentar lo relativo a la Seguridad Pública Municipal en concordancia con las autoridades Federales, Estatales, así como de otros de Municipios y de la Ciudad de México. b. Salvaguardar la vida, la integridad, los derechos y bienes de las personas, así como preservar las libertades, el orden y la paz públicos en el territorio del municipio, con estricto apego a la protección de los derechos humanos. c. Prevenir la comisión de delitos, faltas o infracciones administrativas. d. Auxiliar dentro del marco jurídico establecido, a las autoridades judiciales, de cualquier orden de gobierno, cuando sea solicitada la colaboración. e. Prevenir la comisión de faltas administrativas y de delitos; f. Auxiliar a la población y a las autoridades judiciales y administrativas; g. Detener y remitir sin demora al Ministerio Público a las personas en caso de delito flagrante; h. Cumplir y hacer cumplir la ley de Seguridad Pública Preventiva de la entidad. i. Vigilar calles, parques y espectáculos públicos. j. Vigilar la propaganda en la vía pública para asegurar el respeto a la vida privada, a la moral y a la paz pública. 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Comisario 2. Inspector 3. Sub Inspector 4. Oficial 5. Sub Oficial 6. Policía Primero 7. Policía Segundo 8. Policía tercero 9. Policía

De acuerdo al Cuadro 1.6, las instituciones coinciden en la función de salvaguardar la vida, la integridad, los derechos de las personas, así como garantizar el orden y la paz, aunado a levantar infracciones y sanciones administrativas. Sin embargo, la policía federal tiene la característica de apoyar a las estatales o municipales cuando se requiera de su asistencia. La policía estatal (bajo el esquema de Mando de Único) a través de la Secretaría de Seguridad tiene la función de coordinar y organizar a todas las corporaciones, mientras que la municipal tiene una función de carácter social al resguardar, vigilar y procurar la convivencia.

La diferencia entre estas corporaciones radica en el ámbito de jurisdicción, por ejemplo, las policías municipales tienen la flexibilidad de adaptarse a las necesidades de seguridad al estar sujetas a las disposiciones y al contexto local. En tanto, las policías estatales tienen las funciones más específicas en materia de prevención y reacción. Los policías federales tienen la responsabilidad de prevenir los delitos del fuero previstos en el Código Penal Federal; además, de investigar la comisión de los delitos bajo la conducción del Ministerio Público Federal.

Capítulo 2. La retracción de la seguridad pública.

El propósito de este apartado es presentar las políticas de seguridad pública implementadas entre 1994 a 2014, relacionadas con la función policial. Aunque se hará especial énfasis en las acciones emprendidas durante los sexenios de Felipe Calderón (2006-2012) y Enrique Peña Nieto (2012-2016), pues sus reformas sentaron una pauta que tergiversaron las funciones de la policía y del ejército, con ello el concepto de seguridad nacional y pública.

2.1 La seguridad pública como una política contemporánea.

No es objetivo de este apartado ahondar en la historia de la seguridad pública en México, sin embargo, es relevante comprender el proceso que derivó en la inseguridad que actualmente atañe al país y cuál ha sido el rol de las policías preventivas.

Juan Ramírez relata que en los años sesenta la policía era una institución respetada y en algunos casos querida⁵³; incluso la inseguridad no representaba un problema, sin embargo, la represión que se ejerció sobre los estudiantes el 02 de octubre de 1968, fracturó la relación “armónica” que existía entre la policía y la ciudadanía, desde entonces inició una progresiva desconfianza y estigma hacia las autoridades policiales, la cual se agravó después del “Halconazo” en junio de 1971.

Además, el caso de Arturo “El Negro” Durazo, quien fuera Director Federal de Seguridad, durante el sexenio de José López Portillo (1976 - 1982), abonó al deterioro de la imagen y percepción en torno a la policía, ya que fue un personaje mítico vinculado a la corrupción, al uso de la tortura en interrogatorios y la impunidad que benefició a grupos delictivos; sobre aquel escenario, el gobierno de Miguel de la Madrid (1982 - 1988) tomó la decisión de destituirlo del cargo e iniciar un proceso penal en su contra.

Asimismo, tanto en la gestión de Miguel de la Madrid (1982 – 1988) como de Carlos Salinas de Gortari (1988 – 1994) la seguridad pública no fue un tema relevante, dado que en sus planes de desarrollo se contempló la modernización de la seguridad nacional

⁵³ Juan Ramírez, *Óp. Cit.*, p. 218.

mediante el fortalecimiento de las fuerzas armadas por su importante contribución a la defensa de la integridad territorial, la independencia y soberanía del país, aunado a *su exitosa participación en la lucha contra los estupefacientes*.^{54:55} Por ende, se consideró necesario generar acciones para reforzar sus capacidades, en el Cuadro 2.1 se enlistan las principales.

Acciones para fortalecer a las fuerzas armadas, según sexenio. Cuadro 2.1	
Miguel de la Madrid (1982 – 1988)	Carlos Salinas de Gortari (1988 – 1994)
<ul style="list-style-type: none"> • Coordinar con las autoridades que determine el Ejecutivo para realizar acciones necesarias que garanticen la seguridad y defensa nacionales. • Elevar el nivel profesional en todas las jerarquías y niveles de mando, adecuándolo a las demandas del país. • Mejorar los procedimientos, normas y sistemas de comunicación entre dependencias y unidades de las fuerzas armadas. • Fortalecer los programas de superación profesional, seguridad social y bienestar familiar para los integrantes de las fuerzas armadas. 	<ul style="list-style-type: none"> • Adecuar las características de las Fuerzas Armadas a las necesidades del país y mantener el profesionalismo militar. • Promover la reforma jurídica, fincada en la modernización de la normatividad, para adecuar la legislación militar. • Mantener elevada la moral de los integrantes de las fuerzas armadas, mejorando los procedimientos de promoción de las prestaciones que otorga la ley de seguridad social. • Mejorar el sistema de reclutamiento para atraer más elementos poseedores de altos valores cívicos y morales al servicio del país • Modernizar el reclutamiento, la preparación y el adiestramiento mediante el fomento del nacionalismo y el amor a la patria entre jóvenes.

Fuente: Elaboración propia con base en Plan Nacional de Desarrollo 1983-1998 y en el Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994.

De acuerdo con el Cuadro anterior y los planes de desarrollo se comprueba que la profesionalización de los cuerpos policiales no fue prioridad en ambos sexenios a pesar de los múltiples casos de corrupción y mala percepción de la ciudadanía. Sin embargo, el narcotráfico es un fenómeno delictivo que se gestó paralelamente al desarrollo del país

⁵⁴ Cámara de Diputados. (1983). *Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988*. México: Secretaría de Programación y Presupuesto, p. 17. Disponible en: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/compila/pnd/PND_1983-1988_31may83.pdf (Fecha de consulta: 03 de diciembre 2017).

⁵⁵ Cámara de Diputados. (1983). *Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994*. México: Poder Ejecutivo Federal, p. 47. Disponible en: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/compila/pnd/PND_1989-1994_31may89.pdf Fecha de consulta: 03 de diciembre 2017).

y en la región noroeste de México, hasta que a mediados de los años ochenta comenzó a cobrar relevancia. Luis Astorga relata que era “imposible que los grupos sociales no se dieran cuenta de las relaciones indisolubles entre las corporaciones policiacas y los traficantes”.⁵⁶ Fue hasta 1985 que el narcotráfico se convirtió en un problema de primer orden, debido a estos sucesos:

09 de febrero de 1985

- Asesinato de Enrique Camarena (agente de la DEA), que se atribuyó al Cartel de Guadalajara.

04 de abril de 1985

- Detención de Rafael Caro Quintero en Costa Rica, era líder del Cartel de Guadalajara.

24 de mayo de 1993

- Asesinato del Cardenal Juan Jesús Posadas Ocampo, crimen que se le atribuye al Cartel de Sinaloa.

Fuente: Elaboración propia.

Además, entre 1991 a 1995, los “delitos crecieron [...] al pasar de 809 a 1,490 averiguaciones previas iniciadas, era una delincuencia cada vez más violenta y mejor organizada, que se evidenció con el incremento de robos, asaltos, homicidios dolosos, secuestros y narcotráfico”.⁵⁷ Ante aquel panorama era urgente redefinir la política de seguridad pública para atender la delincuencia y remitirse a la razón del Estado: proteger a los ciudadanos ante cualquier amenaza que atente contra su vida y patrimonio.

Fue en el sexenio de Ernesto Zedillo (1994 – 2000) que la seguridad pública fue incluida por primera vez en el Plan Nacional de Desarrollo, además, se reconocieron las deficiencias al respecto, como la desconfianza hacia las instituciones, los programas y responsables de la seguridad pública; así como un *desempeño policial falto de método y técnica*⁵⁸ debido a la ausencia de capacitación, remuneración adecuada y la complicada

⁵⁶ Luis Astorga. (2016). *El siglo de las drogas. Del Porfiriato al nuevo milenio*. México: De Bolsillo, p. 163.

⁵⁷ Policía Federal Preventiva (1999). *La Policía en México: breve historia de un concepto y de una institución*. México: Policía Federal Preventiva, p. 132.

⁵⁸ Diario Oficial de la Federación. (1995) *Plan Nacional de Desarrollo 1995-200*. México: Secretaría de Gobernación. Disponible en: http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=4874791&fecha=31/05/1995 (Fecha de consulta: 05 de diciembre de 2017)

coordinación policial entre los órdenes de gobierno. Mediante el eje “*Por un Estado de Derechos y un país de leyes*” se plasmaron los objetivos y estrategias necesarias para atender tales deficiencias.

Eje por un Estado de Derechos y un país de leyes		Cuadro 2.2
Objetivos específicos	Estrategias	
<ul style="list-style-type: none"> • Crear las condiciones legales, institucionales, administrativas de los cuerpos policiales que implica una reestructuración a fondo del sistema de seguridad pública. • Mayor profesionalización de los cuerpos de seguridad pública para combatir de manera frontal y más eficiente a la delincuencia organizada 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Empezar una estrategia para proteger a los individuos y a la sociedad, combatir la delincuencia y fortalecer el orden público. 2. Poner en marcha el Sistema Nacional de Seguridad Pública. 3. Establecer el Consejo Nacional, responsable de concertar y coordinar políticas y acciones entre los tres órdenes de gobierno 4. Promover la consolidación del proceso permanente de profesionalización de los recursos humanos de seguridad pública con el objeto de establecer niveles mínimos de calidad y eficiencia 5. Crear el Centro Nacional de Formación Policial 	

Fuente: Elaboración propia con base en el punto 2.1 del Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000.

Lo anterior derivó en la formulación de dos reformas constitucionales dirigidas a renovar la política de seguridad pública, entre las más importantes y que trascendieron, fueron:

- La reforma al artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que elevó la seguridad pública en una atribución concurrente entre la federación, las entidades federativas y los municipios; los cuales debían coordinarse para establecer un Sistema Nacional de Seguridad Pública.
- La modificación al artículo 73, fracción XXIII de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que facultó al Congreso de la Unión para expedir leyes que establezcan las bases de coordinación entre la federación, las entidades federativas y los municipios; así como para la organización y funcionamiento de las instituciones de seguridad pública.

Estas reformas propiciaron la creación de la Ley General que establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública (LGBCSNSP),⁵⁹ con la promulgación de la Ley se instauró el Consejo Nacional de Seguridad Pública, que fue responsable de estructurar y diseñar las acciones y mecanismos para hacer del tema una política nacional e integral, con el objetivo de combatir a la delincuencia bajo un esquema de coordinación y sistematización, además propició la renovación de las funciones de las policías al incluir actividades orientadas a la prevención, investigación, persecución y readaptación del delincuente.

Posterior a la LGBCSNSP, la administración zedillista logró instaurar a la Policía Federal Preventiva en 1999,⁶⁰ con ello se unificó en un solo mando a las diversas corporaciones adscritas al Instituto Nacional de Migración, a la Secretaría de Comunicaciones y Transportes; de Hacienda y Crédito Público; y al policía federal de caminos.⁶¹ También presentó la iniciativa de reforma al artículo 26 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal para la creación de la Secretaría de Seguridad Pública, aunque fue hasta 2001 que se publicó en el Diario Oficial de la Federación.⁶²

El sexenio de Ernesto Zedillo marcó un precedente e innovación en el tema de seguridad pública, en su periodo se reconoció que la seguridad es un derecho que está garantizado por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; la convirtió en una facultad compartida entre la federación, los estados y municipios, por lo cual son corresponsables de los resultados derivados.

⁵⁹ Diario Oficial de la Federación. (1995). Ley General que Establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública. México: Secretaría de Gobernación. Disponible en: http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=4885840&fecha=11/12/1995 (Fecha de consulta: 21 de diciembre de 2017)

⁶⁰ Diario Oficial de la Federación. (1999). Ley de la Policía Federal Preventiva. México: Secretaría de Gobernación. Disponible en: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/abro/lpfp/LPFP_orig_04ene99.pdf (Fecha de consulta: 21 de diciembre de 2017)

⁶¹ Rogelio Rueda de León. (2013). Perspectiva de coordinación en los tres órdenes de gobierno, en materia de seguridad pública. México: Editorial Ubijus, p. 64.

⁶² Diario Oficial de la Federación. (2001). Reglamento interior de la Secretaría de Seguridad Pública. México: Secretaría de Gobernación. Disponible en: http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=769303&fecha=06/02/2001 (Fecha de consulta: 21 de diciembre de 2017)

Es importante conocer que las estrategias emprendidas fueron trascendentales para reestructurar el tema desde la óptica organizacional, sin embargo, fueron acciones tardías frente a la diversificación delictiva, a la expansión del crimen organizado y la prevalencia de la desconfianza social hacia las instituciones policiales.

Por otra parte, Jonathan D. Rosen y Roberto Zepeda,⁶³ consideran que los cambios en el sistema político infirieron en los altos niveles de violencia y delincuencia a los que se enfrenta actualmente el país. La premisa radica en que la transición democrática que se dio con el triunfo del Vicente Fox, el 02 de julio de 2000, alteró la relación entre el Estado y el crimen organizado, a lo que Jorge Chabat denominó la *coexistencia pacífica*.⁶⁴

Si bien, la administración foxista agrupó altas expectativas para atender los problemas económicos y de seguridad ocasionados durante la década de los noventa. Empero, la falta de consensos, debido al contrapeso que ejerció el Congreso de la Unión infirió en la aprobación de las iniciativas presidenciales en materia de seguridad, tanto que de las cinco⁶⁵ que presentó al Congreso, ninguna se aprobó; únicamente procedieron las reformas a la Ley General que Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública, al Código Penal Federal, y a la Ley Federal contra la Delincuencia Organizada.⁶⁶

Las estrategias planteadas en Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006, eran novedosas porque buscan consolidar el Sistema Nacional de Seguridad Pública a través del fortalecimiento del Sistema de Procuración de Justicia; así como tratar “el tráfico de drogas como un asunto de seguridad pública, aunado a retirar al ejército de la lucha antidrogas; desaparecer a la Procuraduría General de la República y en su lugar crear una Fiscalía General; así como establecer la Secretaría de Seguridad y Servicios a la

⁶³ Jonathan D. Rosen, Roberto Zepeda. (2017). “Una década de narcoviencia en México: 2006-2016” en *Atlas de la Seguridad y la Defensa de México 2016* (p. 55). México: Colectivo de Análisis de la Seguridad con Democracia.

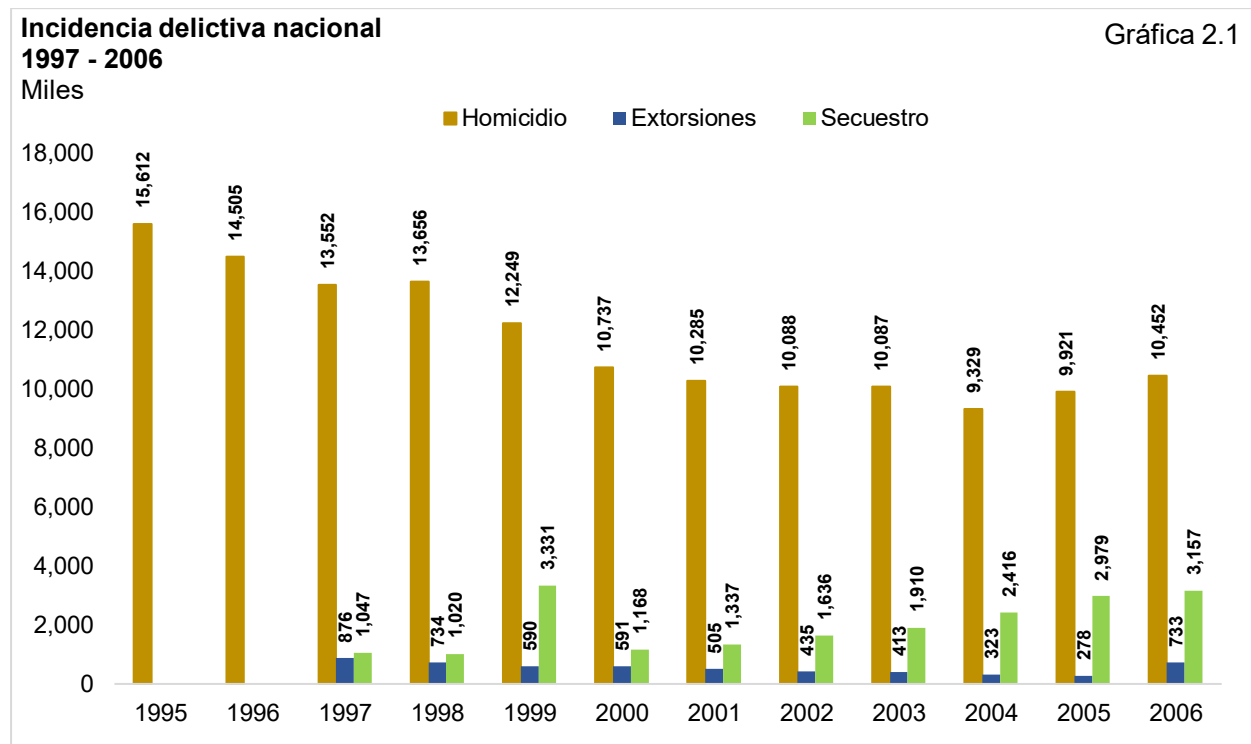
⁶⁴ La coexistencia pacífica alude a la corrupción entre grupos del narcotráfico con el Estado, lo cual condiciona el actuar de las instituciones para confrontar a tales grupos.

⁶⁵ La ley Federal de Ejecución de Sanciones Penales; la Ley General de Justicia Penal para Adolescentes; la Ley de la Fiscalía General de la Federación; la Ley Orgánica de la Policial Federal; la Ley de Seguridad Pública.

⁶⁶ Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública. (2006). "Impacto del trabajo legislativo" en *Seguridad Pública*. Disponible en: http://archivos.diputados.gob.mx/Centros_Estudio/Cesop/Comisiones/7_spublica.htm (Fecha de consulta: 07 de enero de 2018)

Justicia; y concentrar a las policías e instituciones de inteligencia en dicha secretaría”.⁶⁷ Pero solo logró sustituir a la Policía Judicial Federal por la Agencia Federal de Investigación y la adopción del Manual para la Investigación y Documentación de Casos de Tortura y otros Tratos o Penas Cruelles, Inhumanas o Degradantes, mejor conocido como el “Protocolo de Estambul”.

También, durante su gestión una serie de acontecimientos⁶⁸ que acapararon la atención de la ciudadanía y mostraron que los carteles de las drogas habían evolucionado al ser más sofisticados en cuanto a funcionamiento, tanto que transitaron de la delincuencia común a conformar un crimen organizado; lo cual se reflejó en la incidencia delictiva de los homicidios, extorsiones y secuestros (Gráfica 2.1).



Fuente: Elaboración propia con base en Registros Administrativos (Defunciones por homicidios) de INEGI 1997 a 2006; y Cifras de homicidio doloso, secuestro y extorsión del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública 1997 a 2006.

⁶⁷ Luis Astorga, *Óp. Cit.*, p. 147.

⁶⁸ Los principales sucesos fueron: el escape de Joaquín Guzmán Loera, alias el “Chapo” Guzmán, del penal federal de Puente Grande en Jalisco, en enero de 2001; seguido del asesinato en 2002 de Ramón Arellano Félix que derivó en una disputa entre el Cártel de Tijuana y Sinaloa; y la captura en 2003 de Osiel Cárdenas Guillén que infirió en la reestructuración de los Cárteles y el aumento de la violencia en estados del noreste del país.

La política de seguridad pública durante el sexenio de Fox se caracterizó por un perfil bajo y por resultados mixtos, por ejemplo, los homicidios dolosos disminuyeron (Véase Gráfica 2.1), pero no fue posible atender otros rezagos. En palabras de Eduardo Guerrero, *“los resultados fueron negativos en todas las dimensiones, considerando que surgieron organizaciones criminales más violentas, como los Zetas y la Familia Michoacana”*.⁶⁹

2.2 La guerra contra el narcotráfico: los resultados de la hecatombe.

El sexenio de Felipe Calderón (2006-2012) es recordado como una gestión catastrófica en materia de seguridad, a raíz de haber declarado la *“guerra contra el narcotráfico”* y hacer de ella su prioridad durante todo su mandato. Es sabido que los resultados derivaron en un aumento drástico de la violencia criminal, sujetando al país en una crisis de inseguridad, que no ha logrado superar hasta la actualidad.

En parte, la decisión que tomó el ex mandatario estuvo motivada por legitimar su gobierno ante el descontento social del resultado de la jornada electoral del 02 de julio de 2006, pues fue cuestionado por haber resultado ganador por medio punto porcentual sobre el candidato Andrés Manuel López Obrador.

De cara al contexto político, se considera que Calderón encontró una oportunidad para legitimar su gobierno. En su primer día como Presidente pronunció un discurso, en el cual señaló que la inseguridad se había convertido en el principal problema de los estados, y agregó:

“Una de las tres prioridades que voy encabezar en mi gobierno es, la lucha por recuperar la seguridad pública y la legalidad... sé que restablecer la seguridad no será fácil ni rápido, que tomará tiempo, que costará mucho dinero e incluso y por desgracia, vidas humanas... ésta es una batalla en la que estaré al frente,

⁶⁹ Eduardo Guerrero, (2013). “Políticas de seguridad en México: análisis de cuatro sexenios” en *Atlas de la Seguridad y la Defensa de México 2012* (p. 82). México: Colectivo de Análisis de la Seguridad con Democracia.

*es una batalla que tenemos que librar y que unidos le vamos a ganar a la delincuencia”.*⁷⁰

Su intención de confrontar al crimen organizado no era pretenciosa considerando la decadencia de la seguridad derivado de los conflictos entre grupos criminales; por ello que Jorge Chabat comentó que Felipe Calderón tenía que decidir entre lo malo y lo peor, es decir, entre combatirlo o tolerarlo.

La primera acción que emprendió el 11 de diciembre de 2006, como Jefe de las Fuerzas Armadas, fue desplegar “4,260 elementos del ejército, 1,054 marinos y 1,400 policías federales para el Operativo Conjunto Michoacán; después le continuó el Operativo Guerrero y Operación Conjunta Sierra Madre”.⁷¹ Estos actos que tuvieron éxito al lograr contener la violencia criminal en Tamaulipas, Nuevo León, Guerrero, Michoacán, Baja California, Chihuahua, Durango y Coahuila.

El objetivo de la política calderonista en seguridad pública era instaurar el orden y recuperar la paz mediante el auxilio temporal del ejército a las fuerzas policiales, pero en el corto plazo asumieron un papel preponderante y permanente en las labores de seguridad, “su presencia se volvió usual para sustituir a las autoridades civiles en el ejercicio de funciones que constitucionalmente no le son propias”.⁷²

La dependencia en las fuerzas armadas para reprimir a las organizaciones criminales produjo resultados mixtos. Por un lado, se incautaron impresionantes cifras de drogas, armas, vehículos y dinero; y por el otro la represión exacerbó los conflictos internos entre los criminales que alcanzaron su máximo nivel en 2008, cuyo resultado se reflejó en el aumento de homicidios (Véase Grafica 2.2). Alejandro Hope⁷³ aseguró que en la medida

⁷⁰ Luis Astorga. (2015). *¿Qué querían que hiciera? Inseguridad y delincuencia organizada en el gobierno de Felipe Calderón*. México: Grijalbo, p. 21 (las cursivas son propias)

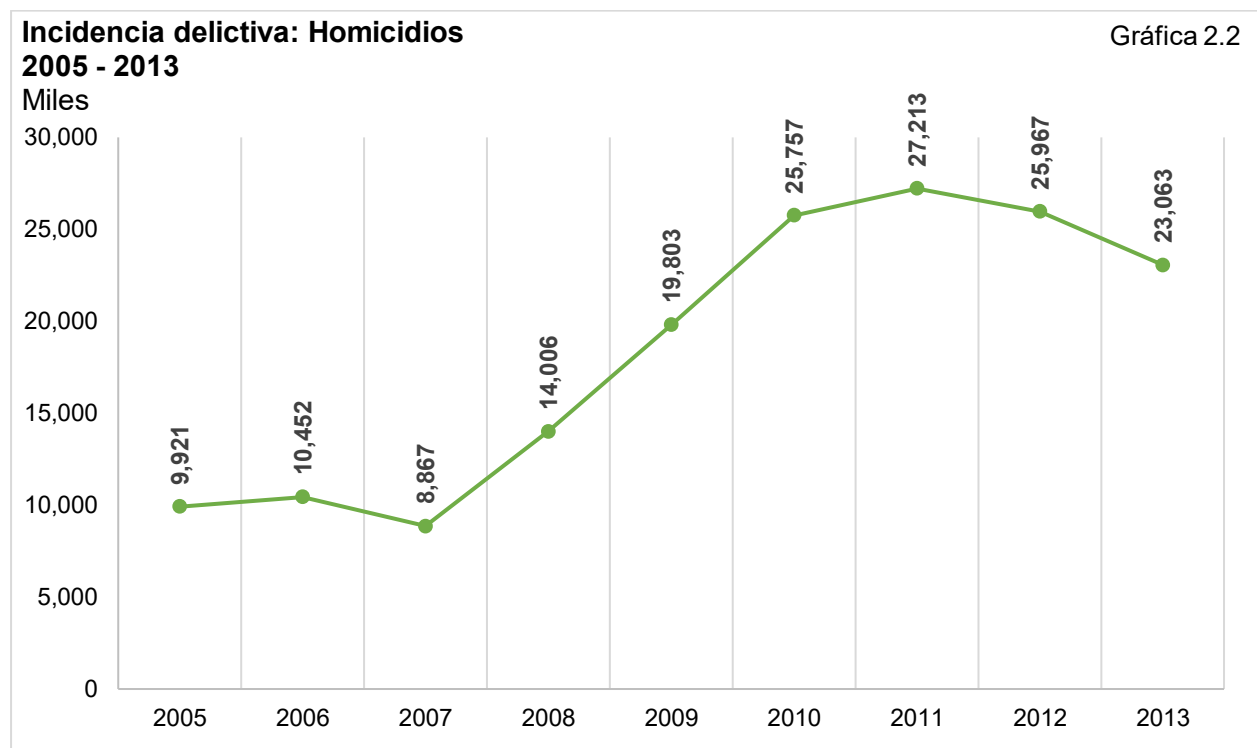
⁷¹ Presidencia de la República. (2006). *Anuncio sobre la Operación Conjunto Michoacán*. Disponible en: <http://calderon.presidencia.gob.mx/2006/12/anuncio-sobre-la-operacion-conjunta-michoacan> (Fecha de consulta: 28 de enero de 2018).

⁷² Centro de Derechos Humanos “Miguel Agustín Pro Juárez”. (2017). *La ley de seguridad interior y el legado de una década de políticas de seguridad en México contrarias a los derechos humanos*. México: Centro PRODH, p. 19.

⁷³ Alejandro Hope. (2015). *La mentada estrategia. Dos ensayos y treinta nueve preguntas sobre seguridad, justicia, violencia y delito*. México: Senado de la República, p. 25.

que actuaba el ejército se suscitaba una disputa por el control de territorios entre grupos del crimen organizado, que resultó en el aumento de homicidios dolosos.

Lo anterior se corrobora con los registros administrativos del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) pues durante 2006 a 2012, las entidades que concentraron las mayores cifras de homicidios fueron: Coahuila, Chihuahua, Durango, Guerrero, Jalisco, Sinaloa, Sonora, Tamaulipas y Zacatecas; estados de la región del norte con presencia del crimen organizado y en donde hubo despliegue del ejército y marina. Aunque es importante destacar que en Morelos y Veracruz registraron un aumento gradual en la tasa de homicidios, siendo que en seis años se triplicaron las estadísticas debido a la presencia de células delictivas asociadas al crimen organizado.



Fuente: Elaboración propia con base en los registros administrativos de mortalidad (Defunciones por homicidios), INEGI, 2005 – 2013.

Fernando Escalante⁷⁴ en un artículo aseveró que la mayoría de los decesos correspondieron a sicarios y narcomenudistas (el nivel más bajo de la organización criminal). Mientras que los fallecimientos en el ámbito institucional fueron de policías

⁷⁴ Fernando Escalante. (enero 2011). "Homicidios 2008-2009. La muerte tiene permiso" en *Revista Nexos*, 249, p. 42.

estatales, municipales y funcionarios municipales (Cuadro 2.3). No obstante, la sociedad también fue afectada, considerando aquellos que murieron como víctimas de la *guerra* fueron denominados “daños colaterales”, sin contar el número de desapariciones forzadas y desplazados debido al contexto de inseguridad.

Miembros de las instituciones de seguridad fallecidos Cuadro 2.3
En labores relacionadas con el crimen organizado.
 2006-2016

Instituciones	Fallecidos	Periodo de referencia
Policía Federal	552	Enero de 2006 a noviembre de 2016
Secretaría de la Defensa Nacional	247	Enero de 2006 a noviembre de 2016
Secretaría de Marina	74	Enero de 2006 a noviembre de 2016
Policías Municipales	1,381	Diciembre de 2006 a noviembre de 2011
Policías Estatales	401	Diciembre de 2006 a noviembre de 2012

Fuente: Elaboración propia con base en la respuesta a la solicitud de información 0000700057118 de la SEDENA; en la información proporcionada en el *Atlas de la Seguridad y la Defensa de México 2016*.

El sexenio de Felipe Calderón estuvo marcado por claroscuros en su estrategia de seguridad o “*guerra contra el narcotráfico*”; en un principio se alcanzó un consenso con la mayoría de los gobernadores (sin importar el partido) y empresarios, los cuales aprobaron, reconocieron y se comprometieron a trabajar en conjunto, dando pauta al Acuerdo Nacional por la Seguridad, la Justicia y la Legalidad,⁷⁵ que se celebró durante la Vigésima Tercera Sesión Ordinaria del Consejo Nacional de Seguridad Pública, el día 21 de agosto de 2008.

En el Acuerdo se planteó a la seguridad como una política de Estado y se establecieron 74 objetivos. Para fines de la investigación en el Cuadro 2.4 se muestran los objetivos asociados con las policías y a los cuáles se comprometieron los Gobernadores, Alcaldes y el Ejecutivo.

⁷⁵ Diario Oficial de la Federación. (2008). *Acuerdo Nacional por la Seguridad, la Justicia y la Legalidad*. México: Secretaría de Gobernación. Disponible en: http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5057719&fecha=25/08/2008 (Fecha de consulta: 12 de febrero de 2018)

Acuerdo Nacional por la Seguridad, la Justicia y la Legalidad		Cuadro 2.4
Titular	Objetivos.	
Ejecutivo	1) Depurar y fortalecer las instituciones de seguridad y procuración de justicia; 2) Reasignar los recursos y partidas dentro del Presupuesto de Egresos de la Federación, a fin de fortalecer los sistemas de seguridad y procuración de justicia, y dotarlos de mayor eficiencia; 3) Adecuar el modelo de coordinación y el arreglo institucional de atención a la seguridad pública, para garantizar la <i>responsabilidad compartida</i> .	
Gobernadores estatales	1) Crear en su entidad un centro de evaluación y control de confianza certificado; 2) realizar una evaluación permanente y de control de confianza al personal de las instituciones policiales; 3) Incrementar y etiquetar la asignación de recursos para la operación y desarrollo de las instituciones, con el fin de optimizar el ejercicio de los recursos e infraestructura destinados a funciones de seguridad pública; 4) Replicar a nivel estatal el Sistema Integral de Desarrollo Policial (SIDEPOL) y a condicionar la permanencia de los policías.	
Alcaldes municipales	1) Desarrollar mecanismos de selección y capacitación de los elementos de la policía municipal y de sus propios mandos; 2) Sujetar a evaluación permanente y a controles de confianza al personal de la policía municipal y de los centros de readaptación social (Este punto es obligatorio para todos los municipios); 3) condicionar la permanencia de los policías a la aprobación de las evaluaciones de control de confianza; 4) instaurar un sistema de profesionalización y servicio civil de carrera; 5) Actualizar y adecuar las normas municipales para mejorar las condiciones de seguridad pública.	

Fuente: Elaboración propia con base en Acuerdo Nacional por la Seguridad, la Justicia y la Legalidad.

Derivado del Acuerdo, surgieron una serie de iniciativas que renovaron el enfoque de la seguridad pública desde 1994, entre ellas:

- La promulgación de la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública que derogó a Ley General que establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública.
- La creación de la Policía Federal, que sustituyó a la Policía Federal Preventiva.
- Institucionalización de la prevención del delito mediante la publicación de la Ley General para la Prevención de la Violencia y la Delincuencia.

- La creación del Subsidio para la Seguridad Pública de los Municipios y las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (SUBSEMUN).
- La renovación y actualización tecnológica a través de la instauración de Plataforma México⁷⁶.

Sin embargo, el aumento de la violencia en el 2011 detuvo los avances y con ello, los signatarios del Acuerdo desistieron de él, pues la inseguridad había rebasado la capacidad del Estado. Aunque era un resultado previsible considerando que la política de seguridad nunca estuvo definida, pues durante los seis años el ejército asumió funciones en materia de seguridad pública, como patrullar, investigar, detener y remitir a los presuntos responsables.

De manera que la participación de la policía estatal y municipal fue marginada, sus actividades se acotaron a realizar labores administrativas; bajo el argumento de que las policías se corrompen con facilidad ante la delincuencia organizada, aunado a los casos en que se comprobó que elementos de las corporaciones institucionales estaban en la nómina de grupos del crimen organizado.

Lo anterior, derivó en una militarización, pero también en la imprecisión entre las estrategias de seguridad nacional y pública, porque a pesar de que la delincuencia organizada es una amenaza para la seguridad nacional, todas las dependencias estaban involucradas para su contención. La desventaja de no haber establecido las competencias entre las instituciones provocó un conflicto en la coordinación de acciones, debido a la duplicidad de funciones, que persiste hasta la actualidad.

La estrategia de seguridad de Felipe Calderón no tuvo el éxito deseado, pues el principal error de la estrategia fue combatir frontalmente al crimen organizado sin disponer de un diagnóstico. Además, el ex presidente mencionó que la presencia de las fuerzas armadas

⁷⁶ Plataforma México conformó la infraestructura y sistemas que permitieron el suministro, intercambio, consulta, análisis y actualización de la información de orden criminal entre las 32 entidades federativas y el Gobierno Federal, a través de protocolos homologados que facilitaron la integración de información y generación de inteligencia en torno al fenómeno delictivo. Véase en Genaro García Luna. (2018). *Seguridad con bienestar: Un nuevo modelo integral de seguridad*. México: Booktique.

sería temporal, en la medida que fueran depuradas las policías, pero no se logró con la meta ya que los gobernadores no cumplieron con los compromisos adquiridos en el Acuerdo, a pesar de las múltiples aportaciones federales a los estados y municipios, mientras que la transparencia y la rendición de cuentas sobre cómo se ejercieron esos recursos fue totalmente opaca.

Por ende, el sexenio calderonista es recordado por la hecatombe de una batalla que emprendió. A ello, México se está convirtiendo, gradualmente, en un Estado Fallido ante la incapacidad de no poder garantizar el bien común y con ello la seguridad de sus habitantes; ya que la gobernabilidad y la estabilidad fueron trastocadas.

Actualmente se está gestando un proceso de involución social en el que los ciudadanos han decidido defenderse y hacer justicia por propia mano, en consecuencia, el contexto que acoge al país es el de una crisis social, que parece regresar a un estado de naturaleza (como el de Hobbes) en el que impera la ley del más fuerte y dónde los derechos humanos parecen no tener validez.

2.3 La tentativa desaparición de la policía municipal.

Cuando Enrique Peña Nieto asumió la Presidencia de la República en 2012, su mayor desafío era contrarrestar y disminuir la inseguridad y la violencia. Se comprometió a reformar las instituciones de seguridad pública, mientras que las fuerzas armadas continuarían apoyando en labores relativas, pero entre 2012 a 2016 incrementó el número de elementos de las fuerzas armadas desplegados en el país, al pasar de 50,000 a 122,467 elementos.⁷⁷

Este sexenio dio continuidad a la política de seguridad de su antecesor, la única variante fue la

En 2014, la Secretaría de Gobernación (SEGOB) adquirió las funciones de la Secretaría de Seguridad Pública mediante la creación de la Comisión Nacional de Seguridad.

Además, se creó la unidad de Gendarmería dentro de la Policía Federal, en un principio se consideró tener 50,000 activos, pero actualmente menos de 5,000 gendarmes están desplegados en el país.

⁷⁷ Víctor Manuel Reyna. (17 de septiembre de 2016). *Contra narco, 50% de milicia; actuaron más de 133 mil activos entre 2015 y 2016*. El Excelsior. Disponible en: <http://www.excelsior.com.mx/nacional/2016/09/17/1117381> (Fecha de consulta: 23 de febrero de 2018)

importancia que cobró el tema del Mando Único (aunque en 2009 Calderón envió la primera iniciativa a la Cámara de Senadores, la cual fue desechada). El tema pasó a ser parte de la agenda pública como respuesta a la desacreditación de las policías municipales y el surgimiento de grupos de autodefensas en Michoacán, quienes decidieron implementar tal modelo ante el aumento de la inseguridad y el nulo apoyo institucional. El 02 de diciembre de 2014 el Presidente envió al Senado la “*Iniciativa para reformar los artículos 21, 73, 104, 105, 115, 116 y 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, con el objetivo de instaurar el Mando Único Estatal*”.⁷⁸

La iniciativa pretendía eliminar a las policías municipales para dejar la seguridad pública bajo la responsabilidad del Gobernador estatal, con el objetivo de unificar las estrategias y programas conforme a la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública, en otras palabras, los municipios ya no tendrían atribuciones en materia de seguridad pública, como se contempla en el párrafo III del artículo 115 constitucional. Aunque se consideró que participarían en el diseño y ejecución de políticas públicas de prevención del delito e incluso debían realizar aportaciones a los estados, para acceder al servicio.

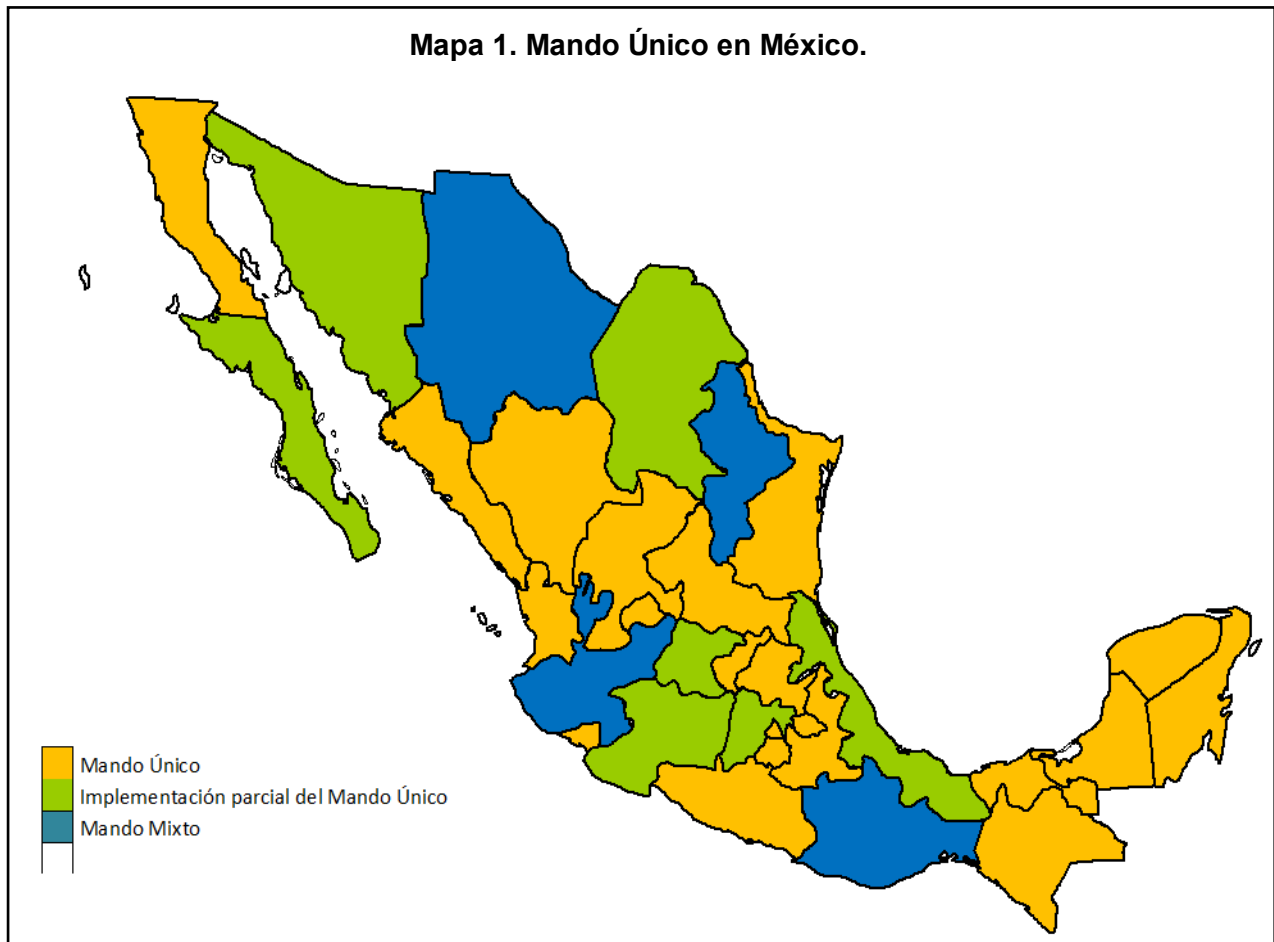
La iniciativa presidencial no fue aprobada por la Cámara, pero sirvió de base para que algunos Senadores presentaran diversas propuestas que derivó en emitió el dictamen que aprueba el Mando Coordinado Policial.⁷⁹ En contraste, la Conferencia Nacional de Gobernadores ha promovido la adopción e instauración del modelo de mando único, cabe destacar que hay casos de éxito como la policía de Morelos, sin embargo, el mayor desafío es instruir a los gobernadores a adoptar un solo modelo o en su caso homologar las directrices y lograr que todos los municipios se suscriban.

⁷⁸ Presidencia de la República. (2014). *Iniciativa para reformar los artículos 21, 73, 104, 105, 115, 116 y 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. México: Senado de la República. Disponible en:

http://www.senado.gob.mx/comisiones/justicia/docs/Audiencias_Seg_Justicia/Iniciativa_Poder_Ejecutivo.pdf (Fecha de consulta: 20 de febrero de 2018)

⁷⁹ Cámara de Senadores. (2016). *Decreto por el que se reforma y adiciona el artículo 21, y se reforman los artículos 73, fracción XXI; 76, fracción II; 115; 116 y 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de seguridad pública*. México: Senado de la República. Disponible en: http://www.senado.gob.mx/comisiones/puntos_constitucionales/docs/Proceso/Decreto_art21-73-76-123_SP.pdf (Fecha de consulta: 20 de febrero de 2018)

Conforme a lo anterior, en el Mapa 1, se muestran las entidades federativas que ya adoptaron el modelo de mando único (azul), seguido de aquellas en donde parcialmente se ha implementado (verde), y los estados en el que las policías estatales y municipales trabajan bajo un mando coordinado.⁸⁰



Fuente: Elaboración propia con base en INEGI. (2017). Censo Nacional de Gobierno, Seguridad Pública y Sistema Penitenciario Estatales 2016.

Conforme al Mapa diversas entidades federativas han optado por modelos mixtos. Por ejemplo, en Chihuahua, Jalisco, Oaxaca y Nuevo León no han desaparecido a la policial municipal, al contrario, han fortalecido su capacidad y mejorado la comunicación interinstitucional en el intercambio de información estratégica y bases de datos en la

⁸⁰ El Mando Coordinado Policial permite salvaguardar la autonomía municipal, preservando las facultades constitucionales con el servicio de Proximidad y Tránsito Vial y las corporaciones policiacas federales y estatales, tendrán definidas sus funciones. Asimismo, incorpora el principio de Subsidiaridad, es decir que sólo en aquellos casos en los que un municipio o Entidad Federativa sean manifiestamente incapaces de brindar la seguridad a la población, otro orden de gobierno podrá intervenir de manera coordinada.

materia, que les permite construir acciones para una causa en común. En el caso de Chihuahua,⁸¹ el modelo es interesante porque solo en casos extraordinarios, las policías municipales y estatales se unifican para enfrentar la problemática, sin la necesidad de subordinación y fomentan una colaboración en sinergia.

El Mando Único representa una oportunidad para homologar la profesionalización y estructurar a todas las corporaciones preventivas en una sola institución a cargo de la Secretaría de Seguridad Pública Estatal y del Gobernador. En principio favorece a la implementación y cumplimiento de lo estipulado en la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública, y puede mejorar los mecanismos para evaluar el desempeño institucional pero no explica cómo contribuirán a fortalecer a las policia, con base en el Sistema Integral de Desarrollo Policial, cabe decir que la coordinación institucional no es suficiente para enfrentar a la delincuencia, principalmente, al crimen organizado.

Adicionalmente, dejar la institución policía en manos del Gobernador puede constituir un riesgo porque existe la posibilidad de usar a la institución para fines políticos o en detrimento hacia algunos municipios con los cuales no simpatice por cuestiones partidistas, además puede atentar contra las funciones de la policía, porque se han suscitado casos donde se utiliza a la institución de manera discrecional para que la policía resguarde a familiares o al mismo gobernador. En este sentido, enseguida se presenta una Matriz FODA, en ésta las:

- Fortalezas son aquellos aspectos que muestra las ventajas que tendría la seguridad pública, si se adopta dicho modelo.
- Oportunidades aglomera los sucesos actuales que indican los cambios positivos del Mando Único para las policías.
- Debilidades contempla factores que entorpecen su implementación.
- Amenazas comprende actores y factores externos que obstaculizan la implementación de dicho modelo y que pone a la deriva su éxito.

⁸¹José Luis Munguía Cardona. (2013). *Memorias "Retos de seguridad ciudadana y el mando único policial en Jalisco"*. México: Universidad de Guadalajara, p. 86.

6Fortalezas	Debilidades
<ul style="list-style-type: none"> • Mando Coordinado Mixto. • Casos de éxito de Morelos y de Nuevo León. • Presupuesto destinado a la seguridad, así como de apoyos internacionales (Iniciativa Mérida) • La disposición de alcaldes para adherirse al convenio del mando coordinado único. • Fortalecimiento de los componentes del Sistema Integral de Desarrollo Policial, del Sistema Nacional de Seguridad Pública. • Favorece al desarrollo, implementación y supervisión de las estrategias en seguridad pública. • Funciona como un catalizador de los malos elementos policiales. • Se homologan los mecanismos de control de confianza y los sistemas de evaluación del desempeño. 	<ul style="list-style-type: none"> • Atenta contra el federalismo. • Centralización de la seguridad pública en manos del Gobernador Estatal. • Carencia de diagnósticos con respecto a la situación de inseguridad de cada Estado o Municipio, que contribuya a definir cuál es el modelo óptimo que se debe implementar. • No existe un consenso entre los miembros de la CONAGO en la implementación del mando único. • Las condiciones labores e institucionales de la policías estatales y municipales. • La disparidad del presupuesto federal para las corporaciones estatales y municipales. • Opacidad en la rendición de cuentas y transparencia respecto a los recursos ejercidos. • Desconfianza de la sociedad hacia los elementos.
Amenazas	Oportunidades
<ul style="list-style-type: none"> • Falta de planeación estratégica en el diseño de planes y programas estatales en la materia. • Duplicidad de funciones entre miembros de las fuerzas armadas, las policías federales, estatales y municipales. • Exime a los alcaldes de cumplir con su compromiso de garantizar la seguridad pública (Artículo 115 Constitucional) • Resistencia de algunos municipios para adherirse al Mando Único. • Posibles conflictos políticos debido a las diferencias partidistas. • Falta de coordinación intergubernamental. • Existencia de policías estatales y municipales coludidos con el crimen organizado. • El modelo no blinda a la policía de la corrupción, ni de la infiltración del crimen organizado • La policía estatal no goza de una buena percepción ciudadana. • Existencia de policías comunitarias. 	<ul style="list-style-type: none"> • El contenido de la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública, • Posible determinación de las directrices del modelo, a partir de la Conferencia Nacional de Secretarios de Seguridad Pública. • Estandarización de salarios para policías. • La reestructuración de mandos medios y superiores en las instituciones

El Mando Único busca unificar el sistema profesional de carrera, pero es un proceso que inició desde 1994 con la instauración del Sistema Nacional de Seguridad Pública y la conclusión es que su cumplimiento cabal no se ha alcanzado en todos los estados. El desafío tanto para la gestión actual, como de los futuros gobernantes será delimitar una estrategia eficaz para reformar a las instituciones para contener el rápido avance de la delincuencia.

Por otra parte, suprimir a las policías municipales sería óptimo si la policía estatal gozara de una buena percepción de la ciudadanía, pero los datos de Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública (ENVIPE) de 2016 mostraron que el 62.9% de la población nacional consideró que la policía estatal es corrupta, ubicándose cuatro puntos por debajo de la policía municipal (66.7%). En el Cuadro 2.6 se muestra la percepción ciudadana en torno a la corrupción de las instituciones.

Instituciones de seguridad pública, según percepción de corrupción Cuadro 2.6
2011, 2013, 2016
 Porcentaje

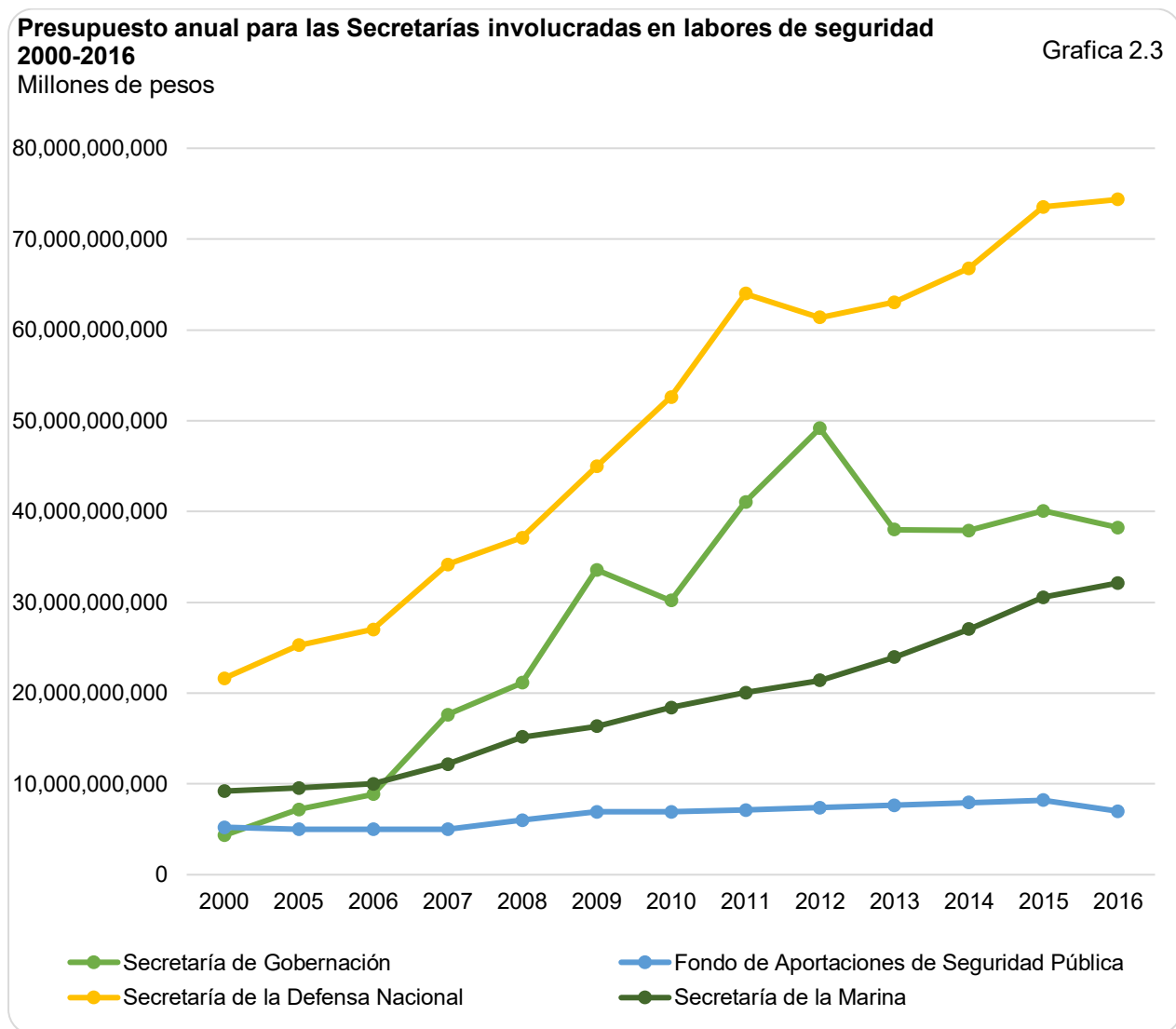
	2011		2013		2016	
	Si	No	Si	No	Si	No
Policía Preventiva Municipal	71.3	20.8	67.9	25.1	66.7	20.3
Policía Estatal	66.5	24.3	63.7	28.8	62.9	17.1
Policía Federal	59.2	32.1	54.7	37.9	59.6	12.8
Ejército	25.1	65.2	22.1	70.0	25.1	5.0
Marina	17.9	70.5	14.8	76.4	19.7	3.6

Fuente: INEGI. Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública, 2011.
 INEGI. Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública, 2013.
 INEGI. Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública, 2016.

Conforme al Cuadro, las corporaciones municipales y estatales no gozan de una buena percepción, por lo cual el inhabilitar a las policías municipales no es garantía de cambio, ya que el problema reside en el desempeño de la mismas, por ello es necesario que tanto los gobiernos estatales y municipales comprendan la dinámica entre la violencia y la delincuencia, aunado a atender las carencias organizacionales y laborales que contribuyan a reinventar a las instituciones, desde un enfoque micro. De esta manera, la compilación de buenas prácticas locales contribuirá a plantear una reforma policial integral.

2.4 El balance del gasto en seguridad.

En 2016, el costo total de la inseguridad y el delito en hogares representó un monto de 229 mil millones de pesos, es decir, el 1.1% del Producto Interno Bruto. Lo cual equivale a un promedio de \$5,647 pesos por persona afectada.⁸² Debido a la importancia del tema para el país y los recursos públicos invertidos en los últimos dieciséis años, resulta fundamental conocer cómo se invirtió el gasto público en seguridad pública. En la Grafica 2.3 se presenta el presupuesto ejercido por las dependencias involucradas, en un lapso de 16 años.



Fuente: Elaboración propia con base en la Cuenta Pública 2000-2016, Secretaría de Hacienda

⁸² Instituto Nacional de Estadística y Geografía. (2018). *Encuesta Nacional de Victimización y Percepción de la Seguridad 2017*.

Con base en la información de la Gráfica 2.3, el gasto público de cada dependencia se desglosará conforme a la clasificación funcional y el clasificador por objeto del gasto; el primero alude a la vinculación con los programas presupuestarios contemplados en el Plan Nacional de Desarrollo, y el segundo es un instrumento que permite registrar de manera homogénea y sistemática el gasto bajo nueve categorías: 1) Servicios personales; 2) Materiales y suministros; 3) Servicios generales; 4) Transferencias, subsidios y otras ayudas; 5) Bienes muebles e inmuebles; 6) Inversión pública; 7) Inversiones financieras; 8) Participaciones y aportaciones; y 9) Deuda pública.

Respecto al presupuesto de las Secretarías del Estado involucradas en las labores de seguridad, se emiten las siguientes observaciones:

- La Secretaría de Defensa Nacional (SEDENA) es la institución que ha recibido el mayor presupuesto, en 2000 se le asignó \$21,031.9 millones de pesos y en 2016 ascendió a \$74,360.5 millones. Se deduce que triplicó su presupuesto en dieciséis años.

Asimismo, lo ejerció a través de dos finalidades: Gobierno y Desarrollo Social. Respecto a la primera finalidad se erogó el 87.2% del recurso asignado en 2016, debido a que aglomera dos funciones: Justicia y Seguridad Nacional, en la segunda se destinó el 99.2% del recurso, considerando que el ejército y las fuerzas armadas participan en las labores para mantener el orden y contener la violencia.

En este contexto, se mantuvieron “51,000 efectivos militares desplegados en operaciones de apoyo a la seguridad pública y seguridad a instalaciones estratégicas”⁸³, de manera que las principales inversiones fueron para la adquisición de *Materiales y suministro*; y *Bienes muebles e inmuebles*, principalmente armamento, equipo y un helicóptero.

⁸³ Secretaría de Hacienda y Crédito Público. (2017). *Análisis del ejercicio del presupuesto de egresos de la Defensa Nacional*. México: Cuenta Pública. Disponible en: <http://cuentapublica.hacienda.gob.mx/work/models/CP/2016/tomo/III/R07.03.AEPE.pdf> (Fecha de consulta: 05 de marzo de 2018).

- La Secretaría de Marina (SEMAR) también aumentó su presupuesto en un 348% entre el año 2000 al 2016, pues pasó de \$9,206.7 mil millones a \$32,120.4 mil millones de pesos, respectivamente.

Al igual que la SEDENA, la SEMAR destinó su presupuesto a las finalidades de Gobierno y Desarrollo Social. Respecto a la primera se ejerció el 89.1% del recurso total para la función de seguridad nacional con el propósito de “fortalecer el trabajo conjunto y coordinado con otras instituciones para contrarrestar al narcotráfico y a la delincuencia organizada”⁸⁴. Por ende, las erogaciones más importantes fueron para los conceptos de *Bienes muebles e inmuebles; e Inversión pública*.

La Secretaría de Gobernación ejerció su presupuesto en 2016 para dos finalidades. Para la finalidad de Gobierno, destinó el 48.8% del monto total, para el funcionamiento de la Subsecretaría de Prevención y Participación Ciudadana, Plataforma México, Policía Federal, y el Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, se otorgaron subsidios en materia de seguridad pública a entidades federativas y municipios (SUBSEMUN) con el objetivo de generar políticas públicas para la prevención social de la violencia y la delincuencia.

Finalmente, el Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública (FASP) está destinado a la “depuración de los cuerpos policiales locales, al pago extraordinario a personal policiaco y judicial, a la compra de equipamiento, al mejoramiento de la infraestructura judicial y carcelaria de la entidad, a la instalación de la red nacional de telecomunicaciones y al servicio telefónico nacional de emergencias”.⁸⁵

El FASP Es una transferencia condicionada y las entidades federativas, que está sujeta a un sistema de control mediante el cual deben reportar a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y al Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, el avance en el ejercicio de recursos y el logro de las metas relativa a la materia. Durante

⁸⁴ Secretaría de Hacienda y Crédito Público. (2017). *Análisis del ejercicio del presupuesto de egresos de la Marina*. México: Cuenta Pública. Disponible en: <http://cuentapublica.hacienda.gob.mx/work/models/CP/2016/tomo/III/R13.03.AEPE.pdf> (Fecha de consulta: 05 de marzo de 2018).

⁸⁵ Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Artículo 45 de la Ley de Coordinación Fiscal.

el lapso del año 2000 al 2016, el presupuesto destinado fue estable. En 2016, las entidades federativas que recibieron mayor recurso se muestran en el Cuadro 2.7.

Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública			Cuadro 2.7
2016			
Millones de pesos			
Entidad	Gasto programable	Gasto de Inversión	Total
Estado de México	177,225,306	315,067,212	492,292,518
Ciudad de México	162,110,108	288,195,748	450,305,856
Baja California	110,805,206	196,987,034	307,792,240
Jalisco	111,452,849	198,138,398	309,591,247
Sonora	107,901,528	191,824,937	299,726,465
Veracruz	107,559,319	191,216,566	298,775,885

Fuente: Elaboración propia con base en la Clasificación Funcional Programática del Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública.

A pesar de que el presupuesto en materia de seguridad se cuadruplicó en dieciséis años, los resultados no han sido los deseables, porque la inseguridad lejos de disminuir ha aumentado. En 2016 se contabilizó 24.2 millones de víctimas, la incidencia delictiva fue de 31.1 millones de delitos, equivalente a una tasa de 37,017 delitos por cada 100 mil habitantes.⁸⁶

Se asevera que el gasto público en seguridad ha fracasado, debido a la falta de comprensión respecto a lo que implica y se requiere para la seguridad, aunado a la nula voluntad política de los actores involucrados y la ausencia de la rendición de cuentas por parte de las dependencias; y que se usen criterios cuantitativos en lugar de los cualitativos. Estos detalles explican por qué no se disponen de policías municipales y estatales confiables y profesionales, a pesar de la inversión.

Es indispensable que los tres órdenes de gobierno, cumplan con la responsabilidad de ejecutar el gasto público bajo los principios de legalidad, rendición de cuentas y transparencia, evitando su desvío; porque poco sirven los esfuerzos federales si los

⁸⁶ Instituto Nacional de Estadística y Geografía. (2018). *Encuesta Nacional de Victimización y Percepción de la Seguridad 2017*.

gobernadores y alcaldes no realizan su labor para cumplir con sus atribuciones y compromisos adquiridos ante la ley.

2.5 El rol de las policías en el actual contexto de inseguridad.

Por medio de las encuestas y censos que genera el Instituto Nacional de Estadística, a continuación, en el Cuadro 2.8 se presenta una radiografía sobre la inseguridad hasta 2016. Se retoman diversos indicadores que son claves para visualizar la problemática que afronta el país.

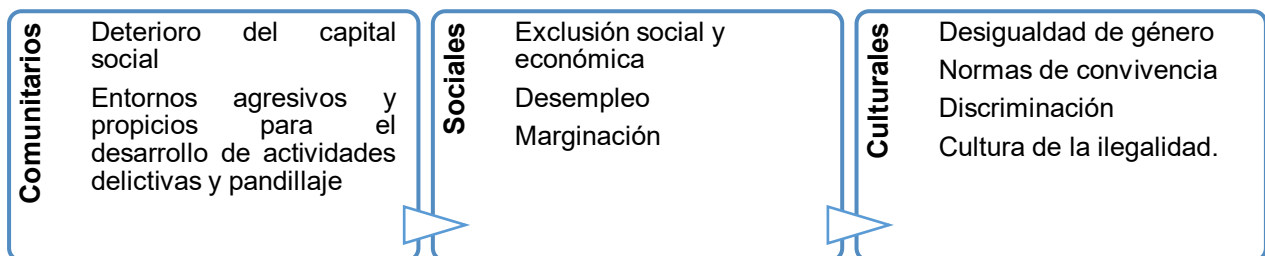
La inseguridad en cifras: 2016.		Cuadro 2.8
Población total 122,273,473 habitantes		
Estado de fuerza de las policías preventivas	Estatales: 129,561 Municipales: 128,996 Total: 258,557 policías preventivos Tasa de 2.11 policías por cada 1,000 habitantes.	
Incidencia delictiva	Entre 2010 a 2016, la incidencia delictiva incrementó al pasar de 35,139 delitos por cada cien mil habitantes, a 37,017 delitos. Las entidades federativas con mayor incidencia en 2016 fueron: <ul style="list-style-type: none"> - Estado de México con 62,751 delitos - Baja California con 51,286 delitos - Ciudad de México con 49,913 delitos - Guerrero con 47,392 delitos - Morelos con 43,749 delitos 	
Prevalencia delictiva	Total, de víctimas: 24.2 millones Tasa de 28,788 víctimas por cada cien mil habitantes. * En el año 2010, la tasa fue de 23,993 víctimas por cada cien mil habitantes Los delitos del fuero común que más se reportaron fueron: extorsiones, robo o asalto en la calle y lesiones.	
Cifra negra	En 2016 solo se denunció el 9.7% de los delitos, por ende, la cifra negra fue de 93.6% Los principales delitos que no se denunciaron fueron: extorsión, secuestro y fraude. Entre las razones por la cual no denunciaron, correspondieron a que lo consideran una pedida de tiempo y por la desconfianza en la autoridad.	
Crimen organizado	Existen nueve carteles que se distribuyen en 37 células delictivas. Tales cárteles son: del Pacífico, de los Arellano Félix, la Familia Michoacana, de Carrillo Fuentes, de los Beltrán Leyva, los Zetas, el Cártel del Golfo, los Caballeros Templarios y Cártel Jalisco Nueva Generación.	

Nota: En el Anexo 2.1 se adjunta la solicitud de información que enlista las células delictivas correspondientes a los Cárteles.

Conforme al contenido del Cuadro se realizan estas aseveraciones con relación a la policía y los delitos, a fin de explicar el rol de los elementos preventivos en el actual contexto de inseguridad:

- En los últimos cuatro sexenios, la seguridad pública ha transitado por diversas instituciones, con los gobiernos priistas se ubicó en la Secretaría de Gobernación, con los panistas se creó la Secretaría de Seguridad Pública. Estas situaciones han dificultado dar continuidad a los proyectos en la materia.
- En el año 2016, del total de la incidencia delictiva, el 94.8% fueron delitos del fuero común, el 5.2% restante correspondió a delitos del fuero federal.⁸⁷ Al respecto, cada vez es más frecuente que los gobernadores y alcaldes soliciten apoyo del gobierno federal y la intervención de las fuerzas armadas para disminuir sus índices de inseguridad y violencia, sin contemplar que son delitos que no deben ser atendidos por la milicia, dado que son responsabilidad de las policías, esto los exime a los gobiernos de sus responsabilidades.
- Los gobiernos municipales y estatales han dado mayor prioridad al tema del narcotráfico y delitos conexos, menos interés a implementar políticas que atiendan los factores de riesgos comunitarios, sociales y culturales que llegan a detonar la delincuencia común. En el siguiente diagrama se enlistan los principales:

Diagrama 2.1 Tipos de factores de riesgo.



Fuente: Elaboración propia con base en Secretaría de Gobernación, *Programa Nacional para la Prevención de la Violencia y la Delincuencia*, 2016.

⁸⁷ Se entiende por factores de riesgo aquellas situaciones individuales, familiares, escolares o sociales que incrementan las probabilidades de que las personas desarrollen conductas violentas o delictivas.

- La policía mexicana se encuentra dentro de un modelo descentralizado y fragmentado. Existen 258,557 policías preventivas, que se subdividen en 32 corporaciones estatales y en 1,800 policías municipales, que varían en funciones, en muchas ocasiones se traslapan unas sobre otras, ocasionado conflictos entre las diversas corporaciones.
- La eficiencia de las policías municipales se ve obstruida debido a la falta de infraestructura, equipo, tecnología y estrategias que coadyuven a la implementación de un modelo policial eficaz que responda a las demandas y necesidades la comunidad.
- Ante el contexto de la inseguridad, la policía municipal no solo ha sido rebasada por la delincuencia, sino también es parte central de la problemática. No es un problema que se pueda atribuir únicamente a la corrupción interna, pues una buena policía no depende de las personas, sino del sistema político. Cada seis años se observa que “llega un nuevo secretario de seguridad pública, o bien, se releva a quien ejerce la responsabilidad operativa, en lugar de implantar sistemas de gestión”⁸⁸.
- De acuerdo con la investigación de María Eugenia Suarez Garay⁸⁹, ser policía representa un desafío, ya que la institución dispone de una ontología, de un discurso y un código de ética que no se llevan a la práctica, pero tampoco se ofrece a las policías los medios para hacerlos valer, a su vez que no son incentivados para valorar su trabajo, considerando que ponen en riesgo su vida. Durante la realización de la presente investigación un policía municipal, relató lo siguiente:

“Para acabar con la corrupción, tendrían que pagarnos un buen salario \$9,000 pesos no alcanzan para la familia... si uno no recibe estímulos, pues uno busca la manera de salir adelante... Si hubiera un sueldo mejor, uno

⁸⁸ Ernesto López Portillo. (2006). “Discusiones varias para la reforma policial democrática” en *Seguridad Pública Voces diversas en un enfoque multidisciplinario*. México: Porrúa, p. 364.

⁸⁹ María Eugenia Suarez Garay. (2005). *Policías: una averiguación antropológica*. México: ITESO, p. 28.

cuidaría más su trabajo y no se iba uno a arriesgar por los 200 pesos que las personas nos ofrecen...”

- El papel que tiene el policía municipal dentro de una comunidad, es ambiguo, en la medida que es responsable de aplicar la ley y presentar el orden y la paz, por el otro tiene que interactuar y apoyar a la ciudadanía con apego al respeto de los derechos humanos.
- La realidad demuestra que la policía municipal vive ajeno y aislado de la sociedad, pero también frente a su institución, pues ante la presencia de un estigma social, la falta de apoyo y motivación, así como las pésimas condiciones laborales que conducen al policía a realizar su labor con desánimo, cansancio y desmotivación. Al respecto, un policía municipal resumió lo anterior en una frase: *“Cuando me di de alta en la policía, me di de baja en la sociedad”*.

En resumen, si en México se desea tener cuerpos policiacos eficientes, primero se les debe ofrecer y garantizar las condiciones laborales y profesionales adecuadas; para que sea digna de la confianza de las personas. Aunado a definir el modelo policial *ad hoc* a las diversas coyunturas y delimitar cuál es la prioridad, si al crimen organizado o a los delitos que la integran. Solo de esta manera se podrá plantear una hoja de ruta a mediano plazo para atenuar la inseguridad que atañe a todos los mexicanos.

Capítulo 3. El Sistema Nacional de Seguridad Pública y su impacto en las policías.

En el Capítulo anterior se explicó que la seguridad pública es una política contemporánea que adquirió la relevancia debida hace 24 años ante la evolución de la delincuencia común al crimen organizado. En dicho lapso han transcurrido cuatro sexenios que han aportado elementos para consolidar el Sistema Nacional de Seguridad Pública y otros para impulsar una reforma policial, sin embargo, no han tenido un impacto ni resultados tangibles, a causa de la falta de seguimiento a las estrategias y programas; y sobre todo a los contrapesos partidistas que han obstaculizado la renovación de la política de seguridad pública.

De cara a la presente militarización de la seguridad, se demostró que el despliegue de las fuerzas armadas no puede sustituir a las policías, porque el ejército y la marina son entrenados bajo otro régimen que responde a un determinado fin que no se acoplan a la actuación policial; por ejemplo, los soldados están entrenados para usar la fuerza necesaria para combatir a los enemigos, de ahí que existan múltiples recomendaciones de organismos nacionales e internacionales respecto a los casos de abuso.

Con base al Reporte *“Mexico’s Police: many reforms, little progress”*⁹⁰, se considera que en el proceso de fortalecimiento de las fuerzas policiales para que sean lo suficientemente efectivas requerirá tanto voluntad política como capacidad técnica; aunado a un enfoque multidisciplinario que incluya directrices claras para la contratación, evaluación, gestión y capacitación, así como mecanismos efectivos para controlar la corrupción y el abuso.

3.1 El Sistema Nacional de Seguridad Pública.

Con el propósito de disponer de policías efectivos, el Sistema Nacional de Seguridad Pública (SNSP) es fundamental por tratarse de un documento jurídico - administrativo que especifica las atribuciones que tienen los tres órdenes de gobiernos; delimita los ejes

⁹⁰ Maureen Meyer. (2014). *“Mexico’s Police: many reforms, little progress*. United States: The Washington Office on Latin America. Disponible en: https://www.wola.org/sites/default/files/Mexico%27s%20Police_Many%20Reforms%2C%20Little%20Progress.pdf (Fecha de consulta: 13 de abril de 2018).

que rigen el funcionamiento y las condiciones laborales de los elementos de la seguridad pública y de procuración de justicia; con el objetivo de redoblar esfuerzos para revertir la percepción de la ciudadanía frente a las instituciones.

El 02 de enero de 2009 se publicó la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública (LGSNSP), esta normativa derivó en la actualización del modelo y funcionamiento de la seguridad pública, al llenar los vacíos institucionales que no se consideraron con la Ley General que Establece las Bases del SNSP de 1997. Al igual que su predecesora, la LGSNSP es reglamentaria del artículo 21 Constitucional, pero destaca por pretender consolidar al SNSP a través de:

- “Exhortar a los gobiernos estatales a que implementen su propia Ley de Seguridad Pública, con la finalidad de establecer las bases de corresponsabilidad entre la policía municipal y estatal.
- Creación del Sistema Integral de Desarrollo Policial, que integra: la carrera policial, la profesionalización, régimen disciplinario y el seguro social de la policía preventiva, ministerial y pericial.
- Establecer los mecanismos para compartir bases de datos sobre los delitos, delincuentes y el personal policial.

Un elemento clave del SNSP es la coordinación intergubernamental mediante la instauración de tres conferencias⁹¹ con el objetivo de promover el consenso para el desarrollo de convenios que abonen a generar propuestas para el fortalecimiento de los procesos de formación, promoción, evaluación de las policías. Estas conferencias son:

- **Consejo Nacional de Seguridad Pública.**

Tiene la atribución de establecer los instrumentos y políticas públicas tendientes a cumplir los objetivos y fines de seguridad pública; promover la homologación y desarrollo de los modelos ministerial, policial y pericial en las instituciones y evaluar sus avances; vigilar los criterios para la distribución de recursos del fondo de aportaciones federales.

⁹¹ Secretaría de Gobernación, Artículo 12, 27, 32 de la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública

- **Conferencia Nacional de Secretarios de Seguridad Pública.**

Tiene las funciones de coordinar las actuaciones de las dependencias en la materia; promover la capacitación, actualización y especialización de los miembros de las Instituciones Policiales; Promover criterios uniformes para el desarrollo policial; Proponer los requisitos que debe contener el Certificado Único Policial

- **Conferencia Nacional de Seguridad Pública Municipal**

Su función es proponer y aplicar políticas y programas de cooperación municipal en materia; promover el desarrollo y fortalecimiento de las dependencias encargadas de la seguridad pública; intercambiar experiencias y apoyo técnico; promover la homologación del desarrollo policial; organizar seminarios, conferencia y ponencias sobre la materia.

Con el fin de ahondar en el funcionamiento del Sistema Nacional de Seguridad Pública, se presenta una Matriz FODA, se consideran como:

- Fortalezas: los estipulados del Sistema Nacional de Seguridad Pública que favorecen a los municipios y su institución policial.
- Debilidades: aspectos que obstaculizan la implementación del SNSP desde el ámbito estatal y municipal, y las posibles consecuencias.
- Amenazas: circunstancias externas que desafían al SNSP y que guardan relación con el desempeño institucional.
- Oportunidades: aspectos que pueden favorecer a las policías municipales.

Fortalezas	Debilidades
<ul style="list-style-type: none"> • Establece la coordinación con los tres ámbitos de gobierno para el diseño e implementación de programas y estrategias en materia de seguridad pública. • Delimita los lineamientos del Sistema de Desarrollo Policial: profesionalización, el sistema de carrera policial, certificación y el régimen disciplinario; aspectos que dan certidumbre a las policías. • Define la estructura organizacional y los escalafones, que favorece a la homologación de la cadena de mando, según el orden de gobierno. • El Centro Nacional de Certificación y Acreditación Policial, facilita la evaluación de los elementos para su permanencia. 	<ul style="list-style-type: none"> • Carencia de insumos tecnológicos en las organizaciones policiales, especialmente, dentro de las corporaciones policiales municipales. • Falta de indicadores para supervisar y evaluar los avances en los convenios que emanan del SNSP. • Las disparidades relativas a la ejecución del Sistema de Desarrollo Policial en los estados y municipios. • De los 258,557 policías que existen a nivel nacional (estatales y municipales), el SESNSP reportó haber certificado 22,260 elementos (equivalente al 6% del total). • Las brechas salariales entre las diversas instituciones y entidades federativas. • Se desconoce los convenios o deliberaciones de las Conferencia Estatal y Municipal del SNSP, con respecto a los programas o posibles reformas.
Amenazas	Oportunidades
<ul style="list-style-type: none"> • La percepción negativa que tienen los ciudadanos hacia las dependencias de seguridad pública. • Estados débiles y propensos a ser blancos del crimen organizado. • La limitación operacional de las policías municipales que provoca que sean víctimas de la delincuencia organizada • Crisis de valores y ética en torno a las labores de seguridad • Carencia de estadísticas respecto al número total de policías certificados, cesados, capacitados. • El aumento de la incidencia delictiva. • Existencia de grupos de autodefensa o policías comunitarias. • El Decreto del Mando Coordinado Único que no especifica qué elementos se modificaran en la LGSNSP y cómo favorecerá a las policías 	<ul style="list-style-type: none"> • Intercambio de experiencias por medio de las Conferencias en el ámbito estatal y municipal. • Apertura a la participación de académicos y miembros de la sociedad civil a contribuir con propuestas o críticas sobre el SNSP. • Casos de éxito respecto al sistema de desarrollo policial como: Nezahualcóyotl, Guadalajara y Querétaro

Fuente: Elaboración propia.

Los pocos resultados del Sistema Nacional de Seguridad Pública es producto de la falta de coordinación, comunicación y compromiso entre los titulares de las entidades federativas y de los alcaldes, que retoman a la LGSNSP como referencia, pero discrepan totalmente en la implementación.

Se esperaría que la coordinación intergubernamental fuera plena, en tanto que las experiencias municipales fueran consideradas; porque a pesar de que el SNSP pretende equilibrar la participación de los tres ámbitos gubernamentales, las entidades federativas no reconocen los avances y logros de sus municipios, por ende, no son participes en los procesos de:

- Establecer una política nacional de seguridad pública.
- Coordinar el proceso para llevar a cabo las estrategias conforme a su ámbito de competencia
- Coordinar acciones que deriven en dignificar a las corporaciones policiales para que éstas capaciten y motiven a los elementos a realizar su labor bajo los principios constitucionales de legalidad, eficiencia, profesionalismo y honradez.
- Instituir los elementos que promuevan la participación de la comunidad en la planeación de políticas y medidas concretas para mejorar los servicios de seguridad pública.

3.2. El Sistema Integral de Desarrollo Policial (SIDEPOL).

De conformidad con el artículo 72 de la LGSNSP, el Desarrollo Policial es un conjunto integral de reglas y procesos estructurados que comprende la carrera policial, la profesionalización, la certificación y el régimen disciplinario de los integrantes de los cuerpos policiacos. Su objetivo es garantizar el desarrollo institucional, la estabilidad, fomentar la vocación de servicio y el sentido de pertenencia de las policías

El SIDEPOL constituye la guía para que los gobiernos locales mediante sus respectivas dependencias adopten lo estipulado para implementarlo con sus elementos preventivos,

además dispone de un sistema de indicadores de resultado para estimar el cumplimiento del Sistema Nacional de Seguridad Pública, aunque no es información pública.

Por el momento no existen estudios gubernamentales que muestren el estado actual del SIDEPOL, pero en 2017 la asociación civil “Causa en Común” realizó un estudio sobre el tema, el objeto de estudio fueron las policías estatales. Aunque esta investigación se focaliza en la policía estatal, se considera que los resultados obtenidos ofrecen un panorama que no dista de la situación las corporaciones municipales.

El estudio realizado por la asociación lleva por nombre “Índice de Desarrollo Policial”,⁹² (INDEPOL) tiene por objetivo verificar cómo están las policías estatales en función de lo que establece la LGSNSP. Se trata de un índice, que evalúa el periodo 2015 y 2016. Se diseñó como un tablero que contiene 5 ejes con 25 indicadores y 86 variables. El rango de calificaciones va desde -100 hasta 0 puntos. El objetivo es reflejar, la brecha que existe entre lo que tiene cada corporación policial y lo que debería de tener conforme a la ley. La escala es negativa con el fin de evidenciar el incumplimiento de la ley.

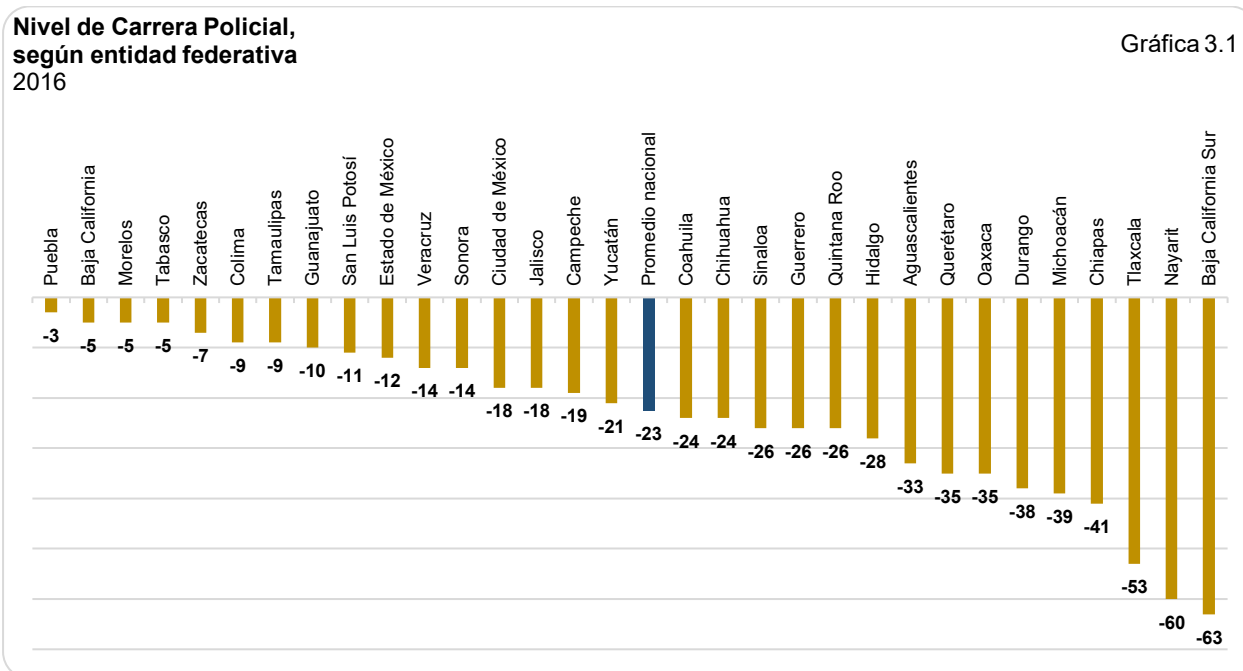
3.2.1 Carrera policial.

La Carrera Policial se instituyó como un “sistema de carácter obligatorio y permanente, conforme al cual se establecen los lineamientos que definen los procedimientos de reclutamiento, selección, ingreso, profesionalización, certificación, permanencia, evaluación y reconocimiento; así como la separación o baja del servicio.”⁹³ Los fines son garantizar el desarrollo institucional y asegurar la estabilidad en el empleo, con base en un esquema proporcional y equitativo de remuneraciones y prestaciones para las policías.

⁹² Causa en Común. (2017). *Reporte de resultados del INDEPOL 2017*. México: Causa en Común. Disponible en: <http://causaencomun.org.mx/beta/wp-content/uploads/2018/04/INDEPOL-2017.pdf> (Fecha de consulta: 13 de marzo de 2018).

⁹³ Diario Oficial de la Federación. (2009). Artículo 78 de la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública. México: Secretaría de Gobernación. Disponible en: http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5057719&fecha=25/08/2008 (Fecha de consulta: 20 de abril de 2018)

Obligatoriamente, la carrera policial debe estar contemplada en el Plan Estatal de Desarrollo o en la Ley Estatal de Seguridad Pública; que se disponga información sobre la rotación de los elementos; así como el catálogo de puestos con la escala jerárquica (grados policiales), los mecanismos y procesos para acceder a los estímulos; y la existencia de un sistema de retiro.



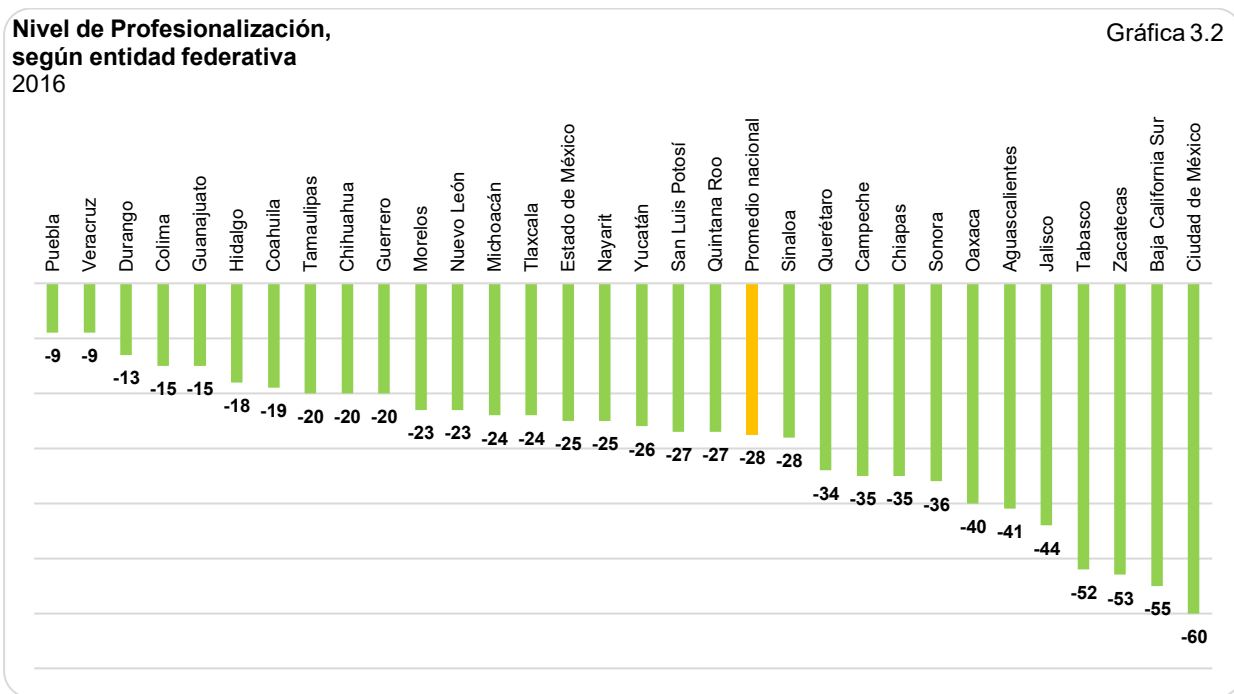
Nota: Nuevo León no proporcionó información al respecto.
 Fuente: Elaboración propia con base en Causa en Común. (2018). *Índice de Desarrollo Policial 2017*.

Conforme a la Gráfica 3.1, Puebla es el estado que cumple mayoritariamente con tal componente, en Plan de Estatal de Desarrollo 2011-2017, se hace referencia a la carrera policial,⁹⁴ pero no es considerado como un objetivo, una estrategia o línea de acción. En contraste con Baja California Sur, Causa en Común reportó que no proporcionaron información sobre su estado de fuerza ni de seguro de retiro, lo cierto es que la entidad no establece los requisitos para acceder a las promociones ni el perfil de puesto.

⁹⁴ Gobierno del Estado de Puebla. (2019). Plan Estatal de Desarrollo 2011-2017. México: Gobierno del Estado de Puebla, p. 270. Disponible para descarga: http://www.transparenciainfiscal.puebla.gob.mx/index.php?option=com_docman&task=cat_view&gid=463&Itemid=63 (Fecha de Consulta: 22 de abril de 2018)

3.2.1 Profesionalización.

Este componente es definido como el “proceso permanente y progresivo de formación que se integra por las etapas de formación inicial, actualización, promoción, especialización y alta dirección, para desarrollar al máximo las competencias, capacidades y habilidades de los integrantes”.⁹⁵ Los planes de estudio dependerán el programa rector que apruebe la Conferencia de Secretarios de Seguridad Pública, y se realizara con base en la jerarquía delimitada en la LGSNSP. Con el fin de conocer el promedio de los estados y sus policías estatales se presenta la Grafica 3.2.



Nota: Baja California no proporcionó información al respecto.

Fuente: Elaboración propia con base en Causa en Común. (2018). *Índice de Desarrollo Policial 2017*.

El resultado de la policía de la Ciudad de México resulta novedoso porque se trata de la corporación más longeva frente a sus homologas, sin embargo, el reporte del INDEPOL señala que las carencias de su profesionalización radican en el los perfiles de puesto y el nivel de escolaridad, es decir, no se puede identificar los requisitos necesarios para ocupar los cargos.

⁹⁵ Diario Oficial de la Federación. (2009). Artículo 98 de la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública. México: Secretaría de Gobernación. Disponible en: http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5057719&fecha=25/08/2008 (Fecha de consulta: 25 de abril de 2018)

En complemento, el Censo Nacional de Gobierno, Seguridad Pública y Sistema Penitenciario Estatales, a nivel nacional, las principales capacitaciones que recibieron las policías, fueron:⁹⁶ 1) Derechos humanos y garantías individuales; 2) Primer respondiente; 3) Preservación del lugar de los hechos; 4) Reforma al sistema penal; y 5) Cadena de custodia.

En cuanto a las policías preventivas municipales, el Censo Nacional de Gobiernos Municipales y Delegacionales 2016 se reportó que los principales temas de actualización, fueron: 1) Primer correspondiente; 2) Preservación del lugar de los hechos; 3) Derechos humanos y garantías individuales; 4) Reforma al sistema penal; 5) Intervención del lugar de los hechos.⁹⁷

Como parte del proceso de formación inicial y la profesionalización, es indispensable que las instancias correspondientes a la seguridad pública dispongan de academias que cuenten con instalaciones de tiro, pistas de manejo, gimnasios, comedor, servicio médico, salas de cómputo, dormitorios, aulas. No obstante, de las 32 corporaciones estatales, el reporte de INDEPOL se obtuvo lo siguiente:⁹⁸

- 26 corporaciones no cuentan con academias que tengan todas las instalaciones necesarias para la formación y capacitación de los policías. Del total:
 - 11 reportaron que sus academias no tienen gimnasio.
 - 6 informaron que no disponen de servicio médico.
 - En el caso de Baja California Sur, Colima, Durango y Querétaro reportaron que sus academias no tienen stand de tiro.

- 8 corporaciones reportaron que no les dan equipo de protección indispensable a sus policías.

⁹⁶ Instituto Nacional de Estadística y Geografía. (2017). Censo Nacional de Gobierno, Seguridad Pública y Sistema Penitenciario Estatales.

⁹⁷ Instituto Nacional de Estadística y Geografía. (2017). Censo Nacional de Gobiernos Municipales y Delegaciones.

⁹⁸ Causa en Común. (2017). Presentación del INDEPOL. México: Causa en Común, p. 28. Disponible en: http://causaencomun.org.mx/beta/wp-content/uploads/2018/03/Presentación_indepol.pdf (Fecha de Consulta: 22 de abril de 2018)

Particularmente, el equipamiento y armamento son indispensables para la labor y protección de los policías, pero existen investigaciones que describen que los elementos destinan parte de sueldo a la compra de uniformes o chalecos antibalas en establecimientos no regulados y que ponen en duda la calidad de los objetos. Esto conlleva a cuestionar cómo ejercen los recursos etiquetados para la adquisición de uniformes, armas, patrullas, tanto las entidades como los municipios. De ahí que se considere la vulnerabilidad a la que están expuestas las policías, quienes día con día arriesgan su vida y no disponen de las herramientas básicas para realizar su labor.

3.2.3 Régimen disciplinario.

La disciplina es la base de la organización y el funcionamiento de cualquier corporación policial. Por ende, el régimen disciplinario contribuye a identificar y evaluar los casos de posibles desviaciones en la actuación policial para aplicar las sanciones respectivas.⁹⁹

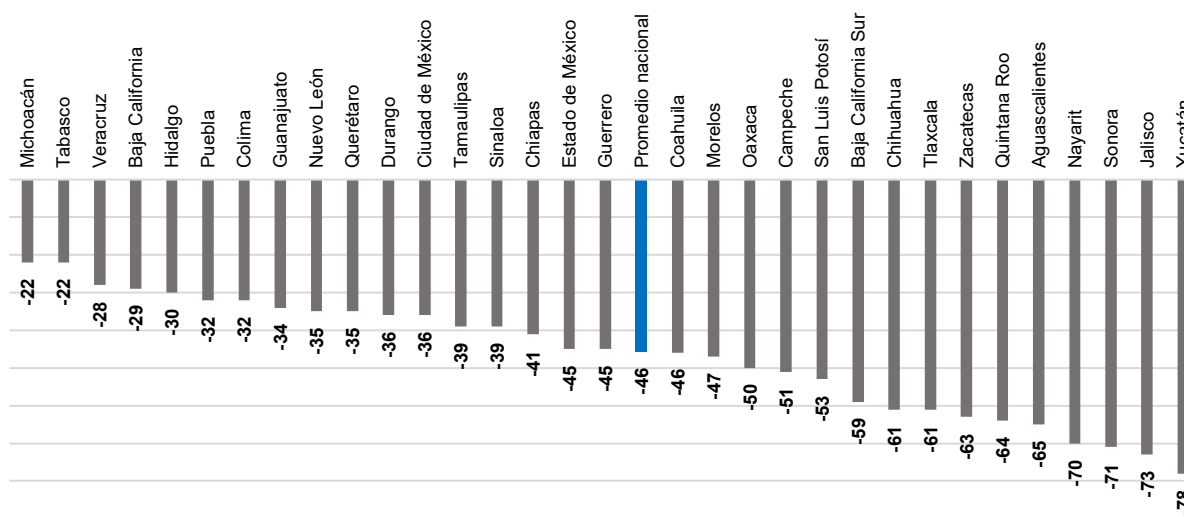
Los indicadores para medir la eficacia del régimen disciplinario son: la existencia de un código de ética para los policías; la inclusión y grado de difusión de los principios básicos de la conducta policial (legalidad, objetividad, eficiencia, profesionalismo, honradez y respeto a los derechos humanos); la existencia de un sistema de quejas y de sanción (Consejo de Honor y Justicia) y un marco normativo que incluya un catálogo de sanciones y describa el proceso.

De la Gráfica 3.3, el resultado para Yucatán es llamativo pues no disponen de un código de conducta, no se difunden los principios básicos de conducta, tampoco cuentan con protocolos para realizar denuncias y proceder a la investigación de los policías en cuestión; no dispone de la Comisión de Honor y Justicia; las policías no pueden acceder a un defensor público cuando están siendo investigados, por tanto, se violenta su derecho. Adicionalmente, de las 32 corporaciones estatales, solo 8 cuentan con un código de ética específico para las policías.

⁹⁹ Genaro García Luna. (2018). *Seguridad con bienestar*. México: Booktique, p. 46.

Nivel de Regimen disciplinario según entidad federativa 2016

Gráfica 3.3



Fuente: Elaboración propia con base en Causa en Común. (2018). Índice de Desarrollo Policial 2017.

3.2.4 Seguridad social.

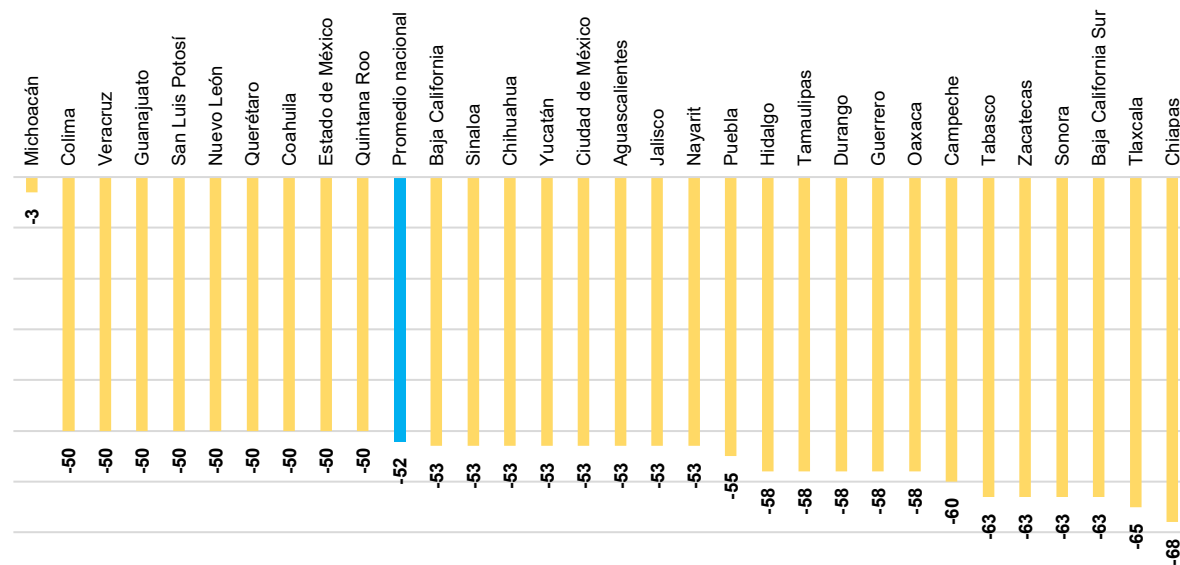
El cuarto componente es la seguridad social, su objetivo es incentivar a las policías mediante el sistema de prestaciones de servicios de salud, sociales y labores, económicos y culturales. Las variables que se emplearon en el INDEPOL fueron: si las policías gozan de vacaciones, días de descanso a la semana, días de paternidad, seguro de salud, seguro de riesgo de trabajo, seguro de vida, préstamos, aguinaldo, servicios funerarios, aguinaldo; régimen complementario (normatividad).

Conforme a la Gráfica 3.4, la mayoría de los estados proporcionan la mitad de las prestaciones que por derecho les corresponden a las policías. Al respecto, el 45% dice que al retirarse de la labor policial no cuenta con un “seguro de retiro”, el 65% no tiene acceso al crédito a la vivienda, el 43% atención médica y el 87% defensa legal en caso de ser acusado.¹⁰⁰ En otras palabras, la seguridad social de las policías estatales es precaria.

¹⁰⁰ María Amparo Casar. (15 de noviembre de 2017). *Indicadores de desarrollo Policial*. El Excelsior. Disponible en: <http://www.excelsior.com.mx/opinion/maria-amparo-casar/2017/11/15/1201351> (Fecha de consulta: 25 de marzo de 2018)

Nivel de Seguridad Social según entidad federativa 2016

Gráfica 3.4



Nota: Morelos es la única que brinda a sus policías todas prestaciones mencionadas.

Fuente: Elaboración propia con base en Causa en Común. (2018). *Índice de Desarrollo Policial 2017*.

Por otra parte, la brecha entre la seguridad social de la policía estatal y municipal es relevante, porque en la medida que las corporaciones estatales son beneficiarios de los componentes básicos, las policías municipales no gozan de todas las prestaciones. Con base en el SNSP, en 2016 se obtuvieron los siguientes porcentajes con relación a las prestaciones del seguro social.

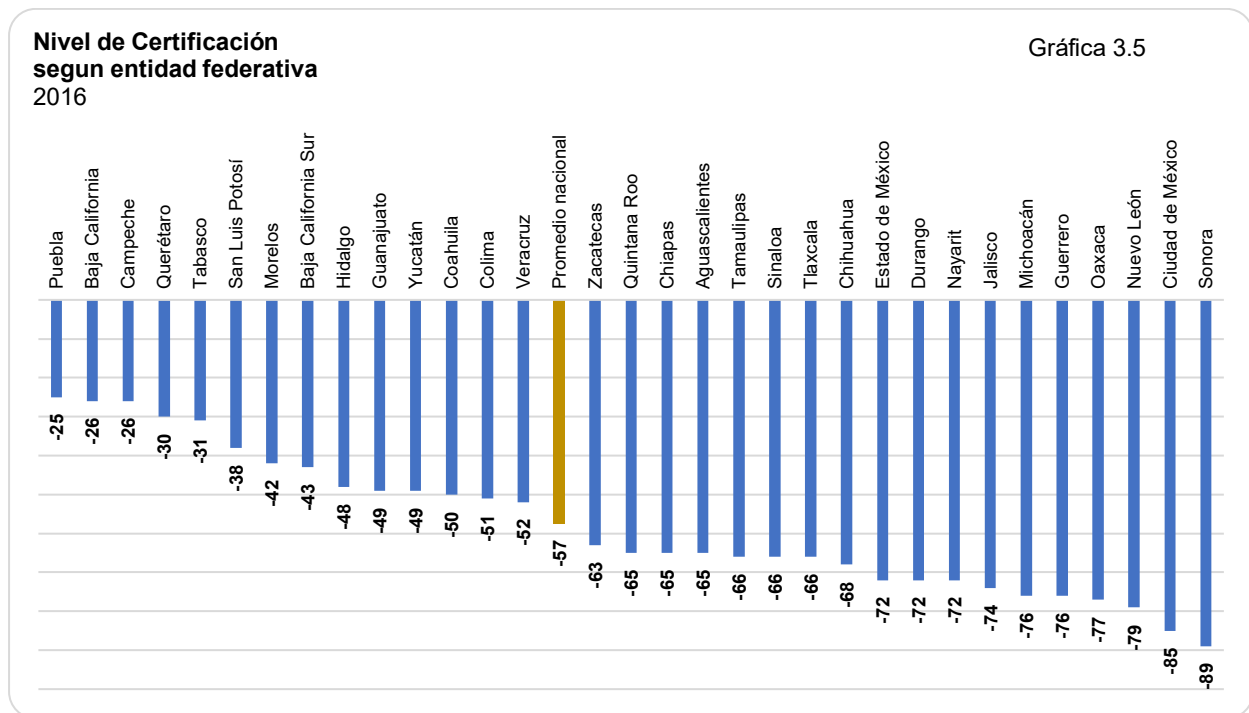
Prestación	Policías Estatales	Policías Municipales (SUBSEMUN)	Policías Municipales (No SUBSEMUN)
Seguridad Social	100%	96.95%	70.82%
Fondo para el Retiro	100%	82.90%	23.39%
Acceso a Fondo para Vivienda	100%	83%	20.07%
Seguro de Vida	90.05%	29.73%	8.24%
Apoyo a Gastos Funerarios	66.45%	9.90%	0.38%
Vales de Despensa	59.54%	6.35%	0.02%
Préstamos Personales	46.36%	2.25%	0.77%
Becas Escolares*	9%	16.02%	0.19%
Otras Prestaciones	9%	1.77%	3.85%
Seguro de Gastos Médicos*	8.80%	21.08%	6.22%

Fuente: Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, Resultados del diagnóstico de salarios y prestaciones de policías estatales y municipales del país, 2017.

3.2.5 Certificación.

Es el proceso mediante el cual los elementos de las corporaciones se someten a las evaluaciones periódicas establecidas por el Centro de Control de Confianza, para determinar la permanencia, el desarrollo y la promoción dentro de la institución.

La certificación tiene por objetivo reconocer las aptitudes y actitudes de la policía en el desempeño de sus funciones; contribuye a identificar los factores de riesgo que puedan afectar en su labor, por ello se enfoca en el estado de salud, la edad, el desarrollo patrimonial justificado, en la ausencia de enfermedades toxicómanas, y la ausencia de vínculos con organizaciones delictivas.



Fuente: Elaboración propia con base en Causa en Común. (2018). *Índice de Desarrollo Policial 2017*.

De los lineamientos establecidos por Causa en Común, Sonora únicamente cumple con el manual sobre las evaluaciones del desempeño; asimismo, no dispone de información sobre el número de mandos evaluados, operativos evaluados, bajas por no aprobar los exámenes. En el caso del Estado de México no cuenta con un registro de las policías evaluadas, no existe un manual sobre el mecanismo de evaluación del desempeño, y tampoco no se dispone de un reporte sobre las habilidades y destrezas de los elementos.

Los resultados del INDEPOL ofrecen el panorama del cumplimiento de la LGSNSP, esto demuestra que la mayoría de las entidades federativas no han cumplido con sus compromisos, a excepción de Puebla, Morelos que recibieron las mejores calificaciones y en gran medida tiene relación con la implementación del Mando Único, que han sabido diseñar e implementar los mecanismos necesarios para homologar los componentes del SIDEPOL.

3.3 Plata o plomo: la policía municipal a la intemperie.

“Plata o plomo” es una frase que emplean las organizaciones criminales, pero trasciende al ser uno de los mecanismos que utilizan para intimidar y amedrentar tanto a policías como a funcionarios públicos. El objetivo de este apartado es explicar las técnicas que utiliza el crimen organizado para infiltrarse en las instituciones públicas, para ello, es menester hacer un esbozo general sobre la tipología del crimen organizado para comprender su funcionamiento.

Hasta 2016, la Procuraduría General de la Republica registró la existencia de nueve carteles y 37 células delictivas,¹⁰¹ en párrafos superiores se mencionaron que el poder y la expansión que han adquirido las han convertido en una amenaza para la seguridad nacional. Sin embargo, han trascendido debido al gran capital económico y por su funcionamiento que es similar al de la administración pública, en el sentido de que cuentan con una organización vertical, descentralizan sus actividades ilícitas a través de las células delictivas e inclusive disponen de personal profesionalizado y armamento superior al del ejército (Véase Anexo 3.1).

Para el crimen organizado, la policía municipal son un medio e instrumento de apoyo por tres razones: 1) son la institución que más interactúa con la sociedad, 2) cuentan con información sobre las pandillas locales, lo cual resulta de gran interés con el propósito de cooptarlos; 3) por la autoridad que tienen pueden bloquear, detener e interferir en las actividades de un grupo rival.

¹⁰¹ Información obtenida por *Solicitud de Acceso a la Información*, folio 0001700211216 (29 de agosto de 2016). Véase en Anexo 2.1 Cáteles y células.

En tal virtud, resulta importante presentar la tipología del crimen organizado, con el fin de comprender cómo se han infiltrado y debilitado a las instituciones del Estado.

Es importante decir que la delincuencia organizada no es igual que el crimen organizado, el primero concepto refiere al acto cuando tres o más personas se organiza para realizar, de forma reiterada o permanente, conductas delictivas con fines de lucro. Mientras que segundo término abarca las actividades de la delincuencia organizada, pero la finalidad de estos grupos son afectar “la vida económica, social y política de los Estados”¹⁰², por tanto, los delitos que engloba son: terrorismo, contrabando de bienes, ejecuciones de funcionarios públicos, extorsión, falsificación de dinero, infiltración patrimonial, lavado de dinero, lenocinio, piratería, pornografía, corrupción de menores, trata de indocumentados, trata de personas, robo de vehículos, extorsión, secuestro, tráfico de armas, delitos contra la salud (en la modalidad de narcomenudeo), robo de hidrocarburos, asaltos.

Conforme a lo anterior, el crimen organizado se puede clasificar en tres grupos, esto de acuerdo a la propuesta de John Bailey,¹⁰³ que se describe en el Cuadro 3.2

Clasificación de organizaciones criminales.		Cuadro 3.2
Grupo	Características	Funcionamiento
Alfa	<ul style="list-style-type: none"> - Posee los recursos para dirigir el contrabando transnacional de drogas. - Recurren a la evasión y la corrupción. - Operan en redes de tráfico de drogas y trata de personas. - Trafican en países de Centro y Sudamérica, Estados Unidos y Europa 	<ul style="list-style-type: none"> • Jerarquía clásica¹⁰⁴ • • jerarquía en racimo¹⁰⁵
Beta	<ul style="list-style-type: none"> - Operan en bandas territoriales a nivel urbano o regional - Son más numerosos y están mejor armados - Se valen del enfrentamiento, la evasión, corrupción. 	Jerarquía regional

¹⁰² Edgardo Buscaglia (2013). *Vacios de poder en México, cómo combatir la delincuencia organizada*. México: Grijalbo, p. 26.

¹⁰³ John Bailey. (2014). *Crimen e impunidad. Las trampas de la seguridad en México*. México: Debate, p. 158-164.

¹⁰⁴ La **jerarquía clásica** responde a una estructura centralizada, piramidal, coronada por un líder que acapara el máximo poder y establece las directrices generales que guían la actividad criminal de sus subordinados; poseen un número de 50 a 200 afiliados, tienen presencia o posición en ámbitos institucionales, políticos y empresariales.

¹⁰⁵ La **jerarquía en racimo**, engloba a una asociación de grupos que han establecido una relación de colaboración criminal en torno a ciertas actividades ilícitas. Existe un núcleo centro que ejerce un control más o menos laxo y que se encarga de que el conjunto de los grupos funcione de modo unitario.

Gamma	<ul style="list-style-type: none"> - Son bandas involucradas en la distribución minorista de drogas y diferentes formas de extorsión, secuestro, robo. - Son grupos que se conforman principalmente de jóvenes, - Son operadores locales de las organizaciones beta - Se especializan en una actividad delictiva concreta 	Fomentan la Red criminal ¹⁰⁶
-------	---	---

Fuente: Elaboración propia.

Con base en el Cuadro 3.2, se reconoce que los grupos alfa y beta disponen de los recursos y herramientas para corromper las instituciones. Esto se atribuye a la debilidad institucional y gubernamental, aunado a la descomposición del tejido social, debido a que no se han atendido los factores de riesgos que atentan contra el desarrollo de la sociedad; lo cual ha favorecido a la evolución de las organizaciones criminales. Al respecto, Peter Lupsha describe tres etapas sobre su desarrollo:

- **“Predatoria**, en la cual las bandas criminales están en la etapa de pandillas que no amenazan al Estado y son fácilmente controlables por los cuerpos de seguridad;
- **Parasitaria**, en la cual el crimen organizado corrompe al Estado y cuenta con complicidades dentro de éste, le permite llevar a cabo el negocio de manera exitosa,
- **Simbiótica**, se presenta cuando el crimen organizado se apodera del Estado y éste se pone al servicio de la delincuencia. En esta última etapa el crimen organizado y el Estado son prácticamente lo mismo”.¹⁰⁷

Actualmente, la relación entre las policías y el crimen organizado se ubica en la etapa parasitaria. La historia mexicana ha demostrado casos donde la policía ha accedido de manera voluntaria a colaborar con los criminales, el mayor ejemplo fue el caso de Arturo Durazo Moreno, que, al ser el Director Federal de Seguridad, las policías a su cargo

¹⁰⁶ Las **redes criminales** suelen constituirse en torno a un número no muy elevado de personas que se agrupan en función de afinidades o lazos personales, intereses económicos; refleja una variedad de estructuras criminales existentes.

Los tres conceptos fueron obtenidos de Luis de la Corte Ibañez y Andrea Giménez-Salinas. (2010). *Crímen.org*. España: Ariel, pp. 265-268.

¹⁰⁷ Jorge Chabat. (2010). “El Estado y el crimen organizado transnacional: amenaza global, respuestas nacionales” en *Revista Historia Internacional*, 42, p. 8.

ejercían dos acciones simultaneas: proteger y contener a los traficantes. Esto implicaba que los criminales tenían albedrío para cometer sus fechorías, pero después debían aceptar ser detenidos, con el fin de demostrar que la policía estaba cumpliendo con su labor, pese a que días posteriores eran dejados en libertad. Cabe decir que existen múltiples casos, donde se han comprobado los nexos de policías municipales con grupos delictivos.

Por lo anterior, la policía es considerada como la institución más corrupta, pero lo que no se analiza es que a pesar de que existan pasados incómodos que opacaron su reputación, existen casos que demuestran que fueron obligadas a colaborar con la delincuencia por la ley de “plata o plomo”, es sabido que estas organizaciones, sin importar el grupo criminal al que pertenezcan, tienen el recurso monetario para solventar “servicios” que la policía les puede brindar. A ello, el tabulador de remuneración afirma las grandes brechas salariales entre las entidades federativas y los municipios (Cuadro 2.8). Los escenarios¹⁰⁸ en donde interactúan los grupos delictivos con la policía son:

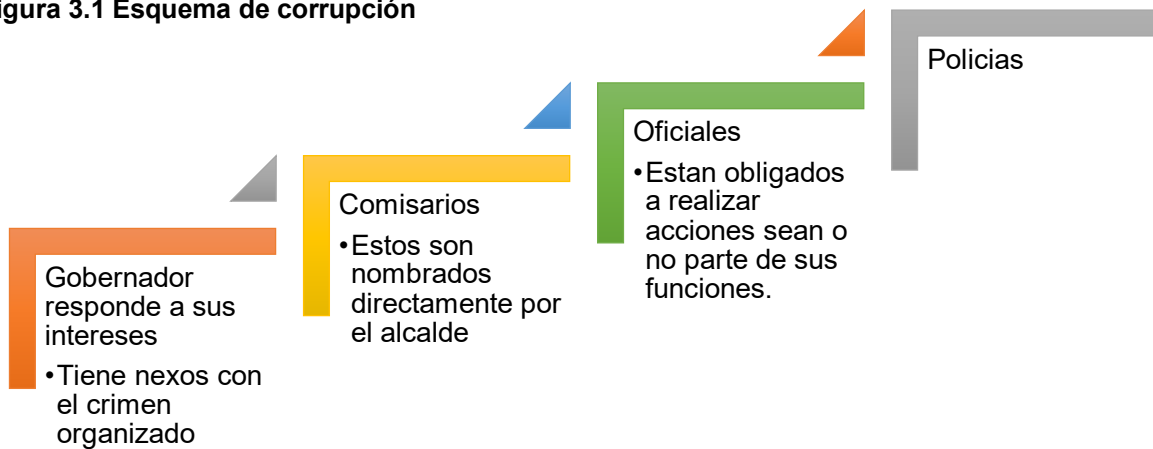
- **Colusión:** implica dar incentivos para la corrupción a cambio de servicios, aquellos policías que se niegan son víctimas de amenazas e incluso son asesinados.
- **Tolerancia:** En estos casos, desde los altos mandos de la policía en concordancia con el alcalde, prefieren hacer caso omiso a las acciones delictivas, aquí no existe incentivos monetarios, pero prevalece el temor.
- **Confrontación:** es la política de enfrentamiento en contra de las células delictivas, requiere el apoyo de la policía estatal y federal. Mientras que el ejército y la marina se encargan de los grupos alfa.

Resulta lamentable que algunas entidades federativas como Tamaulipas, durante la gestión de Tomas Yarrington, el crimen organizado alcanzó el nivel simbiótico, diversos medios de comunicación y la misma Procuraduría General de la República comprobaron

¹⁰⁸ Daniel M. Sabet, (2012). *Police Reform in Mexico: Informal politics and the challenge of institutional change*. USA: Stanford University Press, pp. 107-110.

la existencia de nexos con los Zetas y el Cartel del Golfo. En este contexto, no se debe omitir que las policías responden a un mando centralizado y jerárquico, de acuerdo a Daniel M. Sabet, los gobernadores estatales como municipales son actores claves para alterar la labor de la policía en sus diversas jurisdicciones (Véase Figura 3.1).

Figura 3.1 Esquema de corrupción



Conforme a la Figura 2.1, se explica que cuando un presidente municipal o gobernador asume su cargo, no solo representa los intereses públicos de la sociedad, porque en algunos casos aquellos que pertenecen al crimen organizado. Existe poca evidencia que permita comprender las razones de vinculación, sin embargo, se asume que se dan estas situaciones por cuestiones familiares, amistosas o por obligación.

En el ámbito municipal, el alcalde es quien nombra al Director General de Seguridad Pública, y éste da los nombramientos de comisarios y otros mandos. Aunque existan policías honestos, si el mando superior o mismo director están coludidos con el crimen, éstos no tienen otra alternativa más que la de acatar a las indicaciones. Asimismo, las carencias respecto a los componentes del SIDEPOL, son insumos para que los grupos beta pueden solventar esas necesidades, principalmente el salarial a cambio de que estos protejan rutas, den información (halcones) o bloqueen operaciones de grupos rivales.

En resumen, la evidencia de la corrupción entre policías y crimen organizado depende en su mayoría de la política local, también se reconoce que a pesar de las diferentes estrategias que se implementan, prevalece la tolerancia a la delincuencia, quizá por ello no se tengan resultados tangibles en el combate al crimen organizado. A nivel municipal, aun reside la etapa parasitaria por las siguientes cuestiones:

- La colusión del crimen organizado depende de las estrategias adoptadas por los Comandantes o Directores Generales de Seguridad Pública.
- Las policías municipales son el eslabón más débil de toda la estrategia de seguridad, en el sentido, de que no son instituciones modernas en cuanto a su operatividad
- Las instituciones de seguridad municipal se enfrentan a una carencia de equipamiento, “tienen sistemas de vigilancia y de información caducos; exiguas oportunidades para la iniciativa y creatividad por parte del personal; predominio de estructuras fragmentadas en grupos de interés; escaso *espíritu de cuerpo* basado en la solidaridad y la cohesión de grupo”.¹⁰⁹

En conjunto, estos rezagos contribuyen a que la policía municipal sea blanco del crimen organizado. A razón de ello, la Red Nacional por la Seguridad: Ciudadanos + Policías propuso el “establecimiento de principios y reglas que garanticen la independencia operativa de las policías respecto de la autoridad política, profesionalizando así la acción policial orientada al interés público.”¹¹⁰

¹⁰⁹ Ernesto López Portillo. (2003). *La policía en México: función política y reforma*. México: INSYDE, p. 42. Disponible en: <http://pdba.georgetown.edu/Security/citizenssecurity/mexico/evaluaciones/policia.pdf> (Fecha de consulta: 02 de abril de 2018).

¹¹⁰ Causa en Común. (2016). *Exige Red Nacional por la Seguridad debatir Reforma Policial*. México: Causa en Común. Disponible en: <http://causaencomun.org.mx/prensa/exige-red-nacional-por-la-seguridad-debatir-reforma-policial/> (Fecha de consulta: 02 de abril de 2018).

Capítulo 4. Estudio de caso: Policía Municipal de Nezahualcóyotl.

Hoy día es imprescindible el diseño e implementación de una estrategia integral que recupere la confianza de la ciudadanía en las corporaciones policiales. Es cierto que tratar y solucionar las debilidades estructurales de la policía tanto estatal como municipal no es una tarea fácil, asimismo, los resultados no se verán reflejados en corto plazo, pues es una labor que requiere voluntad política, seguimiento y el ejercicio eficiente de los recursos públicos. De esta manera es probable fortalecer y empoderar a las fuerzas policiales para que puedan ser eficaces y honestas, en otras palabras, que cumplan con su ontología policial.

En este tenor, la policía municipal preventiva de Nezahualcóyotl se ha consolidado como una buena práctica policial al mejorar las condiciones laborales de sus elementos, al implementar un modelo que retoma principios de la seguridad ciudadana, cuyos resultados han derivado en la corresponsabilidad y en la recuperación de la confianza en la corporación; aunque son resultados que se reflejaron tras ocho años (2004 a 2012) de esfuerzos institucionales.

El interés por estudiar y analizar el periodo del 2012 al 2015, surgió por las acciones emprendidas por ex alcalde Juan Zepeda, pues durante su gestión se implementó una estrategia integral de seguridad que abarcó la prevención social de la violencia y la delincuencia; la reestructuración de la estrategia de seguridad pública con un enfoque de seguridad ciudadana; el fortalecimiento de las policías preventivas y de tránsito; y la re-implementación del modelo de proximidad social.

Cabe precisar que en el estudio de caso se hará especial énfasis en la policía municipal preventiva y en modelo de policía de proximidad. Por ende, las finalidades son: exponer en qué consiste dicho modelo y cuál ha sido el impacto en la comunidad nezatlense a través del desempeño que ha tenido la policía.

4.1 Características generales de Nezahualcóyotl.

Nezahualcóyotl es conocido popularmente como una zona de alta peligrosidad; incluso se encuentra en la lista de los 10 municipios más inseguros del Estado de México en 2016, estos datos se corroboran con el Censo Nacional de Gobiernos Municipales y Delegaciones a través del indicador de presuntos delitos registrados, los cuales se muestran en el Cuadro 4.1.

Presuntos delitos del fuero común registrados en las intervenciones de las policías municipales 2009, 2012, 2014, 2016 Cuadro 4.1

	2008	2012	2014	2016
Estado de México	23,015	35,801	35,621	59,076
Atizapán de Zaragoza	577	1,201	842	1,862
Chimalhuacán	693	1,749	817	2,096
Cuautitlán Izcalli	841	934	12,119	935
Ecatepec de Morelos	ND	1,064	4,507	3,194
Ixtapaluca	845	395	774	1,401
Naucalpan de Juárez	1,901	641	1,123	5,518
Nezahualcóyotl	3,874	3,562	2,573	3,266
Tlalnepantla de Baz	ND	6,165	1,080	2,362
Toluca	4,096	3,105	3,475	18,366
Valle de Chalco	ND	379	499	954

ND: Información no disponible

Fuente: INEGI. Censo Nacional de Gobiernos Municipales y Delegacionales 2013, 2015, 2017.

INEGI. Encuesta Nacional de Gobierno, Seguridad Pública y Justicia Municipal 2009.

Puede observarse en el Cuadro 4.1 que los municipios donde se comenten mayores delitos se ubican en la Zona Metropolitana del Valle de México, a excepción de Toluca. Ante este panorama resulta esencial conocer las características de Nezahualcóyotl, considerando que la criminalidad que aún persiste no se atribuye únicamente a la pobreza, sino es producto de múltiples factores sociales, económicos y culturales que convergieron a lo largo de los años.

La conformación del municipio no se puede entender sin saber que es resultado de la urbanización de la Ciudad de México en la década de los cuarenta. La migración de pobladores de Oaxaca, Michoacán, Puebla y Veracruz se focalizó en los municipios aledaños, fue por ello que estos territorios tuvieron un acelerado crecimiento y una alta densidad poblacional que rebasó la capacidad de los gobiernos municipales para atender

las necesidades de sus habitantes, por ende, la desigualdad social entre las delegaciones de la Ciudad de México y los municipios, fue más marcada debido a la marginación, el analfabetismos y la carencia de los servicios públicos.

Héctor Aguilar Camín describió a Nezahualcóyotl como “una populosa villa-miseria que alcanzó pronto el millón de habitantes, caracterizada por el hacinamiento, insalubridad, desarraigo, violencia”.¹¹¹ Años posteriores, los primeros vecinos exigieron al gobernador del Estado de México, dotar al municipio de su propio régimen; fue hasta el 18 de abril de 1963, con el Decreto 93 de la XLI Legislatura Estatal, que se reconoció y erigió el municipio de Nezahualcóyotl.

El municipio tiene una extensión territorial de 63.44 kilómetros, se integra de 101 colonias; colinda al norte con el municipio de Ecatepec de Morelos; al este con los municipios de La Paz y Chimalhuacán; al oeste con las delegaciones de Gustavo A. Madero y Venustiano Carranza y al sur con Iztapalapa e Iztacalco.

De acuerdo a la Encuesta Intercensal de 2015,¹¹² la población de Nezahualcóyotl se estimó en 1, 039,867 habitantes, representando el 6.4% de la población estatal y siendo el segundo municipio con mayor población, tras Ecatepec de Morelos. En la distribución de la población por sexo, se registró que el porcentaje de hombres es de 47.8%, mientras que las mujeres representan el 52.2%, cabe resaltar que la edad mediana de la población es de 32 años o menos.

En cuanto a la escolaridad del total de la población, el 2.9% no dispone de estudios; el 48.5% cuenta con educación básica; 28.6% tiene media superior; y el 19.8% cuenta con estudios superiores. Asimismo, solo el 52.9% de la población es económicamente activa, el 47.1% restante lo conforman estudiantes, personas dedicadas a los quehaceres del hogar, jubilados y personas con alguna limitación física.

¹¹¹ Héctor Aguilar Camín. (2012). “El aviso de Neza” en *La modernidad fugitiva*. México: Editorial Planeta, p. 178.

¹¹² Instituto Nacional de Estadística y Geografía. “Panorama sociodemográfico del Estado de México” en *Encuesta Intercensal 2015*. México: INEGI, p. 71-72.

El municipio transitó de ser “villa-miseria” a ser una ciudad que cambió en las últimas cinco décadas, ya no es una ciudad dormitorio pues la mayoría de sus colonias cuentan con los servicios básicos y se dedican, principalmente, a actividades terciarias (comercio). No obstante, continúa albergando sectores marginados, es decir, existe una infraclase conformada por desempleados, trabajadores inestables, aunado a la exclusión de la población indígena y la existencia de una violencia comunitaria y cultural que ha repercutido en la población juvenil. En conjunto, estas características abonan al fenómeno delictivo que prevalece en Nezahualcóyotl, asimismo, estas particularidades también están presentes en los municipios y delegaciones aledañas.

Por otra parte, el municipio tiene la particularidad de estar gobernado desde el año 1997 por el Partido de la Revolución Democrática (PRD), excepto en el trienio de 2009 a 2012, ya que el Partido de la Revolución Institucional (PRI) ganó las elecciones, empero en 2012 a 2015, el PRD recuperó la alcaldía. De ahí que se considere a Nezahualcóyotl como el bastión político de dicho partido. En materia de seguridad pública, el hecho que el PRD continúe gobernando en el municipio, ha resultado ser un beneficio por el seguimiento y fortalecimiento a las acciones emprendidas por sus antecesores; lo cual se explicará más adelante.

4.2 La narrativa de la policía municipal.

Se mencionó que el artículo 21 constitucional define a la seguridad pública como una función concurrente entre los tres órdenes de gobierno, adicionalmente, la fracción tercera del artículo 115 constitucional corrobora tal responsabilidad que debe ejercer el municipio, mediante la policía municipal.

También se explicó que el Presidente Municipal tiene la atribución de designar al Director o Comandante responsable de la seguridad pública local, empero, existe el riesgo latente de que el Titular de la Seguridad pueda interferir en el funcionamiento de la policía municipal. Al respecto, Nezahualcóyotl enfrentó una situación que refleja lo descrito en el Capítulo 3. En el lapso de 2002 a 2003, en la administración de Héctor Bautista, el narcomenudeo convirtió al municipio en un centro de operaciones comerciales de estupefacientes y

psicotrópicos,¹¹³ tanto que se habló de la existencia del “*Cártel de Neza*”, dirigido por Delia Patricia Buendía (alias la *Ma Baker*) y un ex policía del Distrito Federal de nombre Carlos Morales Gutiérrez,¹¹⁴ tal *cártel* era una célula delictiva del grupo de los Arellano Félix.

La problemática local capturó la atención de los medios de comunicación, después de la denuncia que realizó el ex edil ante la Procuraduría General de la República en el año 2002, que derivó -en marzo de 2003- en la detención de Carlos Ernesto García, ex Director General de Seguridad Pública de Nezahualcóyotl, a quien se le comprobó sus nexos con el extinto “Cartel de Neza”. La detención de tal personaje mostró la disfuncionalidad de la policía, ante el contexto una acción inmediata de Héctor Bautista, fue nombrar como Director suplente a Ricardo Pérez García¹¹⁵ -coronel del ejército en retiro- con finalidades: culminar su administración e iniciar un proceso de depuración policial, el cual quedó inconcluso.

En diciembre de 2003, cuando Luis Sánchez ocupó la presidencia municipal, nombró a José Jorge Amador como el nuevo Director General de Seguridad Pública (DGSP), a diferencia de sus antecesores fue el primer Titular en no ser policía, pues dispone de una maestría en sociología, lo cual explica el enfoque de las acciones que implementó entre 2003 a 2009. En este tenor, las principales actividades que emprendió para reformar a la institución policial, fueron:¹¹⁶

- Inició el proceso de depuración de los elementos, separando a los policías vinculados con prácticas de corrupción.

¹¹³ José Antonio Caporal. (2013). *El cártel de Neza*. México: Debolsillo, p. 132.

¹¹⁴ Para conocer más sobre el Cártel de Neza se recomienda consultar los siguientes enlaces: Redacción. (17 de agosto de 2007). *El ocaso del cártel de Neza*. Revista Proceso. Disponible en: <https://www.proceso.com.mx/117897/el-ocaso-del-cartel-de-neza>; Marcos Cruz (04 de julio de 2016). *Las ruinas del cártel de Neza y el negocio de los derechos humanos*. Vice. Disponible en: https://www.vice.com/es_mx/article/qbqe93/las-ruinas-del-cartel-de-neza-y-el-negocio-de-los-derechos-humanos

¹¹⁵ Israel Dávila; Rene Ramón. (27 de marzo de 2003). *Exigen delegación de la PGR en Neza para atacar al narco*. La Jornada. Disponible en: <http://www.jornada.unam.mx/2003/03/27/043n1est.php?printver=1> (Fecha de consulta: 13 de mayo de 2018)

¹¹⁶ USAID. (2015). *Sistematización de la práctica Policía Vecinal de Proximidad: desarrollada por la Dirección General de Seguridad Pública y Tránsito Municipal de Nezahualcóyotl*. México: SEGOB, p. 25. Disponible en: <http://seguridadneza.gob.mx/portal/files/sistematizacion.pdf> (Fecha de consulta: 15 de mayo de 2018).

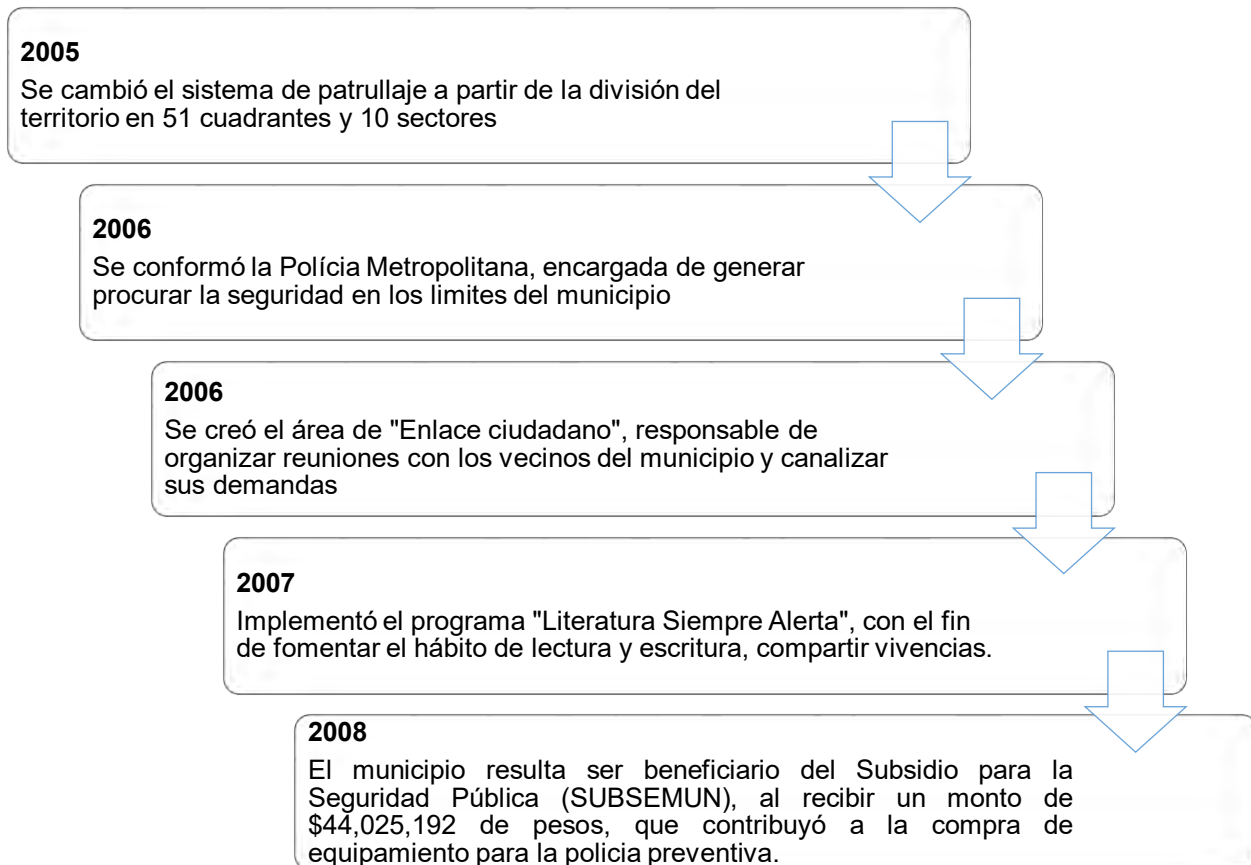
- Instauró un esquema de rendición de cuentas a partir de reuniones cotidianas entre el Alcalde, el Director y Mandos superiores para monitorear la tendencia de la incidencia delictiva y supervisar el comportamiento de las policías.
- Estableció un decálogo con la misión y valores de la policía, uno de los principales postulados es: *“La seguridad pública es un servicio no un negocio”*.
- Firmó convenios con la Secretaría de Seguridad Pública del Distrito Federal para trabajar en sinergia en el intercambio de información, en la detección y detención de delincuentes y policías corruptos.

Estas acciones fueron parte del proceso de la reingeniería de la policía municipal, pero una de las actividades novedosas fue la implementación de talleres de sensibilización, para identificar a las policías potencialmente propensas a ser corruptas, a partir de las evaluaciones, los elementos fueron reubicados en labores administrativas; esto funcionó como una medida preventiva interna, pero también para evitar el trato directo con la ciudadanía.

A finales de 2004, la segunda parte de las estrategias en la materia, fue implementar el modelo de la “Policía Vecinal de Proximidad”. En una entrevista con el Dr. Jorge Amador, mencionó que era primordial dotar a las policías de las herramientas metodológicas y técnicas para hacer funcionar el modelo, porque en ellas recaía el éxito o fracaso de la política. Asimismo, comentó que previo a la implementación del modelo, era necesario disponer de elementos profesionales y motivados para realizar su labor. Destacó que parte de las medidas para incentivar al policía fue facilitarles los medios para concluir con sus estudios de primaria, secundaria o preparatoria, según el caso; y la entrega de estímulos y recompensas a los elementos con mejor desempeño.

Dado que la administración de Luis Sánchez culminó en 2006, su predecesor, Víctor Miguel Bautista López, dejó que el Dr. Jorge Amador continuara siendo el DGSP, esto favoreció al seguimiento de la “Policía Vecinal de Proximidad”. En el periodo de 2006 a 2009, las acciones de la Dirección se focalizaron en el diseño técnico y organizacional

del modelo; aunado al desarrollo de nuevas actividades para fortalecer a las policías; en el siguiente esquema se muestran las principales:



En 2009, se dio una transición democrática en el municipio, al asumir el cargo Edgar Cesáreo Navarro (del Partido Institucional Revolucionario). Durante su administración se suspendieron algunas actividades en la materia, entre ellas el helicóptero "Coyote I" dejó de funcionar al ser donado a la Comisión Estatal de Seguridad Ciudadana del Estado de México. En contraste, sus estrategias de seguridad enfatizaron en la recuperación de espacios públicos; conforme al apoyo del SUBSEMUN, en 2010 se adquirieron 31 camionetas *Jeep Patriot* y *Pick Up*, con un costo aproximado de 19 millones de pesos.¹¹⁷

Entre los años de 2009 a 2012, en la DGSP transitaron tres directores. El primero fue Víctor Alejo Muñoz, quien solo duró un año en el cargo al ser destituido, después de la

¹¹⁷ Ayuntamiento de Nezahualcóyotl. (2010). *Segundo Informe de Gobierno*. Estado de México. Nezahualcóyotl, p. 48.

denuncia de policías que informaron sobre la red de extorsión o “cobro de piso” que comandaba el ex director en los mercados.¹¹⁸ Posteriormente, fue nombrado Víctor Manual Torres Moreno, un ex funcionario de la Procuraduría General de la República, quien dejó el cargo para acompañar al ex edil en la búsqueda de una diputación local. En 2012, llegó el tercer director, Oscar Moreno Villatoro, a quien se le dificultó involucrarse con el trabajo policial por la carencia de estrategias orientadas a la labor policial.

Particularmente, en este periodo ante la falta de una estrategia en seguridad pública, los índices delictivos relativos a la extorsión, robo y secuestro aumentaron de forma alarmante. A ello, los pocos avances que se había logrado en las administraciones pasadas sufrieron un retroceso, tanto que algunos policías aprovecharon la coyuntura para cometer actos delictivos como la extorsión. En una nota del Periódico “El Universal” un elemento relató:

*“El gobierno...permitió que se asentarán los grupos criminales. En automático nos dijeron que iban a comenzar a pedir rentas, nos cobraban entre 200 o 300 pesos por semana para usar patrullar, nos vendían las armas hasta en 500 pesos...desintegraron nuestros sectores y nos quitaron nuestras labores de vigilancia”.*¹¹⁹

Este testimonio resulta trascendente al demostrar, claramente, cómo se pervierte la labor de las policías y quedan expuestas y sujetas a realizar acciones que contravienen a sus funciones específicas. En este sentido, el eslabón más débil de la jerarquía institucional, son las policías que patrullan y vigilan las calles; a las cuales se les atribuye la responsabilidad del contexto de inseguridad que aqueja al municipio, sin embargo, se omite que son los mandos superiores quienes dirigen y distribuyen las funciones que éstas deben realizar.

¹¹⁸ Alejandro León, Abimael Chimal. (20 de octubre 2014). *Acusa mando que MP liberó a agentes*. El Reforma. Disponible en: <https://www.reforma.com/aplicacioneslibre/articulo/default.aspx?id=371121&md5=c869123fcec3768550cc90a9a37658cf&ta=0dfdbac11765226904c16cb9ad1b2efe> (Fecha de consulta: 17 de mayo de 2018)

¹¹⁹ Isaías Pérez. (20 de febrero de 2013). *Extorsión en Neza, a cargo de policías e imitadores*. El Universal. Disponible en: <http://archivo.eluniversal.com.mx/notas/904212.html> (Fecha de consulta: 17 de mayo de 2018)

De cara a los resultados de una gestión inconclusa, caracterizada por la opacidad en la rendición de cuentas y que destacó por los vínculos de corrupción de los altos mandos; favorecieron al que el PRD recuperará el municipio. El periodo de 2012 a 2015, bajo el cargo de Juan Zepeda, destacó la estrategia en seguridad pública y el regreso del Dr. Jorge Amador, quien retomó las aristas del programa de “Policía Vecinal de Proximidad” para reestructurar a la Dirección General de Seguridad Pública.

Directores de Seguridad Pública en Nezahualcóyotl.			Cuadro 4.2
Presidente Municipal	Partido	Periodo	Director General de Seguridad Pública
Héctor Miguel Bautista López	PRD	2001-2003	<ul style="list-style-type: none"> • Carlos Ernesto García • Ricardo Pérez García
Luis Sánchez Jiménez	PRD	2004-2006	<ul style="list-style-type: none"> • José Jorge Amador Amador
Víctor Miguel Bautista López	PRD	2007-2009	<ul style="list-style-type: none"> • José Jorge Amador Amador
Edgar Cesáreo Navarro	PRI	2010-2011	<ul style="list-style-type: none"> • Víctor Alejo Muñoz • Víctor Manual Torres Moreno
José Salinas Navarro	PRI	2011-2012	<ul style="list-style-type: none"> • Oscar Moreno Villatoro
Juan Zepeda Hernández	PRD	2013-2015	<ul style="list-style-type: none"> • José Jorge Amador Amador
Juan Hugo de la Rosa	PRD	2016-2018	<ul style="list-style-type: none"> • José Jorge Amador Amador

Fuente: Elaboración propia.

Conforme al Cuadro 3.2, pareciera que José Jorge Amador ha sido la pieza clave de la actual policía municipal preventiva, ciertamente su visión como sociólogo ha aportado elementos importantes a la reingeniería de la corporación: pero también se atribuye al sistema partidista del municipio, que le ha dado la libertad para implementar las estrategias necesarias, bajo una metodología que responde a un experimento social que ha requerido tiempo y confianza, que poco brindan los funcionarios locales.

4.3 Marco jurídico y administrativo de la seguridad pública municipal.

Previo a presentar a la policía preventiva municipal de Nezahualcóyotl, resulta indispensable conocer el marco legal y administrativo que establece los principios, las funciones y atribuciones de los funcionarios e instituciones municipales en materia de seguridad pública.

En el Capítulo 1 se explicó que la seguridad pública tanto es un derecho como una función que el Estado debe garantizar, por medio de los tres órdenes de gobierno. En el ámbito

municipal, se deben realizar acciones orientadas a la vigilancia, a la prevención del delito y a fomentar la corresponsabilidad con los ciudadanos a partir de las orientaciones que pueda ofrecer el policía. De acuerdo al Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal (INAFED), los objetivos de la seguridad pública en los municipios, son:

- Garantizar el cumplimiento de los Bandos y Reglamentos y disposiciones administrativas municipales.
- Prevenir la comisión de acciones que contravengan disposiciones jurídicas aplicables a los municipios y que sean constitutivas de delitos.
- Auxiliar a las autoridades Estatales y Federales competentes, en la investigación y persecución de los delitos.
- Guardar el orden público dentro del territorio del municipio.
- Administrar los Centros de Detención Municipales.

Para cumplir con tales objetivos, la administración pública municipal dispone de un marco jurídico que define las funciones de las áreas involucradas; en tanto, el marco administrativo organiza y delimita cuáles son los medios necesarios para llevar a cabo sus funciones. De acuerdo a los ordenamientos vigentes hasta 2015, el marco jurídico de Nezahualcóyotl se integra por lo siguiente (Véase 4.3).

Marco jurídico y administrativo de la policía Nezahualcóyotl.		Cuadro 4.3
Ordenamiento	Contenido	
Artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos	La seguridad pública es una función concurrente a cargo de la Federación, las entidades federativas y los municipios.	
Fracción III del Artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos	Los municipios tendrán a su cargo la función de la seguridad pública en términos del artículo 21 Constitucional a través de la policía preventiva municipal.	
Artículo 86 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México	La seguridad es una función a cargo del Estado y los municipios, que comprende la prevención e investigación de los delitos y las sanciones de las infracciones administrativas.	
Artículo 58 de la Ley de Seguridad del Estado de México.	Los municipios podrán celebrar convenios con el Gobierno Estatal en la materia.	

Capítulo III del Bando Municipal de Nezahualcóyotl	Los fines del Gobierno municipal son salvaguardar, garantizar la integridad y seguridad del territorio municipal de su población, mediante la Dirección de Seguridad Pública.
Artículo 5 del Reglamento de Seguridad Pública del Municipio de Nezahualcóyotl.	El compromiso del municipio es regular los procedimientos de selección, ingreso, formación, actualización, capacitación, certificación de los elementos policiales que forman parte del Servicio Profesional de Carrera Policial.

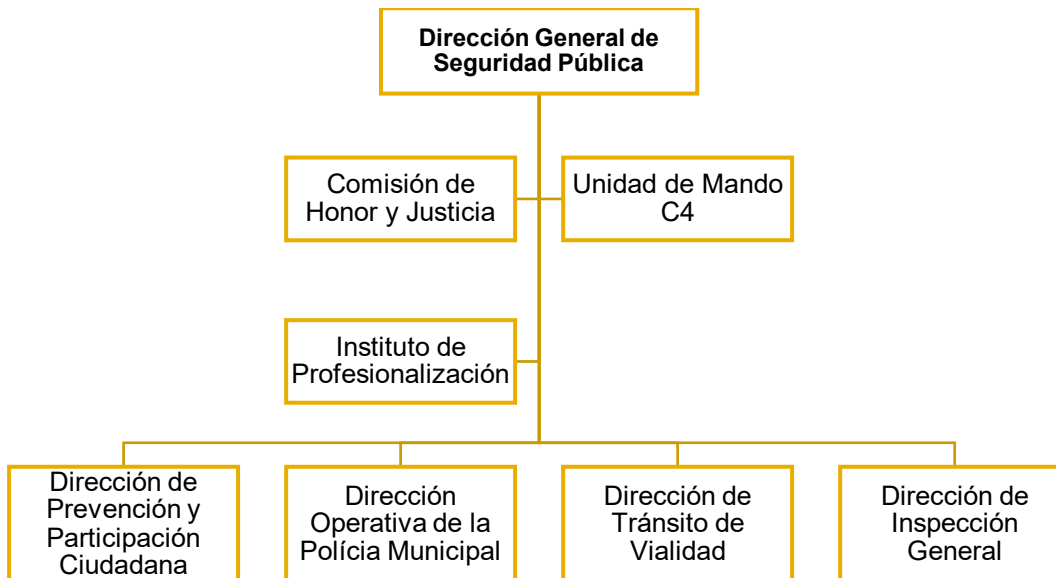
Fuente: Elaboración propia.

En complemento al cuadro anterior, resulta importante mencionar las atribuciones del ayuntamiento, del alcalde y del director general de la seguridad pública con respecto a la seguridad pública y las policías. ´

- **Presidente municipal:** Ejercer el mando del Cuerpo de Seguridad; proponer al Ayuntamiento el nombramiento del Director de Seguridad Pública; sancionar al Cuerpo de Seguridad, por conducto del Director de Seguridad Pública, cuando infrinjan lo dispuesto por la Ley; y suscribir convenios de coordinación con otros Municipios, el Estado, la Federación en materia de seguridad.
- **Ayuntamiento:** Reglamentar todo lo relativo a la Seguridad Pública Municipal en concordancia con la Constitución Federal, las Leyes Federales y Estatales; aprobar a propuesta del Presidente, el nombramiento del Director de Seguridad Pública; aprobar el Programa Municipal de Seguridad Pública; dotar a los Cuerpos Municipales de Policía, de los recursos materiales para realizar sus funciones y brindar el apoyo a la prevención de delitos.
- **Director General de Seguridad Pública:** Planear, organizar, dirigir, supervisar y evaluar el desempeño del Cuerpo de Seguridad; mantener la seguridad y el orden público, prevenir la comisión de delito y proteger a las personas y a sus bienes dentro de la jurisdicción del Municipio; proponer al Ayuntamiento, el Programa de Seguridad Pública Municipal, de acuerdo a los lineamientos que marca la Ley de Seguridad del Estado de México; proponer y establecer cursos de capacitación, actualización para las policías; mantener un intercambio continuo de información con los consejos de coordinación que integren el Sistema Nacional de Seguridad Pública.

Se reitera que la Dirección General de Seguridad Pública es la responsable del funcionamiento de la policía municipal, en la siguiente figura se presentan las áreas administrativas que la conforman.

Organigrama de la Dirección General de Seguridad Pública de Nezahualcóyotl.



De las unidades, la Comisión de Honor y Justicia es de gran importancia porque tiene la competencia de suspender, remover, dar de baja o cesar a las policías que no cumplen con los ordenamientos que rigen su actuar. Para ello, debe determinar la gravedad de las faltas cometidas, dando prioridad a los argumentos del probable infractor para determinar la sanción. Al respecto, resulta novedoso que el municipio disponga de tal Comisión porque afirma la existencia de mecanismos para el cumplimiento del régimen disciplinario.

La Dirección de Inspección General, es la responsable de auditar el funcionamiento de la DGSP, a través de examinar la operatividad, el cumplimiento de la normativa local, estatal y federal, así como las quejas relativas a derechos humanos. Sobre los resultados obtenidos puede sancionar a los agentes de la siguiente forma:

- “Extrañamiento: llamado de atención verbal ante una acción indisciplina considerada leve.

- Exhorto: Puede ser verbal o escrito, orientado a promover la reflexión sobre su accionar. Una vez que el exhorto es escrito, pasa a formar parte de la hoja de vida del funcionario.
- Arresto de 36 horas y turnos extras no remunerados como consecuencia de atrasos constantes, dormir en horario laboral, presentarse mal uniformado u otro acto similar”.¹²⁰

Durante la gestión del ex edil, Juan Zepeda, el municipio resultó beneficiario del programa estatal “*Instalación de Cámaras y Pantallas en las Unidades de Transporte de Mexibús III Chimalhuacán-Nezahualcóyotl-Pantitlán*”,¹²¹ por lo cual recibió 600 cámaras, adicionalmente, se hizo la inversión en la adquisición de 1200 cámaras de vigilancia;¹²² esto derivó en la construcción del Centro de Comunicaciones, Computo, Control y Comando (C4). Esta innovación permitió al municipio suscribirse a “Plataforma México”, para el intercambio de bases de datos sobre el estado de fuerza e información relativa a avances y resultados con respecto a la implementación del Informe Policial Homologado.

Sobre la Unidad de Mando del C4, en 2015 se decidió hacer una vinculación con las redes sociales, es decir, “consideran todas aquellas denuncias realizadas por Facebook y Twitter, por tanto, el Centro de Mando intenta ubicar por medio de las cámaras de vigilancia el lugar exacto en donde supuestamente ocurrió el incidente, de no poder identificarlo, solicita el apoyo de una patrulla para verificar el hecho”¹²³. Esta técnica ha permitido generar respuestas más rápidas y eficientes a la policía.

Por otro lado, la Dirección de Prevención y Participación Ciudadana coadyuva en el funcionamiento de la policía de proximidad, a través de diversas unidades que atienden de forma personalizada las denuncias de los nezatlenses, su enfoque es conformar una capital social y fomentar la corresponsabilidad de la seguridad.

¹²⁰ ¹²⁰ Dirección General de Seguridad Pública de Nezahualcóyotl. (2012). *Reglamento del Servicio Profesional de Carrera Policial*.

¹²¹ USAID, *Óp. Cit.*, p. 39.


¹²² Ayuntamiento de Nezahualcóyotl. (2015). “Sociedad protegida” en *Segundo Informe de Gobierno*. Estado de México. Nezahualcóyotl, p. 93.

¹²³ *Ibidem*, p. 95.

La organización de la Dirección General de Seguridad Pública ha contribuido a dar mayor certidumbre a las labores y la coordinación entre las unidades que la integran, ha favorecido a la implementación de la Policía Vecinal de Proximidad.

4.4 Policía Vecinal de Proximidad.

Actualmente, la policía preventiva de Nezahualcóyotl es considerada como una “buena práctica policial” dentro de una entidad federativa caracterizada por los altos índices de violencia y criminalidad, que la ubican entre los 5 estados más peligrosos de México. Al respecto en 2017, el Estado de México presentó los siguientes datos:

Violencia y criminalidad en el Estado de México (2017)		Cuadro 4.4
	<p>Durante 2017 se registraron:</p> <ul style="list-style-type: none"> • 2,041 homicidios, ocupando el 3er lugar nacional. • 301 homicidios de mujeres, ocupando el primer lugar. • Los delitos más frecuentes fueron: robo en transporte público, extorsiones y fraude. • La cifra negra es superior a la media nacional, con el 94.6 de delitos no denunciados. 	
	<p>En cuanto a policías:</p> <ul style="list-style-type: none"> • En la entidad existen 18,876 policías tanto estatales como municipales. • La tasa es de 124 policías por cada 100 mil habitantes, el promedio nacional indica que debe ser de 222. • En 2017, hubo 51 policías estatales asesinados, representó el 10% del país. • El salario promedio de un policía estatal es de \$11,688 pesos mensuales, superior al promedio nacional (\$10,434) • El salario promedio de un policía municipal es de \$9,019 pesos mensuales, menor al promedio nacional (\$9,236) 	

Fuente: INEGI. Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública, 2017.

Causa en Común, Las perlas negras del Estado de México (Infografía), 2018.

SESNP, Diagnostico de salarios y prestaciones de policías estatales y municipales, 2017.

El 23 de mayo de 2016, el ex gobernador, Eruviel Ávila, junto con 118 ediles firmaron el acuerdo por el que se implementa el Mando Único Policial que está bajo el cargo de la Comisión Estatal de Seguridad Ciudadana (CES). En contraste, hubo siete municipios que no se adherieron, entre ellos: Naucalpan, Atizapán de Zaragoza, Huixquilucan, Texcoco, Valle de Chalco, Amanalco y Nezahualcóyotl, bajo el argumento de que sus

corporaciones tienen la capacidad de disminuir la incidencia delictiva. Ante el rehusó, Eruviel Ávila comentó “ningún orden de gobierno puede darse el lujo de decir que solo puede afrontar tantos retos y desafíos que tenemos en el país, como es el caso de la inseguridad”.¹²⁴

El ex edil, Juan Zepeda, se negó se firmar el convenio pues en 2015 durante las “*Audiencias Públicas en Materia de Seguridad y Justicia*” -organizado por el Senado de la República- presentó el modelo de la Policía Vecinal de Proximidad y expuso que, tras su implementación en dos años, se redujo los índices delictivos en un 56%, cuyos datos estaban avalados por la Fiscalía General de Justicia del Estado de México.¹²⁵

Esto conlleva a explicar que el modelo de “Policía de Proximidad”, que constituye una alternativa y estrategia que tiene por objetivo atender la inseguridad desde una perspectiva donde ciudadanos y policías generan acciones para prevenir la comisión de los delitos. Basta destacar que las líneas de acción del gobierno federal, omiten que las células delictivas (materializadas en pandillas o banda criminales) son las que detonan la delincuencia organizada que deriva en el crimen organizado.

En el caso de Nezahualcóyotl existen una delincuencia organizada, por los delitos de alto impacto que más se cometen, entre ellos: el robo de vehículos, extorsiones, robo a transeúntes, robo a casa habitación, robo con violencia y lesiones dolosas. Por ende, la Policía Vecinal de Proximidad se consolidó como el mecanismo de interlocución entre el elemento policial y la ciudadanía, para generar el dialogo, promover la convivencia y la cercanía con la institución policial, a fin de incentivar la denuncia de actos y personas involucrados en hechos delictivos; esto a través de la instalación de redes vecinales y la sectorización del municipio para la policía por cuadrante.

¹²⁴ Dalila Ramírez. (23 de mayo de 2016). *Signan Mando Único 118 municipios de Edomex; 7 se rehúsan*. El Excelsior. Disponible en: <http://www.excelsior.com.mx/comunidad/2016/05/23/1094406> (Fecha de consulta: 10 de junio de 2018)

¹²⁵ Senado de la Republica. [Canal del Congreso]. (22 de enero de 2015). *Audiencias públicas en materia de seguridad y justicia, Mesa 1: Experiencias locales* [Archivo de video]. Recuperado de: <https://www.youtube.com/watch?v=k3GzHtpDfzs> (Fecha de consulta: 10 de junio de 2018)

4.4.1 Enfoque teórico.

El modelo de policía de proximidad se inscribe dentro del enfoque de seguridad ciudadana, el cual alude a la “creación colectiva de un ambiente propicio para la convivencia pacífica de las personas, pone énfasis en las labores de prevención y control de los factores que generan violencia e inseguridad”¹²⁶. Es un término que se acuñó en la década de los noventa, trasciende como concepto y propuesta porque prioriza en generar la corresponsabilidad entre el gobierno y la ciudadanía; de esta manera la seguridad pública deja de ser una función exclusiva de las policías para involucrar a la sociedad en la toma de decisiones relativas al tema.

Asimismo, la seguridad ciudadana pugna por una actuación policial cercana, coordinada y democrática, que permite a la ciudadanía y la institución policial ser aliadas y desarrollar programas preventivos más que reactivos.¹²⁷ Por tanto, el “Modelo de la Policía Vecinal de Proximidad” enfatiza en la prevención social de la violencia y delincuencia, desde tres variantes (Figura 4.1):



Fuente: SEGOB, *Programa Nacional para la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia*, 2016.

¹²⁶ José Luis Palacios Arzate, José de Jesús Sierra Velázquez. (2014). “El concepto de seguridad ciudadana: una perspectiva desde los estudios para la paz” en *Seguridad ciudadana: visiones compartidas*. México: Instituto de Administración Pública del Estado de México, p. 61. Disponible en: <http://iapem.mx/Libros/2014%20163%20Seguridad%20Ciudadana.pdf> (Fecha de consulta: junio 2018)

¹²⁷ Nadine Jubb. (2012). *Marco Conceptual de la Seguridad Ciudadana con Enfoque de Género y Desarrollo Humano*. México: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, p. 35. Disponible en: <http://lahas.org/wp-content/uploads/2015/08/Marco-Conceptual-de-la-Seguridad-Ciudadana-con-Enfoque-de-Género-y-Desarrollo-Humano.pdf> (Fecha de consulta: 12 de junio 2018)

La reducción de riesgos y la promoción de la organización comunitaria son los principales enfoques utilizados para fomentar la prevención del delito, de esta forma, la policía desde la prevención primaria interviene con cursos y talleres que se implementa a través de las redes vecinales; para el segundo nivel se emplea la policía por cuadrante y en el tercero se hace uso de la reacción para remitir a los victimarios al ministerio público. Estos aspectos se describirán más adelante.

El modelo se basa en la creación de un grupo especial de policías que a través del patrullaje buscan conocer personalmente a los vecinos de la zona específica que vigilan, toman acciones para responder a las preocupaciones de los vecinos y pretenden ganarse la confianza de quienes habitan en la colonia en donde desempeñan sus tareas.¹²⁸

Herman Goldstein, indica que la policía debe concentrar sus esfuerzos en atender los problemas de la ciudadanía y se debe involucrar en asuntos tan diversos como la búsqueda de menores desaparecidos, falsas alarmas y problemas de convivencia urbana.¹²⁹ En el Cuadro 4.5 se resumen las diferencias de los modelos tradicionales con el de proximidad.

Tipos de modelos policiales.		Cuadro 4.5
Características	Policía tradicional	Policía de proximidad
Objetivo	Aplicación de la ley	Capacitación de la comunidad a través de la prevención del delito
Actividades policiales	Estrecho, centrado en el delito	Amplio, centrado en el delito, desorden y calidad de vida
Énfasis de la cultura policial	Hacia el interior, rechazando la comunidad	Hacia afuera, creando lazos de colaboración con la comunidad
Implicación con la comunidad	Baja y pasiva	Alta y activa
Medidas de éxito	Detenciones e índices de criminalidad	Delitos, llamadas de servicio, reducción del miedo, uso de lugares públicos, contactos con la comunidad

Fuente: UNODC, Seguridad pública y prestación de servicios policiales, 2010.

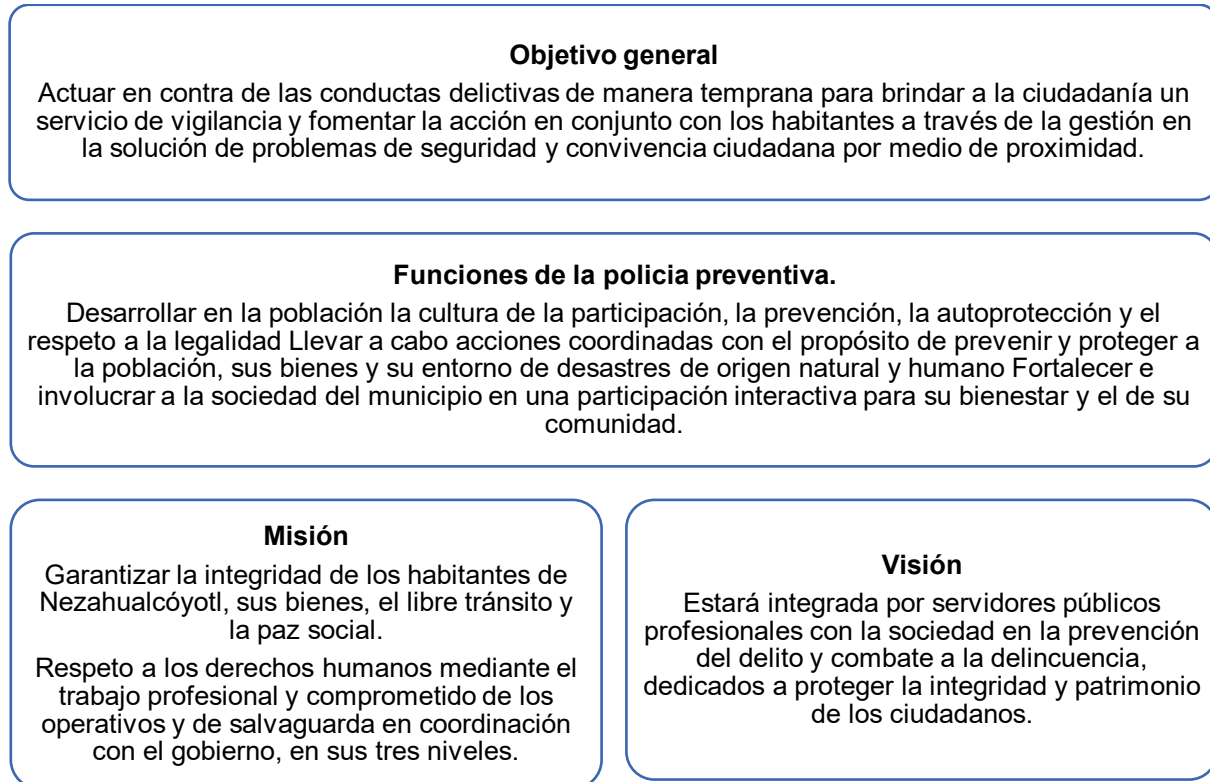
¹²⁸ Juan Salgado, Antia Mendoza. (2010). *Hacia la Seguridad Ciudadana, la policía municipal de Chihuahua*. México: INSYDE, p. 260. (<http://insyde.org.mx/wp-content/uploads/Unavisiondelfuturo-PoliciaChihuahua.pdf>)

¹²⁹ Herman Goldstein, H. (2005). *Improving Policing. A problem-Oriented Approach*. USA: University Wisconsin Law School, 4.

4.4.2 Componentes del modelo.

El modelo de la policía vecinal, tiene por filosofía considerar a la seguridad pública como un servicio público y no privado, basado en la cooperación interinstitucional, de manera que *“Más fuerza no significa más seguridad... Mas proximidad social sí”*. En el siguiente Diagrama se exponen las características administrativas del modelo.

Diagrama 4.1. Componentes organizacionales del Modelo de Proximidad Social.



El modelo de proximidad social se basa en tres ejes: redes vecinales, la reconstrucción del cuerpo policial y la coordinación interinstitucional; los cuales se explicarán enseguida.

Redes vecinales.

Su objetivo es constituir redes ciudadanas a partir de acciones estratégicas que consoliden un acercamiento social permanente con la comunidad y la policía, promoviendo la cultura de prevención, autoprotección y legalidad.¹³⁰ Esto responde a la

¹³⁰ Dirección General de Seguridad Pública de Nezahualcóyotl. (2015). *Manual de promotores y promotoras*. México: Secretaría de Gobernación, p. 27. Disponible en: <http://www.seguridadneza.gob.mx/portal/files/promotor.pdf> (Fecha de consulta: 15 de junio de 2018).

premisa respecto a que “no se puede tener un policía en cada esquina, pero sí a una persona en cada casa que apoye a las instituciones a través de la prevención y contra la delincuencia”.¹³¹

La Dirección General de Seguridad pública a través de la Unidad de Enlace Ciudadano se encarga de implementar talleres, pláticas, teatro guiñol y jornadas de cultura, para la prevención del delito dirigidas a niños, niñas y jóvenes con apoyo de las policías. Al respecto, en 2015 se reportó la creación de 9,927 redes vecinales, la implementación del programa “Jóvenes en riesgo” y 645 atenciones a escuelas, 1185 reuniones en comercios, mercados y tianguis.¹³²

En complemento, a las redes, se dispuso a crear la figura de policía por cuadrante a partir de la división territorial de las 111 colonias del municipio en 14 sectores y 90 cuadrantes,¹³³ que se definen de acuerdo a las características socioeconómicas, la tasa delictiva y tasa poblacional; de esta manera, la policías se reúnen con los vecinos para oír sus inquietudes, problemáticas de seguridad, mediar los conflictos vecinales y contribuir a conformar una organización vecinal, en la cual se busca quien sea el interlocutor y comunique las necesidades de seguridad.

Para ello, se ha ocupado una estrategia de comunicación mediante la difusión de carteles en el que se plasma las calles que aborda y el código de la patrulla del cuadrante y el teléfono de emergencia.



¹³¹ José Luis Palacios Arzate, *Óp. Cit.*, p. 266.

¹³² Dirección General de Seguridad Pública de Nezahualcóyotl. (2017). *Modelo de Seguridad Nezahualcóyotl* [Archivo documental]. Disponible en: <http://www.seguridadneza.gob.mx/portal/files/modelo.pdf> (Fecha de consulta: 15 de junio de 2018).

¹³³ Dirección General de Seguridad Pública de Nezahualcóyotl. (2015). *Experiencia de la policía vecinal de proximidad*. México: Secretaría de Gobernación, p. 29. Disponible en: <http://www.seguridadneza.gob.mx/portal/files/experiencia.pdf> (Fecha de consulta: 15 de junio de 2018).

Reconstrucción del cuerpo policial.

El objetivo principal de la gestión de Juan Zepeda, fue iniciar el proceso para re-dignificar la función policial desde el ámbito interno hacia el externo -en el próximo apartado se presenta con mayor detalle las características de la policía-. Por otra parte, con apego a los principios del modelo de proximidad, se instruyó a los elementos preventivos laborar bajo el principio de las Tres S:

- Saludar: presentarse con el ciudadano de manera cortés, de manera que propicie el acercamiento y la confianza.
- Sonreír: generar confianza y seguridad para establecer una comunicación clara.
- Servir: brindar a los ciudadanos un servicio eficaz, oportuno y con honestidad.

Para el funcionamiento de la policía por cuadrante, se asigna una patrulla con dos elementos (un jefe y su escolta); asimismo, se determinó que las jornadas laborales serán de tres turnos de 12 horas de trabajo por 24 horas de descanso, con el propósito de tener “elementos frescos”. También, se delimitó que las principales funciones del elemento preventivo en el marco del modelo, son:

1. Prevenir el delito a través de establecer y mantener un diálogo constante con la ciudadanía, a fin de constituir vínculos de confianza.
2. Realizar patrullajes constantes para detectar, ubicar y conocer las anomalías del territorio, así como a las personas que transitan.
3. Visitar comercios, viviendas particulares, escuelas, centros culturales con la finalidad de fomentar la participación ciudadana.
4. Realizar reuniones vecinales para propagar el modelo y de esta forma atender demandas ciudadanas y difundir recomendaciones de autocuidado y prevención de diversos delitos.
5. Detectar elementos en la vía pública que puedan poner en peligro la integridad física de las personas.

6. Proveer seguridad a los centros educativos y de esparcimiento ubicados en la zona a través del involucramiento con el entorno social.

Sí durante el patrullaje los oficiales hacen una detención, se apoyan de una unidad denominada “volanta”, es una patrulla equipada que se encarga de hacer el traslado de los presuntos delincuentes al ministerio público. De esta manera, la patrulla vecinal no descuida el cuadrante y continua con el servicio de vigilancia; conforme a los casos registrados, al término de cada turno, las policías entregan una bitácora con las novedades presentadas y los servicios proporcionados. Es preciso indicar que tales resultados son presentados por los comandantes en una reunión cotidiana con el Director General de Seguridad Pública y el Alcalde Municipal.

Coordinación intergubernamental.

Se mencionó que el municipio no se suscribió al convenio del Mando Único, por lo cual dispone la autonomía de suscribir convenios con otros municipios y la propia Comisión Estatal de Seguridad Ciudadana (CES) para implementar estrategias en conjunto. En tal virtud, se desarrolló el “Sistema Único con Mando Coordinado”, surgió como un sistema descentralizado que promueve la prevención y combate al delito, en coordinación con el CES y la Procuraduría General de Justicia del Estado de México a través de reuniones mensuales donde se realiza un balance de los resultados, las tendencias de la incidencia delictivas; esto con el afán de re-orientar las estrategias de operación.

Por otro lado, se instaló la Base de Operaciones Mixtas en cooperación con la Policía Federal, la Secretaría de la Defensa Nacional, la CES y la DGSP del municipio, con el objetivo de aplicar operativos estratégicos en aquellas zonas o polígonos delictivos donde se hayan identificados actividades asociadas al narcotráfico o delitos de alto impacto.¹³⁴

Conforme a los municipios aledaños se estableció la “Coordinación Región Oriente”, en colaboración con la Direcciones Generales del municipio de la Paz, Chimalhuacán, San Vicente Chicoloapan y recientemente con Ecatepec. En este grupo lo que se discute es

¹³⁴ Rene Ramón. (10 de septiembre de 2016). *Opera de nuevo en Neza Base de operaciones mixtas*. La Jornada. Disponible en: <http://www.jornada.com.mx/2016/09/10/politica/015n2pol> (Fecha de consulta: 17 de junio de 2018).

son las acciones sobre prevención y combate del delito, a través de reuniones quincenales donde realizan un balance de los resultados, así como la identificación de los delitos que van en aumento para establecer estrategias operativas y de coordinación, además del intercambio de información.

Recuperación de espacios públicos.

Es importante destacar que la percepción de inseguridad también está ligada con las conductas de riesgo de los vecinos y las características del entorno comunitario, sobre este último, la teoría “*Broken Windows*”¹³⁵ indica que el deterioro o la presencia de espacios abandonados pueden desencadenar en un proceso que favorece al desarrollo de actividades delictivas y vandálicas.

Al respecto, en la gestión de 2012-2015, el municipio resulto beneficiario del presupuesto del Programa Nacional para la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia (PRONAPRED), parte del presupuesto se utilizó para la recuperación de determinados espacios públicos, hecho que abonó a la conformación de una estrategia integral de seguridad pública. En este tenor, las acciones estuvieron orientadas en tres ejes:

- Eje 1: creación de brigadas permanentes de limpieza en las principales avenidas del municipio (Avenida Adolfo López Mateos, Texcoco, Pantitlán, Chimalhuacán, Bordo de Xochiaca, Calle 7).
- Eje 2: recuperación de espacios públicos bajo el enfoque de la prevención situacional de la violencia, que tiene como objetivo modificar el entorno para propiciar la convivencia y la cohesión social entre los nezatlenses. Los principales espacios recuperados fueron el Parque Acuático las Fuentes, la remodelación, la construcción de la alberca olímpica, la rehabilitación del deportivo Metropolitano y del parque acuático “El barquito” y “El Pulpo”.

¹³⁵ James Q. Wilson, George L. Kelling. (1982), *The police and neighborhood safety: Broken Windows*. USA: The Atlantic Online. Disponible en: <http://www.lantm.lth.se/fileadmin/fastighetsvetenskap/utbildning/Fastighetsvaerderingssystem/BrokenWindowTheory.pdf> (Fecha de consulta: 18 de junio de 2018).

- Eje 3: recuperación y reforestación de camellones, parques y jardines, con la finalidad de mejorar la calidad del espacio público, al respecto, con la ex delegada Clara Brugada y el Ayuntamiento colaboraron en la recuperación de 3 canchas de futbol ubicadas en la Avenida Texcoco.

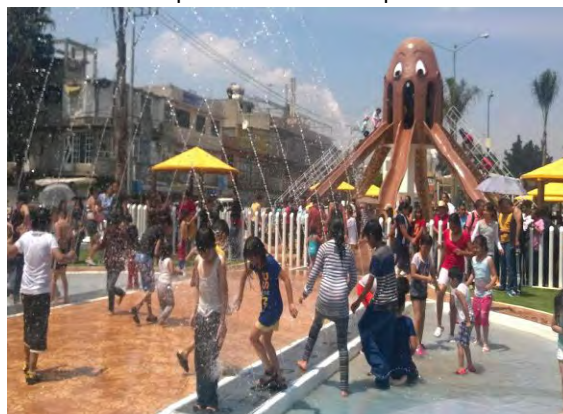
Las acciones emprendidas por Juan Zepeda contribuyeron a mejorar la imagen del municipio, con ello a erradicar con los adjetivos peyorativos que persistieron en las primeras décadas de Nezahualcóyotl. Si bien, la inversión era necesaria considerando la población que tiene y el crecimiento que hoy día la convierten en una pequeña ciudad.

Parque Acuático “Las Fuentes”



Fuente: Ayuntamiento Municipal

Parque Acuático “El Pulpo”



Fuente: Ayuntamiento Municipal

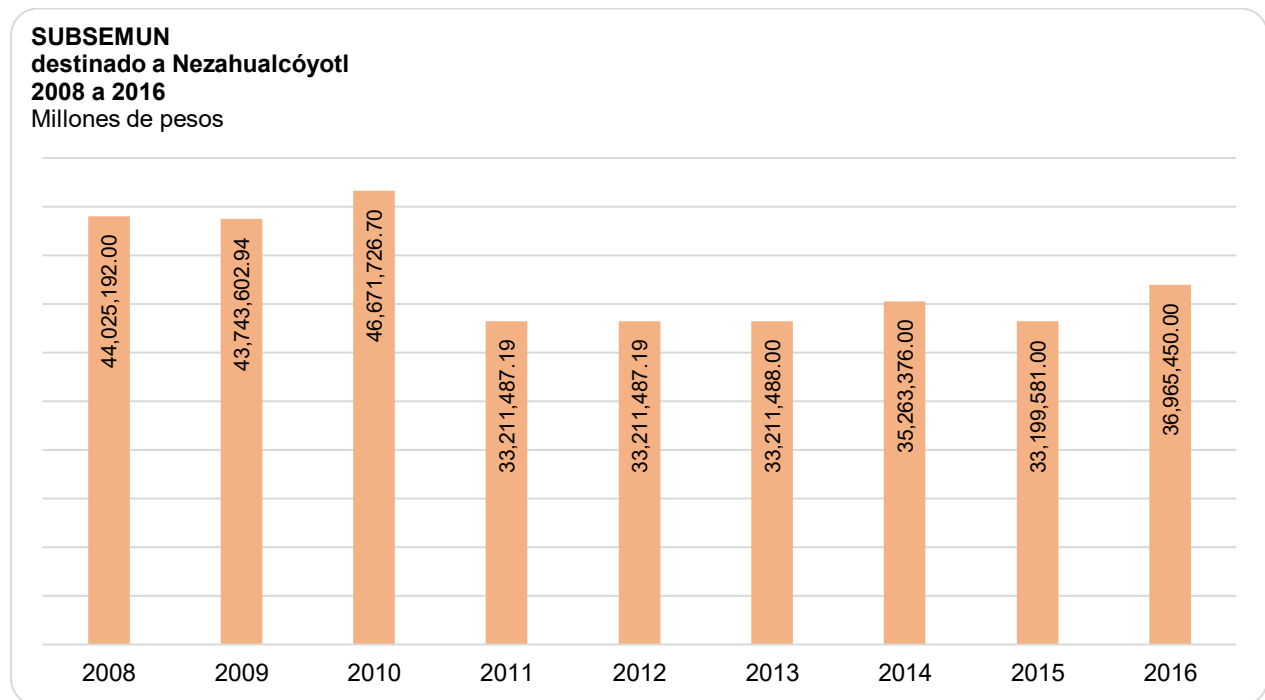
Cabe señalar las policías forman parte de la operatividad de los espacios recuperados, ya que son invitados no solo a vigilar sino a interactuar con la población para conocerla, impedir disputas menores con relación al cuidado del espacio a través de prevenir el vandalismo o la tira de basura, así como prevenir conflictos intergeneracionales y cualquier situación de crisis como comportamientos violentos.

4.5 Características de la policía preventiva municipal.

En el apartado anterior se mencionó que, para la implementación del modelo de la Policía Vecinal de Proximidad, era menester iniciar un proceso para re-dignificar a los elementos preventivos, después de la desorganización y desconfianza derivada de la gestión de Edgar Navarro en 2012.

En el proceso, el hecho de que Nezahualcóyotl fuera uno de los 55 municipios beneficiados con el presupuesto del SUBSEMUN,¹³⁶ el cual está orientado a cubrir gastos relativos a la prevención del delito, la evaluación de control de confianza de las instituciones policiales, así como a capacitarlas y a mejorar las condiciones laborales; favoreció a iniciar el proceso de reestructuración y depuración de las policías, pues son los protagonistas del modelo de seguridad ciudadana.

En este tenor, la Dirección de Seguridad Pública Municipal de Nezahualcóyotl actualizó los planes y programas de estudio, se solicitó apoyo de instancias externas y del gobierno federal para impartir determinados talleres y cursos de defensa personal, esto con apego al programa “Una policía Nueva”.



Fuente: Elaboración propia con base en la solicitud de información:

Es importante remarcar que la policía preventiva es la esencia del modelo proximidad social, por ende, durante la gestión Juan Zepeda las políticas en materia de seguridad se orientaron a invertir en la profesionalización y certificación de las policías.

¹³⁶ Los municipios beneficiarios con el SUBSEMUN son elegidos tomando en cuenta la población municipal, la incidencia delictiva y las características del municipio en cuanto a que sean destinos turísticos, zona fronteriza, municipios conurbados o próximos a zonas de alta incidencia delictiva. El recurso debe ser ejercido antes de finalizar el año y en caso de que el municipio que lo recibe no cumpla con las metas establecidas deberá reintegrar a la Federación los recursos no aplicados

Conforme a los componentes del SIDEPOL y los recursos del SUBSEMUN, la Dirección General, en el lapso de 2012 a 2015 llevo a cabo un conjunto de reformas al Reglamento Municipal del Sistema Profesional de Carrera, así como el reclutamiento de nuevos elementos a partir de la evaluación y depuración de aquellos elementos coludidos con la delincuencia organizada. Se realizó la inversión en la construcción de infraestructura y la adquisición de equipamiento, armamento y patrullas. De esta manera, el estado de fuerza de la DGSP se integra de lo siguiente:

Figura 4.2 Estado de fuerza de Nezahualcóyotl.



1,685 policías preventivas

Distribuidos en: 1 subinspector; 3 oficiales, 9 Suboficiales, 39 Policias primeros, 120 policias segundo, 352 policias tercero y 1,436 policias.



Equipamiento vehicular: 150 vehículos tipo sedán, 190 motocicletas, 92 camionetas, 4 plataformas, 1 grúa, 8 ambulancias y 1 helicóptero

Bienes inmuebles: 7 bases policias y módulos de vigilancia, 40 casetas de vigilancia, 1 centro de capacitacion policias, 1 edificio central.



Armamento: 758 armas cortas y 402 armas largas

Fuente: Elaboración propia con base en los Informe del Ayuntamiento 2015, 2016.

Particularmente el avance de la Policía Municipal de Nezahualcóyotl destaca por insertar contenidos ad hoc al modelo de proximidad y el servicio a la comunidad. En tal virtud y con apego a los componentes del SIDEPOL, en materia de **carrera policial**, se estableció que el nivel de escolaridad para ingresar a la corporación es:

- Para las labores de investigación: se solicita tener acreditado la educación superior.
- Para la prevención, tener acreditado la educación media superior.
- Para la reacción tener acreditado como mínimo la secundaria, no obstante, se admiten aspirantes que tienen la primaria.

De acuerdo con los policías que realizan labores de reacción (patrulleros) declararon que la escolaridad determina el grado en el escalafón de la Dirección, con ello el salario que perciben. Conforme a un documento proporcionado por la DGSP, el tabulador salarial para las policías es la siguiente:

- a) Policía primero \$9,500 pesos mensuales
- b) Policía segundo \$10,980 pesos mensuales
- c) Inspector de Seguridad Pública \$15,582 pesos mensuales
- d) Coordinador \$22,431 pesos mensual.

En cuanto a la **formación inicial**, se determinó que su duración será de 1,248 horas de clase, distribuidos en 16 módulos (Anexo 4.1). En 2015, las actividades escolarizadas se realizaron con el apoyo de instructores de la Policía Federal, Instituto Nacional de Ciencias Penales (INACIPE) y otros que están adscritos a la Secretaría de Gobernación.

La **profesionalización** fue el principal eje del gobierno municipal, en 2014, se capacitaron en 845 elementos en el Centro Regional de Actualización en materia de Seguridad Pública Lagartos, en Morelos. Además, el Centro de Capacitación Policial del municipio se capacitó a 2,347 policías. Como parte de la profesionalización se modificaron los cursos, talleres y conferencias, entre ellas destaca:

Formación inicial

- Técnicas de Función Policial para Personal Operativo
- Primer respondiente (Protocolo Nacional de Actuación)
- Fortalecimiento de la Actuación Policial
- Cursos de defensa personal
- Uso de armas
- Informe homologado
- Taller de lectura y redacción

Actualización

- Intervención Policial en situaciones de crisis y toma de decisiones
- Derechos Humanos
- Adiestramiento en intervención policial
- Sistema Penal Acusatorio
- Uso Legítimo de la Fuerza
- Prevención del delito y delincuencia
- Código Nacional de Procedimientos Penales
- Perspectiva de género
- Educación vial
- Mandos de la Policía Municipal

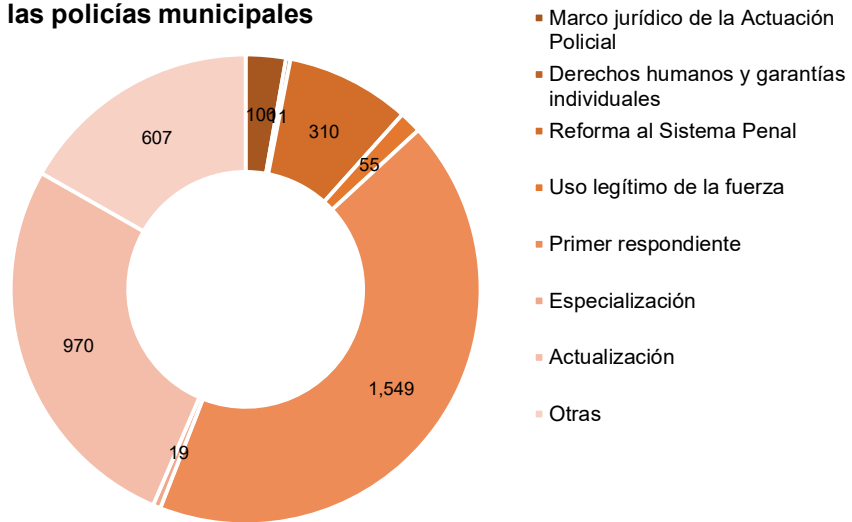
Especialización

- Protección a funcionarios
- Alta dirección
- Liderazgo e integración de grupos
- Formador de formadores
- Medios de identificación de vehículos automotores

Fuente: Elaboración propia con base en documentos proporcionados por algunos policías entrevistados.

La importancia de mencionar los cursos que reciben las policías municipales es relevante porque permite analizar la congruencia entre el modelo policial y la capacitación que están recibiendo. Aunque debe entenderse que la profesionalización es un proceso permanente que abarca desde el reclutamiento, la formación inicial y el ingreso. Es un componente de suma relevancia porque busca elevar las capacidades de las policías, además, la DGSP del municipio continúa esforzándose por profesionalizar a las policías de manera constante, en la Gráfica 4 se enlistan los principales cursos que recibieron durante 2016.

Grafica 4.3
Profesionalización de las policías municipales
 2016



Fuente: INEGI. Censo Nacional de Gobiernos Municipales y Delegacionales, 2017.

Durante 2012 a 2015, otro subsidio que recibió el municipio correspondió al Programa Nacional para la Prevención Social de la Violencia y Delincuencia. En su momento fue relevante porque se desarrollaron actividades que involucraron a la ciudadanía y a la Dirección, siendo un acto simbolito que contribuyó a la gobernanza, y a la cercanía con la población a partir de la sensibilización de los elementos.

De esta manera, la DGSP adquirió el principio de la “administración pública con carácter humano”, beneficio al diseño de las políticas públicas que refuerzan el tejido social y a la confianza hacia la policía. En 2015 se desarrollaron tres actividades que derivó en la capacitación de 600 policías, las cuales fueron:

Cursos a partir del curso de PRONAPRED		Cuadro 4.6
Actividad	Descripción	
Capacitación a funcionarios en planeación estratégica, sistematización de información, elaboración de diagnósticos, evaluación.	<p>Se llevó a cabo la capacitación de 200 policías divididos en 8 grupos de 25 participantes, en un diplomado en planeación estratégica, el cual tuvo una duración de 96 horas, con sesiones semanales de 4 horas, a lo largo de seis meses por grupos.</p> <p>La finalidad era que los participantes comprendieran métodos de aprendizajes, vinculación comunitaria, impartición de conferencia, resolución de casos, foros de discusión y ejercicios de aplicación.</p>	

<p>Acercamiento con la ciudadanía con reuniones públicas, aplicación de encuestas de percepción, capacitación de ciudadanos.</p>	<p>La actividad buscó fortalecer la relación entre vecinos y sus organizaciones con la policía asignada, de tal manera que pueda establecer un plan de acción que permita la coproducción de seguridad, mejorar el nivel de percepción sobre la seguridad y controlar los puntos de riesgo. Se dotó a las policías herramientas en dos líneas:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Manejo de conflictos 2. Trabajo en equipo e instrumentos de organización de trabajo. <p>La finalidad era establecer un sistema de comunicación entre las policías para analizar casos y aprender la experiencia, sobre todo en los casos de mayor riesgo como son manejo de pandillas, venta de droga, presencia de grupos criminales, así como los aprendizajes en las relaciones con los directores y maestros de las escuelas.</p>
<p>Conformación y capacitación de redes ciudadanas de prevención social de la violencia y la delincuencia</p>	<p>Se solicitó hacer cinco reuniones con la policía de proximidad en cada polígono a fin de realizar un foro participativo con los directores de área del municipio y los representantes de las redes para establecer las líneas de un plan coparticipativo que incida en la creación de políticas públicas dirigidas a la prevención de violencia y delincuencia.</p>

Fuente: Elaboración propia con base en la solicitud de acceso a la información pública con folio 000170068718

Certificación es el proceso mediante el cual los policías se someten a las evaluaciones periódicas establecidas por el Centro de Control y Confianza correspondientes, para comprobar el cumplimiento de los perfiles de personalidad, éticos, socioeconómicos y médicos, en los procedimientos de ingreso, promoción y permanencia¹³⁷. En este sentido, en 2014 se aplicaron pruebas a 1,563 elementos en control y confianza, por tanto, se cumplió con el 100% de la evaluación del personal de Seguridad Pública Municipal, siendo uno de los primeros Municipios del Estado de México certificados ante el Sistema Nacional de Seguridad Pública¹³⁸.

Entre 2013 a 2016 se registró una baja de 646 policías, siendo en 2013 cuando se removieron 206 elementos. En contraste, aumentaron las altas en 1,182 nuevos policías, en 2014 se contrataron 476 elementos.

¹³⁷ Dirección de Seguridad Pública Municipal de Nezahualcóyotl, "Sección VI de la Certificación" en Reglamento del Servicios Profesional de Carrera Policial, México, 2014, Pág. 47.

¹³⁸ Gobierno Municipal de Nezahualcóyotl, *Segundo Informe de gobierno 2014*, México, 2014, pág. 80.

El éxito que ha tenido la policía municipal se atribuye a la implementación de estrategia integral de seguridad pública, sustentada en una teoría de impacto sólida, en donde la institución tiene definido cuáles son las acciones inmediatas, se tiene presente que para evaluar el desempeño de la institución no basta con medir resultados cuantitativos, porque le interesa conocer la percepción ciudadana para medir la calidad de la gestión institucional y realizar los cambios pertinentes. Por ello, la policía de Nezahualcóyotl ha trascendido dentro de un espacio estigmatizado por la violencia, por ende, entre 2014 a 2016 recibió los siguientes reconocimientos:

- La Fundación de Victimología con sede en España le otorgó el “Premio Extraordinario Catedra Antonio Beristáin Ipiña por la Excelencia académica, humanística e investigadora” por los buenos resultados en materia de Seguridad Pública.¹³⁹
- La Secretaría de Gobernación y la Agencia de Estados Unidos para el Desarrollo (USAID) le entregaron un reconocimiento por las “Buenas prácticas para la prevención social de la violencia y la delincuencia”.¹⁴⁰
- El Centro de Investigación y Docencia Económica (CIDE) le otorgó el galardón “Gobierno y Gestión Local 2015” por el impacto positivo y sobresaliente en su diseño e implementación del modelo de Policía Vecinal de Proximidad”.¹⁴¹

Es importante reconocer la labor de las policías y motivarlas a realizar día con día un mejor trabajo, en el caso del Ayuntamiento, inició una serie de acciones para estimular a sus elementos, entre ellas:

¹³⁹ Redacción. (10 de noviembre de 2015). *Fundación española entregó reconocimiento a la policía de Neza*. Portal de Reporteros en Movimiento. Disponible en: <https://reporterosmovimiento.wordpress.com/2015/11/10/fundacion-espanola-entrego-reconocimiento-a-la-policia-de-neza-bajo-en-63-los-delitos/> (Fecha de consulta: 20 de junio de 2018).

¹⁴⁰ Redacción. (09 de octubre de 2015). *Gobiernos de EU y México entregar reconocimiento a la policía municipal de Nezahualcóyotl*. Portal de Noticias Red-Acción. Disponible en: <http://www.red-accion.mx/2015/10/gobiernos-de-eu-y-mexico-entregan.html> (Fecha de consulta: 20 de junio de 2018).

¹⁴¹ María de los Ángeles Velasco. (02 de diciembre de 2015). *Policía de Neza recibe galardón “Gobierno y Gestión local 2015”*. El Excelsior. Disponible en: <http://www.excelsior.com.mx/comunidad/2015/12/02/1061011> (Fecha de consulta: 20 de junio de 2018).

- Ofreció cuarenta lugares para que los policías que hayan sido certificados y tengan méritos, puedan estudiar la licenciatura en derecho, bajo la modalidad en línea en la Universidad Abierta y a Distancia de México.
- Los elementos que únicamente tengan la secundaria, se les apoya para que continúen sus estudios en el bachillerato, bajo la misma modalidad.
- En el plan de educación continua, el gobierno municipal logró un convenio con la Universidad Autónoma del Estado de México para que los policías (interesados) cursen la licenciatura en seguridad ciudadana.

En síntesis, el modelo la policía vecinal representa una oportunidad para fortalecer y reinventar a las policías municipales, por tratarse de una herramienta que exige un seguimiento y actualización constante de los elementos, por ello, la profesionalización es la clave del modelo porque requiere del involucramiento y acercamiento con otras organizaciones especializadas en el tema, como ocurrió con las capacitaciones del PRONAPRED.

4.6 La policía de Nezahualcóyotl ¿un caso de éxito?

Al inicio de este Capítulo se describió que Nezahualcóyotl es popularmente conocido como un “lugar peligroso”, sin embargo, tras la implementación del Modelo de Policía Vecinal de Proximidad, el gobierno local continúa esforzándose por terminar con ese estigma, mediante el empoderamiento de los elementos preventivos y en fomentar el acercamiento con la ciudadanía y la recuperación de espacios públicos. En este sentido, el impacto de la policía nezatlense se puede medir en dos ejes:

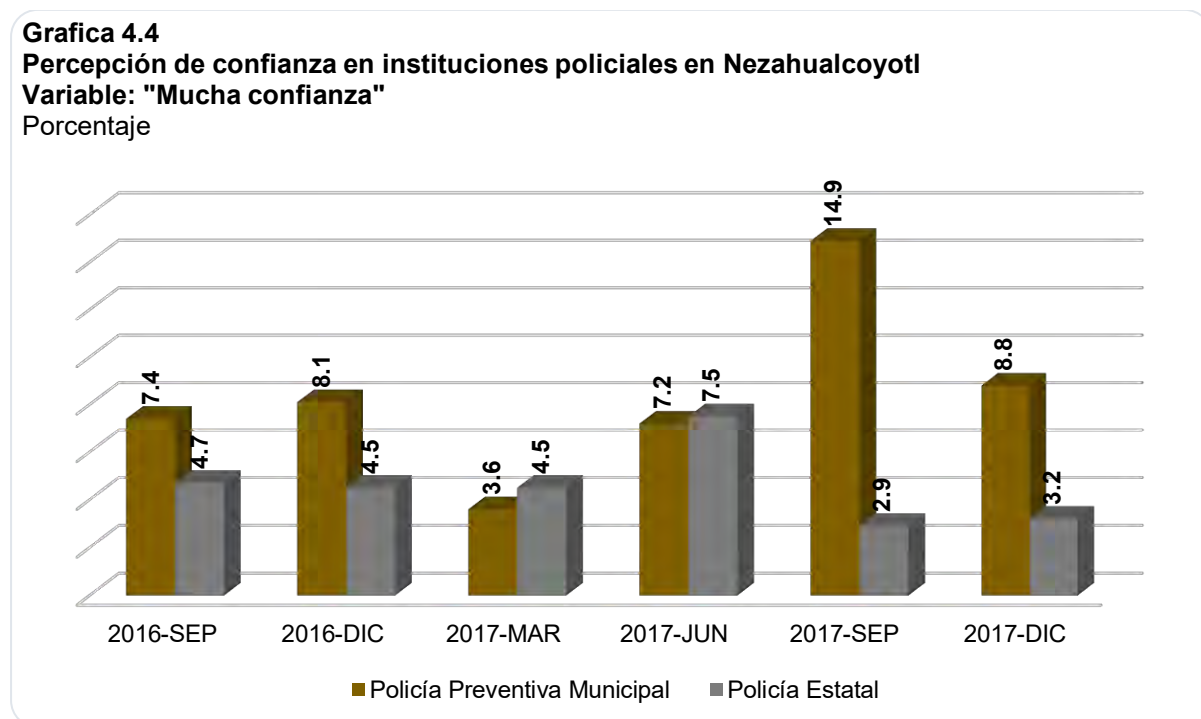
1. Efectividad y confianza.
2. Incidencia delictiva

Efectividad y confianza.

La labor de la policía preventiva y el modelo que adoptó el gobierno nezatlense en 2003 y se consolidó en 2015, constituye una buena práctica policial que se refleja en la mejora de la percepción de la confianza y efectividad de los elementos preventivo. La Encuesta

Nacional de Seguridad Pública Urbana (ENSU) es un instrumento que mide, exhaustivamente, la percepción de seguridad en determinadas zonas urbanas, entre ellas destaca Nezahualcóyotl; cabe precisar que los datos relativos a la confianza y el desempeño, están determinadas a partir de las interacciones con las policías y las experiencias de victimización.

Sobre la confianza institucional, entre septiembre de 2016 a diciembre de 2017, se reportó un incremento en la percepción de “muchísima confianza” hacia las policías preventivas municipales, en contraste con la policía estatal. En la Gráfica 4.4 se presentan los resultados trimestrales de la ENSU, conforme a las experiencias del entrevistado, su respuesta infiere en los resultados, lo cual explica las variaciones trimestrales.



Fuente: INEGI, Encuesta Nacional de Seguridad Pública Urbana, septiembre y diciembre de 2016
 INEGI, Encuesta Nacional de Seguridad Pública Urbana, marzo, junio, septiembre y diciembre de 2017

De las 55 ciudades que abarca la ENSU, en diciembre de 2017, la policía nezatlense ocupó el noveno lugar entre las corporaciones de mayor confianza, detrás de Puerto Vallarta (8.9%). En los tres primeros lugares se ubicaron la policía de Mérida con una percepción del 17.9%, seguido de Guanajuato con 11.4% y Tampico con 10.3%.

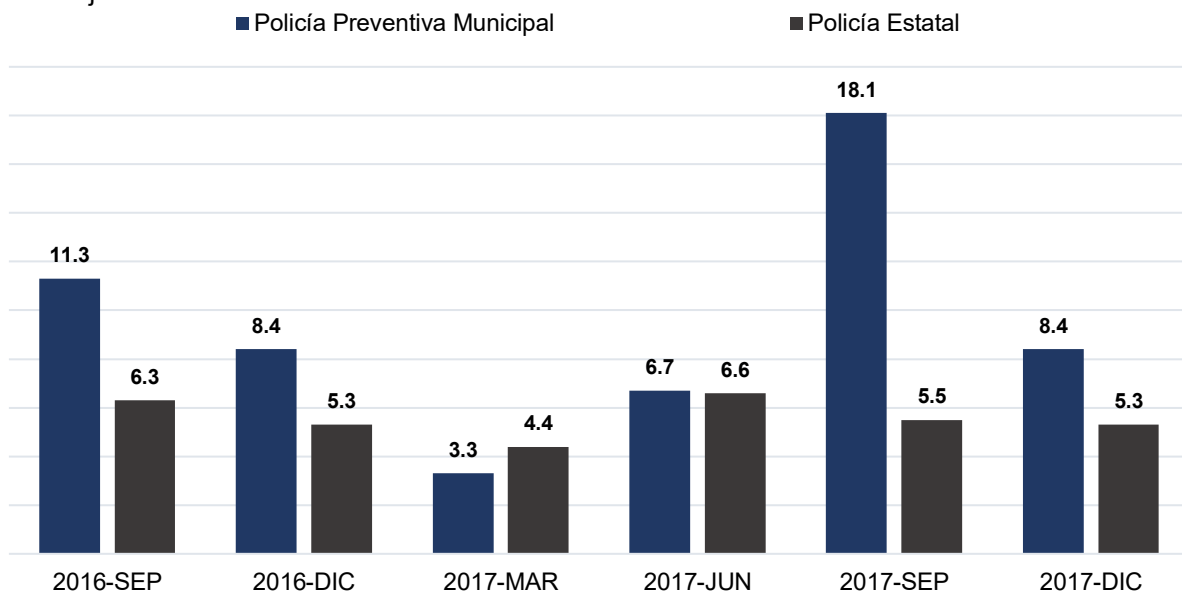
En cuanto a la efectividad de la institución se registró un aumento positivo que señala a la policía municipal como muy efectiva, el resultado se puede atribuir a la implementación del Modelo de Policía Vecinal de Proximidad (Véase Grafica 4.5)

Gráfica 4.5

Percepción de confianza en instituciones policiales en Nezahualcóyotl

Variable: "Muy efectiva"

Porcentaje



Fuente: INEGI, Encuesta Nacional de Seguridad Pública Urbana, septiembre y diciembre de 2016

INEGI, Encuesta Nacional de Seguridad Pública Urbana, marzo, junio, septiembre y diciembre de 2017

Asimismo, la Dirección General de Seguridad Pública indicó que el tiempo promedio de respuesta a los llamados de la ciudadanía se redujo de 12:25 a 05:00 minutos,^{142,143} en el lapso de 2013 a 2017; esto refuerza la premisa de efectiva de la policía por cuadrante.

De acuerdo, a los resultados de la ENSU en diciembre de 2017, la policía preventiva de Nezahualcóyotl ocupó el lugar número 14 entre las instituciones más efectivas. En contraste, la corporación de Mérida se ubicó en el primer puesto con el 20.5%, seguido de la policía de Piedras Negras con 15% y Nuevo Laredo con 11.6%.

¹⁴² USAID, *Óp. Cit.*, p. 126.

¹⁴³ Raúl Flores. (16 de mayo de 2018). *Policías de Neza atienden denuncias en cinco minutos*. El Excelsior. Disponible en: <http://www.excelsior.com.mx/comunidad/policias-de-neza-atienden-denuncias-en-cinco-minutos/1239379> (Fecha de consulta: 23 de junio de 2018).

El aumento de la confianza y efectividad de la policía municipal demuestra el impacto positivo del modelo de proximidad. Ha servido como insumo para motivar a los elementos preventivos a mejorar su trabajo a partir de una serie de actividades sociales, entre las más importantes están:

- Mundial del Futbol y la literatura.
- Carreta atlética policial.
- Orquesta Infantil y Juvenil (para los hijos de las policías).

Incidencia delictiva.

En un contexto de violencia que se vive en el Estado de México, Nezahualcóyotl ha registrado parcialmente una reducción de su incidencia delictiva. De 2009 a 2017, la incidencia municipal se redujo en un 22%. Desde 2014 a 2016 la incidencia delictiva del municipio ha representado el 6% del total estatal, lo cual es relevante porque en la medida que ha ido disminuyendo, en Toluca, Valle de Chalco, La Paz, Ecatepec Cuautitlán y Tlalnepantla, la incidencia delictiva aumentó.¹⁴⁴

Incidencia delictiva del Estado de México y Nezahualcóyotl					Cuadro 4.7	
Año	Incidencia Estatal	Incidencia municipal		Variación anual		
		Total	Relativo	Diferencia Absoluta	Porcentaje	
2009	269,991	23,679	9%	-1638	-6%	
2010	268,419	20,297	8%	-3382	-14%	
2011	267,417	23,842	9%	3545	17%	
2012	269,116	25,332	9%	1490	6%	
2013	272,996	18,228	7%	-7104	-28%	
2014	240,833	13,289	6%	-4939	-27%	
2015	202,205	9,493	5%	-3796	-29%	
2016	221,760	12,569	6%	3076	32%	
2017	291,003	18,531	6%	5962	47%	

Fuente: SESNSP, Incidencia delictiva Estatal y Municipal, 1997-2017.

Considerando que el modelo de la policía vecinal de proximidad se consolidó durante la gestión de 2012 a 2015, se afirma que la reducción de la incidencia delictiva en tal periodo fue del 62.5%; lo cual representó un gran avance en materia de seguridad, pues los

¹⁴⁴ En el Cuadro 4.1 se puede visualizar los delitos reportados.

delitos que más se redujeron fue el robo de vehículos con un 48%, el robo a transeúnte en un 23% y las lesiones dolosas 20%. (Véase Cuadro 4.8)

Incidencia delictiva de Nezahualcóyotl

Delitos de alto impacto

2011-2017

Año	Robo de vehículos			Robo de transeúnte			Lesiones dolosas		
	Absoluto	Tasa de crecimiento		Absoluto	Tasa de crecimiento		Absoluto	Tasa de crecimiento	
2011	5,508	0%		4,223	0%		4,239	0%	
2012	7,494	36%	↑	2,015	-52%	↓	3,119	-26%	↓
2013	7,030	-6%	↓	1,229	-39%	↓	1,792	-43%	↓
2014	5,358	-24%	↓	610	-50%	↓	1,501	-16%	↓
2015	3,584	-33%	↓	447	-27%	↓	615	-59%	↓
2016	2,595	-28%	↓	500	12%	↑	1,348	119%	↑
2017	2,548	-2%	↓	1,476	195%	↑	2,248	67%	↑

Fuente: Elaboración propia con base en el SESNSP, Incidencia delictiva Estatal y Municipal, 1997-2017.

Parte de estos logros se atribuye al fortalecimiento de los elementos preventivos que se han esforzado en mantener una relación cercana con la comunidad, sin embargo, también es producto de la inversión en infraestructura, principalmente, el de casetas de vigilancia que se han construido en las principales avenidas del municipio (Adolfo López Mateos, Pantitlán, Cuarta Avenida) en donde se han reportado los mayores casos de robo a transeúnte.

Particularmente, la disminución del robo de vehículos también es resultado de un programa que se implementó, llamado “Tatuaje de Autopartes” el cual consistía en marcar con arena sálica el número de serie del automóvil y aquellas partes más propensas al robo, como el parabrisas, espejos, faros y rines, con eso se evita y previene la comercialización en el mercado negro.

Otro de los principales logros alcanzado fue la reducción de los homicidios dolosos, en 2013, Nezahualcóyotl estaba en el rango de los 15 municipios con mayor tasa de homicidios al ocupar el lugar número 12; dos años posteriores subió al lugar 11, sin embargo, en 2016 el deceso fue impresionante, al salir del rango y ocupar el número 33, con una tasa de 0.7 de homicidios diarios, en contraste con los datos de Tijuana donde

se comenten 4.4 homicidios diarios, o en Acapulco donde la tasa de es de 2.3 homicidios por día. (Cuadro 4.9)

Incidencia de homicidios dolosos en México.		Cuadro 4.9			
Entidad federativa	Municipio	2013	2014	2015	2016
Baja California	Tijuana	492	462	612	872
Baja California	Los Cabos	20	14	33	49
Guerrero	Acapulco	883	590	902	918
Guerrero	Chilpancingo	164	166	212	234
Chihuahua	Juárez	453	388	269	470
Guanajuato	León	167	166	154	193
Jalisco	Guadalajara	157	149	193	206
Estado de México	Ecatepec	312	349	355	298
Estado de México	Nezahualcóyotl	169	145	172	135
Sinaloa	Culiacán	420	358	400	400

Fuente: SENSP. Incidencia de homicidios dolosos, 2013 a 2017.

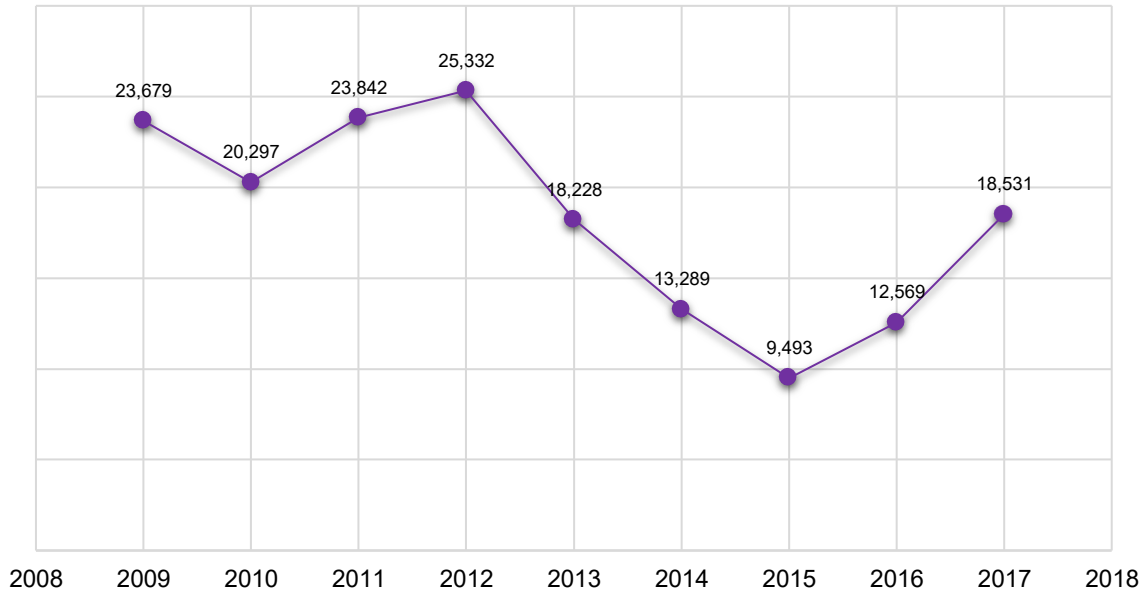
Conforme a las estadísticas presentadas en materia de seguridad pública y en relación con el desempeño de **la policía preventiva de Nezahualcóyotl**, se determina que **es un caso de éxito parcial**, porque a pesar de haber logrado disminuir la incidencia delictiva de delitos considerados de alto impacto (según la Dirección General de Seguridad Pública) no se ha logrado erradicar la violencia comunitaria en el municipio, si bien durante la administración de 2012 a 2015 se llevaron a cabo acciones de prevención del delito, pero únicamente en la fase secundaria y terciaria; el Modelo de Proximidad no abarca la prevención primaria, esto no debe interpretarse como un error, sino como una oportunidad que debe retomarse en la construcción de un programa municipal de seguridad pública.

Se realiza tal aseveración porque posterior al año 2015 hasta 2017, la incidencia delictiva municipal incrementó (Véase Gráfica 4.9). Estas cifras opacan los logros alcanzados por la policía municipal; tras un desglose por tipo de delito las conductas que aumentaron entre 2016-2017, fueron:

- Delitos sexuales, principalmente, la violación.
- Lesiones culposas con arma blanca.
- Robo a negocios y a casa habitación.

- Delitos patrimoniales, destacan el incremento de la extorsión, el fraude, el abuso de confianza y daño a propiedad ajena.

Gráfica 4.9
Incidencia delictiva en Nezahualcóyotl
Fuero común
 2009-2017



Fuente: Elaboración propia con base en SESNSP, Incidencia Municipal 1997-2017.

Parte de los delitos que aumentaron, su contención no está contemplada en el Modelo de Policía de Proximidad, porque se cometen entre pares, ejemplo de ello, son los fraudes que se dan cuando una persona acuerda invertir dinero o bienes sin recibir su parte, algo similar ocurre con las lesiones culposas relacionadas con la imprudencia o negligencia.

En cuanto a la violación y ataques sexuales hacia mujeres, es un tema que ha cobrado relevancia en Nezahualcóyotl, derivado de los feminicidios y por ser parte de los 11 municipios¹⁴⁵ en tener activada la alerta de género. Al respecto, en 2016, la Dirección General de Seguridad Pública creó la Unidad Especializada en Violencia Intrafamiliar y Equidad de Género, la cual brinda atención personalizada de índole jurídica y psicológica a las víctimas. Cabe mencionar que la Unidad cuenta con un vehículo designado

¹⁴⁵ Los municipios con alerta de género son: Chalco, Chimalhuacán, Cuautitlán Izcalli, Ecatepec de Morelos, Ixtapaluca, Nezahualcóyotl, Naucalpan de Juárez, Tlalnepantla de Baz, Toluca, Tultitlán y Valle de Chalco Solidaridad.

especialmente para trasladar y acompañar a quienes hayan sido víctimas de violencia intrafamiliar o de género.

En cuanto a los robos a negocio y en casas habitación, son delitos ya catalogados como de alto impacto. En complemento a las acciones emprendidas por su antecesor, Juan Hugo de la Rosa dio pauta al “Programa de Instalación de Botones de Emergencia”¹⁴⁶ en casas y comercios, cabe precisar que se trata de un dispositivo subsidiado, pero tiene un costo de \$580 pesos, además, tiene la novedad de estar conectado con el C4 y con las policías por cuadrante.

Figura 4.2. Botón de pánico.



Fuente: Dirección General de Seguridad Pública.

Para prevenir el robo de transeúntes, continua vigente la construcción de casetas de vigilancia, pero también se han implementado operativos con apoyo de la policía metropolitana para hacer revisiones rápidas a los pasajeros y choferes del transporte colectivos, esto como medida preventiva en la portación de armas o portación de narcóticos

Otras de las innovaciones para ciudadanizar a la seguridad pública, la Dirección General diseñó una aplicación móvil, llamada “Neza Segura”, en la cual el usuario puede activar un botón de pánico y proporcionar su ubicación geográfica al Centro de Mando C4, así como a la patrulla del cuadrante correspondiente a esa zona.

¹⁴⁶ Dirección General de Seguridad Pública. (2017). Iniciativa de Seguridad: Botón de Pánico [artículo en línea]. Disponible en: http://www.seguridadneza.gob.mx/porta1/?pag=pg_panico

Conclusiones.

La seguridad pública es un tema que exige soluciones prontas, sin embargo, se trata de un tema contemporáneo considerando que en 1994 ascendió a la agenda pública del gobierno federal y se emprendieron acciones tardías ante una delincuencia que rápidamente diversificó sus actividades y evolucionó su funcionamiento.

A un “ciudadano le interesan los resultados concretos para definir su percepción del desempeño policial. No le interesa saber si el incremento delincencial está asociado al ritmo de urbanización o al crecimiento acelerado del desempleo... le interesa saber que puede estar en su casa o caminar tranquilamente por las calles de la colonia y que no corre el riesgo de ser asaltado, herido o muerto”,¹⁴⁷ espera a que la policía se encargue de detener a los delincuentes. Sin embargo, la ENVIPE indica que los ciudadanos cada vez confían menos en las instituciones.

Actualmente el país se afronta a altos niveles de violencia, criminalidad e inseguridad, inclusive en un proceso de involución social por la aparición de “justicieros anónimos” y en otros casos por la presencia de autodefensas. La dependencia a las fuerzas armadas para llevar a cabo funciones de seguridad pública, exime a los gobiernos locales de cumplir con su obligación de garantizar la seguridad de sus habitantes, conforme a lo establecido en la Ley del Sistema Nacional de Seguridad Pública.

Desde 2015, inició el proceso para unificar a los cuerpos policiales bajo el argumento que es necesario desaparecer a las más de 2,000 instituciones municipales de seguridad, porque es complicado coordinarlas efectivamente, aunado a la presencia de la corrupción y colusión del crimen organizado. Sin embargo, suprimir a las policías municipales representa la fragmentación con la ciudadanía y desplaza a la prevención social del delito en el ámbito local; y trastoca el principio básico del federalismo.

¹⁴⁷ Leticia Salomón. (2004). *El desempeño policial y la satisfacción de la ciudadanía*. Honduras: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, p. 5.

Para combatir la corrupción, deben orientarse en la reestructuración las policías municipales, respetando la autonomía del gobierno, así como fortalecer los cimientos de las instituciones de procuración de justicia federal y local. Si el objetivo de todo gobierno federal es lograr una política de seguridad exitosa es necesario replantear los aspectos relacionados con: el sistema policial, judicial y penitenciario, promover la participación activa de la sociedad.

Por lo anterior, esta investigación recuperó la experiencia policial implementada por la Dirección General de Seguridad Pública de Nezahualcóyotl. Como se describió, la operatividad de los elementos preventivos es muy diversa y compleja, pero al adentrarse en el universo de la policía resulta complicado generalizar que todas son corruptas o ineficientes, con ello es arriesgado continuar impulsando su desaparición.

Es importante reconocer que hay gobiernos estatales como Nuevo León, Morelos y Querétaro, así como ayuntamientos en el caso de Ciudad Juárez, Nezahualcóyotl y Guadalajara; que se han demostrado que es posible emprender reformas desde un enfoque “bottom-up” (abajo hacia arriba) en las instituciones locales de seguridad que tiene un efecto positivo que abona a la re-dignificación del trabajo policial, la proximidad con la ciudadanía y la rendición de cuentas.

El caso de la policía de Nezahualcóyotl expone la posibilidad de atenuar la delincuencia desde una óptica preventiva, haciendo del policía un aliado comunitario y no como un ajeno a los asuntos públicos. También constituye un ejemplo de lo que sucede cuando existe compromiso y los alcaldes asumen la responsabilidad de cumplir con lo estipulado en los ordenamientos jurídicos relativos a la seguridad pública, lo cual empodera al municipio, pues continua sin adherirse al mando único, al contrario, ha optado por colaborar bajo un mando coordinado con la CES.

Particularmente, el impacto positivo que ha tenido la policía preventiva del municipio de Nezahualcóyotl es la suma de cuatro componentes: profesionalización de los elementos, la participación de los ciudadanos y el uso estratégico de la tecnología y el compromiso

político, sobre este último es importante aclarar que los avances en seguridad pública no se pueden atribuir a una sola persona o alcalde, menos a un partido político, porque es resultado de un trabajo en el que diversas personas han aportado elementos a mejorar, reformar y dar seguimiento al Modelo de Policía Vecinal de Proximidad.

El Modelo de la Policía Vecinal de Proximidad, representa una lección que merece tomarse en cuenta más allá de un liderazgo o gobierno. Ciertamente es un modelo que se puede replicar, pero hay variables que se deben tener en cuenta, como el enfoque en la institución policial, las características del territorio y de su población, la legislación vigente, aunado a la incidencia delictiva y la existencia de grupos alfa del crimen organizado.

Se defiende la premisa sobre que es posible cambiar la actual estrategia de seguridad pública a partir de la articulación intergubernamental, dando prioridad a los municipios y a sus soluciones concretas, al proporcionar a sus instituciones los insumos necesarios para satisfacer las demandas de sus habitantes, pero es de gran relevancia que se establezcan los mecanismos de rendición de cuentas y transparencia absoluta respecto a la erogación del presupuesto.

Es necesario que en México se busquen soluciones para los problemas estructurales de las policías municipales, que desempeñan un papel fundamental en el inicio del sistema penal y disponen del contacto con la ciudadanía que, difícilmente, podría lograr una policía centralizada.

Para que el gobierno federal pueda garantizar la seguridad a los ciudadanos es necesario que exista una cooperación y voluntad política para generar cambios, además una reforma policial no es la panacea para resolver la problemática del país ni para contener en su totalidad la expansión del crimen organizado; porque su expansión es multifactorial, por ende, hay situaciones que exigen mejorar la calidad atender los factores de riesgo, fomentar la participación ciudadana y no marginar a los municipios por cuestiones partidistas.

Por otra parte, si el objetivo contar con cuerpos policiacos eficientes, primero se les debe ofrecer y garantizar las condicionales labores y profesionales adecuadas; para que realicen su labor con vocación de servicio e incentivar el honor y orgullo por sus actividades. Específicamente se hace este comentario porque son muchos las policias que no cuentan con estabilidad laboral, tienen pocas prestaciones y reciben escaso reconocimiento público por su trabajo, a ello son minoría los que se preguntan si los elementos policiales cuentan con las condiciones necesarios (armas y capacitación) para realizar su trabajo.

Por lo anterior se sugiere implementar un decálogo a partir de los siguientes puntos:

1. Respetar los derechos de las policias.
2. Brindar más transparencia y rendición de cuentas respecto a los subsidios.
3. Fortalecer y promover los observatorios ciudadanos.
4. Aprovechar las experiencias exitosas de los municipios.
5. Promover la implementación de los componentes de Sistema Integral de Desarrollo Policial.

A manera de recomendación para la Dirección General de Seguridad Pública de Nezahualcóyotl en torno al modelo de policia de proximidad, se plantea lo siguiente:

- Generar una plataforma de información pública en la cual se pueda consultar las características de la institución y de las propias policias en relación con el Sistema Integral de Desarrollo Policial.
- Desarrollar indicadores para monitorear y evaluar el impacto de las acciones emprendidas desde la perspectiva de la comunidad nezatlense.
- Promover las evaluaciones de las actividades, cada semestre, para determinar su pertinencia y el aprovechamiento para atender determinada problemática.
- Fomentar la documentación de las acciones en la que participan los policias y la comunidad, a fin de disponer de evidencia para el modelo de proximidad.
- Considerando que el modelo de proximidad se desarrolla en un contexto delictivo tan complejo, se sugiere darle continuidad, dotarlo de mayores recursos humanos y materiales, para reforzar sus acciones con miras a su sostenibilidad.

- Con el fin de fortalecer tanto a las policías como al plan de seguridad pública, se recomienda incluir y promover sinergia con agrupaciones de la sociedad civil, actores y líderes comunitarios, y otras dependencias municipales; de manera que permita producir una estrategia integral en seguridad y que garantice su incidencia.
- Considerando que el actual modelo de proximidad no contempla acciones en materia de prevención primaria del delito, es importante que los próximos planes se considere el principio de corresponsabilidad con la comunidad, a fin de promover su participación activa en el desarrollo de acciones preventivas. Al respecto, se debe tener presente que la prevención social de la violencia y la delincuencia proporciona resultados tangibles en el mediano plazo.

Finalmente, “es la sociedad la que modela la policía y no al revés, solo una sociedad civilizada puede tener el derecho de poseer una policía civilizada”¹⁴⁸. En otras palabras, parte de la responsabilidad de la ciudadanía es cuidar al policía.

¹⁴⁸ Ibidem, p. 281.

Bibliografía.

Marco jurídico y administrativo.

- Acuerdo Nacional por la Seguridad, la Justicia y la Legalidad.
- Ley de Coordinación Fiscal.
- Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública.
- Ley General que Establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública.
- Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988.
- Plan Nacional de Desarrollo 1989-1995.
- Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000.
- Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018
- Programa Nacional de Seguridad Pública 2014-2018
- Programa Nacional para la Prevención de la Violencia y la Delincuencia, 2016.
- Programa Sectorial de la Defensa Nacional 2013-2018.
- Reglamento del Servicio Profesional de Carrera Policial de Nezahualcóyotl.

Encuestas.

- Censo Nacional de Gobiernos Municipales y Delegaciones 2017.
- Censo Nacional de Gobierno, Seguridad Pública y Sistema Penitenciario Estatales 2017.
- Encuesta Nacional de Seguridad Pública Urbana 2016.
- Encuesta Nacional de Seguridad Pública Urbana 2017.
- Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública, 2011.
- Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública, 2013.
- Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública, 2016.
- Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública, 2017.

Libros.

Acosta Romero, M. (1988). *Compendio de derecho administrativo*. México: Porrúa.

Aguayo, S; Michael Bagley, B. (2002). *En busca de la seguridad perdida. Aproximaciones a la seguridad nacional mexicana*. México: Siglo XXI.

Aguilar Camín, H. (2012). *La modernidad fugitiva*. México: Planeta.

Astorga, L. (2015). *¿Qué querían que hiciera? Inseguridad y delincuencia organizada en el gobierno de Felipe Calderón*. México: Grijalbo

_____ (2016). *El siglo de las drogas. Del Porfiriato al nuevo milenio*. México: De Bolsillo.

Bailey, J. (2014). *Crimen e impunidad. Las trampas de la seguridad en México*. México: Debate.

Bonnin, C. (2004). *Compendio de los principios de Administración*. México: Fondo de Cultura Económica.

Burgoa, I. (2010). *Derecho Constitucional Mexicano*. México: Porrúa.

Caporal, J. (2013). *El cártel de Neza*. México: Debolsillo.

Centro de Derechos Humanos "Miguel Agustín Pro Juárez". (2017). *La ley de seguridad interior y el legado de una década de políticas de seguridad en México contrarias a los derechos humanos*. México: Centro PRODH.

Colectivo de Análisis de la Seguridad con Democracia. (2013). *Atlas de la Seguridad y la Defensa de México 2012*. México: CASEDE.

_____ (2016). *Atlas de la Seguridad y la Defensa de México 2016*. México: CASEDE.

Corte Ibañez, L.; Giménez-Salinas, A. (2010). *Crimen.org*. España: Ariel.

Crespo, J. (2006). *Para entender el Estado*. México: Nostra.

Curzio, L. (2007). *La seguridad nacional en México y la relación con Estados Unidos*. México: Universidad Nacional Autónoma de México, Centro de Investigaciones sobre América del Norte.

Deutsch, K. (1976). *Política y gobierno*. México, Fondo de Cultura Económica.

Fernández Ruiz, J. (2003). *Seguridad pública municipal*. México: Universidad Nacional Autónoma de México.

Foucault, M. (2006). *Seguridad, territorio, población*. México: Fondo de Cultura Económica.

García Luna, G. (2018). *Seguridad con bienestar*. México: Booktique.

Goldstein, H. (2005). *Improving Policing. A problem-Oriented Approach*. USA: University Wisconsin Law.School.

Guerrero, O. (1993). *Política, policy pública y administración pública*. México: Universidad Nacional Autónoma de México.

Hobbes, T. (2002). *Leviatán o la materia, forma y poder de una república eclesiástica y civil*" México: Fondo de Cultura Económica.

Hope, A. (2015). *La mentada estrategia. Dos ensayos y treinta nueve preguntas sobre seguridad, justicia, violencia y delito*. México: Senado de la República.

Jiménez Ornelas, R.; Silva Forne, C. (2015). *Percepción del desempeño de las instituciones de seguridad y justicia. Encuesta Nacional de Seguridad Pública*. México: Universidad Nacional Autónoma de México.

Kersting, W. (2007). *Filosofía política del contractualismo moderno*. México: Plaza & Valdés.

Locke, J. (2000). *Segundo tratado sobre el gobierno civil: un ensayo acerca del verdadero origen, alcance y fin del gobierno civil*. México: Alianza.

- Montesquieu. (1987). *Del espíritu de las leyes*. España: Ténos.
- Muñoz de Alba, M. (2000). El concepto de ciudadano a partir de la Revolución Francesa en *Ciudadanía en Movimiento*. México: Universidad Iberoamericana.
- Orellana Wiarco, O. (2010). *Seguridad Pública. Profesionalización de los policías*. México: Porrúa.
- Permuy, E. (2015). *Las tecnologías de poder de Foucault y el control de migración* (Tesis de Maestría). España: Universidad Complutense de Madrid.
- Policía Federal Preventiva. (1999). *La Policía en México: breve historia de un concepto y de una institución*. México: Policía Federal Preventiva.
- Portillo, E. (2001). Seguridad pública y democracia: hacia la seguridad ciudadana en *El desafío democrático de México: seguridad y estado de derecho*. México: Colegio de México.
- Ramírez Marín, J. (2007). *Seguridad Pública y Constitución*. México: Porrúa.
- Rousseau, J. (2008). *El contrato social*. México: Época.
- Rueda de León, R. (2013). *Perspectiva de coordinación en los tres órdenes de gobierno, en materia de seguridad pública*. México: INACIPE.
- Sabet, D. (2012). *Police Reform in Mexico: Informal politics and the challenge of institutional change*. USA: Stanford University Press.
- Sein, M. (2015). *Leviatán azul: policía y política en la Argentina*. Argentina: Siglo XXI.
- Suarez Garay, M. (2005). *Policías: una averiguación antropológica*. México: ITESO.
- Uvalle, R. (1993). *La teoría de la Razón de Estado y la Administración Pública*. México: Plaza & Valdés.
- Valencia Ramírez, V. (1999). *La seguridad pública como derecho humano*. México: Universidad Nacional Autónoma de México-Instituto de Investigaciones Jurídicas.
- Vega Calles, J. (2008). Seguridad nacional en *¿Seguridad amplia o militarización? Rumbo a una agenda de seguridad nacional para México*. México: Universidad Nacional Autónoma de México.
- Wilson, W. (noviembre, 1980). El estudio de la administración. México: *Revista de Administración Pública*.

Artículos académicos (en línea).

Causa en Común. (2017). *Reporte de resultados del INDEPOL 2017*. México: Causa en Común. Disponible en: <http://causaencomun.org.mx/beta/wp-content/uploads/2018/04/INDEPOL-2017.pdf>

Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública. (2006). *Seguridad Pública*. Disponible en:

Dirección General de Seguridad Pública de Nezahualcóyotl. (2015). *Manual de promotores y promotoras*. México: Secretaría de Gobernación, Disponible en: <http://www.seguridadneza.gob.mx/portal/files/promotor.pdf>

_____ (2015). *Experiencia de la policía vecinal de proximidad*. México: Secretaría de Gobernación. Disponible en: <http://www.seguridadneza.gob.mx/portal/files/experiencia.pdf>

_____ (2017). *Modelo de Seguridad Nezahualcóyotl* [Archivo documental]. Disponible en: <http://www.seguridadneza.gob.mx/portal/files/modelo.pdf>

Fuentes, C. (2011). "Montesquieu: teoría de la distribución social del poder" de *Revista de Ciencia Política*. Disponible en: <http://www.redalyc.org/comocitar.ou?id=32419207003>
http://archivos.diputados.gob.mx/Centros_Estudio/Cesop/Comisiones/7_spublica.htm

Jubb, N. (2012). *Marco Conceptual de la Seguridad Ciudadana con Enfoque de Género y Desarrollo Humano*. México: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. Disponible en: <http://lahas.org/wp-content/uploads/2015/08/Marco-Conceptual-de-la-Seguridad-Ciudadana-con-Enfoque-de-Género-y-Desarrollo-Humano.pdf>

López Portillo, E. (2003). *La policía en México: función política y reforma*. México: INSYDE. Disponible en: <http://pdba.georgetown.edu/Security/citizenssecurity/mexico/evaluaciones/policia.pdf>

Meyer, M. (2014). *Mexico's Police: many reforms, little progress*. United States: The Washington Office on Latin America. Disponible en: https://www.wola.org/sites/default/files/Mexico%27s%20Police_Many%20Reforms%2C%20Little%20Progress.pdf

Palacios Arzate, J.; Sierra Velázquez, J. (2014). "El concepto de seguridad ciudadana: una perspectiva desde los estudios para la paz" en *Seguridad ciudadana: visiones compartidas*. México: Instituto de Administración Pública del Estado de México. Disponible en: <http://iapem.mx/Libros/2014%20163%20Seguridad%20Ciudadana.pdf>

Requena, M. (2008). "El Contrato Social en el pensamiento de Hegel y filósofos contractualistas" de *Revista de Estudios Literarios*. Disponible en: <http://www.ucm.es/info/especulo/numero39/contsoci.html>

USAID. (2015). *Sistematización de la práctica Policía Vecinal de Proximidad: desarrollada por la Dirección General de Seguridad Pública y Tránsito Municipal de Nezahualcóyotl*. México: SEGOB. Disponible en: <http://seguridadneza.gob.mx/portal/files/sistematizacion.pdf>

Wilson, J.; George L. Kelling. (1982), *The police and neighborhood safety: Broken Windows*. USA: The Atlantic Online. Disponible en: <http://www.lantm.lth.se/fileadmin/fastighetsvetenskap/utbildning/Fastighetsvaerderingssystem/BrokenWindowTheory.pdf>

Artículos periodísticos (en línea).

Amparo Casar, M. (15 de noviembre de 2017). *Indicadores de desarrollo Policial*. El Excelsior. Disponible en: <http://www.excelsior.com.mx/opinion/maria-amparo-casar/2017/11/15/1201351>

Dávila, I. (27 de marzo de 2003). *Exigen delegación de la PGR en Neza para atacar al narco*. La Jornada. Disponible en: <http://www.jornada.unam.mx/2003/03/27/043n1est.php?printver=1>

Flores, R. (16 de mayo de 2018). *Policías de Neza atienden denuncias en cinco minutos*. El Excélsior. Disponible en: <http://www.excelsior.com.mx/comunidad/policias-de-neza-atienden-denuncias-en-cinco-minutos/1239379>

León, A.; Chimal, A. (20 de octubre 2014). *Acusa mando que MP liberó a agentes*. El Reforma. Disponible en: <https://www.reforma.com/aplicacioneslibre/articulo/default.aspx?id=371121&md5=c869123fcec3768550cc90a9a37658cf&ta=0dfdbac11765226904c16cb9ad1b2efe>

Pérez, I. (20 de febrero de 2013). *Extorsión en Neza, a cargo de policías e imitadores*. El Universal. Disponible en: <http://archivo.eluniversal.com.mx/notas/904212.html>

Ramírez, D. (23 de mayo de 2016). *Signan Mando Único 118 municipios de Edomex; 7 se rehúsan*. El Excelsior. Disponible en: <http://www.excelsior.com.mx/comunidad/2016/05/23/1094406>

Ramón, R. (10 de septiembre de 2016). *Opera de nuevo en Neza Base de operación mixtas*. La Jornada. Disponible en: <http://www.jornada.com.mx/2016/09/10/politica/015n2pol>

Redacción. (09 de octubre de 2015). *Gobiernos de EU y México entregar reconocimiento a la policía municipal de Nezahualcóyotl*. Portal de Noticias Red-Acción. Disponible en: <http://www.red-accion.mx/2015/10/gobiernos-de-eu-y-mexico-entregan.html>

Redacción. (10 de noviembre de 2015). *Fundación española entregó reconocimiento a la policía de Neza*. Portal de Reporteros en Movimiento. Disponible en: <https://reporterosenmovimiento.wordpress.com/2015/11/10/fundacion-espanola-entrego-reconocimiento-a-la-policia-de-neza-bajo-en-63-los-delitos/>

Reyna, V. (17 de septiembre de 2016). *Contra narco, 50% de milicia; actuaron más de 133 mil activos entre 2015 y 2016*. El Excélsior. Disponible en: <http://www.excelsior.com.mx/nacional/2016/09/17/1117381>

Velasco, M. (02 de diciembre de 2015). *Policía de Neza recibe galardón "Gobierno y Gestión local 2015"*. El Excélsior. Disponible en: <http://www.excelsior.com.mx/comunidad/2015/12/02/1061011>

Anexos

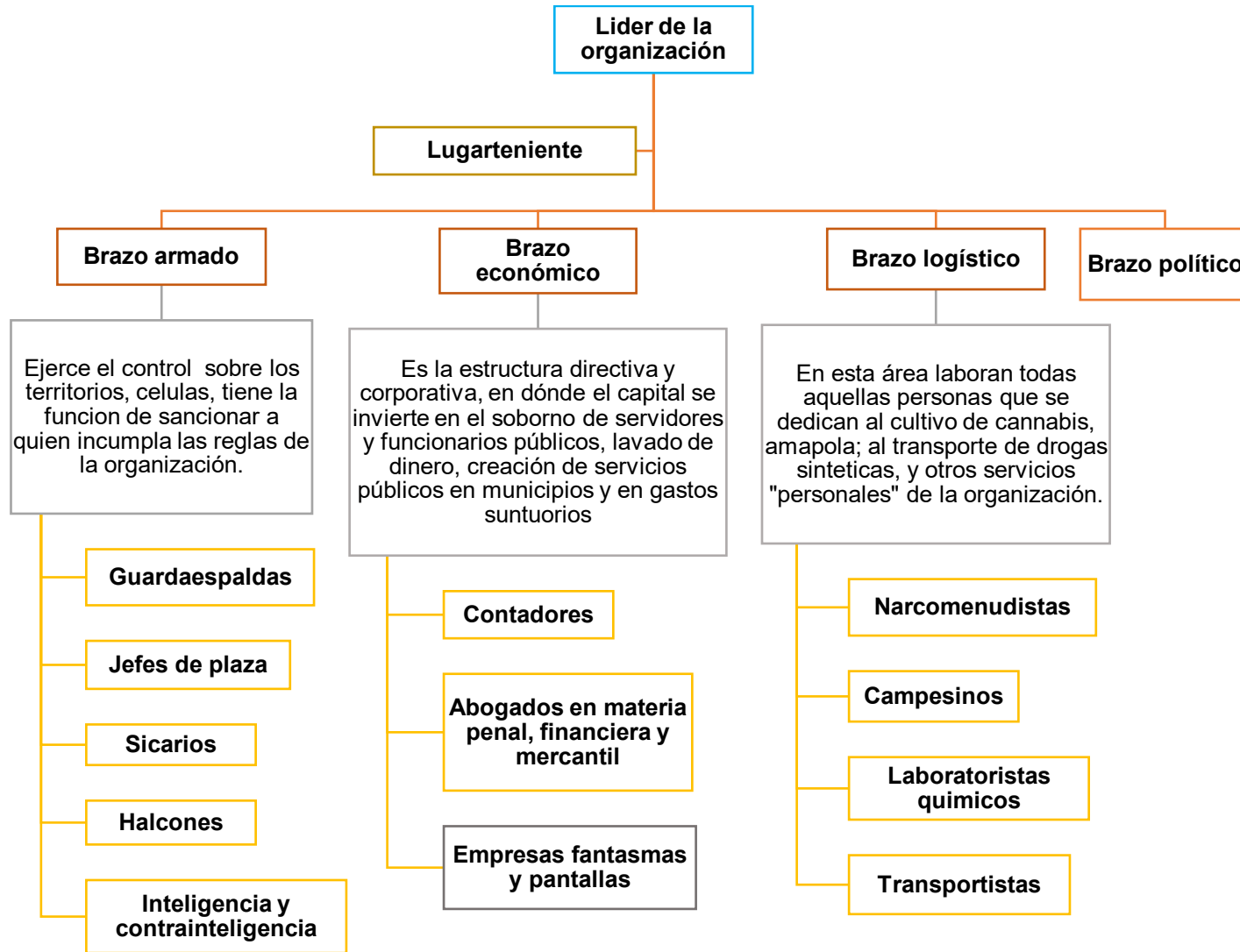
Anexo 2.1. Listado de carteles del crimen organizado y células delictivas.

Organización	No.	CÓDIGO/CI/CI/VA	Estado
Pacífico	1	Gente Nueva	Chihuahua y Sinaloa
	2	Los Cabrera	Durango y Chihuahua
	3	Cártel del Poniente y/o de La Laguna y/o Los Bardales	Durango y Coahuila
	4	El Aquiles	Baja California
	5	El Tigre	Baja California
	6	Del 28	Baja California Sur
	7	Los Artistas Asesinos (AA) (Pandilla)	Chihuahua
	8	Los Mexicles (Pandilla)	Chihuahua
	9	Los Salazar	Sonora
	10	Los Memos	Sonora
Arellano Félix	11	El Chan	Baja California
	12	El Jorquera	Baja California
	13	El Kielo	Baja California
La Familia Michoacana	14	Guerrero (s) Unido (s) y/o La Nueva Empresa (Grupo Desertor)	Morelos, Guerrero y Estado de México
	15	La Empresa	Estado de México y Morelos
Carrillo Fuentes	16	La Línea	Chihuahua
	17	Los Aztecas (Pandilla)	Chihuahua
Beltrán Leyva	18	Los Mazaltecós	Sinaloa y B.C.S.
	19	El 2 mil — El Panchillo y/o El Panchillo Huevos y/o El dos mil y/o El 2000—	Sonora
	20	Los Granados	Guerrero —Región de Tierra Caliente—
	21	Los Rojos	Guerrero —Región Norte y Centro— y Morelos
	22	La Oficina	Aguascalientes y BCS
	23	Los Ardillos	Guerrero —Región Montaña y Centro—
	24	Cártel Independiente de Acapulco (CIDA)	Guerrero
Los Zetas	25	Grupo Operativo Los Zetas	Tamaulipas
	26	Grupo Operativo Zetas	Tamaulipas
	27	Fuerzas Especiales Zetas	Tamaulipas
Cártel del Golfo	28	Metros	Tamaulipas (Reynosa)
	29	Rojos	Tamaulipas (Matamoros)
	30	Grupo Dragones	Tamaulipas (Tampico)
	31	Los Fresitas	Tamaulipas
	32	Ciclones	Tamaulipas
	33	Los Pelones	Quintana Roo (Benito Juárez —Cancún—)
	34	Talibanes	Quintana Roo (Benito Juárez —Cancún—)

Anexo 2.1. Listado de carteles del crimen organizado y células delictivas.

Los Caballeros Templarios	35	Célula de Los Tena, liderada por Fernando Cruz Mendoza (a) El Tena.	Michoacán (Aquila, Coahuayana y Coalcomán de Vázquez Palleares)
	36	Célula liderada por Homero González Rodríguez y/o Gonzalo González (a) El Gallo	Michoacán (Tumbiscatio y Apatzingán)
Cártel Jalisco Nueva Generación	37	No se identifican grupos, células o pandillas vinculadas a la organización	Jalisco, Colima, Michoacán, Guanajuato, Nayarit, Guerrero, Morelos y Veracruz.

Anexo 3.1 Organigrama del crimen organizado.



Anexo 4.1 Curso de formación inicial de la policía de Nezahualcóyotl.

Módulo	Materias/ Temas
<p>Módulo 1. Defensa Policial. Objetivo: Los cadetes adquirirán el conocimiento de las técnicas y tácticas aplicables para un correcto control y detención, mediante el uso legítimo de la fuerza y conforme a los principios de legalidad, objetividad, eficiencia, profesionalismo, honradez y respeto a los derechos humanos.</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. Defensa policial 2. Uso legítimo de la fuerza 3. Técnicas de defensa policial
<p>Módulo 2. Acondicionamiento físico. Objetivo: El alumno conocerá las bases del acondicionamiento físico e identificará los beneficios que éste proporciona en los aspectos físico-corporales y psicológicos, fisiológicos, lo que permite el óptimo desarrollo en su función policial en base a su conducta y condición física.</p>	<ol style="list-style-type: none"> 4. Acondicionamiento físico.
<p>Módulo 3. Legalidad. Objetivo: El elemento comprenderá los conceptos aplicados en la cartilla de derechos, el origen y desarrollo del sistema acusatorio adversarial, así como los requisitos de la flagrancia, el fundamento jurídico de la entrevista y de la protección del lugar de los hechos.</p>	<ol style="list-style-type: none"> 5. Seguridad pública 6. Marco legal de la función policial (responsabilidad de los servidores públicos) 7. Detención y puesta a disposición de indiciados 8. Los derechos humanos y el uso legítimo de la fuerza 9. La función del policía en el sistema penal acusatorio. 10. Estructura del proceso penal acusatorio 11. Implementación de la cadena de custodia
<p>Módulo 4. Intervención policial. Objetivo: Los cadetes aprenderán las funciones del policía preventivo, conocerán las formas de intervenir en las diferentes situaciones que día a día se le presenten, resolviendo con inteligencia y eficacia los eventos que en el desempeño de sus funciones se vea involucrado dentro y fuera de su servicio.</p>	<ol style="list-style-type: none"> 12. Intervención policial 13. Comandos verbales 14. Entrevista 15. Revisión corporal 16. Técnicas de control 17. Detención 18. Conducción y traslados 19. Uso legítimo de la fuerza 20. Dispositivos de restricción temporal de movimiento 21. Uso de bastón R-24
<p>Módulo 5. Armamento y tiro Objetivo: Los cadetes conocerán y aplicarán correctamente las medidas de seguridad operativa necesarias para proteger su integridad física y la de los demás, dentro del desempeño de sus funciones.</p>	<ol style="list-style-type: none"> 22. Historia del armamento 23. Marco legal 24. Clasificación de las armas de fuego y su funcionamiento. 25. Armas de fuego 26. Fusiles de uso semi-automático 27. Mantenimiento de las armas 28. Fallas más comunes en el uso de las armas y soluciones

<p>Módulo 6. Policía Vecinal de Proximidad Objetivo: El cadete conocerá el modelo de la policía vecinal de proximidad y tendrá las herramientas necesarias para orientar a la comunidad a través de la prevención del delito, en cuestiones de Seguridad Pública, así mismo fomentar la acción en equipo interactuando con los habitantes para la solución de problemas de seguridad y convivencia ciudadana.</p>	<p>29. Implementación de la policía vecinal de proximidad 30. Estrategias de operación y funciones de los elementos de la policía vecinal de proximidad 31. Acciones de la policía vecinal de proximidad 32. Georreferenciación del índice delictivo 33. Plan cuadradas solidarias</p>
<p>Módulo 7. Informe policial homologado. Objetivo: El alumno tendrá los conocimientos para llenar el formato de los hechos relevantes que tuvo conocimiento con motivo de su servicio generando así una base de datos estructurada a nivel nacional con la cual se permite la consulta de información para una toma de decisiones.</p>	<p>34. Informe policial homologado 35. Plataforma México</p>
<p>Módulo 8. Comunicación policial. Objetivo: Alcanzar el desarrollo integral y equitativo del académico dentro del campo laboral y social, esto por medio de una comunicación asertiva, considerando sus características, efectos y funciones en las distintas esferas de la actividad y niveles de asociación humana.</p>	<p>36. Comunicación 37. Medios de comunicación 38. Comunicación no verbal 39. Comunicación oral 40. Comunicación escrita</p>
<p>Módulo 9. Objetivo: Alcanzar el desarrollo integral y equitativo del académico dentro del campo laboral y social, esto por medio de una comunicación asertiva, considerando sus características, efectos y funciones en las distintas esferas de la actividad y niveles de asociación humana</p>	<p>41. Teoría del desarrollo humano 42. Personalidad 43. Relaciones humanas 44. Pilares de la autoestima 45. Autorrealización 46. La policía y yo 47. Armonía y equilibrio personal.</p>
<p>Módulo 10. Prevención del delito. Objetivo: El alumno conocerá las bases y principios de la prevención del delito. Tendrán la capacidad para identificar la violencia familiar, los factores que la generan y aplicará la perspectiva de género en su función policial.</p>	<p>48. Prevención del delito 49. Prevención de la violencia 50. Violencia de género.</p>
<p>Módulo 11. Protección civil. Objetivo: El alumno aplicará acciones que orienten en caso de emergencia a la comunidad para resguardar su integridad física, el bien inmueble ante la eventualidad de un desastre provocado por fenómenos naturales o humanos</p>	<p>51. Protección civil 52. Primeros auxilios 53. Tipos de lesiones y su tratamiento de primer contacto 54. Atención al parto en vía pública.</p>
<p>Módulo 12. Inteligencia policial Objetivo: El alumno podrá recabar y procesar la información relativa a los hechos delictivos; para desarrollar esquemas de análisis, mecanismos de seguimiento a delitos y diseño de estrategias que permitan desarticular organizaciones del crimen y/o disminuir la delincuencia.</p>	<p>55. Introducción a la investigación policial. 56. La producción de inteligencia policial</p>

<p>Módulo 13. Geografía municipal. Objetivo: El alumno identificará la composición geográfica del municipio de Nezahualcóyotl, así como aspectos histórico-culturales que conforman la sociedad, de igual manera identificará la división de zonas, sectores y cuadrante</p>	<p>57. Geografía. 58. Geografía municipal 59. Vías de comunicación del municipio 60. Georreferenciación</p>
<p>Módulo 14. Taller de literatura y redacción. Objetivo: El alumno desarrollará habilidades de lectura y redacción de acuerdo a una situación o intención comunicativa dentro de su función policial, de acuerdo a su contexto actual.</p>	<p>61. Introducción a la lectura y redacción 62. Lectura</p>
<p>Módulo 15. Orden cerrado Objetivo: El alumno adquirirá conocimientos necesarios para desarrollar la instrucción militar en el ámbito policial, ejecutando diversos movimientos tanto a pie firme como sobre marcha lo que permitirá ejercer su actividad con observancia de principios de disciplina, honor, sacrificio y lealtad.</p>	<p>63. Deber y disciplina 64. Orden cerrado 65. Instrucción individual del policia.</p>
<p>Módulo 16. Radiocomunicación. Objetivo: El cadete obtendrá los conocimientos necesarios del sistema de comunicación para que a su vez los trasmitan al personal que lo necesite operar los equipos terminales y adquirirá una visión general de cómo se maneja la red nacional de radiocomunicaciones</p>	<p>66. Generalidad de la comunicación 67. Conceptos de radiocomunicación 68. Estructura de código de claves.</p>