



UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DEL  
ESTADO DE MORELOS



**UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DEL ESTADO DE MORELOS**

**FACULTAD DE DERECHO Y CIENCIAS SOCIALES**

**DIVISIÓN DE ESTUDIOS SUPERIORES DE POSGRADO**

**TESIS**

**TECNOLOGÍAS DIGITALES APLICADAS A LA EFICACIA  
DE LAS INSTITUCIONES DE SEGURIDAD PÚBLICA**

**PARA OBTENER EL GRADO ACADÉMICO DE:  
DOCTORADO EN DERECHO Y GLOBALIZACIÓN**

**QUE PRESENTA:**

**MTRO. MIGUEL ÁNGEL JUÁREZ MERINO**

**DIRECTORA:**

**DRA. DANIELA FRANCISCA CERVA CERNA**

**INVESTIGADORA DE TIEMPO COMPLETO**



**CONACYT**  
*Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología*

## Contenido

<b>Contenido</b> .....	2
INTRODUCCIÓN .....	5

### **CAPÍTULO PRIMERO**

#### **DIAGNÓSTICO DE LAS INSTITUCIONES DE SEGURIDAD PÚBLICA**

1.1	ACERCAMIENTO A LA PROBLEMÁTICA DE SEGURIDAD PÚBLICA EN MÉXICO.....	9
1.2	GLOBALIZACIÓN, EL DEBATE SOCIOLOGICO SOBRE EL RIESGO Y LA SEGURIDAD PÚBLICA..	11
1.2.1	EL DERECHO COMO INSTRUMENTO SUSCEPTIBLE DE CONTROLAR EL RIESGO .....	13
1.2.2	VULNERABILIDAD SOCIAL.....	15
1.2.3	EL RIESGO Y LA SEGURIDAD PÚBLICA EN MÉXICO .....	17
1.2.4	EL IMPACTO DE LA GLOBALIZACIÓN EN LA SEGURIDAD PÚBLICA EN MÉXICO .....	19
1.3	LA CRISIS DE SEGURIDAD EN MÉXICO A INICIOS DEL SIGLO XXI .....	22
1.3.1	ENTORNO INSTITUCIONAL .....	25
1.3.2	OBJETIVOS PLANTEADOS .....	28
1.3.3	INSTRUMENTOS DE MEDICIÓN ADMINISTRATIVA APLICADOS .....	30
1.4	LA ESTRATEGIA DE SEGURIDAD DE 2006 A 2012 .....	32
1.5	ANÁLISIS CRÍTICO AL PLAN NACIONAL DE PAZ Y SEGURIDAD 2018-2024 .....	34
1.6	EVOLUCIÓN DEL MARCO JURÍDICO SOBRE SEGURIDAD PÚBLICA .....	39
1.7	ANÁLISIS AL MARCO JURÍDICO ACTUAL.....	46
1.8	LA EFICACIA DE LA GESTIÓN POLICIAL Y SUS INDICADORES DE MEDICIÓN.....	52
1.9	MODELO NACIONAL DE POLICÍA EN MÉXICO .....	59
1.9.1	LA GUARDIA NACIONAL .....	65
1.9.2	EL FORTALECIMIENTO DE LA POLICÍA LOCAL COMO UNA ESTRATEGIA EFICAZ .....	71
1.10	DEFICIENCIAS EN EL MODELO DE SEGURIDAD PÚBLICA ACTUAL.....	78

### **CAPÍTULO SEGUNDO**

#### **TECNOLOGÍAS APLICADAS A LA GESTIÓN ORGANIZACIONAL EN MATERIA DE SEGURIDAD PÚBLICA**

2.1	EL PROCESO ADMINISTRATIVO .....	84
2.1.1	FASE DE PLANEACIÓN .....	86
2.1.2	FASE DE ORGANIZACIÓN .....	89
2.1.3	FASE DE DIRECCIÓN.....	92
2.1.4	FASE DE CONTROL.....	94
2.2	PLANEACIÓN ESTRATÉGICA.....	97
2.2.1	MISIÓN .....	98

2.2.2	VISIÓN .....	100
2.2.3	VALORES .....	100
2.2.4	PLANES DE ACCIÓN .....	101
2.3	LA GESTIÓN DE LA CALIDAD EN INSTITUCIONES DE SEGURIDAD PÚBLICA .....	102
2.3.1	ANTECEDENTES Y DIAGNÓSTICO .....	104
2.3.2	EL <i>NEW PUBLIC MANAGEMENT</i> COMO MODELO GERENCIAL .....	109
2.3.3	GESTIÓN DE LA CALIDAD .....	112
2.3.4	NUEVAS TECNOLOGÍAS APLICADAS .....	115
2.4	SOFTWARE PARA LA GESTIÓN DE LA CALIDAD EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA.....	117
2.4.1	ANTECEDENTES .....	118
2.4.2	BALANCED SCORECARD.....	123
2.3.2.1	El primer concepto .....	129
2.3.2.2	El segundo concepto .....	130
2.3.2.3	El tercer concepto .....	130
2.3.2.4	El cuarto concepto.....	131
2.3.2.5	El quinto concepto .....	132
2.5	PRINCIPALES SOFTWARES BASADOS EN BALANCED SCORECARD .....	133
2.5.1	SUITE VISIÓN EMPRESARIAL.....	135
2.6	LA NORMA ISO 9001:2015 .....	139
2.7	MODELO DE GERENCIA PÚBLICA ACTIVA.....	142

### **CAPÍTULO TERCERO**

#### **TECNOLOGÍAS DE GESTIÓN EN INSTITUCIONES DE SEGURIDAD PÚBLICA A NIVEL INTERNACIONAL**

3.1	EL PENSAMIENTO SOBRE SEGURIDAD EN EL CONTEXTO DE LA GLOBALIZACIÓN .....	149
3.2	SEGURIDAD PÚBLICA EN AMÉRICA LATINA .....	156
3.3	ESTRATEGIA NACIONAL DE SEGURIDAD DE ESTADOS UNIDOS DE AMÉRICA.....	161
3.3.1	LA POLICÍA DE NUEVA YORK.....	166
3.3.2	SISTEMA COMPSTAT .....	173
3.4	CARABINEROS DE CHILE .....	175
3.4.1	PLAN NACIONAL DE SEGURIDAD PÚBLICA.....	179
3.4.2	SISTEMA TÁCTICO DE OPERACIÓN POLICIAL STOP .....	185
3.4.3	MARCO LEGAL .....	188
3.5	POLICÍA NACIONAL DE COLOMBIA.....	193
3.5.1	PLAN ESTRATÉGICO INSTITUCIONAL 2019-2022.....	195

3.5.2	MANUAL DEL SISTEMA DE GESTIÓN INTEGRAL DE LA POLICÍA NACIONAL .....	198
3.5.3	INFORME DE GESTIÓN 2019.....	200

#### **CAPÍTULO CUARTO**

#### **INNOVACIÓN EN LA GESTIÓN ORGANIZACIONAL DE LA SEGURIDAD PÚBLICA EN MÉXICO**

4.1	GOBERNANZA, GOBERNABILIDAD Y SEGURIDAD PÚBLICA.....	205
4.2	ESTRATEGIA DIGITAL NACIONAL .....	211
4.3	TECNOLOGÍAS WEB EN LA SEGURIDAD PÚBLICA.....	218
4.4	CONSIDERACIONES ESENCIALES PARA EL DISEÑO DE UN PLAN INSTITUCIONAL DE DESARROLLO .....	224
4.4.1	ELEMENTOS BÁSICOS .....	226
4.5	LA COORDINACIÓN EN MATERIA DE SEGURIDAD PÚBLICA .....	230
4.6	LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA.....	234
4.7	LA JUSTICIA ALTERNATIVA Y EL DERECHO COLABORATIVO COMO PRINCIPIOS EN LA CONSTRUCCIÓN DE UNA ESTRATEGIA DE SEGURIDAD PÚBLICA.....	237
4.8	EL FACTOR HUMANO PARA LA CONSTRUCCIÓN DE CONFIANZA EN LAS INSTITUCIONES POLICIALES .....	240
4.9	TECNOLOGÍAS DIGITALES APLICADAS A LA EFICACIA DE LAS INSTITUCIONES DE SEGURIDAD PÚBLICA.....	242
	CONCLUSIONES .....	247
	PROPUESTAS .....	252
	FUENTES DE CONSULTA .....	256

# **TECNOLOGÍAS DIGITALES APLICADAS A LA EFICACIA DE LAS INSTITUCIONES DE SEGURIDAD PÚBLICA**

## **INTRODUCCIÓN**

El presente trabajo de investigación aborda la compleja problemática de la seguridad pública en México, con un enfoque transdisciplinar, desde una esfera jurídica, administrativa y de gestión organizacional; para ello, revisa los temas fundamentales relacionados con la aplicación de tecnologías de la información como herramientas que permiten en el aumento de la eficacia de una institución.

Se investiga la problemática de la seguridad pública en México desde una perspectiva de gestión administrativa. Esto implica el descubrir cuál es la relación que existe entre la aplicación de tecnologías de la información y el aumento en la eficacia institucional; asimismo, se busca indagar sobre las condiciones necesarias para que la adopción de dichas tecnologías tenga los resultados esperados a partir del diseño de un marco jurídico sólido que transforme a la institución pública en materia de innovación tecnológica y gestión organizacional.

Para lograr este propósito, el presente trabajo sigue una ruta metodológica basada en los métodos analítico, sintético, histórico, genético y jurídico a fin de procesar la información recabada con las técnicas documentales y estadísticas, seguidas a lo largo del proceso de esta investigación.

En este sentido, en el capítulo inicial, se hace un diagnóstico sobre las condiciones actuales de la seguridad pública; en primer término, desde una perspectiva de la globalización, el riesgo, la vulnerabilidad y el vínculo con el derecho como instrumento capaz de regular tales condiciones. Posteriormente, el análisis se dirige hacia la situación que permea en el país desde inicios del siglo XXI y hasta la fecha, para dar paso a las nuevas tendencias sobre la gestión institucional en materia de seguridad. El capítulo finaliza, con un llamado a la justicia alternativa y el derecho colaborativo, como dos de los ejes principales en la construcción de la cultura de la paz.

Dentro del capítulo segundo, se abordan los principios de las ciencias administrativas que resultan aplicables al sector público. En este sentido, se busca profundizar en las diferentes fases del proceso administrativo, así como en la planeación estratégica, a fin de descubrir cómo pueden ser adaptados a la realidad de las instituciones públicas y en qué condiciones jurídicas. Posterior a ello, se hace un repaso a los principales programas informáticos para la gestión de la calidad y administrativa y se pone un énfasis especial en aquellos que ya han tenido un notorio avance en aumento de la eficacia.

En el capítulo tercero, se realiza un estado del arte detallado sobre las tecnologías digitales más recientes que están teniendo éxito a nivel internacional, desde la perspectiva del aumento en su eficacia, el grado de confiabilidad de su ciudadanía y la disminución de los índices de criminalidad en la región. De esta forma, se abordan a tres principales cuerpos de policía; el Departamento de Policía de Nueva York, Carabineros de Chile y la Policía Nacional de Colombia. Con base en sus experiencias, se busca comprender cómo pueden trasladarse los avances obtenidos en dicho contexto y aplicarlos a la situación actual en México.

En función de los antecedentes antes descritos, en el capítulo cuarto, se analizará el Modelo Nacional de Policía de la presente administración pública, se estiman los elementos centrales de la Guardia Nacional de México y se concreta la necesidad del fortalecimiento de las policías locales como base para una construcción de la seguridad pública orientada a la ciudadanía y con un énfasis en la importancia de la gestión y el uso de tecnologías para tal fin. En adición a esto, se establecen los parámetros sobre las tecnologías digitales más recientes, derivadas de la cuarta revolución industrial e identificadas como web 2.0, que son útiles para las tareas de gestión policial. Para probar su utilidad, se analiza a la Policía Nacional de España y se hacen las estimaciones conducentes sobre su aplicabilidad en México.

Con todo este desarrollo, se logra establecer una serie de conclusiones acordes con los objetivos de la investigación y se realizan las propuestas lógico-jurídicas, basadas en el derecho y la propia norma, como el elemento central de las vías de solución encontradas para ser un elemento más en el complejo entramado que representa la seguridad pública en México.

De esta forma, se estará en la posibilidad de hacer las aportaciones necesarias en el campo de la ciencia jurídica y la administración pública, desde una perspectiva primordialmente normativa, que fortalezca el marco legal existente en el país en materia de seguridad pública y que ofrezca los fundamentos necesarios que contribuyan al desarrollo de instituciones policiales de calidad.

# CAPÍTULO PRIMERO

## **DIAGNÓSTICO DE LAS INSTITUCIONES DE SEGURIDAD PÚBLICA**



## 1.1 ACERCAMIENTO A LA PROBLEMÁTICA DE SEGURIDAD PÚBLICA EN MÉXICO

En nuestro país, desde hace muchos años, el tema de seguridad pública ha sido una de las tareas pendientes de resolver por parte del Estado mexicano. De hecho, en fechas recientes, el pulso de la realidad nos deja ver que dicha problemática, lejos de estar siendo atendida de manera eficaz, está tomando dimensiones históricas nunca vistas; la violencia y la criminalidad se han desbordado hasta rebasar la capacidad del gobierno de imponer el imperio de la ley y devolver la paz a los ciudadanos.

En respuesta a esta problemática, las estrategias de seguridad han planteado diferentes enfoques orientados a cómo reducir la violencia y atacar a las bandas criminales. Desde el combate frontal planteado por Felipe Calderón, hasta la idea de atender las causas que dan origen al crimen, enunciada por López Obrador; resulta claro que hasta el momento los sucesivos planes no han logrado reducir la incidencia delictiva en el país.

Por esta razón, es necesario preguntarse ¿cuáles son los elementos necesarios que hace falta integrar a un plan de seguridad efectivo? Y, además, ¿en qué condiciones pueden adaptarse las experiencias internacionales de éxito en materia de seguridad, a la realidad mexicana?

Para encontrar una respuesta adecuada a las interrogantes antes planteadas, es necesario iniciar el análisis desde un punto de vista socio jurídico, con el fin de encontrar la génesis del problema. Sumado a esto, debe considerarse el contexto de la globalización con el fin de establecer un parámetro desde el cual trazar la posible ruta de salida respecto de la alarmante crisis de seguridad que ya se ha citado.

En este sentido, María Cristina Rosas nos dice que: “[...] *la delincuencia en México no puede atribuirse a un solo fenómeno y, en consecuencia, su disminución tampoco puede garantizarse a través de una política unidireccional*”.<sup>1</sup>

Por tanto, se vuelve imperante evaluar las estrategias y planes de seguridad más recientes, con el fin de conocer las áreas de oportunidad que éstos han evidenciado. Pero no sólo esto, sino que también será menester abordar la parte institucional de esta materia, pues es, ante

---

<sup>1</sup> Rosas, María Cristina, *Las instituciones de seguridad pública frente a la delincuencia en México: Retrovisión y perspectivas*, En Dammert, Lucía et al, *El nuevo modelo de policía en México*, CIES, México, 2012, p. 42.

todo, dicho elemento el que termina por ejecutar todo lo planeado; por ende, tanto el elemento humano, como los recursos materiales y presupuestales con los que una institución de seguridad pública se maneja en México, son los cimientos de la presente investigación.

Sobre esta idea, es necesario puntualizar que las herramientas tecnológicas, sobre todo aquellas que tienen que ver con la gestión administrativa e institucional, son uno de los elementos que pueden observarse, a priori, como idóneos para el manejo de los entes públicos encargados de la seguridad. Se busca con ello, comprender qué tecnologías de gestión son necesarias para la modernización de las instituciones policiales en México y cómo pueden éstas contribuir a la mejora de la eficiencia, eficacia y efectividad.

De esta manera, la presente investigación tiene un énfasis central sobre la relación existente entre la adopción de tecnologías digitales en el sector público y la mejora en los servicios que el gobierno presta a sus ciudadanos, dirigido específicamente al tema de la seguridad pública, en donde, por cierto, existe la evidencia suficiente que lleva a argumentar que la innovación en la gestión policial es una necesidad imperante en las instituciones de seguridad pública modernas.

En alusión a lo anterior, Lucía Dammert y Mark Ungar nos señalan que:

*“La modernización del Estado llega a la policía y encuentra antiguos sistemas de gestión, descoordinados e, incluso, incomunicables. Todo esto favorece al desconcierto, al desconocimiento de las efectivas necesidades institucionales y al desarrollo de posibles hechos de corrupción. Se requieren desde sistemas de seguimiento presupuestario, hasta indicadores de resultado en la actividad policial para avanzar en una mirada profesional del accionar policial en la región”.*<sup>2</sup>

Finalmente, hay que destacar el hecho de que, los resultados de este debate, no buscan ser la última respuesta a una interrogante tan compleja como lo es la problemática de seguridad pública que padece México, sino que, por el contrario, busca ser un aporte más en el amplio universo de aportaciones académicas y jurídicas, que tienen como objetivo lograr un cambio

---

<sup>2</sup> Dammert, Lucía y Ungar, Mark, *La necesidad de un Nuevo Modelo Policial en México*, En *Op. cit.*, Dammert et al, 2012, pp. 74-75.

verdadero y profundo en la cultura institucional del Estado mexicano, la cual demanda una genuina transformación desde lo más profundo de sus fundamentos, para alcanzar la meta de un buen gobierno, que en este caso es, salvaguardar los derechos de las personas y regresar la paz social a sus ciudadanos.

## **1.2 GLOBALIZACIÓN, EL DEBATE SOCIOLOGICO SOBRE EL RIESGO Y LA SEGURIDAD PÚBLICA**

Con el auge de la globalización, diversos expertos han postulado una serie de teorías que han aportado una visión integral de los efectos que la cada vez más creciente sociedad global está dejando a su paso. Si bien es cierto que la historia ha demostrado que las relaciones entre grupos sociales de diferentes culturas es un evento que ha ocurrido desde hace tiempo, resulta evidente que, al día de hoy, las relaciones internacionales han llegado a una interdependencia tal, que pareciera irreversible el hecho de que la globalización está presente en campos nunca antes vistos.

Kaplan nos menciona al respecto que: *“La palabra y los temas penetran e impregnan la opinión pública, pasan a formar parte significativa del debate ideológico y de las decisiones y estrategias políticas”*.<sup>3</sup> A partir de este punto, es conveniente puntualizar que las políticas públicas de los Estados modernos tienen un sustento ideológico cuyo punto de partida es la globalización. Las decisiones que hoy en día se toman y la construcción del derecho mismo, son una expresión misma del mundo globalizado, de las fuerzas externas que permean en la comunidad local.

De acuerdo con Ianni: *“La sociedad global comprende una totalidad más amplia en movimiento, absorbiendo necesariamente a la sociedad nacional y al Estado – nación, así como al individuo y a la ciudadanía, a la cultura, a la religión, al idioma y al dialecto”*.<sup>4</sup>

Una de las consecuencias principales que este proceso está teniendo, es lo referente al tema del riesgo, un concepto que, como diría Giddens; *“es inseparable de las ideas de*

---

<sup>3</sup> Kaplan, Marcos, *Estado y globalización*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, 2008, p. 13.

<sup>4</sup> Ianni, Octavio, “Las ciencias sociales y la sociedad global”, *Perfiles Educativos*, núm. 71, enero-marzo, 1996, p. 6.

*probabilidad e incertidumbre*".<sup>5</sup> Bajo esta perspectiva, resulta evidente observar que el riesgo es el resultado de una sociedad más analítica y reflexiva, que observa hacia futuro y prevé las posibles consecuencias de sus actos; requiere entonces de un estudio activo de los probables resultados a alcanzar que devienen de la incertidumbre. Por tanto, el elemento del riesgo es una característica propia de la civilización industrial moderna.

En palabras de Beck: "[...] *somos testigos (sujeto y objeto) de una fractura dentro de la modernidad, la cual se desprende de los contornos de la sociedad industrial clásica y acuña una nueva figura, a la que aquí llamamos sociedad industrial del riesgo*".<sup>6</sup> Para el autor, nos encontramos en una nueva realidad social, como producto de la globalización, en la que el Estado-nación va perdiendo protagonismo para dar entrada a grupos de poder transnacionales, los cuales son capaces de imponerse a la política local y establecer sus propias reglas.<sup>7</sup>

Bajo este contexto, en la sociedad del riesgo, que forma parte integral de la segunda modernidad, permea la idea de que lo importante ya no es el reparto de la riqueza o el control que el Estado puede ejercer sobre su sociedad, sino que trasciende ambas ideas y se posiciona como un concepto en donde lo importante es el reparto del riesgo, o bien, en cómo los grupos de poder distribuyen los efectos nocivos que son inherentes a la sobreabundancia y la generación de riqueza, y se trasladan a grupos sociales débiles o países subdesarrollados, dejando con ello, una frontera entre los ganadores de la globalización y los perdedores; los que producen la contaminación y los que respiran dicha contaminación.<sup>8</sup>

Dentro de la segunda modernidad, el riesgo se posiciona como una amenaza global, que provoca desestabilidad social y peligros inherentes al desorden. Ante la generación de superpotencias y sectores privilegiados, la brecha de desigualdad se abre todavía más,

---

<sup>5</sup> Giddens, Anthony, *Un mundo desbocado. Los efectos de la globalización en nuestras vidas*, Taurus, México, 2007, p. 12.

<sup>6</sup> Beck, Ulrich, "*La sociedad industrial del riesgo. Hacia una nueva modernidad*", Paidós, España, 1998, p.16

<sup>7</sup> De dichos grupos de poder, destacan para Beck las empresas transnacionales, pues, ante todo, el autor ve en la globalización económica, el efecto más impactante hacia lo que denomina él la sociedad del riesgo; donde los intereses de los grandes empresarios y los mercados internacionales son los verdaderos causantes de los efectos secundarios nocivos que la globalización va dejando a su paso.

<sup>8</sup> No obstante, la claridad entre ganadores y perdedores de la globalización, Beck acierta al hablar del efecto *bumerang*, donde aún los países ricos son afectados por las consecuencias de la generación de riqueza y la sobreabundancia en un mundo donde se privilegia la rentabilidad y productividad de los mercados globales, por sobre la estabilidad social y el equilibrio ecológico.

dejando a su paso mayor pobreza, hambre, terrorismo, inseguridad, etc., todo ello a una escala global y capaz incluso de amenazar la vida en la tierra.

Ante este panorama, los grupos de poder logran materializar el riesgo y convertirlo en una ganancia económica. El *big business*, donde se comercializa con la idea de seguridad a partir de promesas, tales como aislar, a cambio de un precio en dinero, a un individuo de las amenazas actuales. A raíz de una globalización con riesgos imperceptibles, indiscriminados, irreversibles e incuantificables, la confianza se puede recuperar a partir de la idea de una estabilidad proveniente de los grupos capaces de ofrecerla.

Aunado a esto, los modelos de gestión policial han tenido un efecto globalizador en dos sentidos; por un lado, desde la adopción de principios de gestión administrativa aplicados al sector empresarial y la iniciativa privada que han sido trasladados hacia la esfera pública y las instituciones de seguridad pública y, por el otro lado, el hecho de que la tendencia se ha posicionado en el plano internacional como un elemento fundamental de la administración pública moderna, la gobernanza y gobernabilidad, bajo una óptica de satisfacción del ciudadano y calidad en el servicio.

Ahora bien, como se verá a continuación, el instrumento ideal para regular este tipo de transformaciones recae directamente en el derecho y la ciencia jurídica, pues, como se apreciará, resulta ser un camino idóneo para la regulación y la construcción de un proyecto a largo plazo con efectos positivos.

### **1.2.1 EL DERECHO COMO INSTRUMENTO SUSCEPTIBLE DE CONTROLAR EL RIESGO**

Como consecuencia de la globalización, tanto la economía, la cultura, la política, los problemas ecológicos y la vida social a lo largo de todo el mundo, se encuentran estrechamente vinculados. Debido a esto, ha tenido lugar el surgimiento de la denominada

sociedad mundial, la cual, si seguimos el criterio de Beck, carece de un Estado y un gobierno mundiales.<sup>9</sup>

Si al concepto antes descrito, se le suma la idea de que el derecho es un instrumento efectivo de control social y orden, cuando es aplicado de manera legítima; entonces ante los riesgos que plantea la globalización, es imperante que se construya una norma jurídica capaz de reducir o eliminar los efectos nocivos del desarrollo, pero sin limitarlo de manera sustancial.

Uno de los acercamientos más cercanos a esta intención de regular las relaciones a escala mundial, lo encontramos en el derecho internacional; un instrumento jurídico capaz de dirimir conflictos entre particulares o Estados a través de organismos transnacionales y tratados construidos para tal fin. No obstante, dicho aparato normativo e institucional carece de coercibilidad y su vínculo con el derecho interno de cada país, está limitado a su inclusión en el derecho local.

Sin embargo, seguir tal afirmación sería construir el derecho bajo la idea de que su efectividad se encuentra dada por el grado de coercibilidad que logra imponer. A este respecto, Hart menciona que:

*“Argumentar que el derecho internacional no es obligatorio por la falta de sanciones organizadas, es aceptar en forma tácita el análisis de la obligación contenido en la teoría de que el derecho es esencialmente una cuestión respaldada de órdenes acompañadas de amenazas”.*<sup>10</sup>

Es decir, que el derecho como instrumento regulador del riesgo a escala global, requiere de la voluntad de la comunidad internacional para tener efectividad, pues no existe una sanción ni ente sancionador que sea capaz de someter la voluntad de un Estado particular al aparato normativo.

Hart expone que:

*“[...] los estados sólo pueden ser obligados por obligaciones auto impuestas, y la pretensión de que, aunque ellos pudieran ser obligados de otras maneras bajo*

---

<sup>9</sup> Beck, Ulrich, *¿Qué es la globalización? Falacias del globalismo, respuestas a la globalización*, Paidós, España, 2008, p. 38.

<sup>10</sup> Hart, Herbert, *El concepto de Derecho*, Abeledo – Perrot, Buenos Aires, 1961, p. 268.

*un sistema diferente, de hecho, no existe ninguna otra forma de obligación para los estados según las actuales reglas de derecho internacional”.*<sup>11</sup>

Frente a esta realidad, los países ricos, como Estados Unidos, actúan a voluntad política, entrando y saliendo de acuerdos internacionales como moneda de cambio, sobre todo en el aspecto comercial, pues la historia más reciente ha demostrado que las sanciones económicas, el derecho de veto y la disolución de tratados de comercio, son la vía de presión más efectiva que el gobierno norteamericano tiene, incluso por sobre el uso de la fuerza militar.

Por lo tanto, el derecho y el Estado-nación tienen la necesidad de evolucionar de lo interno hacia lo externo, hasta convertir a la comunidad internacional en un bloque transnacional capaz de sujetar las relaciones internacionales a un marco normativo que privilegie el verdadero respeto a los derechos humanos, e imponga la fuerza suficiente capaz de someter a las prácticas contrarias a derecho y sancionarlas de manera efectiva.

### **1.2.2 VULNERABILIDAD SOCIAL**

Dentro de la sociología, el concepto de vulnerabilidad guarda una estrecha relación con ideas conexas como la susceptibilidad, la adaptación, la resiliencia y, sobre todo, con el tema del riesgo; siendo éste último, el que posee un vínculo directo con la misma, pues, de acuerdo con la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), la vulnerabilidad puede definirse como: *“La exposición al riesgo, sumado a la incapacidad para enfrentarlos y la inhabilidad para adaptarse activamente”.*<sup>12</sup>

A partir de esto, se suma un elemento más, el cual es el de la probabilidad; es decir, qué tan viable es que un determinado riesgo ocurra y se materialice de acuerdo con los alcances pronosticados para el mismo; y, en este sentido, cuál es la capacidad de un grupo social o persona de adaptarse a los efectos consecuentes y sobreponerse ante la crisis.

En este sentido, Ruíz Rivera nos expone que la vulnerabilidad: *“se define siempre en relación con algún tipo de amenaza, sean eventos de origen físico como sequías, terremotos,*

---

<sup>11</sup> *Ibidem*, p. 278

<sup>12</sup> CEPAL – ECLAC, *Vulnerabilidad sociodemográfica: Viejos y nuevos riesgos para comunidades, hogares y personas*, Brasilia, 22 de abril de 2002, p. 3.

*inundaciones o enfermedades, o amenazas antropogénicas como contaminación, accidentes, hambrunas o pérdida de empleo*".<sup>13</sup> Por tanto, el riesgo al que se alude es un conjunto de elementos reales, presentados dentro del terreno físico y que incluso pueden cuantificarse. Por su parte, la vulnerabilidad es un concepto que puede mirarse desde diferentes ángulos, pero que, cuando se trabaja desde el punto de vista sociológico, entonces demanda ser construida desde el conjunto de condiciones tanto objetivas como subjetivas, que sirven como parámetro para conocer si un grupo social o persona es susceptible al riesgo y, por lo tanto, vulnerable.

Wisner entiende a la vulnerabilidad como: *"las características de una persona o grupo y su situación, que influyen en su capacidad para anticiparse, enfrentar, resistir y recuperarse del impacto de un peligro natural"*.<sup>14</sup> Desde esta óptica, el peligro natural toma un papel preponderante al momento de delimitar las amenazas que se presentan en la sociedad; no obstante, tal como Beck lo describiría, el riesgo no se limita al campo ecológico, sino que: *"el efecto búmerang no tiene que plasmarse sólo en la amenaza directa a la vida, sino también en los medios delegados: el dinero, las propiedades, la legitimación"*.<sup>15</sup>

Hasta este punto, ha sido posible identificar que la vulnerabilidad está asociada con las características propias que guarda un determinado grupo o persona; dichas variables, como pueden ser su condición económica, nacionalidad, raza, educación, etc., son al mismo tiempo susceptibles de ser equilibradas a través de la intervención del Estado – nación y el derecho mismo.

Bajo este contexto, la CEPAL nos dice que:

*"En el terreno jurídico, la vulnerabilidad atañe al irrespeto o violación de derechos y libertades consagradas en la legislación nacional o incluidos en acuerdos internacionales que tienen fuerza de ley en los países. Se refiere también a la imposibilidad de contrarrestar institucionalmente esta situación –*

---

<sup>13</sup> Ruíz Rivera, Naxhelli, "La definición y medición de la vulnerabilidad social. Un enfoque normativo", *Investigaciones Geográficas, Boletín del Instituto de Geografía*, UNAM, México, núm. 77, 2012, p. 64.

<sup>14</sup> Wisner, Ben et al., *At Risk: natural hazards, people's vulnerability and disasters*, Second Edition, EEUU, 2003, p. 11. Traducción personal.

<sup>15</sup> *Op. cit.*, Beck, 1998, p. 44.



*que puede provocar discriminación – y a las dificultades para actuar sobre sus causas o causantes o, al menos, para reparar sus consecuencias”.*<sup>16</sup>

De la cita anterior, resulta evidente apreciar que las instituciones públicas resultan fundamentales al momento de incidir en los grupos vulnerables y dotarles de los elementos necesarios para ponerlos en igualdad de condiciones, para hacer frente a los riesgos, ya sean naturales, o derivados de la propia modernidad. Además, es claramente verificable que el derecho es el instrumento por el cual el Estado-nación busca dar certidumbre a sus gobernados, buscando generar la confianza necesaria para la legitimidad de sus actos.

Cuando una sociedad no cuenta con un marco jurídico capaz de protegerle y garantizar las condiciones adecuadas para reducir su vulnerabilidad o incluso ser resarcido del daño que el riesgo pudiere causarle, entonces las instituciones públicas pierden la confianza de los ciudadanos y su fin para el que fueron creadas no se alcanza.

Por lo tanto, si entendemos a la vulnerabilidad como una consecuencia inherente al riesgo mismo, y al Estado – Nación y el sistema jurídico, como los encargados de ofrecer certidumbre y confianza a la población, mediante la mejora de sus condiciones; podemos concluir que gran parte de la incapacidad institucional para alcanzar el citado objetivo, tiene que ver con aquellos riesgos que la globalización va dejando a su paso, en donde el gobierno local es incapaz de imponerse ante fenómenos que rebasan su esfera de influencia, y que, por ende, la sociedad, entre más global se vuelve, más vulnerable es a los impactos de la globalización.

En suma, existe una relación entre vulnerabilidad e inseguridad que incide de manera directa en el campo de la seguridad pública. Para ahondar en ello, a continuación, se mostrará una descripción de la interacción de dichas variables, referidas al caso específico de México.

### **1.2.3 EL RIESGO Y LA SEGURIDAD PÚBLICA EN MÉXICO**

El tema del riesgo no es ajeno a la realidad en México, mucho menos a todo lo que compete al campo de la seguridad pública. La globalización, ha modificado profundamente a la

---

<sup>16</sup> *Op. cit.*, CEPAL, p. 4.

sociedad nacional, su cultura, economía y política, entre otros aspectos; en consecuencia, los efectos nocivos de todo esto, se encuentran presentes e impactan de manera directa al país.

El concepto del riesgo se encuentra ligado por oposición al concepto de seguridad; de esta forma, dentro del discurso de un ideal por alcanzar el orden social y garantizar la seguridad pública o ciudadana, existe implícitamente la noción de que no es un fin absoluto. Siguiendo el razonamiento de Luhmann:

*“[...] el uso que le dan al concepto de riesgo se refiere a su aspiración de alcanzar la seguridad y la precisión numérica de la dimensión de lo razonablemente alcanzable. La transición de los análisis de riesgo determinístico a los análisis de riesgo probabilístico corresponde a esto”.<sup>17</sup>*

Es así como la seguridad se convierte en una aspiración, en la medida de que el riesgo es una realidad palpable, o bien, un efecto irreversible de la globalización.

Bajo este panorama, el riesgo está dejando estragos fuertes que son necesarios atender de manera integral. Una de las respuestas más próximas es la reforma del marco normativo interno y los organismos de seguridad pública, pues éstos han perdido la confianza de los ciudadanos y se encuentran en un vacío institucional que genera una rotunda incertidumbre.

A partir de esto, muchas han sido las soluciones o estrategias que se han seguido en los últimos años para lograr subsanar al sistema de seguridad pública y elevar su eficacia; no obstante, todos estos intentos continúan fallando. Una de las razones más importantes, es el factor humano, pues se reconstruyen las instituciones sin cambiar a sus integrantes.

Por tanto, una respuesta sólida, debe considerar cambios de fondo que se basen en la persona detrás del elemento de seguridad. No basta con aportar nuevas tecnologías y confiar en que éstas de manera inherente traerán el cambio esperado; es necesario que el ciudadano recupere la confianza en el individuo que conforma a la institución.

A lo largo del siglo XX y XXI, la globalización ha crecido hasta el punto de dar origen a una segunda modernidad, donde el Estado nacional ha perdido protagonismo para dar paso a una sociedad del riesgo; bajo la cual, a partir de la sobreabundancia y la generación de riqueza,

---

<sup>17</sup> Luhmann, Niklas, *Sociología del riesgo*, Universidad Iberoamericana, Guadalajara, 1992, p. 36.

se han generado efectos secundarios nocivos a escala global, los cuales, a su vez, desencadenan problemas sociales que afectan diversas áreas de la sociedad.

Con el concepto del riesgo, tiene lugar la idea de incertidumbre y confianza; la sociedad del riesgo es auto reflexiva y busca una respuesta a las consecuencias que la globalización está provocando. Dicho proceso, puede derivar en una serie de acuerdos internacionales que salvaguarden el beneficio de la humanidad y limiten los efectos adversos del desarrollo; no obstante, hoy no hay un instrumento vinculatorio eficaz que logre dichos propósitos, pues todo queda a la libre elección de cada país.

El reto por delante es la construcción de instituciones sólidas tanto externas, como internas, que traigan el orden social que el riesgo está diluyendo cada día más. En el caso de México, la tarea es aún más grande, si se toma en cuenta la grave crisis de descomposición del tejido social que se vive actualmente.

#### **1.2.4 EL IMPACTO DE LA GLOBALIZACIÓN EN LA SEGURIDAD PÚBLICA EN MÉXICO**

La globalización, es un fenómeno que cada vez toma más presencia en la vida cotidiana de las personas. Se encuentra presente en aspectos tan diversos, que sus efectos son fácilmente identificables en materia económica, política, social, cultural, etc. Por esta razón, resulta imperante involucrar a la globalización en cualquier campo de la investigación y estudio que se quiera realizar, pues su impacto siempre será evidente en cualquier rama del conocimiento.

Es así como el derecho se encuentra directamente interesado en saber cómo la globalización está influyendo en la formación, no sólo de la norma jurídica, sino de las instituciones del Estado; además, busca comprender cómo la aplicación de la ley tiene un matiz de globalidad en su construcción, pues, ante todo, para el derecho, la globalización es la respuesta a los compromisos internacionales que un Estado adquiere frente a otros.

De acuerdo con Ulrich Beck, globalización significa: *“los procesos en virtud de los cuales los Estados nacionales soberanos se entremezclan e imbrican mediante actores*

*transnacionales y sus respectivas probabilidades de poder, orientaciones, identidades y entramados varios”*.<sup>18</sup>

A partir de esta idea, podemos apreciar que los Estados nacionales de hoy en día, guardan una relación de interdependencia entre ellos, a través de estructuras transnacionales como lo son los organismos internacionales tales como la Organización de las Naciones Unidas, el Fondo Monetario Internacional o el Banco Mundial, pero también, abarca un grupo de poder cuya presencia tiene cada vez más influencia en las decisiones internacionales, es decir, las empresas transnacionales con capacidad para dirigir los mercados internacionales.

Por esta razón, la globalización tiene efectos trascendentales en la política de cada país, pues las estructuras que derivan de ésta tienen un peso tan importante que influyen de manera directa en aspectos como la construcción del derecho interno. En este sentido, el autor antes citado refiere que la exigencia del respeto a los derechos humanos como el principio de la democracia, es uno de los efectos irreversibles de la globalidad.<sup>19</sup> Por tanto, derivado de esta premisa, todo estado moderno está vinculado directamente a lo que la comunidad internacional ha reconocido cómo un catálogo de derechos fundamentales que toda persona deberá gozar de manera inherente y es responsabilidad de cada Estado, garantizar el respeto y la observancia a tales derechos.

En consecuencia, México es uno de los países cuyo compromiso por el respeto a los Derechos Humanos, han direccionado las más recientes e importantes reformas constitucionales en esta materia, razón por la cual, a consecuencia de la globalización, diversos sectores de la vida estatal de nuestro país tienen un impacto directo de la globalización.

En el tema de seguridad pública, dichos efectos son directamente palpables, basta con recordar la más reciente propuesta de creación de una Guardia Nacional, es decir, un cuerpo de seguridad del Estado, que originalmente fue concebido con un corte militar, pues estaría subordinada a la Secretaría de la Defensa Nacional; no obstante, el rechazo de la sociedad civil y el pronunciamiento de organismos internacionales, lograron descartar esta propuesta, al punto de haberse aprobado en el Congreso de la Unión, que la Guardia Nacional debería

---

<sup>18</sup> *Op. cit.*, Beck, p. 34.

<sup>19</sup> *Ibídem*, p. 35.

tener un mando civil, entre otros aspectos, derivados de la necesidad imperante de la salvaguarda de los derechos humanos.

No obstante, dentro del tema de seguridad pública, el respeto a los derechos humanos no es el único aspecto donde la globalización está impactando, sino que existe un efecto con más presencia y es la denominada internacionalización de la delincuencia. De dicho concepto, se desprenden dos ideas, los delitos transnacionales y los delitos internacionales, que de acuerdo con Emma Mendoza:

*“Estos dos fenómenos se presentan, los primeros, cuando la delincuencia actúa en diferentes países iniciándose en uno, desarrollándose en otro y quizá ejecutándose en un tercero, es decir, transnacionalmente; y los segundos cuando el delito se verifica en lugares que se pueden considerar realmente internacionales, en virtud de no pertenecer a la jurisdicción directa de ningún país en especial, como los mares o los cielos internacionales”.*<sup>20</sup>

De ambos fenómenos, México ha sido altamente impactado, pues el crimen organizado y el trasiego de drogas del país ha escalado hasta la esfera internacional, teniendo efectos que involucran al Estado mexicano hasta el punto de evidenciar la necesidad de diseñar una estrategia de seguridad integral, capaz de combatir al crimen transnacional con la ayuda de otros países involucrados con el tema y, de esta forma, hacer un frente inteligente contra dicha actividad delictiva que tanto ha dañado a la sociedad mexicana e internacional.

En síntesis, el tema de la globalización tiene un significado importante dentro de la comunidad internacional. Sus efectos están presentes y moldean la realidad política, económica y social, entre otros, tal como pudo apreciarse. Por ello, la seguridad pública en México es uno de los aspectos fundamentales donde la globalización está teniendo un impacto directo; tanto en el combate al crimen, como en la construcción del derecho interno y la creación de nuevas instituciones de seguridad ciudadana, nuestro país es un actor trascendental en el tema del globalismo.

---

<sup>20</sup> Mendoza Bremauntz, Emma, *Globalización, internacionalización del delito y seguridad*, UNAM, México, 2005, p. 302.

Consecuentemente, es importante que los retos frente a los cuales México se encuentra hoy en día, derivado de la crisis de seguridad, sean apreciados con una perspectiva transnacional, que aprecie el fenómeno desde la óptica que la globalización puede ofrecer. De esta forma, se garantiza una mayor integración de los elementos necesarios para encontrar la ruta que solucione los temas pendientes que en materia de seguridad pública siguen vigentes.

### **1.3 LA CRISIS DE SEGURIDAD EN MÉXICO A INICIOS DEL SIGLO XXI**

De manera general, el término crisis se encuentra asociado a una situación grave o de peligro que requiere de una acción inmediata para contener sus efectos negativos. En este sentido, la amplitud de la definición permite acuñar el término a diversos escenarios de la vida humana; no obstante, dicha idea resulta relevante en la esfera pública por ser un término a través del cual es posible evaluar la eficacia de un gobierno y sus políticas públicas.

En materia de seguridad pública, el concepto de crisis se encuentra ligado a la ineficacia del gobierno y sus instituciones de garantizar la paz y el orden social mediante la imposición del estado de derecho, la prevención y el combate al delito, así como por la prevalencia de la impunidad y la corrupción.

Con el fin de comprender cómo dicho fenómeno ha tenido lugar en México, es menester hacer una revisión histórico-analítica, a fin de dilucidar cuáles fueron las estrategias de seguridad, propuestas desde la esfera federal, y cómo es que el fracaso de éstas dio pie a la aguda situación de criminalidad que se vive hoy.

Con la llegada del año 2000 y el nuevo siglo, marcó un escenario importante para México. Por primera vez, en la vida política del país existió la alternancia en el poder ejecutivo federal y existió la esperanza de una época de cambio y progreso en todos los aspectos importantes para la sociedad, como la economía, educación, impartición de justicia y, por supuesto, la seguridad pública.

A lo largo de Latinoamérica, los constantes conflictos armados, la inestabilidad política y la ineficacia de los sistemas jurídicos y de seguridad, fueron el escenario ideal para que la actividad delictiva y la violencia cobraran un auge nunca visto. Todo esto se sumó al fenómeno del trasiego de drogas y la demanda local de sustancias ilícitas por parte de

consumidores de la región, lo cual detonó una problemática de criminalidad ligada al aumento de adictos en la zona.

Lo antes descrito afectó significativamente a la sociedad mexicana, pues el aumento de la violencia y la falta de un sistema jurídico e instituciones sólidas para hacerle frente, llevaron al país a una escalada de crímenes cada vez más alarmante.<sup>21</sup>

Para ejemplificar esta idea, es factible analizar los datos de la actividad criminal en el país durante la llegada del nuevo milenio. Por lo que respecta a la incidencia delictiva del fuero común, de acuerdo con datos de la Procuraduría General de la República,<sup>22</sup> durante el año 2000 el número total de denuncias presentadas ante el Ministerio Público a nivel nacional fue de 1,367,238 en donde destaca el robo en todas sus distintas modalidades como el delito con mayor presencia, con un total de 511,114 eventos registrados. Seguido de esto, se encuentran los delitos de lesiones y daños en propiedad ajena como los más denunciados ante la autoridad. Para el caso del homicidio, la cifra se estimó en un total de 31,982 en donde se incluyen tanto dolosos como culposos.

Sin embargo, los datos antes citados deben confrontarse a la cifra negra o la no denuncia de los delitos. En este sentido, de acuerdo con los resultados obtenidos por Jiménez Ornelas durante el año 2000:

*“Los niveles de no denuncia en las diversas regiones en estudio superaron en todos los casos el 50%; el porcentaje de no denuncia más elevado se obtuvo en la región Valle de México (73.6%), seguido por el Distrito Federal (71.9%). Sin embargo, se observa que a escala nacional la no denuncia desciende hasta un 67.7%, debido a que en localidades de la provincia del país se presentaron índices más elevados de denuncia ante las autoridades”.*<sup>23</sup>

---

<sup>21</sup> Sobre esta idea, es importante destacar que la denominada crisis de seguridad es un concepto altamente politizado, pues los datos que la constatan tienden a ser manipulados a fin de dejar fuera variables que pudieran reflejar una problemática mucho más profunda de lo que se quiere ver. Con ello, el tener indicadores de medición como cifra de denuncias o número de delitos de alto impacto, puede resultar escaso al momento de observar realizar un estudio integral.

<sup>22</sup> Centro Nacional de Información, *Incidencia Delictiva del Fuero Común 2000*, Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, México. En <http://www.secretariadoejecutivo.gob.mx>. Fecha de consulta: 23 de febrero de 2019.

<sup>23</sup> Jiménez Ornelas, René, *La cifra negra de la delincuencia en México: Sistema de encuestas sobre victimización*, UNAM, México, 2003, p. 178.

Respecto del desempeño de las instituciones de seguridad pública,<sup>24</sup> el mismo estudio continúa observando que:

*“La opinión sobre el desempeño de las autoridades, se mantiene a nivel nacional y en el Distrito Federal como regular: 45%, 45% y 55% para el Valle de México, Distrito Federal y nacional respectivamente.*

*Es de notar la diferencia del Valle de México, donde el 21.9% piensa que la actuación es pésima, contra el nacional que es de 8.8% y el Distrito Federal con 11.8%. Es decir, en la capital del país y su zona conurbada, se tiene una opinión negativa de la actuación de las autoridades que supera la media nacional”.*<sup>25</sup>

Con los datos ya expuestos, resulta viable afirmar que la incidencia delictiva a lo largo del territorio mexicano durante el año 2000 tuvo un impacto negativo significativo en la sociedad, si se conjuntan las cifras oficiales con los porcentajes estimados de cifra negra. Además, la presencia de delitos contra el patrimonio y la integridad física de las personas, generaron un daño social tal, que era necesario que la autoridad comenzase a actuar hasta mejorar dichas cifras.

Sumado a lo anterior, es claro que la ciudadanía no confiaba en las instituciones encargadas de la seguridad pública y la procuración de justicia; por tanto, calificaron su desempeño como pésimo. Dicho razonamiento se hace evidente al confrontarlo con las cifras del número de delitos sentenciados durante los años 2000, 2001 y 2002. Según los datos del INEGI, presentados por la LIX Legislatura de la Cámara de Diputados,<sup>26</sup> el total de delitos que concluyeron en una sentencia fue de 118,181, 123,071 y 125,759 respectivamente, para los años antes enunciados. Por lo tanto, el porcentaje de sentencias versus el número de delitos únicamente denunciados, más no estimados en su totalidad, fue inferior al 10%, dato que expone la rotunda ineficacia de la administración de justicia en el país y la consecuente desconfianza de la ciudadanía.

---

<sup>24</sup> Este término es utilizado en el campo de las políticas públicas para definir la capacidad que tiene una institución para lograr sus objetivos.

<sup>25</sup> *Ibidem*, p. 187.

<sup>26</sup> Reyes Tépac, Marcial, *La seguridad pública en México: Indicadores delictivos y su presupuesto público federal ejercido y aprobado, 1994 – 2005*, Cámara de Diputados, México, 2005, p. 12.



La seguridad pública enfrentaba entonces un reto muy importante, pues la nueva realidad política, económica y social de México, demandaba una evolución en las instituciones tradicionales y una reestructuración en la manera en que el crimen debía ser enfrentado. Bajo este panorama, el nuevo gobierno federal de alternancia tenía en sus manos una tarea doble, por un lado, garantizar la armonía y la paz social y, por otro lado, llevar a las instituciones de seguridad pública del país a la vanguardia y aplicar los cambios innovadores que la misma realidad global y la tecnología venían imponiendo.

### **1.3.1 ENTORNO INSTITUCIONAL**

Como resultado de la creciente crisis de seguridad, fue menester plantear nuevas estrategias de seguridad, así como fortalecer a las instituciones vigentes en aquella época, sobre todo en la esfera municipal, donde la delincuencia tomó cada vez mayor fuerza hasta someterlas.

Es así como el 4 de enero de 1999 se presentó la Ley de la Policía Federal Preventiva, que dio forma a la nueva fuerza del orden público federal, cuyo objetivo central era el de coadyuvar a las policías locales en las labores de la prevención del delito, la preservación de las libertades, el orden y la paz pública.<sup>27</sup>

Dicho órgano quedaría inicialmente subordinado a la Secretaría de Gobernación, sin embargo, con la creación de la Secretaría de Seguridad Pública, el 30 de noviembre del año 2000, las funciones del órgano de seguridad federal quedarían en manos de la nueva Secretaría, así como todo lo relativo a la secretaría ejecutiva del sistema nacional de seguridad pública y los centros federales de readaptación social.

Durante dicho año, de acuerdo con un artículo realizado por el Centro de Estudios estadounidenses-mexicanos (Center for U.S.-Mexican Studies)<sup>28</sup>, la Policía Federal Preventiva estaba compuesta por 10,699 elementos, integrados por 4,899 miembros de la 3ª Brigada de la Policía Militar, 4,000 oficiales de la policía federal de caminos, 1,500 policías

---

<sup>27</sup> Ley de la Policía Federal Preventiva, México, 1999.

<sup>28</sup> Reames, Benjamin, *Police Forces in Mexico: A Profile*, Center for U.S.-Mexican Studies, California, 2003, p. 7. Traducción personal.

fiscales y 600 agentes del área de inteligencia del Centro de Investigación y Seguridad Nacional (CISEN).

A la par de estas reformas institucionales, se conjuntaron los datos estadísticos en materia de seguridad pública a nivel nacional, a través de bases de datos respecto de los criminales, así como de las corporaciones policiacas, a través del Sistema Nacional de Información en Seguridad. El objetivo, además de la coordinación interinstitucional, era introducir las tecnologías disponibles en aquella época, para crear un área de inteligencia dotada de la mayor información posible, de manera óptima por medio de las redes informáticas diseñadas para tal fin.

Posteriormente, en el año 2002 se crearía la Agencia Federal de Investigación, una institución enfocada en la investigación de delitos del orden federal y cuyo principal diferenciador era el de ser un cuerpo policiaco de inteligencia, profesional y con un alto grado de eficacia respecto de otras instituciones del mismo orden. Las expectativas para dicho cuerpo policial eran tan grandes, que, en palabras de Benjamin Reames: *“probablemente estaba destinado a invitar comparaciones con el FBI de los Estados Unidos”*.<sup>29</sup>

A la par de dicha institución y en congruencia con la Ley Federal contra la Delincuencia Organizada promulgada en 1996, la PGR contó con una Unidad Especializada contra la Delincuencia Organizada, cuyo propósito fue el de enfrentar los crímenes derivados del tráfico de drogas y la cada vez más creciente delincuencia organizada, cuya presencia se hacía notar en diversas regiones del país.

Uno de los desafíos más grandes a vencer de las instituciones de seguridad pública de principios de siglo en México, era el tema de la corrupción. De acuerdo con datos proporcionados por Transparencia Internacional, citados por Reames, en el 2002:

*“[...] los hogares mexicanos gastaron el 8% de sus ingresos en sobornos. [...] México ocupó el lugar 57 a nivel mundial en percepción de corrupción, sólo un poco mejor que China con el 58 pero muy por debajo de Brasil y Perú con el puesto 45”*.<sup>30</sup>

---

<sup>29</sup> *Ibidem*, p. 5. Traducción personal.

<sup>30</sup> *Ibidem*, p. 7. Traducción personal.

La estimación anterior, se encuentra directamente vinculada con el grado de confianza que la ciudadanía guarda respecto de sus instituciones. Además, el tema de seguridad pública no tiene que ver únicamente con el aumento o disminución de la incidencia delictiva, sino que además está directamente relacionada con la percepción que el ciudadano tiene sobre ésta;<sup>31</sup> es decir, qué tan seguro se siente en su entorno, pues, en consecuencia, dicho factor será directamente proporcional al grado de confianza que tenga sobre la actuación de las instituciones de seguridad pública, encargadas de garantizar la paz y la armonía social. Una estrategia de seguridad eficaz es aquella que busca abatir la incidencia delictiva, al tiempo que genera la confianza suficiente en el ciudadano para que éste se sienta seguro y lleve una vida cotidiana sin el temor de llegar a ser una víctima de la delincuencia.

A lo anterior se suma el factor humano de las instituciones, pues con escasa formación profesional de los cuerpos policiacos, así como una preparación académica de apenas 4.5 meses, aunado al hecho de que las policías locales y, sobre todo, municipales no tenían estudios más allá de la educación básica, la meta de contar con policías sólidas y altamente preparadas se encontraba muy lejos de alcanzarse.

Por último, en su carácter administrativo, las instituciones de reciente creación y aquellas que buscaban adaptarse a la nueva realidad, no diseñaron un plan de gestión organizacional ni tampoco una metodología homologada y generalizada para toda corporación policiaca en el país, mediante el cual fuese posible evaluar el logro de objetivos planteados y el desempeño de sus elementos. De acuerdo con el criterio de Alcocer Vega, no se establecieron mecanismos de profesionalización, carrera policial, rendición de cuentas y transparencia.<sup>32</sup> Por tanto, el camino hacia contar con policías certificadas y competitivas era aún muy largo de recorrer.

---

<sup>31</sup> Como se revisará más adelante en este capítulo, dentro del tema de la eficacia de la gestión policial y sus indicadores de medición, se establecerá que la percepción ciudadana sobre la actuación de sus instituciones de seguridad pública, así como la variable de qué tan seguro se siente en su entorno, son indicadores que se utilizan metodológicamente como parámetros para calificar si la actuación institucional está siendo eficaz; dicho dato es extraído directamente de instrumentos estadísticos como encuestas de medición sobre seguridad pública, tales como la que realiza el INEGI cada año, entre otros organismos autónomos.

<sup>32</sup> Alcocer Vega, Ma. Magdalena, *Profesionalización y capacitación de elementos de la policía federal en el marco de la iniciativa Mérida (2009-2012) en el contexto de la reforma policial en México. Estándares, mejores prácticas y rendición de cuentas en la democracia*, Universidad Complutense de Madrid, Madrid, 2016, pp. 176-178.

### 1.3.2 OBJETIVOS PLANTEADOS

A partir del reconocimiento de una estrategia fallida en el combate a la creciente incidencia delictiva en el país, así como del aumento en la presencia del crimen organizado y los delitos vinculados al mismo, el gobierno federal encabezado por el entonces presidente Vicente Fox, estableció como una de sus prioridades la de recuperar el orden público, con apego al estado de derecho, así como el respeto a las libertades y derechos de la ciudadanía.

Es así como, dentro del Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006, en el área de orden y respeto, se establecieron los objetivos centrales de la estrategia contra la impunidad, la corrupción. A este respecto, se reconoció como fundamental un desempeño eficaz y transparente de la autoridad, que tendría como punto de partida la profesionalización, seguimiento y evaluación de las dependencias públicas, sobre todo en aquellas encargadas de la seguridad pública y la procuración de justicia.

De esta forma, el eje rector de la citada área de orden y respeto se enunció como: “*Garantizar la seguridad pública para la tranquilidad ciudadana*”.<sup>33</sup> Para lograrlo, se establecieron como estrategias, entre otras, en primer lugar, la prevención del delito a través de la profesionalización, inspección y desempeño policial, en conjunto con un equipo moderno, así como el fortalecimiento de la inteligencia táctica y operativa. En segundo lugar, se planteó la reforma integral del sistema de seguridad pública, mediante la incorporación de nuevas tecnologías, el desarrollo de sistemas de información de calidad, así como el establecimiento de mecanismos de control, evaluación y medición de resultados.<sup>34</sup>

El último punto, destaca por ser congruente con la necesidad de aplicar nuevas tecnologías de la información a la gestión organizacional, es decir, aquellas metodologías y programas informáticos diseñados para determinar cuándo una institución está alcanzando sus objetivos, o bien, cuál es el grado de eficacia que ésta tiene. No obstante que fuese expresado en el Plan Nacional de Desarrollo, los resultados históricos demostrarían que el proceso seguido fue insuficiente para cubrir la expectativa propuesta.

---

<sup>33</sup> Fox Quesada, Vicente, *Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006*, Presidencia de la República, México, 2001, p. 130.

<sup>34</sup> *Ibidem*, p. 147.

La aseveración antes vertida, se fortalece si se atiende a lo que el propio Plan citado puntualizó cuando aseguró que:

*“El efecto de la lucha contra la delincuencia será medible por el número de delitos cometidos y denunciados. Es fundamental promover la cultura de la denuncia por parte de las víctimas de los delitos. Adicionalmente se llevarán a cabo encuestas públicas relativas a la percepción que sobre la seguridad tenga la ciudadanía”.*<sup>35</sup>

En este sentido, lo que el texto pretendía señalar, era el vínculo que existe entre la denuncia ciudadana y el grado de confianza que hay sobre las instituciones de seguridad pública y procuración de justicia. Por lo tanto, a mayor cifra negra o subregistro de delitos, mayor es la desconfianza del ciudadano sobre sus autoridades y mayor es la ineficacia de las mismas.

A partir de esto, los datos de incidencia delictiva, o bien, el conjunto de los delitos denunciados y el porcentaje de los delitos no denunciados, tasados por cada 100 mil habitantes y aquellos que sí fueron denunciados, tuvo el siguiente comportamiento:

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Incidencia	306,387	323,888	319,290	312,459	324,524	311,363	310,663
Denuncia	44,705	46,764	45,536	44,157	43,392	45,085	47,023

**Tabla 1,** Elaboración personal con información del Centro de Investigación para el Desarrollo, A.C.

Con los datos expuestos, queda de manifiesto que la incidencia delictiva tuvo un incremento del 5.71% en el año 2001 respecto del año anterior; además, tocó su pico más alto en 2004 con un aumento del 5.92% con referencia al mismo año 2000. Para el resto del periodo sexenal, la cifra se mantuvo con alzas y bajas, como se puede apreciar.

Ante esta realidad, se vuelve oportuno comprender el concepto de gestión organizacional desde sus postulados más recientes a fin de contrastarlos con las instituciones de seguridad pública analizada. De esta forma, se puede argumentar que la gestión organizacional es un precepto en constante evolución y cuyo dinamismo se debe a su vínculo con el avance de las

---

<sup>35</sup> *Ídem*

ciencias administrativas; por ello, el paradigma de la complejidad es hoy uno de los fundamentos sobre el que descansa este concepto y puede definirse como:

*“[...] el aprendizaje complejo, la auto-organización, la adaptación y la gestión estratégica, como respuestas propias del cambio paradigmático, en el que predominan renovadas perspectivas para el abordaje de problemas inherentes a las instancias administrativas, políticas, económicas y legales que soportan la arquitectura de la complejidad en estas instituciones, así como también nuevas alternativas para enfrentar la toma de decisiones claves, desde una visión holística e integrada de su entorno”.*<sup>36</sup>

A partir de esto, la meta de alcanzar una confianza de la ciudadanía hacia sus autoridades, reflejada por el aumento de los delitos denunciados y la disminución de la incidencia delictiva en las instituciones de seguridad pública de principios de siglo, no tuvo la contundencia necesaria para revertir significativamente los datos históricos. En consecuencia, además de otros aspectos sobre el tema de seguridad pública, la gestión organizacional careció de una estrategia adecuada que elevara la eficacia de las instituciones de seguridad pública en México, durante la etapa analizada.

### **1.3.3 INSTRUMENTOS DE MEDICIÓN ADMINISTRATIVA APLICADOS**

A lo largo del sexenio comprendido entre el año 2000 y 2006, la administración pública federal implementó un programa de gestión administrativa propio, denominado Modelo de Calidad INTRAGOB. Dicha metodología se construyó a partir de los sistemas administrativos y tecnológicos más innovadores de su época y tuvo como objetivo central la satisfacción de los ciudadanos/clientes.<sup>37</sup> Para lograrlo, siguió como eje rector la calidad, mejora continua, innovación, competitividad, integridad y transparencia.<sup>38</sup>

---

<sup>36</sup> Narváez, Mercy et al., “Gestión organizacional. Una aproximación a su estudio desde el paradigma de la complejidad”, *Revista Venezolana de Análisis de Coyuntura*, Universidad Central de Venezuela, Caracas, Vol. XVII, Núm. 2, julio-diciembre 2011, p. 29.

<sup>37</sup> Destaca en este punto la equiparación entre ciudadano y cliente que los textos oficiales del gobierno federal en materia de gestión administrativa utilizaban. Dicha equivalencia se traslada desde la iniciativa privada y el sector empresarial, para indicar que el sujeto final al cual se orienta la administración pública es el ciudadano.

<sup>38</sup> Fox Quesada, Vicente, *Sexto informe de gobierno*, Presidencia de la República, México, 2006, p. 396.

Uno de los elementos esenciales que componían a la metodología enunciada era la fase de planeación, en donde, a partir de la evaluación de los logros alcanzados, el Modelo contemplaba el aprendizaje, la mejora y reinversión de la institución con el fin de elevar su eficacia.

Para determinar el grado de satisfacción de los ciudadanos, el Modelo de Calidad INTRAGOB se basaba en indicadores de desempeño, efectividad y eficiencia. El primero de ellos, mostraba el comportamiento de los procesos; el siguiente, tenía el objetivo de medir el funcionamiento de los sistemas de acuerdo con su diseño y resultados esperados; por cuanto al indicador de eficiencia, éste medía el aprovechamiento de los recursos utilizados para lograr los objetivos, así como el ahorro alcanzado.<sup>39</sup>

Respecto a la evaluación de resultados, el Modelo tomaba como referencia el Valor creado para el personal, la dependencia, los ciudadanos y dichos datos se correlacionaban con el nivel de madurez de INTRAGOB. Además, estos indicadores debían ser correlacionados con datos de organizaciones independientes de la administración pública federal, tanto nacional como internacional.

En el año 2005, el Modelo fue aplicado en la totalidad de las dependencias de la administración pública federal en todas las entidades federativas. Asimismo, desarrolló la Red de Calidad del Gobierno Federal y los Comités Directivos de Calidad, cuyo propósito era la evaluación del avance de madurez de la metodología de gestión. Durante el mismo año, la Secretaría de Seguridad Pública Federal, logró, junto con otras dependencias, el Reconocimiento Innova 2005, lo cual premiaba la mejora continua, la creatividad y el trabajo en equipo.

No obstante, lo expresado por los informes de logros obtenidos en la aplicación del Modelo de Calidad INTRAGOB, particularmente en el área de seguridad pública, las instituciones tenían muchas tareas pendientes en su gestión administrativa y evaluación de resultados. Uno de los factores esenciales para sustentar dicha afirmación, es el hecho de que, a pesar de los objetivos de INTRAGOB, la policía preventiva no tuvo dentro de sus objetivos, la construcción de una base de datos sólida sobre su actividad y la prevención del delito, sino

---

<sup>39</sup> Sánchez García, Alejandro et al, *Modelo de calidad INTRAGOB*, Presidencia de la República, México, 2006, p. 15.

que únicamente los datos eran registrados de manera estadística una vez que el delito era denunciado ante el ministerio público.

En conclusión, si se atiende a los indicadores de la incidencia delictiva y los resultados de las instituciones de seguridad pública detalladas en párrafos anteriores, en conjunto con el nivel de desconfianza de la ciudadanía hacia las dependencias públicas objeto del presente análisis, reflejado en la constante cifra negra o subregistro de delitos; resulta claro que los resultados expresados por el gobierno federal en materia de gestión administrativa y la realidad social, son discrepantes. Por tanto, la estrategia de seguridad pública sería un tema pendiente, heredado hacia la administración federal subsecuente.

#### **1.4 LA ESTRATEGIA DE SEGURIDAD DE 2006 A 2012**

Luego de una cerrada contienda electoral y la polarización entre diversos sectores de la sociedad, respecto de la legitimidad del nuevo titular del Ejecutivo Federal, el presidente Felipe Calderón enfrentó, entre otros aspectos, una profunda crisis de seguridad pública y el crecimiento exponencial del crimen organizado a lo largo del territorio mexicano.

Según datos del INEGI, recuperados por el Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública, el porcentaje de delitos sin averiguación previa durante el 2006 fue de 87%, de donde el 79% representa aquellos en donde la víctima no acudió a denunciar y el 8%, en los que, habiéndose presentado una denuncia, no se le dio trámite.<sup>40</sup>

Dichos porcentajes, tal como se expuso en apartados anteriores, son el reflejo de una desconfianza de la ciudadanía hacia sus autoridades y exponen de manera clara la ineficacia tanto de las instituciones de seguridad pública como las de procuración de justicia, dando un amplio margen a la impunidad y el aumento de la criminalidad.

En cuanto a la parte administrativa, en específico lo que respecta al uso de tecnologías, las instituciones de seguridad pública se encontraban en un rezago, tal como se evidencia en el propio diagnóstico que la autoridad federal expresaba:

---

<sup>40</sup> Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública, *Seguridad y justicia: Incidencia delictiva, percepción de inseguridad, procesos judiciales y sistema penitenciario en México*, Cámara de Diputados, México, 2017, p. 8.



*“[...] debemos mencionar que la red nacional de telecomunicaciones no opera de manera integral por carencias de interconexión y porque no existe un proceso de uniformidad tecnológica que haga compatibles las distintas plataformas que soportan a las diversas bases de datos de las corporaciones policiales de los tres niveles de gobierno”.*<sup>41</sup>

Derivado de esto, la autoridad no sólo era incapaz de producir la información necesaria para su labor operacional, de inteligencia y administrativa, sino que dejaba en evidencia la falta de coordinación y homologación entre corporaciones de los diferentes órdenes de gobierno, dando como resultado, instituciones débiles a lo largo del país e incapaces de responder a la demanda de orden y tranquilidad que la sociedad exigía.

A pesar de que el contexto dejaba en evidencia la necesidad de construir una estrategia integral de seguridad pública, que pusiera el foco de atención en la prevención del delito y el fortalecimiento de la calidad institucional, lo cierto es que el eje central del presidente Calderón, se fundó sobre la idea de un combate abierto y frontal al crimen organizado y los delitos derivados del mismo.

Por primera vez, el tema del narcotráfico y el crimen organizado, toma una relevancia tan significativa, que el propio Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012, hace una alusión directa al definir que: *“Como manifestación de la delincuencia organizada, el narcotráfico desafía al Estado y se convierte en una fuerte amenaza para la seguridad nacional”*.<sup>42</sup> De esta aseveración, destaca sobre todo la postura de observar dicha situación de criminalidad desde la óptica de la seguridad nacional; dicho término, sería el punto de partida para involucrar a las fuerzas armadas en la labor de combate al crimen, incluso en lo concerniente a las tareas de seguridad pública, dejando con ello, una fuerte incertidumbre sobre la vulnerabilidad a los derechos humanos que tales acciones dejarían a su paso.

La afirmación antes expuesta, se confirma cuando el citado texto continúa señalando:

*“Se destinarán los recursos necesarios para modernizar la Fuerza Aérea Mexicana y la Fuerza Aeronaval de la Armada de México, en particular para*

---

<sup>41</sup> Calderón Hinojosa, Felipe, *Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012*, Poder Ejecutivo Federal, México, 2007, pp. 73-74.

<sup>42</sup> *Ibídem*, p. 58.

*poner a su alcance los avances de la tecnología, de la información y de la digitalización. Mediante ésta y otras medidas se buscará apoyar la labor de las Fuerzas Armadas en sus labores como garantes de la seguridad interior del país, y específicamente en el combate al crimen organizado”.*<sup>43</sup>

Uno de los factores principales que detonaron el fracaso en la estrategia de seguridad del periodo comprendido entre el 2006 al 2012, fue la tendencia generalizada de las entidades federativas de delegar el combate al crimen, sobre todo en su vertiente más violenta, a las instituciones del orden federal. Es decir, que mientras el ejército, la marina y la policía federal tomaban en control de la seguridad pública en una región, las policías locales no avanzaban lo suficiente hasta convertirse en organismos capaces de asumir la tarea de restaurar la paz y el orden social.

El excesivo centralismo en las tareas de seguridad tuvo como resultado un abandono y omisión de responsabilidad de los gobiernos estatales y municipales, que afectaron significativamente a las instituciones de seguridad de las entidades federativas. En consecuencia, ante el retiro de las fuerzas armadas de alguna región específica, los problemas de criminalidad no sólo regresaban a asolar a la población, sino que la violencia se potenciaba hasta límites inverosímiles.

## **1.5 ANÁLISIS CRÍTICO AL PLAN NACIONAL DE PAZ Y SEGURIDAD 2018-2024**

El Plan Nacional de Paz y Seguridad 2018-2024, presentado por el presidente Andrés Manuel López Obrador, a través del Secretario de Seguridad Pública, Alfonso Durazo, destaca por ser una estrategia basada en la implementación de un modelo de Guardia Nacional integrada por elementos del ejército, la marina y la policía federal, además de otros puntos que, en total, componen los 8 ejes claves del Plan.

En su primer punto, denominado como: “Erradicar la corrupción y reactivar la procuración de justicia”, el Plan Nacional reconoce puntualmente al abandono del sistema de procuración

---

<sup>43</sup> *Ibidem*, p. 59.

de justicia como una plataforma idónea para que la corrupción y la colusión con el crimen organizado tengan lugar.

La propuesta para la tipificación de la corrupción como delito grave, la creación de nuevas leyes de combate a conflictos de interés y el fortalecimiento de instituciones como la Auditoría Superior de la Federación y la Unidad de Inteligencia Financiera de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, son elementos claves para el combate a la corrupción y el lavado de dinero.

Sin embargo, este eje de la estrategia resulta ambiguo al momento de buscar reducir la brecha salarial entre jueces, ministerios públicos y policías, todos ellos del orden federal. Si para alcanzar tal propósito, se pretende reducir los sueldos de los jueces y ministerios públicos, al tiempo de aumentar el de los policías, se estaría colisionando directamente con los derechos laborales de los dos primeros casos. Ahora bien, suponer elevar el salario de un policía sin demeritar el de un juez, traería un impacto directo al erario federal el cual, según el Plan presentado, no se ha cuantificado hasta el momento.

Sumado a esto, resulta incongruente la idea de combate a la corrupción, cuando recientemente fue aprobado por parte del Senado el dictamen para la nueva Ley Orgánica de la Fiscalía General de la República, la cual, entre otros aspectos, faculta al presidente de la República para elegir, de entre 10 candidatos presentados por el Senado, a la terna finalista de donde se designará al Fiscal General, mismo que a su vez tiene la potestad de elegir al Fiscal Anticorrupción. De esta forma, se dio la espalda a la solicitud de la sociedad por reformar el artículo 102 constitucional y dotar de autonomía e independencia a la Fiscalía General de la República, situación que deja al presidente de la República amplia injerencia en la procuración de justicia.

El punto dos, identificado como: “Garantizar empleo, educación, salud y bienestar”, es de hecho una estrategia que persigue fines más allá de la seguridad pública, pues tiene como objetivo el desarrollo social y el bienestar. En este sentido, es positivo que el Plan Nacional refiera como uno de sus ejes principales aspectos que promueven la reconstrucción del tejido social, pues de esta forma, el énfasis de la estrategia va más allá de la represión violenta del hecho delictivo y centra su acción en la prevención del mismo, mediante la atención a las necesidades de la población, en especial de aquellos sectores vulnerables o marginados.

Por lo que respecta al punto tres: “Pleno respeto y promoción a los derechos humanos”, la propuesta es acertada al dotar a las comisiones de derechos humanos de mayores facultades en razón que buscar tipificar como delito la omisión por parte de las autoridades a las recomendaciones que tales instituciones emitan, así como buscar una independencia entre las comisiones estatales y federal. No obstante, preocupa el hecho de que no se detalla de manera clara cómo se pretende capacitar a las autoridades en materia de respeto a los derechos humanos; de hecho, bajo el nuevo esquema de Guardia Nacional, es imperante conocer bajo qué parámetros las nuevas fuerzas de seguridad pública estarían garantizando una actuación apegada a dichos preceptos.

El punto número cuatro: “Regeneración ética de la sociedad”, define la base filosófica bajo la cual se ha construido no sólo la estrategia de seguridad pública, sino el total de las políticas públicas propuestas por la Administración entrante. En su contenido, este punto denuncia al neoliberalismo como la causa de los males de la sociedad, incluida la criminalidad y la inseguridad. Ante esto, el plan propone una reconstrucción del tejido social, no únicamente a través de la educación en valores y conducta ética, sino que se busca lograr una transformación mediante un gobierno austero y congruente con sus principios morales.

Sin embargo, resulta cuestionable los alcances que la estrategia de seguridad tiene, cuando menciona:

*“En el ámbito de la seguridad pública y el combate a la delincuencia organizada, la regeneración ética se traducirá en la opción preponderante por los métodos pacíficos y la confianza previa en el buen comportamiento de la gran mayoría de las personas”.*<sup>44</sup>

El enunciado, en conjunto con el resto del citado punto, deja notar una idea de que el combate a la delincuencia organizada debería poner el foco de atención en opciones más allá del castigo carcelario, dejando la puerta abierta a la amnistía o criterios de oportunidad para criminales cuyos actos, han dañado gravemente a la sociedad.

---

<sup>44</sup> López Obrador, Andrés Manuel, *Plan Nacional de Paz y Seguridad 2018-2024*, Presidencia de la República, México, 2018, p. 8.

Por otro lado, el punto cinco: “Reformular el combate a las drogas”, sigue la tendencia internacional de legalizar el consumo y comercialización de ciertas drogas, aun cuando no especifica cuáles y de hecho en su análisis menciona sustancias sumamente nocivas como la cocaína o las metanfetaminas; lo que sí manifiesta claramente es que, la futura administración pública, buscará aumentar el presupuesto destinado al tratamiento de adicciones, bajo una perspectiva de salud pública, disminuyendo al mismo tiempo los recursos encaminados al combate frontal del trasiego de drogas.

Una propuesta así resulta muy arriesgada, pues supone cambiar el foco de atención del combate a las drogas como un asunto de seguridad para reorientarlo a un asunto de salud pública. Lo cierto es que el trasiego y consumo de drogas tiene elementos de ambas partes; es tanto un problema de salud como uno de criminalidad, debido a las bandas que trafican estas sustancias. Por lo cual, una estrategia en este sentido debe integrar todos los elementos que componen a un problema tan complejo, que no puede prescindir de ninguna perspectiva; no es posible quitar presupuesto al combate de las drogas para otorgárselo al tratamiento de adicciones.

El punto seis: “Emprender la construcción de la paz”, acierta en reconocer que la legalización de las drogas no es en sí misma una solución a este problema, pues las bandas del crimen organizado han alcanzado un poder bélico y financiero tal, que han sido capaces de someter el Estado en diferentes regiones hasta adueñarse de ellas. No obstante, proponer una amnistía o indulto, además de una mesa de negociación para el desarme, desmovilización y reinserción social de los miembros de dichas agrupaciones criminales, es incongruente con el Estado de derecho; supone una puerta abierta a la impunidad sin la garantía de la desarticulación y disolución de un cártel. ¿Acaso la estrategia de seguridad tiene plena confianza de que los criminales entregarán voluntariamente sus recursos financieros de procedencia ilícita a cambio de un indulto?

Por su parte, el punto siete: “Recuperación y dignificación de las cárceles”, es uno de los elementos más positivos del plan presentado; en sí mismo, representa uno de los elementos que una estrategia integral de seguridad pública debe contener, ya que el tema de la reinserción social complementa las labores de prevención y combate al delito. Es evidente que las cárceles en nuestro país se han convertido en escuelas del crimen, donde un infractor

menor, tiene una alta probabilidad de reingreso al sistema penal por delitos aún más graves. No obstante, el éxito del presente punto de la estrategia requerirá la colaboración de las entidades federativas y sus gobiernos locales, con el fin de hacer de este punto, un programa sostenible a largo plazo en todo el territorio nacional.

Finalmente, el punto número ocho: “Seguridad pública, seguridad nacional y paz”, resulta ser el eje más controversial, debido a que “[...] *centralizar la seguridad para recuperar control territorial no significa construir y consolidar instituciones, sobre todo cuando la nueva política de seguridad no apuesta por el fortalecimiento de policías estatales y municipales*”.<sup>45</sup>

Al proponer crear una Guardia Nacional, compuesta por elementos del ejército, la marina y la policía federal, y con una formación en la doctrina castrense, se está provocando una militarización expresa de la seguridad pública en México. Además, la estructura jerárquica propuesta, otorga al presidente de la República el mando único sobre la institución, misma que se instalará a lo largo de 266 circunscripciones en todo el territorio nacional; con ello, se abandona el proyecto de fortalecer a las corporaciones policiacas civiles de las entidades federativas y se centraliza el poder público en materia de seguridad y la toma de decisiones en el ejecutivo federal.

La propuesta tiene similitudes con el modelo de Gendarmería Nacional estructurado bajo el Gobierno del presidente Peña Nieto; sin embargo, el fracaso de este último tuvo como principal problema el trasladar elementos de las fuerzas armadas hacia una corporación dependiente de la Secretaría de Gobernación, vulnerando su trayectoria militar y prestaciones laborales adquiridas en sus años de servicio.

Una Guardia Nacional con estas características, concebida bajo los modelos francés y español, debería ser complementaria de instituciones policías locales sólidas, tal como sucede con la policía española o los *mossos d’escuadra* en Cataluña. En cambio, la institución propuesta por el Presidente electo, es una extensión de las fuerzas armadas y combina los conceptos de seguridad nacional y seguridad pública para unirlos en una misma institución;

---

<sup>45</sup> Hernández, Gerardo y Romero-Arias, Carlos-Alfonso, “La Guardia Nacional y la militarización de la seguridad pública en México”, *URVIO, Revista Latinoamericana de Estudios de Seguridad*, RELASEDOR y FLACSO, Ecuador, Núm. 25, diciembre 2019-mayo 2020, p. 103.

situación controversial, sobre todo por el reciente pronunciamiento de la Suprema Corte al invalidar la Ley de Seguridad Interior del Presidente Peña y asegurar que las fuerzas armadas no deben en ningún caso realizar labores de seguridad pública, pues es contrario a su naturaleza constitucional.

En conclusión, el Plan Nacional de Paz y Seguridad tiene puntos favorables en virtud de que pone atención a una estrategia integral que busca la recomposición del tejido social y la necesidad de reestructurar el sistema penitenciario hacia un modelo de reinserción social y no de simple castigo al delincuente.

Por otro lado, el Plan Nacional presenta serias debilidades y puntos vulnerables, tal como ha quedado descrito, de entre lo que destaca la Guardia Nacional, la cual representa no sólo una continuidad del combate al crimen organizado a través de las fuerzas armadas, sino que extiende sus funciones hasta tareas de prevención y combate al delito, sin que se atienda al principio de que el éxito de una institución de seguridad pública, es proporcional a su cercanía con la comunidad; además de abandonar la necesidad de fortalecer y profesionalizar a las policías estatales y municipales en cooperación con las fuerzas federales. La estrategia de seguridad propuesta basa su éxito en una fuerza militar federal centralizada en un mando único a cargo del presidente de la República.

## 1.6 EVOLUCIÓN DEL MARCO JURÍDICO SOBRE SEGURIDAD PÚBLICA

Con base en la información obtenida con el análisis histórico de los apartados anteriores, es posible puntualizar de manera óptima la evolución del marco jurídico que ha acompañado a la seguridad pública en México en lo que va del presente siglo, a fin de comprender los cambios sustanciales que estas instituciones han tenido con el paso del tiempo.

	AÑO	REFORMA	DESCRIPCIÓN
VICENTE FOX	2000	Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.	Creación de la Secretaría de Seguridad Pública. Se subordina a la Policía Federal Preventiva (PFP), creada en 1999, a

			la nueva Secretaría de Seguridad Pública.
	2000	Ley General que Establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública en sus artículos 12, 14 y 52.	Faculta al secretario de Seguridad Pública para presidir el Consejo Nacional de Seguridad Pública.
	2001	Decreto del Ejecutivo Federal del 1 de noviembre de 2001.	Se crea la Agencia Federal de Investigación como área de inteligencia federal para la prevención y persecución del delito.
<b>FELIPE CALDERÓN</b>	Marzo de 2007	Iniciativa Mérida.	En conjunto con el gobierno de los Estados Unidos, se establecen las bases de cooperación entre los dos países para el combate la delincuencia organizada, el intercambio de información, labores de inteligencia y ministración de recursos financieros de EE. UU. a México.
	9 de mayo de 2007	Decreto por el que se crea el Cuerpo Especial del Ejército y Fuerza Aérea denominado Cuerpo de Fuerzas de Apoyo Federal	Se crea un cuerpo especializado de las Fuerzas Armadas para apoyar en labores de seguridad pública en los tres órdenes de gobierno.
	2008	Reforma constitucional a los artículos 16, 17, 18, 19, 20, 21, 22, 73, 115 y 123.	Reglas compartidas entre el gobierno federal, estatal y municipal para la selección, ingreso, formación, permanencia, evaluación, reconocimiento y certificación de los integrantes de



		<p>las instituciones de seguridad pública.</p> <p>Obligación de coordinarse entre los tres órdenes de gobierno.</p> <p>Define a la delincuencia organizada como organización de hecho de 3 o más personas para cometer delitos de forma permanente o reiterada.</p> <p>Sólo las autoridades federales pueden perseguir la delincuencia organizada.</p>
2009	Se promulga la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública.	Regula la integración, organización y funcionamiento del Sistema Nacional de Seguridad Pública, así como la distribución de competencias y las bases de coordinación entre la Federación, las entidades federativas y los Municipios.
Marzo de 2010	Acuerdo del Consejo de Seguridad Pública Nacional y la Conferencia Nacional de gobernadores (CONAGO).	<p>Se establecen los parámetros de la carrera policial.</p> <p>Impulso de un Modelo Policial Único y Mando Único.</p> <p>Sistema de incentivos FASP (Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública) y FORTEMUN (Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal).</p>

2014	Reglamento de la Ley de la Policía Federal.	Se crea la División Antidrogas, Fuerzas Federales y Gendarmería, adscritos a la Policía Federal.
27 de mayo de 2015	Reforma constitucional a los artículos 22, 28, 41, 73, 76, 79, 109, 113, 114, 116, 122.	Establece el Sistema Nacional Anticorrupción.
2017	Ley General para Prevenir, Investigar y Sancionar la Tortura y otros Tratos o Penas Cruels, Inhumanos o Degradantes.	<p>Se establece la distribución de competencias y la forma de coordinación entre las autoridades de los tres órdenes de gobierno para prevenir, investigar, juzgar y sancionar los delitos de tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes.</p> <p>Se definen los tipos penales de tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes, y sus sanciones.</p> <p>Establece medidas específicas de atención, ayuda, asistencia, protección integral y reparación para garantizar los derechos de las víctimas de estos delitos.</p>
2017	Ley General en Materia de Desaparición Forzada de Personas, Desaparición Cometida por Particulares y del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas.	Establece la distribución de competencias y la forma de coordinación entre las autoridades de los distintos órdenes de gobierno, para buscar a las personas desaparecidas y no localizadas, y esclarecer los hechos; así como la prevención, investigación, sanción y

			erradicación de los delitos de desaparición forzada de personas y desaparición cometida por particulares. Crea el Sistema Nacional de Búsqueda de Personas y las Comisiones Nacional y Locales de Búsqueda.
	2017	Ley de Seguridad Interior.	Se crea la ley para regular la participación de las Fuerzas Armadas en labores de seguridad pública.
	26 de marzo de 2019	Reforma constitucional a los artículos 10, 16, 21, 31, 35, 36, 73, 76 y 89.	Se crea la Guardia Nacional
<b>ANDRÉS MANUEL LÓPEZ OBRADOR</b>	16 de mayo de 2019	Decreto por el que se aprueba la Estrategia Nacional de Seguridad Pública del Gobierno de la República 2018-2024.	Define la estrategia nacional de seguridad pública en 8 ejes: 1. Erradicar la corrupción y reactivar la procuración de justicia. 2. Garantizar empleo, educación, salud y bienestar. 3. Pleno respeto y promoción de los derechos humanos. 4. Regeneración ética de la sociedad. 5. Reformular el combate a las drogas. 6. Empezar la construcción de la paz. 7. Recuperación y dignificación de los Centros Penitenciarios.

		8. Seguridad Pública, Seguridad Nacional y Paz.
2019	Ley de la Guardia Nacional.	Ley reglamentaria del artículo 21 constitucional en todo lo concerniente a la Guardia Nacional
2019	Ley Nacional del Registro de Detenciones.	Regula la integración y funcionamiento del Registro Nacional de Detenciones, estableciendo los procedimientos que garanticen el control y seguimiento sobre la forma en que se efectuó la detención de personas por la autoridad.
2019	Ley Nacional sobre el Uso de la Fuerza.	Regula el uso de la fuerza que ejercen las instituciones de seguridad pública del Estado, así como de la Fuerza Armada permanente cuando actúe en tareas de seguridad pública.
2019	Reforma a la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública en sus artículos 1, 4, 5, 7, 19, 20, 22, 23, 24, 25, 29, 30, 31, 32, 34, 36, 39, 41, 43, 44, 47, 79, 80, 82, 93, 99, 105, 109, 110, 111, 112, 118, 119, 120, 121, 122, 123, 124, 125, 129, 130, 134, 137, 138, 139, 14, 147 y 151.	Establece que las entidades y los municipios en el ámbito de su competencia y de la ley se deberán coordinar para generar, compartir, intercambiar y proveer información, archivos y contenidos de bases de datos que integrarán el Sistema Nacional de Información.  Se incluye dentro de las funciones de las policías tareas de proximidad social que privilegien un contacto

		constante con la comunidad como base del accionar policial. Faculta al Centro Nacional de Información para regular el Servicio Nacional de Atención de Llamadas de Emergencia bajo el número único 911.
	11 de mayo de 2020	Acuerdo por el que se dispone de la Fuerza Armada permanente para llevar a cabo tareas de seguridad pública de manera extraordinaria, regulada, fiscalizada, subordinada y complementaria. Prolonga el uso de las Fuerzas Armadas en labores de seguridad pública por un tiempo no mayor a cinco años, en tanto la Guardia Nacional desarrolla su estructura y capacidad territorial necesario.

**Tabla 2.** Elaboración personal, con información de Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, Ley General que Establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública, Decreto del Ejecutivo Federal del 1 de noviembre de 2001, Iniciativa Mérida, Decreto por el que se crea el Cuerpo Especial del Ejército y Fuerza Aérea denominado Cuerpo de Fuerzas de Apoyo Federal, Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública, Acuerdo del Consejo de Seguridad Pública Nacional y la Conferencia Nacional de gobernadores (CONAGO), Reglamento de la Ley de la Policía Federal, Ley General para Prevenir, Investigar y Sancionar la Tortura y otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes, Ley General en Materia de Desaparición Forzada de Personas, Desaparición Cometida por Particulares y del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas, Ley de Seguridad Interior, Decreto por el que se aprueba la Estrategia Nacional de Seguridad Pública del Gobierno de la República 2018-2024, Ley de la Guardia Nacional, Ley Nacional del Registro de Detenciones, Ley Nacional sobre el Uso de la Fuerza, Acuerdo por el que se dispone de la Fuerza Armada permanente para llevar a cabo tareas de seguridad pública de manera extraordinaria, regulada, fiscalizada, subordinada y complementaria, Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Como se puede apreciar, las reformas al marco jurídico de la seguridad pública a lo largo de los últimos años, obedece a un patrón vinculado al cambio de titularidad en el ejecutivo federal; es decir, que puede entenderse que existe una relación directa entre la estrategia nacional de seguridad de cada presidente de la República y la modificación de los preceptos jurídicos necesarios para su implementación.

Pero no sólo esto, sino que es plausible observar que las propias instituciones de seguridad pública a nivel federal son transformadas de acuerdo con los objetivos de un periodo de

gobierno. Por ende, al apreciarse una alternancia en el ejecutivo federal, es notable a su vez, la modificación estructural de las instituciones de seguridad pública.

En este orden de ideas, mientras que para Vicente Fox la fórmula para garantizar un combate al crimen eficiente fue la Policía Federal Preventiva y la AFI, para Felipe Calderón lo fue el uso de las Fuerzas Armadas en labores de seguridad pública y la evolución de la Policía Federal. Mientras tanto, Peña Nieto haría lo propio a través de las divisiones de Gendarmería, Antidroga y Fuerzas Federales, en conjunto con la continuidad de las Fuerzas Armadas y, finalmente, López Obrador terminaría por dar un giro radical al desaparecer a la Policía Federal, constituir a la Guardia Nacional y prevalecer con la militarización de la seguridad pública.

En suma, la tendencia a modificar estructuralmente a las instituciones de seguridad pública ante un cambio de gobierno resulta en dos observaciones esenciales. En primer lugar, no existe una continuidad institucional que permita establecer programas de gestión eficaz a largo plazo y; en segundo término, cada estrategia de seguridad de los últimos años ha demostrado su fracaso, si se considera el aumento sostenido de criminalidad y violencia, en conjunto con la pérdida de confianza de la ciudadanía en sus instituciones, la cifra negra de delitos y el índice de impunidad.

A partir de esto, resulta indispensable conocer cuál es el estado del marco jurídico actual por lo que respecta las instituciones de seguridad pública, en el campo de su eficacia, así como en lo concerniente al uso de tecnologías, con el propósito de sentar las bases sobre las cuales esta investigación abordará sus objetivos centrales en cuanto a la relación de la aplicación de tecnologías y el incremento de la eficacia institucional.

## **1.7 ANÁLISIS AL MARCO JURÍDICO ACTUAL**

Para los fines que persigue esta tesis doctoral, los ordenamientos legales más importantes en materia de instituciones de seguridad pública y la aplicación de tecnologías digitales, se centran en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública.

El análisis, seguirá una ruta lógico jurídica, a través de una metodología descriptiva del precepto legal, seguido de una fase hermenéutica para la interpretación del texto legal y su correlación con los objetivos de este trabajo de investigación, como el de descubrir los alcances de la norma vigente en la función de las instituciones de seguridad pública y su cumplimiento.

Por lo que se refiere a la Constitución Federal, el artículo eje para analizar es el 21, párrafo noveno en adelante, en donde se dice que:

*“Artículo 21.*

[...]

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

[...]”<sup>46</sup>

Del texto, se desprende la facultad de los tres órdenes de gobierno para llevar a cabo funciones de seguridad pública en el ámbito de sus competencias, asimismo, se entiende a dicha labor como aquella en donde se salvaguardan los derechos de las personas en conjunto con la preservación del orden público y la paz social. En cuanto a sus alcances, la seguridad pública se enfoca tanto en las labores de prevención, como en la investigación y persecución del delito, quedando de manifiesto así las tres tareas fundamentales de este tipo de

---

<sup>46</sup> Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, Secretaría General, México, última reforma DOF 08-05-2020, p. 25.

instituciones; es decir, no sólo la labor de reacción o represión de la criminalidad, sino, sobre todo, las labores de inteligencia en aras de evitar el crimen antes de que este suceda.

En cuanto a sus principios, las instituciones de seguridad pública están obligadas a regirse por la legalidad, objetividad, eficiencia, profesionalismo, honradez y respeto a los derechos humanos. Dichos términos, reflejan un claro avance en la búsqueda de contar con fundamentos que dirijan de manera adecuada la labor institucional; no obstante, en la parte de gestión administrativa, destaca que el texto constitucional únicamente hace alusión a la eficiencia, un principio a través del cual, la institución está obligada realizar sus tareas de manera dinámica y con el menor gasto de recursos posible; sin embargo, deja de lado el término de eficacia, lo cual hace obligatorio la mejora en la gestión para el logro de objetivos.

Por otra parte, siguiendo con las tendencias más innovadoras sobre gestión pública moderna, en el texto constitucional se dejan fuera los principios de calidad y satisfacción ciudadana, los cuales, son ejes transformadores de la gobernanza, pues hace referencia a un gobierno abierto, transparente y con mecanismos efectivos de participación ciudadana para la construcción de estrategias de seguridad pública eficaces.<sup>47</sup>

En seguida, el citado artículo constitucional hace referencia a los preceptos esenciales que dan origen a la Guardia Nacional, un tema que, por su trascendencia, será abordado de manera independiente en esta investigación más adelante y en donde se incluirá el marco jurídico correspondiente; sin embargo, del párrafo décimo en su inciso b, del propio artículo 21, se observa lo siguiente:

*“Artículo 21.*

[...]

*Las instituciones de seguridad pública, incluyendo la Guardia Nacional, serán de carácter civil, disciplinado y profesional. El Ministerio Público y las instituciones policiales de los tres órdenes de gobierno deberán coordinarse*

---

<sup>47</sup> Como se podrá observar a lo largo de la presente investigación, los términos de eficacia, calidad y participación ciudadana serán los ejes que regirán el criterio para considerar el tipo de tecnologías aplicables para la mejora institucional respecto de dichos criterios; por tanto, serán abordados y descritos de manera puntual en el apartado correspondiente a cada uno.



*entre sí para cumplir los fines de la seguridad pública y conformarán el Sistema Nacional de Seguridad Pública, que estará sujeto a las siguientes bases mínimas:*

[...]

*b) El establecimiento de un sistema nacional de información en seguridad pública a cargo de la Federación al que ésta, las entidades federativas y los Municipios, a través de las dependencias responsables de la seguridad pública, proporcionarán la información de que dispongan en la materia, conforme a la ley. El sistema contendrá también las bases de datos criminalísticos y de personal para las instituciones de seguridad pública. Ninguna persona podrá ingresar a las instituciones de seguridad pública si no ha sido debidamente certificada y registrada en el sistema.*

[...]”<sup>48</sup>

Dentro del texto jurídico aludido, se aprecia la conformación de un sistema nacional de información en seguridad pública, construido en coordinación con los tres órdenes de gobierno y cuyo fin es compartir todos los datos acordes al tema de seguridad y de donde destacan la base de datos criminalísticos y la de personal, como elementos esenciales. De hecho, en cuanto a la información sobre el personal adscrito, destaca que su ingreso a la institución sólo es posible una vez concluido su proceso de certificación y registro en el sistema. Esta base constitucional es fundamental para el desempeño institucional, por lo cual, en su oportunidad, será importante reconocer si en cuerpos de reciente creación como la Guardia Nacional, se está cumpliendo con lo concerniente a la certificación y en qué términos. Dicho análisis, se elaborará en su momento oportuno dentro de la presente investigación.

Más allá de todo esto, la conformación de una base de datos sobre seguridad pública supondría un avance en cuanto a la implementación de tecnologías digitales en dicha actividad. Por tanto, es importante conocer qué dicen las leyes emanadas del texto constitucional al respecto.

---

<sup>48</sup> *Ídem.*

Para tal efecto, se puede acudir a la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública, en su Título Séptimo, en donde se establecen las bases del sistema nacional de información en seguridad pública. De esta forma, el artículo 109 señala que:

*“Artículo 109. La Federación, las entidades federativas y los Municipios, suministrarán, consultarán y actualizarán la información que diariamente se genere sobre Seguridad Pública mediante los sistemas e instrumentos tecnológicos respectivos, al Sistema Nacional de Información.*

*El Presidente del Consejo Nacional dictará las medidas necesarias, además de las ya previstas en la Ley, para la integración y preservación de la información administrada y sistematizada mediante los instrumentos de información sobre Seguridad Pública.*

*Las Instituciones de Seguridad Pública tendrán acceso a la información contenida en el Sistema Nacional de Información, en el ámbito de su función de prevención, investigación y persecución de los delitos, o como auxiliares en el ejercicio de dichas funciones, según corresponda.*

*El Centro Nacional de Información podrá utilizar las Bases de Datos del Sistema Nacional de Información, para generar productos que apoyen la planificación de acciones orientadas a alcanzar los objetivos del Sistema Nacional de Seguridad Pública.*

*La información sobre impartición de justicia podrá ser integrada al Sistema Nacional de Información a través de convenios con el Poder Judicial de la Federación, los Tribunales Superiores de Justicia de los tres órdenes de gobierno, en sus respectivos ámbitos de competencia y con estricto apego a las disposiciones legales aplicables.*

*El acceso al Sistema Nacional de Información estará condicionado al cumplimiento de esta Ley, los acuerdos generales, los convenios y demás disposiciones que de la propia Ley emanen”.*<sup>49</sup>

El citado artículo es uno de los preceptos legales de mayor trascendencia para esta investigación, demuestra la tendencia del sistema nacional de seguridad pública y sus instituciones por adoptar tecnologías digitales para el desarrollo de sus actividades. Como puede observarse, el texto hace referencia a información sobre seguridad pública, la cual puede delimitarse como bases de datos criminalísticos, informes sobre investigaciones, detenciones, aprehensiones, procesos penales, sentencias y ejecución de penas, así como lo relativo al personal adscrito a las instituciones de seguridad pública.

En general, tener un sistema informático actualizado con los datos propuestos por la ley, supondría una plataforma idónea para hacer más efectiva la labor operativa de las instituciones de seguridad pública. En cuanto a las tareas policiales, dichos organismos tendrían un cúmulo de información adecuado para potenciar las labores de inteligencia, prevención y persecución del delito.

Sin embargo, la presente tesis doctoral tiene como objetivo encontrar la relación entre la aplicación de tecnologías digitales y el aumento en la eficacia de las instituciones de seguridad pública; por ende, más que centrarse en una plataforma tecnológica que suministre información para la operatividad policial, lo que se busca es reconocer cómo la tecnología se puede utilizar para las tareas de gestión organizacional.

En este sentido, debe comprenderse que la diferencia entre tecnologías operativas y tecnologías de gestión radica principalmente en el objetivo que se persigue en una y otra. Por un lado, las tecnologías para la operatividad buscan hacer más efectiva y sencilla la labor policial en la prevención y persecución del delito. Por otro lado, las tecnologías de gestión tienen como propósito hacer a la institución más eficaz, desde ofrecer los recursos digitales necesarios para la planeación, administración, control y evaluación organizacional; por tanto, su función es más integral al contemplar funciones más allá de las labores operativas.

---

<sup>49</sup> Cámara de Diputados del H. congreso de la Unión, *Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública*, Secretaría General, México, 2009, última reforma DOF 27-05-2019, p. 46.

Un punto más a considerar como una diferencia contundente entre las tecnologías actuales adoptadas en las instituciones de seguridad pública en México y los objetivos de este trabajo, tiene que ver con la búsqueda de las condiciones necesarias para que las tecnologías digitales tengan éxito en el aumento de la eficacia institucional. En dicho orden de ideas, se debe reconocer que las tecnologías enunciadas por la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública están limitadas a los datos proporcionados por las fuentes institucionales, dejando de lado otro tipo de fuentes de información, como los que se obtienen a consecuencia de la participación ciudadana, de organismos autónomos, académicos, etc.

Es por ello, que la presente tesis pretende ir un paso más allá de las tecnologías ya aplicadas en México y buscará reconocer las tendencias digitales más recientes, con indicadores adecuados sobre las labores de gestión y bajo los principios de eficacia, calidad y participación ciudadana.

Para lograr este propósito, es necesario definir qué se entiende por eficacia en la gestión policial y bajo qué parámetros puede medirse. Por tanto, a continuación, se abordará dicha temática, desde la perspectiva ya propuesta y con los fines antes señalados.

## **1.8 LA EFICACIA DE LA GESTIÓN POLICIAL Y SUS INDICADORES DE MEDICIÓN**

De manera cotidiana, es común allegarse de opiniones que reflejan un alto grado de desconfianza de la ciudadanía hacia sus instituciones de seguridad pública. Los altos índices de violencia, la criminalidad desmedida y el aumento en el número de víctimas de delitos de alto impacto como los homicidios, son sólo algunos de los parámetros bajo los cuales la sociedad ha llegado a expresar su desaprobación sobre sus policías.

Aun cuando dichas expresiones son altamente útiles pues reflejan el pulso de la ciudadanía y su percepción general sobre el desempeño del propio gobierno, al momento de establecer si una institución es funcional, se requieren de instrumentos de gestión adecuados, diseñados con datos objetivos y cuantificables, que den como resultado un argumento sólido sobre si la institución está dando resultados y cuáles son.

En este orden de ideas, el concepto de eficacia resulta útil para cumplir con dicho propósito. De manera genérica, la eficacia puede entenderse como el logro de resultados o el cumplimiento de los objetivos de una institución u organismo. No obstante, más allá de lo que pudiera puntualizarse sobre este término derivado de las ciencias administrativas y el sector empresarial, dentro de la administración pública la definición de eficacia adquiere dimensiones mucho más amplias, pues no sólo hace referencia al logro de objetivos institucionales, sino que se vincula directamente con la gobernabilidad, los valores del Estado y la protección de los derechos humanos.

Por ende: *“La nueva gestión pública, la búsqueda de la calidad, la gobernabilidad o el énfasis en los aspectos éticos alimentan las nuevas reflexiones sobre las instituciones públicas con el fin de que gocen de mayor legitimidad y aceptación por los ciudadanos”*.<sup>50</sup> Esto quiere decir que el grado de eficacia dentro de la administración pública es esencial para el mantenimiento de un proyecto de gobierno y la legitimidad de este frente a los gobernados; en consecuencia, un gobierno legítimo es un gobierno eficaz.

Asimismo:

*“La base del nuevo pensamiento sobre la Administración pública conduce, como se ha dicho, a la búsqueda de eficacia de resultados y, claro es, estos hay que medirlos. De ahí que la plasmación práctica de las nuevas corrientes se concrete en la necesidad de evaluar lo que la Administración hace, en conocer las prioridades ciudadanas sobre las políticas públicas y, cada vez más, en la medición de la satisfacción ciudadana sobre el funcionamiento de los servicios públicos”*.<sup>51</sup>

Con esto se observa que es trascendental la participación ciudadana al momento de evaluar los resultados de las instituciones de gobierno, aún más si se trata de la seguridad pública. Para hacer una estimación adecuada es menester contar con los indicadores correctos; dichos instrumentos funcionan como una serie de categorías de análisis vinculadas con la eficacia en el cumplimiento de objetivos o resultados de las instituciones públicas.

---

<sup>50</sup> Arenilla Sáez, Manuel, “Legitimidad y eficacia en la Administración pública”, *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, Universidad Rey Juan Carlos, Madrid, Núm. 26/27, enero-agosto 2003, p. 71.

<sup>51</sup> *Ibidem*, p. 72.

Para llevar a cabo la evaluación de la gestión policial, es necesario reconocer de dónde provienen los datos con los que será posible construir los indicadores de medición. En este sentido, Alejandra Mohor, del Centro de Estudios en Seguridad Ciudadana de la Universidad de Chile reconoce dos fuentes principales: las fuentes de datos institucionales y las encuestas de percepción y victimización.<sup>52</sup>

En el caso de las fuentes de datos institucionales, uno de los problemas centrales al momento de evaluar la eficacia policial a través de los datos emanados de la propia autoridad policial, radica en la tendencia a ocultar o simular las cifras a fin de demostrar un mayor logro de objetivos de los que realmente se tiene; si a esto se le añade el factor político, en donde se busca cumplir con una agenda determinada a como dé lugar y, asimismo, se incluye el tema de la corrupción, entonces se tiene como resultado una evaluación de la eficacia policial deficiente e inservible.

En consecuencia, resulta necesario contar con la participación de la sociedad civil organizada, ONG's y observatorios ciudadanos para la obtención de datos cercanos a la realidad. No obstante, su trabajo puede verse obstaculizado en el sentido de que la generación de los datos tales como el número de detenciones, denuncias sobre abuso policial, uso de la fuerza pública excesiva, entre otros, tienen como fuente principal a la misma institución de seguridad pública, lo que redundaría nuevamente en la tendencia a obtener datos distorsionados.

Por lo que respecta a las encuestas de percepción y victimización, dichos instrumentos de recolección de datos ofrecen un panorama integral sobre la percepción ciudadana respecto de la labor policial; por tanto, vincula el binomio ciudadano-policía y busca comprender el grado de satisfacción del usuario.

De manera general, estos instrumentos se orientan hacia la generación de datos sobre tipos de delitos cometidos y sus características; de esta forma, la institución tiene la información necesaria para construir un indicador sobre el aumento o disminución del índice de criminalidad en determinado espacio, tiempo y circunstancia, resultando en una herramienta de mayor potencial que las estadísticas obtenidas de la suma de denuncias presentadas.

---

<sup>52</sup> Mohor, Alejandra, *Uso de indicadores para evaluar el funcionamiento policial*, Centro de Estudios en Seguridad Ciudadana, Universidad de Chile, Santiago de Chile, julio de 2007, p. 3.

Además de lo anterior, las encuestas ciudadanas sobre la percepción de la labor policial hoy tienden a enfatizar con mayor frecuencia la percepción del ciudadano sobre la calidad del servicio policial. En este caso, es fundamental levantar los datos con una población específica; es decir, aquellas víctimas de delito que acudieron a la institución de seguridad pública en busca de un servicio. Con este tipo de encuesta, se puede indagar sobre la calidad, cordialidad, rapidez de atención y otro tipo de indicadores vinculados con el trato recibido.<sup>53</sup>

Más allá de todo esto, siguiendo el criterio de Mohor, es posible establecer de manera esquemática, una tabla sobre indicadores por área aplicable a una institución de seguridad pública y cuyos resultados numéricos permiten una estimación cuantificable, tal como se expresa a continuación:

<b>INDICADORES DE MEDICIÓN DE LA EFICACIA POLICIAL</b>		
<b>Área</b>	<b>Indicador</b>	<b>Fuente</b>
<b>Criminalidad y violencia</b>	Tasa anual de delitos por cada 100 mil habitantes.	Registro de denuncias y encuestas de victimización
<b>Percepción de inseguridad</b>	Porcentaje de la población que será víctima del delito en los próximos 6 meses.	Encuestas sobre percepción de inseguridad
	Porcentaje de la población que cree que la delincuencia ha aumentado en los últimos 6 meses.	
	Porcentaje de la población que ha cambiado alguna conducta por temor a ser víctima del delito.	
<b>Actividad policial</b>	Porcentaje de detenidos presentados ante la autoridad competente.	Institución policial, registros de detenciones,

<sup>53</sup> *Ibidem*, p. 4.

	<p>Porcentaje de policías dedicados a actividades de prevención e investigación.</p> <p>Horas diarias promedio dedicadas a labores administrativas, patrullaje, investigación y capacitación.</p>	<p>instituciones de procuración de justicia</p>
<p><b>Malas prácticas policiales</b></p>	<p>Tasa anual de denuncias por abuso de autoridad por cada 10 mil policías.</p>	<p>Institución policial, observatorios ciudadanos, sociedad civil organizada</p>
<p><b>Gestión institucional</b></p>	<p>Gasto promedio por cada delito cometido.</p> <p>Porcentaje de personal policiaco según su grado máximo de estudios.</p> <p>Porcentaje de aspirantes que culmina el proceso de formación inicial respecto del personal que ingresó en el último año.</p> <p>Porcentaje de horas dedicadas a la formación policial continua.</p> <p>Porcentaje de ausentismo mensual policial.</p> <p>Porcentaje de asensos del personal en los últimos 6 meses.</p>	<p>Institución policial, academias de policías, unidades de presupuesto y egresos</p>



<b>Relación policía-comunidad</b>	Porcentaje de ciudadanos que confía en la institución policial.	Institución policial, encuestas de percepción sobre seguridad pública, observatorios ciudadanos, sociedad civil organizada.
	Porcentaje de ciudadanos que evalúa como bien o muy bien el trato recibido por la policía.	
	Tiempo promedio de espera para recibir atención policial.	
	Porcentaje de policías capacitados para la atención ciudadana en los últimos 6 meses.	
	Porcentaje de reuniones entre la institución policial y los consejos ciudadanos y sociedad civil organizada.	
	Porcentaje de personas que dicen conocer a su policía local.	
	Porcentaje de policías que evalúa como bien o muy bien la calidad en el servicio.	

**Tabla 3.** Elaboración personal con información de: Mohor, Alejandra, *Uso de indicadores para evaluar el funcionamiento policial*, Centro de Estudios en Seguridad Ciudadana, Universidad de Chile, Santiago de Chile, julio de 2007.

A partir de esta base, es posible contar con los datos suficientes para construir la información necesaria con el objetivo de reconocer si la institución policial está teniendo los resultados esperados o no; es decir, los indicadores de eficacia son una ruta sólida para la evaluación del desempeño integral.

De manera puntual:

*“La evaluación, como estrategia, no debe ser concebida como ‘algo’ que solo mira al pasado, para determinar si algo funcionó, sino también como aquello que puede predecir futuras intervenciones, es decir, debe verse con una mirada prospectiva y no sólo de retrospectiva. El objetivo es entrar en el corazón del problema, prevención antes de que ocurran o vuelvan a ocurrir otros hechos”.*<sup>54</sup>

Por ello, contar con una metodología adecuada para la medición de la gestión policial, es fundamental para elevar la eficacia institucional. El diseño de los indicadores adecuados debe reflejar el conocimiento profundo de la institución, sus necesidades y hacia dónde se quiere llegar; bajo estas condiciones, se puede esperar que su función vaya más allá de dar resultados sobre las deficiencias del cuerpo policial y, en cambio, funcionen como un punto de partida sobre las áreas de oportunidad bajo las cuales la institución puede transformarse y evolucionar de manera constante hacia una mejor calidad en su servicio.

Al contar con elementos objetivos y cuantitativos como los resultados obtenidos de la correcta aplicación de los indicadores de gestión, se puede tener una evaluación institucional idónea para adaptar la estrategia de seguridad de manera constante e identificar los escenarios de riesgo que pueden vulnerar el logro de objetivos. Por tanto, antes de identificar qué tecnologías de la información son adecuadas para elevar la eficacia de las instituciones de seguridad pública, es necesario reconocer que el punto central parte de la correcta aplicación de una metodología de gestión, basada en indicadores adecuados, como los expresados en este apartado.

En consecuencia, ahora es posible indagar sobre los mecanismos puntuales de gestión de la calidad en instituciones de seguridad pública, sus antecedentes, así como sus principios administrativos que dan certeza sobre su efectividad. Por tanto, a continuación, se presenta el estudio correspondiente a dicha temática.

---

<sup>54</sup> Frühling, Hugo, *La eficacia de las políticas públicas de seguridad ciudadana en América Latina y el Caribe: Cómo medirla y cómo mejorarla*, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, D.C., 2012, p. 86.

## 1.9 MODELO NACIONAL DE POLICÍA EN MÉXICO

Ante la creciente demanda de una estrategia de seguridad efectiva, la actual administración federal se ha propuesto, entre otros aspectos, retomar diversas ideas que la experiencia internacional ha dejado como evidencia de la eficacia y efectividad en la labor policial, para adaptarlo a un nuevo enfoque de las instituciones de seguridad pública en México.

Es así como surge el Modelo Nacional de Policía y Justicia Cívica (MNP), un instrumento que pretende ser una guía para la implementación de directrices bajo las cuales han de dirigirse las tareas que buscan devolver la paz y tranquilidad a la sociedad. Su contenido, recoge principios y propuestas con importantes avances en la materia.

De manera conceptual:

*“El Modelo Nacional de Policía tiene por objetivo el fortalecimiento de las policías municipales y estatales, así como la articulación efectiva entre dichos cuerpos con la Guardia Nacional y las Procuradurías o Fiscalías Generales para reducir la incidencia delictiva, fortalecer la investigación criminal, mejorar la percepción de seguridad e incrementar la confianza en las instituciones policiales”.*<sup>55</sup>

Aunque el camino es claro y los enunciados plasmados reflejan un ideal de cambio significativo, lo cierto es que el arduo camino para reducir la criminalidad en el país y derrotar al crimen organizado, es altamente complejo y requiere de diversos elementos más allá de un postulado o la voluntad de unas cuantas autoridades. Claramente, es necesaria la integración de los tres órdenes de gobierno bajo una visión homologada; a su vez, se requiere de la participación ciudadana, así como de factores más allá de la seguridad pública, como el desarrollo social, económico, educativo, etc.

Sin embargo, en lo que toca a la arista de la transformación policial, resulta adecuado atender al MNP con el fin de hacer un diagnóstico y análisis sobre las necesidades más apremiantes en cuanto a la transformación de las instituciones de seguridad pública en México. Tener un

---

<sup>55</sup> Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana, *Modelo Nacional de Policía y Justicia Cívica*, México, 2019, p. 55.

punto de partida como este, puede permitir sentar las bases para un mejor desempeño policial e institucional.

El factor organizacional es clave en la construcción de instituciones sólidas. Para ello, es necesario reconocer qué tipo de problemática se pretende atender en este apartado; pues, como ya se dijo, la crisis de seguridad tiene un alto problema de criminalidad, que va más allá de la gestión organizacional.

De esta forma, el MNP advierte que: “[...] *es importante para la correcta evaluación y diseño del Modelo Nacional de policía medir los siguientes indicadores: a) Cifra negra; b) Confianza en la policía; y c) Percepción del desempeño policial*”.<sup>56</sup> Para lograrlo, se propone analizar la información proporcionada por la Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública que elabora el INEGI cada año y que ya ha sido un instrumento sujeto de análisis en la presente investigación; asimismo, busca contar con encuestas de victimización por municipios.

Con ello, se reconoce la importancia de contar con indicadores tendientes a descubrir, más allá de las cifras, la percepción que el ciudadano guarda sobre la labor de sus instituciones de seguridad pública; asimismo, se vuelve un referente para el planteamiento de estrategias y vías de solución.

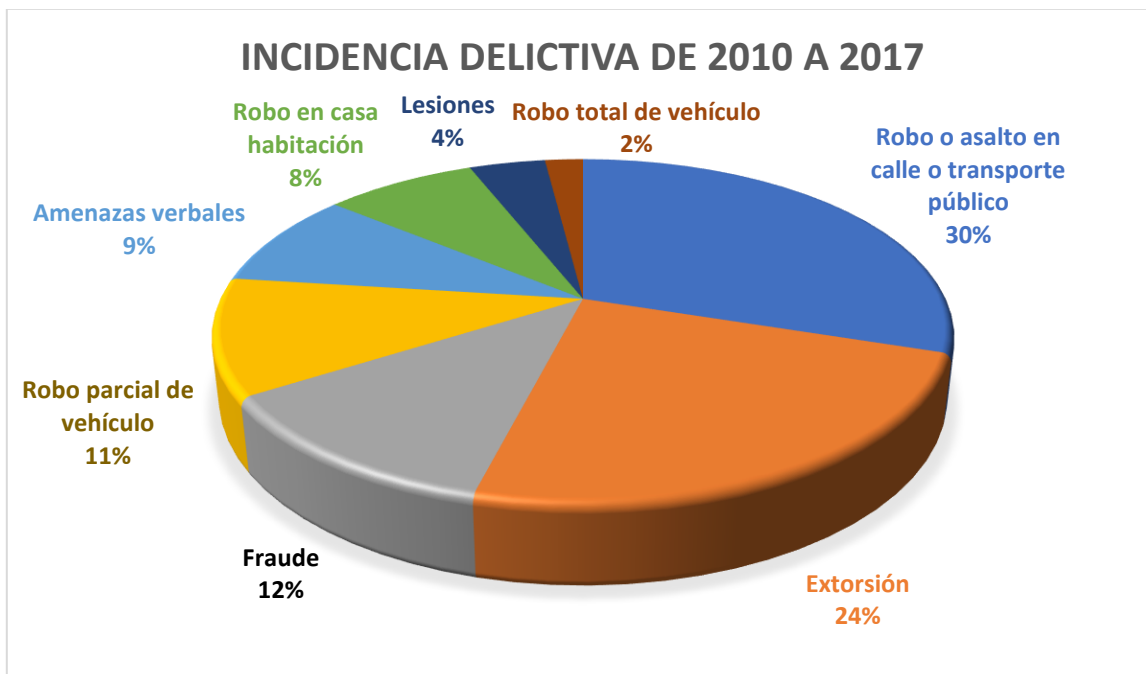
A pesar del adecuado diseño del Modelo Nacional de Policía, que en la hoja de ruta deja clara la adopción de estrategias de probada efectividad a nivel internacional, lo cierto es que, para que dicho plan tenga éxito, se requiere de una sinergia e integración entre los tres órdenes de gobierno y sus instituciones de seguridad pública. De manera puntual, las policías locales son la clave del éxito en el camino hacia la pacificación del país.

Los datos del INEGI a lo largo de los años han demostrado que el tema de la criminalidad afecta con más frecuencia a la población mexicana respecto de aquellos delitos que se cometen en la esfera local; es decir, los mayores índices de criminalidad que la población padece tienen que ver primordialmente con delitos patrimoniales, como el robo, en sus distintas modalidades y las extorsiones o fraudes financieros. La desmedida violencia que es producto del crimen organizado y el mercado ilícito de drogas, provocan condiciones de

---

<sup>56</sup> *Ibidem*, p. 13.

incertidumbre y percepción de inseguridad; no obstante, como se verá en la siguiente gráfica, la probabilidad de que un ciudadano sea víctima de la delincuencia común es mayor, respecto de ser víctima de los grandes cárteles del crimen organizado.



**Gráfica 1.** Elaboración personal, con información de: Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública, 2011-2018, INEGI. Datos agregados 2010 a 2017 de “Delitos Más Frecuentes”, citado por: Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana, *Modelo Nacional de Policía y Justicia Cívica*, Gobierno de México, 2019, p. 16.

Para profundizar más sobre este análisis, el Observatorio Nacional Ciudadano,<sup>57</sup> hace un reporte estadístico sobre la incidencia delictiva en México, tomando un indicador de tasa por cada 100 mil habitantes; a partir de estos datos, es posible observar las variaciones en los delitos cometidos a nivel nacional dentro del actual sexenio de gobierno federal; por lo cual, en diciembre de 2018, se tuvo un total de 208.80, siendo el pico más alto de esta administración, en mayo de 2019, con 244.08 delitos y, a su vez, el pico más bajo en abril de 2020, con 159.12; este último dato, lógicamente determinado por el periodo de inicios de la pandemia producida por el SARS-COV-2 en México.

<sup>57</sup> Observatorio Nacional Ciudadano, *Delitos en México a nivel Nacional*, México, 2022. En <https://delitosmexico.onc.org.mx>, Fecha de consulta: 29 de octubre de 2022.

En este sentido, la organización Causa en Común, expresa que: *“Independientemente de la pandemia, el nivel de criminalidad es mucho mayor de lo que reflejan los datos del SESNSP, como se refleja en las encuestas de victimización. Hay un grave problema de sub-representación de delitos de alto impacto en varios estados; particularmente, feminicidios, extorsiones, secuestros y robos”*.<sup>58</sup>

Con ello, se infiere que una tendencia de disminución en la incidencia delictiva, cuando se presenta en ciclos de picos de subida y bajada abruptos entre un mes y otro, puede ser consecuencia de un mayor índice de subregistro de delitos o cifra negra, e incluso deberse a la omisión de las autoridades de reportar las cifras reales de los delitos denunciados. Por tanto, ambos puntos llevan a la misma conclusión, y esto es, que el vínculo entre el ciudadano y sus gobernantes, es cada vez más débil.

Si se observa el criterio de Gustavo Mohar, cuando expresa que: *“Una parte indispensable para lograr una remediación de la actividad delictiva es la política de prevención y participación ciudadana”*;<sup>59</sup> entonces se puede afirmar que una de las tareas prioritarias en la gestión policial, es la de reconstruir la confianza de los gobernados en sus instituciones de seguridad; no puede existir una verdadera disminución de los delitos en México a largo plazo, si el ciudadano no confía en sus policías, y la labor de prevención al delito, es insuficiente sin el involucramiento de la sociedad.

Más allá de los datos presentados hasta este punto, es menester señalar los indicadores más recientes entre 2021 y 2022. Para ello, World Justice Project, señala en su estudio sobre estado de derecho en México que:

*“Finalmente, los datos del Índice de Estado de Derecho en México 2021–2022 muestran que, a pesar de que el país todavía enfrenta una grave crisis de seguridad, ha habido ligeros avances. Los puntajes del Factor 5 subieron en 19 estados (Aguascalientes, Baja California, Ciudad de México, Estado de México, Guanajuato, Guerrero, Jalisco, Michoacán, Morelos, Nuevo León, Oaxaca, Puebla, Querétaro, Quintana Roo, Sinaloa, Tamaulipas, Tlaxcala, Veracruz y*

---

<sup>58</sup> Causa en Común, *Análisis de los Datos Disponibles de Incidencia Delictiva*, México, 2021. En <http://causaencomun.org.mx>, Fecha de consulta: 29 de octubre de 2022.

<sup>59</sup> Mohar, Gustavo, *La inseguridad y la violencia en México, Algunas premisas, preguntas y escenarios de corto plazo*, Foro Consultivo, Científico y Tecnológico, A.C., México, 2018.

*Zacatecas) y la sensación de seguridad de las personas (sub-factor 5.3) subió en 24 entidades federativas”.*<sup>60</sup>

A su vez, la ENVIPE 2022, elaborada por el INEGI con datos de la incidencia delictiva en 2021, estima que, a nivel nacional, hubo una tasa de 30,786 delitos por cada 100,000 habitantes; lo cual, estadísticamente, indica que no hubo una diferencia significativa respecto del año anterior. Por su parte, la percepción sobre seguridad pública estableció un aumento de más de dos puntos porcentuales en la población mayor a 18 años, para establecerse en 61.2% de las personas que consideran a la inseguridad, como el problema más importante del país. Finalmente, en cuanto a la percepción de confianza, destaca el decremento de la Guardia Nacional, la cual se posicionó en 2022 con un 80.9% de índice de confianza ciudadana; es decir, más de dos puntos porcentuales menos, respecto del ejercicio anterior.<sup>61</sup>

A partir de lo anterior, es posible concordar con el criterio de Montero Zendejas cuando señala que:

*“El estado de derecho, no solo refleja una declaración o un proyecto de gobierno, representa el andamiaje jurídico que se sustenta en una norma fundamental que le da sustento y cohesión en torno a su devenir como estado. Sociedad y gobierno se unifican para garantizar la vigilancia de la norma; cuando éste binomio se rompe el estado de derecho se desquebraja y con él, el propio estado”.*<sup>62</sup>

Sobre esta base, es posible interpretar que la tarea para devolverle a la ciudadanía la confianza en sus instituciones de seguridad pública, requiere de una doble labor. Por un lado, la reducción de la incidencia delictiva sobre aquellos rubros en donde la población tiene una mayor probabilidad de ser víctima; para ello, el fortalecimiento de las policías locales es fundamental. Por otro lado, el combate al crimen organizado y la imposición del estado de

---

<sup>60</sup> World Justice Project, *Índice del Estado de Derecho en México 2021-2022. Resumen Ejecutivo*, México, 23 de octubre de 2022 p. 2.

<sup>61</sup> INEGI, *Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública 2022*, México, septiembre 2022.

<sup>62</sup> Montero Zendejas, Daniel, *El estado de derecho en México. Desafíos y perspectivas*, UNAM, México, 2018, p. 238.

derecho en aquellas regiones donde se han visto rebasadas por las bandas criminales; en este caso, la coordinación entre las fuerzas federales y locales es la vía de solución adecuada.

Como puede inferirse, la gestión organizacional en los distintos cuerpos policiales del país, tanto a nivel federal, como en lo estatal y municipal, requiere de una adecuación a las necesidades propias de cada región. Para ello, una de las estrategias más cercanas es la participación de la ciudadanía en la construcción y revisión de los planes de seguridad; conocer qué resultados están siendo efectivos en la labor policiaca, es fundamental en la toma de decisiones.

No obstante, tal como se reconoce desde la propia autoridad federal:

*“A nivel de entidades federativas, como de municipios, las policías tienen diferentes formas de organización, a veces como direcciones, secretarías, comisiones, etc. Sin embargo, en muchos casos, la organización y estructura orgánica de las policías no considera una organización que permita una gerencia adecuada, la rendición de cuentas, la participación ciudadana y un equilibrio entre la estructura policial y el mando político de la misma”.*<sup>63</sup>

Aunado a esto, se encuentra el tema de la Guardia Nacional en México, un cuerpo policiaco de formación y naturaleza militar pero que pretende estar subordinado a un mando civil. Por ende, lejos de ser un modelo de policía de proximidad o cercano a la ciudadanía, tiende a ser más bien una policía de reacción y contención de la criminalidad, más que de prevención. A razón de esto, los mecanismos de rendición de cuentas y transparencia están sujetos a controles castrenses; asimismo, la participación ciudadana con dicho cuerpo de seguridad es un concepto muy lejano.

Un modelo efectivo requiere de la puesta en marcha de comités vecinales, mesas de trabajo, equipos de integración ciudadana, etc. Es decir, acercar a la institución policial con su ciudadanía. En este punto, es fácilmente reconocible la labor que las tecnologías tienen para llevar a cabo este propósito. El uso de aplicaciones y redes sociales digitales, son sólo dos ejemplos de cómo la tecnología puede convertirse en un puente facilitador de la participación

---

<sup>63</sup> *Ibidem*, p. 46.



ciudadana y la integración, para dar como resultado, acciones de seguridad más conectadas con la realidad y de resultados palpables.

Por lo tanto, es necesario hacer un análisis propio sobre la Guardia Nacional, a fin de profundizar en su descripción, desempeño y resultados. A su vez, será posible puntualizar de manera independiente lo que respecta al fortalecimiento de las policías locales, como punto de partida hacia una ruta efectiva de atención a la seguridad ciudadana.

### **1.9.1 LA GUARDIA NACIONAL**

El centro de la estrategia del gobierno federal, encabezado por el presidente López Obrador, se basó desde el discurso en campaña de dos vertientes; por un lado, el retiro de las calles de las fuerzas armadas para el desarrollo de labores de seguridad pública y, por otro lado, la creación y despliegue de un nuevo cuerpo policial de corte civil denominado Guardia Nacional.

Son numerosos los estudios que hasta hoy han hecho un recorrido histórico para tratar de equiparar a la actual Guardia Nacional con diversas figuras afines que han existido a lo largo de la historia de México, incluso desde la época colonial. No obstante, para efectos de la presente investigación, se obviará dicho marco histórico para trascender hacia la idea de que la Guardia Nacional de la actual administración federal, es una institución diametralmente distante de aquellas instituciones castrenses que existieron con antelación.

En este orden de ideas, una de las encomiendas principales para la Guardia Nacional es atender el grave problema de criminalidad que enfrenta México. De esta forma, su tarea fundamental es la de hacer labores de seguridad pública a lo largo de todo el territorio nacional, a fin de contener la ola de violencia, la cual, primordialmente, ha sido generada por las bandas del crimen organizado.

Bajo una construcción mixta, la Guardia Nacional fue estructurada con elementos de la policía militar, naval y la ahora extinta policía federal. El propósito para llevar a cabo esta acción fue la de contar lo antes posible, con una institución profesional, con una alta formación en tácticas de contención de violencia y represión de la criminalidad.

Para lograr articular esta institución pública, fue necesario llevar a cabo una serie de modificaciones al marco normativo existente y dar origen a nuevos ordenamientos, de entre los que destaca, por supuesto, la Ley de la Guardia Nacional.

Por lo que toca a la Carta Magna, la reforma constitucional más importante en este sentido tuvo lugar en el artículo 21, en sus párrafos finales, donde se lee:

*“Artículo 21.-*

*[...]*

*La Federación contará con una institución policial de carácter civil denominada Guardia Nacional, cuyos fines son los señalados en el párrafo noveno de este artículo, la coordinación y colaboración con las entidades federativas y Municipios, así como la salvaguarda de los bienes y recursos de la Nación.*

*La ley determinará la estructura orgánica y de dirección de la Guardia Nacional, que estará adscrita a la secretaría del ramo de seguridad pública, que formulará la Estrategia Nacional de Seguridad Pública, los respectivos programas, políticas y acciones.*

*La formación y el desempeño de los integrantes de la Guardia Nacional y de las demás instituciones policiales se regirán por una doctrina policial fundada en el servicio a la sociedad, la disciplina, el respeto a los derechos humanos, al imperio de la ley, al mando superior, y en lo conducente a la perspectiva de género”.*<sup>64</sup>

De acuerdo con el precepto constitucional, las funciones de la Guardia Nacional están vinculadas a la seguridad pública, la salvaguarda de los derechos de las personas, así como la generación y preservación del orden público y la paz social. Todo ello, bajo un mando y naturaleza civil y una visión de institución policiaca. En síntesis, busca ser un cuerpo de seguridad pública del orden federal pero coordinada a su vez con las entidades federativas y municipios para alcanzar sus fines.

---

<sup>64</sup> Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, Secretaría General, México, última reforma DOF 08-05-2020, p. 26.

Por su parte, la Ley de la Guardia Nacional, expresa en su artículo 5 lo siguiente:

*“Artículo 5.- El objeto de la Guardia Nacional es realizar la función de seguridad pública a cargo de la Federación y, en su caso, conforme a los convenios que para tal efecto se celebren, colaborar temporalmente en las tareas de seguridad pública que corresponden a las entidades federativas o municipios”.*<sup>65</sup>

El precepto antes aludido, faculta al cuerpo policiaco para realizar funciones de seguridad pública, las cuales, no se limitan a la esfera federal, sino que se pueden extender a las entidades federativas y los municipios, en el entendido de que la actividad tiene un carácter temporal; esta condición, tiene como base la idea de que las tareas del combate a la incidencia delictiva, es una función que primordialmente deberá estar a cargo de las fuerzas de policía local, ya que el camino hacia la construcción de la paz y la seguridad ciudadana, tiene más que ver con la cercanía de la institución a su población y no con una institución de reacción a la criminalidad, como lo es la Guardia Nacional.

Uno de los factores centrales para afirmar que las fuerzas federales no son las indicadas para contener la incidencia delictiva local, está sustentado en uno de los aspectos más controvertibles de la Guardia Nacional y esto es, su carácter y naturaleza militar. Si bien es cierto, como se estableció en el análisis al Plan Nacional de Paz y Seguridad 2018-2024 analizado en el primer capítulo de la presente tesis doctoral, en un su origen, la Guardia Nacional pretendía ser una institución con mando castrense; sin embargo, resulta evidente en el presente, que la fuerza policial tuvo que modificar su estructura orgánica para quedar bajo el mando civil del secretario de seguridad y protección ciudadana; no obstante, dicha adecuación legal ha quedado como letra vacía al momento de verificar los hechos que en la práctica ha demostrado la Guardia Nacional.

Lo antes dicho, se demuestra con la composición de la propia institución. En abril de 2020 se reportó que, de los 76,773 miembros desplegados de la Guardia Nacional, el 76% provenían de la policía militar o naval, es decir, 50,553 efectivos; por su parte, 5,598 eran soldados de la Secretaría de la Defensa Nacional en préstamo y, finalmente, 18,240 ex

---

<sup>65</sup> Cámara de Diputados del h. Congreso de la Unión, “Ley de la Guardia Nacional”, Secretaría General, México, 2019, p. 37.

integrantes de la extinta policía federal. En este orden de ideas, al mes siguiente se informó que, durante los primeros cinco meses del 2020, el Ejército habría reclutado 14,833 miembros y la Marina a 6,337 efectivos.<sup>66</sup>

Sobre estos números, Alejandro Hope asegura que:

*“Cuando dicen que la Guardia Nacional reclutó a 21,000 elementos, eso es una mentira flagrante, la Guardia Nacional ha reclutado cero elementos, cero. ¿Quién los ha reclutado? La Sedena, la Semar y luego los ha transferido por la vía de oficio a comisión. El reclutamiento y la formación de la Guardia Nacional es cero”.*<sup>67</sup>

El problema central que deriva con esta situación es que, en su naturaleza, formación, visión, valores, adiestramiento e ideología, la Guardia Nacional está compuesto de elementos castrenses; de hecho, los únicos elementos realmente civiles son los provenientes de la antigua policía federal, pues, como ya se expresó, aún los nuevos reclutas están siendo formados por instituciones militares.

Si se cuestiona el tema de los controles institucionales en cuanto a evaluaciones de control de confianza, competencias profesionales, académicas y, en suma, todo aquello que garantice una función policial certificada y con perspectiva ciudadana, los resultados son desalentadores. De los más de 90 mil elementos con que cuenta la Guardia Nacional al mes de julio de 2020, más del 80% de ellos están en las calles haciendo labores policiales sin haber sido debidamente evaluados o certificados en términos de lo que la ley impone a las instituciones de seguridad pública en México; es decir, no cuentan con el Certificado Único Policial. Sobre el porcentaje que sí ha sido evaluado, únicamente 4 mil 438 elementos fueron aprobados.<sup>68</sup>

---

<sup>66</sup> Meyer, Maureen, *Un año después de la creación de la Guardia Nacional, México está lejos de desmilitarizar la seguridad pública*, Wola, México, 2020. En <https://www.wola.org/es/analisis/primer-aniversario-guardia-nacional-mexico/>, Fecha de consulta: 25 de julio de 2020.

<sup>67</sup> Hope, Alejandro, citado por Expansión Política, *En un año, la Guardia Nacional no ha reclutado elementos*, Expansión, México, 2020. En <https://politica.expansion.mx/mexico/2020/06/29/causa-en-comun-en-un-ano-la-guardia-nacional-no-ha-reclutado-a-nadie>, Fecha de consulta: 25 de julio de 2020.

<sup>68</sup> Ángel, Arturo, *80% de la Guardia Nacional carece de certificación como policía, predominan en esta fuerza militares y marinos*, Animal político, México, 2020. En <https://www.animalpolitico.com/2020/07/guardia-nacional-evaluacion-certificacion-inconclusa/>, Fecha de consulta: 25 de julio de 2020.

Es evidente que la Guardia Nacional no es una institución policial calificada para hacer labores de seguridad pública y está lejos de actuar bajo un modelo policial de proximidad al ciudadano o de prevención del delito. Se trata más bien de un cuerpo emergente que busca dar una respuesta contundente a la alta violencia generada por el crimen organizado y legitimar la actuación del ejército en las calles bajo un cambio de uniforme y denominación.

Resulta esencial comprender que para tener una policía con un enfoque humanista y cuyo fin principal sea la salvaguarda de los derechos fundamentales de las personas, es menester contar con instituciones de carácter civil con el nivel de respuesta suficiente para proteger a la población, pero que además desarrollen un servicio de calidad. Pensar en una policía militarizada, es volver a los debates sobre seguridad nacional versus seguridad humana o ciudadana, que ya han sido agotados y rebasados a lo largo del siglo XX. Un modelo policial como la Guardia Nacional, supone una institución de control del ejecutivo federal sobre el tema de seguridad pública, más que una respuesta eficaz a la crisis de violencia.

Lo anterior, tiene concordancia con las preocupaciones y recomendaciones expresadas recientemente a México por el Comité de Derechos Humanos de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas, cuando en su párrafo 19 se expuso que:

*“19. El Estado parte debe alejarse de un enfoque militarizado de las fuerzas de orden y avanzar en el proceso de formación de la Guardia Nacional como institución civil y a establecer un plan que garantice el retiro gradual y ordenado de las fuerzas armadas en las funciones de seguridad ciudadana. En este sentido, el Estado parte debe asegurar que la intervención de las fuerzas armadas esté restringida a circunstancias excepcionales y con una duración limitada, conforme a protocolos claros y previamente establecidos, bajo mecanismos de control civiles y esquemas de rendición de cuentas. Debe, asimismo continuar sus esfuerzos para proporcionar a todos los oficiales miembros de la Guardia Nacional formación intensiva en estándares internacionales de derechos humanos y considerar la introducción de períodos de pausa en la transición entre el servicio en las fuerzas armadas y en la Guardia Nacional”.*<sup>69</sup>

---

<sup>69</sup> Comité de Derechos Humanos, *Observaciones finales sobre el sexto informe periódico de México*, Naciones Unidas, México, 2019, p. 5.

De este párrafo, llama la atención la consideración central sobre la Guardia Nacional como una fuerza de seguridad que tiene como tarea pendiente la de transformarse hacia una institución de orden civil; adicionalmente, se hace el llamado al retiro de las fuerzas militares de las funciones de seguridad ciudadana, todo ello en un plazo no mayor a dos años contados a partir de la expedición del documento de observaciones y recomendaciones antes citado y que tiene como fecha límite el 8 de noviembre de 2021.

A pesar de lo expuesto, es evidente que la actual estrategia del gobierno federal se encuentra lejos de encaminarse hacia una ruta de la desmilitarización de la seguridad pública, la rendición de cuentas, los controles y evaluaciones bajo mecanismos civiles de la Guardia Nacional o la participación ciudadana. Por el contrario, los hechos han demostrado una estrategia de seguridad basada en una policía de corte militar y que suple de facto a las policías locales.

Continuar con soluciones que busquen enfrentar a la violencia con fuerzas militares, sólo derivará en una desgastada solución ineficaz de la que ya ha padecido bastante la ciudadanía en México. En este sentido, tal como Cárdenas García señala al reflexionar sobre el debate de la Guardia Nacional: *“Después de doce años de medidas represivas, de militarización de facto, se ha demostrado que el camino policíaco y militar no son la solución para resolver los problemas de inseguridad y de violencia y que por el contrario son una causa de la misma”*.<sup>70</sup>

Ramírez de Garay y López enfatizan que: *“Las políticas de mano dura y la militarización de la seguridad pública nos alejan cada vez más de la meta. Sólo con una visión desde lo local estaremos en posición de diseñar acciones focalizadas y efectivas”*.<sup>71</sup>

En este orden de ideas, una solución efectiva, debe componerse a su vez de una multiplicidad de propuestas, estrategias y programas que cohesionen la divergente realidad del país. La construcción de instituciones sólidas y de policías locales altamente efectivas, debe ser uno

---

<sup>70</sup> Cárdenas García, Jaime, “El debate sobre la Guardia Nacional”, *Revista de la Facultad de Derecho de México*, UNAM, México, Tomo LXIX, Núm. 274, mayo-agosto 2019, p. 202.

<sup>71</sup> Ramírez de Garay, David y López, Alan, *La ruta local para reducir la extorsión en México (II)*, México Evalúa, México, 2020. En <https://www.mexicoevalua.org/la-ruta-local-para-reducir-la-extorsion-en-mexico-ii/>, Fecha de consulta: 28 de julio de 2020.

de los pilares fundamentales que lleven a una respuesta contundente contra la criminalidad que azota a la población mexicana.

Por tanto, para los fines que persigue la presente investigación, conviene analizar cómo el fortalecimiento de las policías locales son la piedra angular en el desarrollo de una estrategia de seguridad efectiva para el ciudadano, sobre todo, desde la perspectiva de la incidencia delictiva cotidiana, en donde, de hecho, la ciudadanía tiene una mayor vulnerabilidad y propensión a ser víctima.

### **1.9.2 EL FORTALECIMIENTO DE LA POLICÍA LOCAL COMO UNA ESTRATEGIA EFICAZ**

Ante la extrema crisis de seguridad en México, la criminalidad, violencia y descomposición social, han alcanzado niveles insostenibles para un Estado moderno. Lo cierto es que, por la complejidad del fenómeno antes citado, la construcción de una estrategia de seguridad requiere de una amplia visión transdisciplinar que atienda las diversas aristas de una ruta integral tendiente a devolver la paz social y la armonía ciudadana.

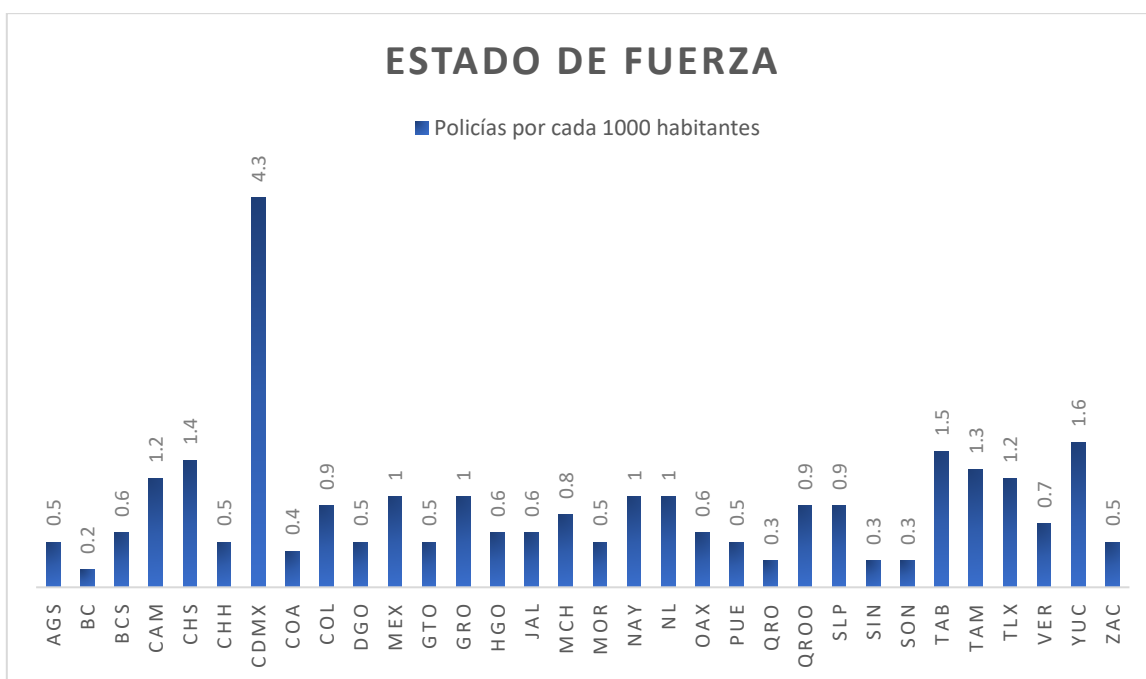
Dicho fenómeno, tiene a manifestarse de manera diversa a lo largo del territorio nacional, dando como resultado, un entramado de necesidades distintas en cada región. Por ello, el análisis de una estrategia de seguridad, más que atender a la esfera federal, debe acompañarse de la realidad local, pues es en el nivel cercano al ciudadano, en donde se encuentra la ruta de solución más eficaz. No obstante, es claramente palpable que, lejos de estar transitando un proceso que ofrezca revertir los altos índices de delitos acaecidos en México, día con día, la sociedad está más vulnerable frente a la criminalidad.

En este sentido, uno de los indicadores claves al momento de evaluar la capacidad de las fuerzas locales para reducir los índices de criminalidad es el estado de fuerza, el cual se refiere al:

*“[...] número de elementos operativos en activo -excluyendo a personal administrativo, a policías municipales y a elementos adscritos a Instituciones de Procuración de Justicia o del Sistema Penitenciario- con los que cuenta la*

*policía preventiva estatal, con relación a su población. El indicador expresa el número de elementos por cada 1,000 habitantes”.*<sup>72</sup>

A partir de esto, la referencia mínima para el Estado mexicano sobre dicho indicador se cifra en 1.8 policías por cada 1,000 habitantes de cada entidad federativa; sin embargo, el estándar mínimo señalado por la Organización de las Naciones Unidas es de 2.8 policías por cada 1,000 habitantes. Asimismo, tal como se advierte en la siguiente gráfica, únicamente la Ciudad de México alcanza y rebasa el mínimo propuesto; con lo cual, el resto de las fuerzas locales son insuficientes.



**Gráfica 2.** Elaboración personal, con información de: Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana, *Modelo óptimo de la función policial. Diagnóstico nacional sobre las policías preventivas de las entidades federativas con fecha de corte al 31 de diciembre de 2019*, Gobierno de México, 2020.

En números totales, la cifra de policías preventivos estatales a nivel nacional es de 129,410 elementos, quienes promedian una cobertura de 1.02 policías por cada 1,000 habitantes. No obstante, a dicha cantidad debe restársele a aquellos elementos que han sido evaluados en control de confianza y no han aprobado, por lo cual, se encuentran en proceso de separación

<sup>72</sup> Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana, *Modelo óptimo de la función policial. Diagnóstico nacional sobre las policías preventivas de las entidades federativas con fecha de corte al 31 de diciembre de 2019*, Gobierno de México, 2020, p. 6.



como elementos activos. Así, se sabe que 128,016 (98.92%) han sido evaluados, de los cuales 7,413 (5.79%) obtuvieron un resultado reprobatorio. En consecuencia, el estado de fuerza real a nivel nacional es de 121,997 elementos con una cobertura promedio de 0.96 policías por cada 1,000 habitantes.<sup>73</sup>

Con estos datos y tomando en cuenta el estándar mínimo de 1.8 policías por cada 1,000 habitantes, se requiere un total de 224,528 elementos a nivel nacional; por ende, existe un déficit de 102,531 nuevos elementos en toda la república. Para lograr este objetivo, se necesita una logística de reclutamiento, selección, evaluación, formación inicial, equipo e infraestructura, por parte de las entidades federativas para acrecentar su estado de fuerza. Si se considera además que los elementos en activo deben ser constantemente evaluados y depurados, la tarea de complementar las fuerzas locales se vuelve apremiante.

Sobre el tema del control de confianza, la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública, establece en su artículo 96 que:

*“Artículo 96.- La certificación es el proceso mediante el cual los integrantes de las Instituciones Policiales se someten a las evaluaciones periódicas establecidas por el Centro de Control de Confianza correspondiente, para comprobar el cumplimiento de los perfiles de personalidad, éticos, socioeconómicos y médicos, en los procedimientos de ingreso, promoción y permanencia.*

*Las Instituciones Policiales contratarán únicamente al personal que cuente con el requisito de certificación expedido por su centro de control de confianza respectivo.*

*[...]”*<sup>74</sup>

En consecuencia, la correcta ejecución de las evaluaciones del control de confianza en las policías locales es una tarea menester en la búsqueda de la profesionalización y adiestramiento de los elementos en activo. Al ser una institución de trato directo con los

---

<sup>73</sup> *Ibidem*, p. 7.

<sup>74</sup> Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, *Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública*, México, 2009, p. 42.

ciudadanos, las instituciones de seguridad pública requieren de mecanismos de evaluación y control que tengan un alto grado de efectividad al momento de depurara a aquellos elementos que no son aptos para la función policial.

Ante esto, los objetivos centrales pueden señalarse de acuerdo con lo citada ley, en el siguiente sentido:

*“Artículo 97.- - La certificación tiene por objeto:*

*A.- Reconocer habilidades, destrezas, actitudes, conocimientos generales y específicos para desempeñar sus funciones, conforme a los perfiles aprobados por el Consejo Nacional;*

*B.- Identificar los factores de riesgo que interfieran, repercutan o pongan en peligro el desempeño de las funciones policiales, con el fin de garantizar la calidad de los servicios, enfocándose a los siguientes aspectos de los integrantes de las Instituciones Policiales:*

*I. Cumplimiento de los requisitos de edad y el perfil físico, médico y de personalidad que exijan las disposiciones aplicables;*

*II. Observancia de un desarrollo patrimonial justificado, en el que sus egresos guarden adecuada proporción con sus ingresos;*

*III. Ausencia de alcoholismo o el no uso de sustancias psicotrópicas, estupefacientes u otras que produzcan efectos similares;*

*IV. Ausencia de vínculos con organizaciones delictivas;*

*V. Notoria buena conducta, no haber sido condenado por sentencia irrevocable por delito doloso, ni estar sujeto a proceso penal y no estar suspendido o inhabilitado, ni haber sido destituido por resolución firme como servidor público, y*

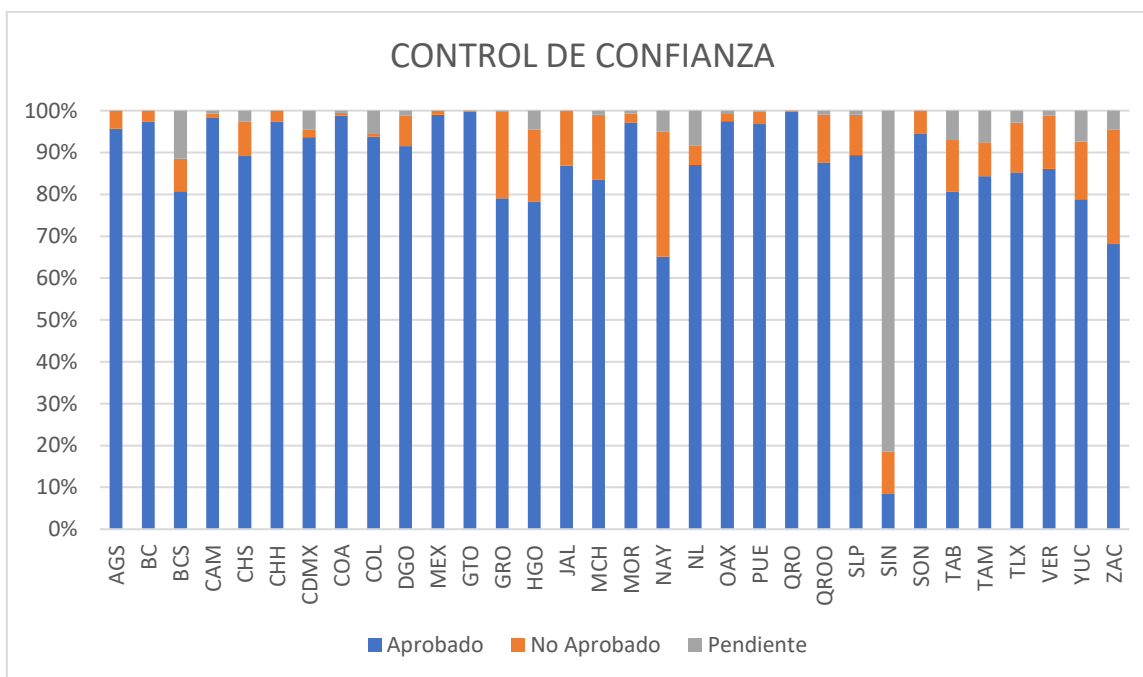
*VI. Cumplimiento de los deberes establecidos en esta Ley”.*<sup>75</sup>

---

<sup>75</sup> *Ibidem*, p. 42-43.

Todo esto se debe conjuntar con los criterios de periodicidad para las evaluaciones de control de confianza. Para ello, la propia Secretaría de Seguridad Ciudadana tiene claramente delimitada la vigencia de los resultados del proceso de evaluación, según el supuesto aplicable. De esta forma, para el caso de los aspirantes de nuevo ingreso o reingreso, con un resultado aprobatorio, la vigencia será de un año. Por otra parte, para la permanencia de los integrantes de instituciones de seguridad pública con resultado aprobatorio, su vigencia será de tres años.<sup>76</sup>

Según el último reporte del 31 de diciembre de 2019, 86.67% del estado de fuerza a nivel nacional, cuenta con una evaluación de control de confianza aprobada y vigente.<sup>77</sup> Asimismo, tal como se precia en el siguiente gráfico, la distribución por entidad federativa es la siguiente:



**Gráfica 3.** Elaboración personal, con información de: Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana, *Modelo óptimo de la función policial. Diagnóstico nacional sobre las policías preventivas de las entidades federativas con fecha de corte al 31 de diciembre de 2019*, Gobierno de México, 2020.

<sup>76</sup> Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana, *Vigencia del resultado del proceso de evaluación de control de confianza*, México, 2019, pp. 1-2.

<sup>77</sup> *Op. cit.*, Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana, 2020, p. 8.

Sobre la base de la evaluación de control de confianza, otro de los elementos integrales que la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública requiere a los miembros de las instituciones de seguridad pública, es el Certificado Único Policial (CUP), tal como se puede apreciar en el siguiente enunciado de la ley:

*“Artículo 41.- Además de lo señalado en el artículo anterior, los integrantes de las Instituciones Policiales, tendrán específicamente las obligaciones siguientes:*

[...]

*V. Obtener y mantener actualizado su Certificado Único Policial;*

[...]”<sup>78</sup>

El CUP, como herramienta de certificación, pretende ser un indicador sobre el perfil, conocimientos, habilidades y aptitudes de las policías a lo largo de toda la república, evaluadas bajo un estándar homologado que contempla 4 evaluaciones obligatorias:

1. Evaluación de control de confianza.
2. Evaluación de competencias básicas o profesionales.
3. Evaluación del desempeño o del desempeño académico.
4. Formación inicial o equivalente.

A pesar de la relevancia que representa para las fuerzas policiales el contar con el CUP y máxime que por Acuerdo 08 de la XIV Sesión Ordinaria del Consejo Nacional de Seguridad se ha establecido un plazo de 18 meses contados a partir del 10 de septiembre de 2019 como fecha límite de la prórroga para el cumplimiento al 100% de los requisitos antes enumerados, al 31 de diciembre de 2019 únicamente el 43.43% (56,206) de elementos están en posibilidades de obtener el CUP.<sup>79</sup>

Con todo lo expuesto hasta este punto, es posible observar la importancia que tienen los diversos mecanismos de evaluación para la construcción de instituciones de seguridad pública sólidas. Devolver la confianza del ciudadano en sus policías locales, es uno de los propósitos centrales de la administración pública moderna; no obstante, parte de los

---

<sup>78</sup> *Op. cit.*, Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, 2009, p. 23.

<sup>79</sup> *Op. cit.*, Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana, 2020, p. 11.

obstáculos para lograr dicho objetivo tiene que ver con la ineficaz ejecución de los mecanismos establecidos para elevar la eficacia de las instituciones. Por ello, no basta con tener un curso de acción debidamente diseñado, sino que es fundamental que sea el propio ciudadano quien se sienta confiado en sus policías.

Por tanto, una respuesta directa a esta situación debe enfocarse en las instituciones de seguridad pública locales. Actos como la corrupción, abuso de autoridad, impunidad y mala calidad en el servicio policial, son una constante en la percepción que el ciudadano tiene de sus fuerzas de seguridad. En este sentido, las personas tienden a desconfiar más de sus policías entre más cercanos son éstos.

Centrar una estrategia de seguridad en la llegada de fuerzas federales como la Guardia Nacional, lejos de resolver el problema, lo agravan, sobre todo si se piensa en el mediano y largo plazo. El fortalecimiento institucional debe partir desde las policías locales, pues son éstas las que tienen mayor responsabilidad frente al ciudadano.

Sumado a esto, debe tenerse presente la relevancia que tiene la función municipal en su esfera de actuación. De esta forma, el artículo 115 de la Constitución Federal, señala en su fracción III, inciso h, que los municipios tienen a su cargo las funciones de: “*Seguridad pública, en los términos del artículo 21 de esta Constitución, policía preventiva municipal y tránsito [...]*”.<sup>80</sup> De esta forma, la tarea municipal no se condiciona al tamaño de la población, capacidad presupuestaria ni contexto regional; sino que, el precepto constitucional, obliga a la autoridad municipal a otorgar servicios de seguridad pública que, de acuerdo con el artículo 21 constitucional: “[...] *se regirá por los principios de legalidad, objetividad, eficiencia, profesionalismo, honradez y respeto a los derechos humanos reconocidos en esta Constitución*”.<sup>81</sup>

A pesar de lo señalado por la norma fundamental del país, resulta claro que uno de los niveles de gobierno que mayor deuda tiene frente a su población en temas de seguridad pública, es el municipal; de hecho, parte medular de la crisis de criminalidad y violencia en el país, tiene

---

<sup>80</sup> Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, Secretaría General, México, última reforma DOF 08-05-2020, p. 116.

<sup>81</sup> *Ibidem*, p. 25.

que ver con la inmersión del crimen organizado en la esfera del municipio, al punto de someterlo.

Por tanto, es necesario un proceso de integración de la Guardia Nacional con los distintos órdenes de gobierno; pero a su vez, se vuelve menester invertir en la profesionalización de la policía local, dotarlos del equipo y entrenamiento adecuado, proponer mecanismos de control ciudadano donde se pueda evaluar efectivamente el servicio recibido, así como un mejoramiento en la calidad de las instituciones.

El fortalecimiento de las policías locales es una tarea impostergable, dicha labor debe convertirse en uno de los ejes rectores de cualquier programa de gobierno en México. La construcción de una estrategia de seguridad eficaz, parte desde lo particular hacia lo general, de lo local a lo nacional; por tanto, existe una corresponsabilidad en el combate a la crisis de violencia que se vive actualmente. Es menester que la tarea de imponer el estado de derecho deje de ser un instrumento de propaganda política y se convierta en una suma de esfuerzos que no distinga entre afiliaciones, ideologías ni revanchas, sino que, se tenga como meta común la seguridad de los ciudadanos.

Frente a todo lo expuesto, conviene reconocer qué tecnologías de gestión pueden ser operantes en la realidad mexicana, desde la esfera local hasta la federal, para de esta forma, estar en condiciones de hacer las aportaciones necesarias para el diseño de un marco normativo operante.

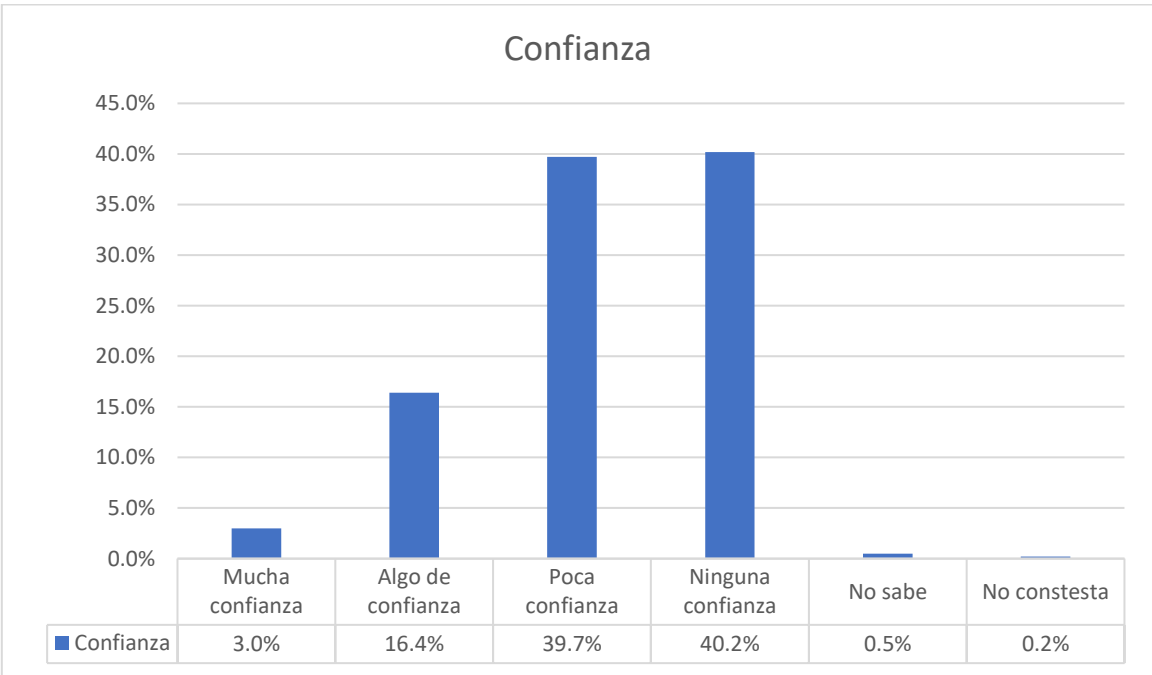
#### **1.10 DEFICIENCIAS EN EL MODELO DE SEGURIDAD PÚBLICA ACTUAL**

Como ha podido apreciarse en el desarrollo de esta investigación, la ruta actual de la estrategia de seguridad pública a nivel federal, tiene su base en la centralización de las funciones policiales a cargo de la Guardia Nacional de México; una ruta que, si bien es cierto, trata de atender el impacto de la grave crisis de violencia generada por el crimen organizado en el territorio, lo cierto es que lleva una serie de omisiones en sí mismos que transgreden los avances sobre la democratización de la seguridad pública y su transición hacia paradigmas más modernos, como la seguridad ciudadana o, incluso, la seguridad humana.

La base de una estrategia sólida tiene que ver más bien con la particularización del fenómeno delincencial a una escala local; por ende, los cuerpos de policía municipal requieren ser el centro de atención, no sólo de los gobiernos estatales, sino de la propia federación, para que, en coordinación con instituciones como la Guardia Nacional, se tengan los recursos técnicos, metodológicos y presupuestales acordes a las necesidades de cada región. Es por ello que los programas de acción de las instituciones de seguridad requieren de una integración efectiva que logre sinergizar el trabajo bajo un mismo fin.

Uno de los ejes fundamentales para la construcción de un modelo policial funcional es la confianza ciudadana en sus instituciones. En este sentido, si se revisan los datos ofrecidos por Latinobarómetro para el caso de México en 2018, será posible dilucidar el punto de partida de la estrategia de seguridad de la administración pública federal actual.

A la pregunta de ¿cuánta confianza tiene usted en sus instituciones policiales?, los encuestados respondieron lo siguiente:



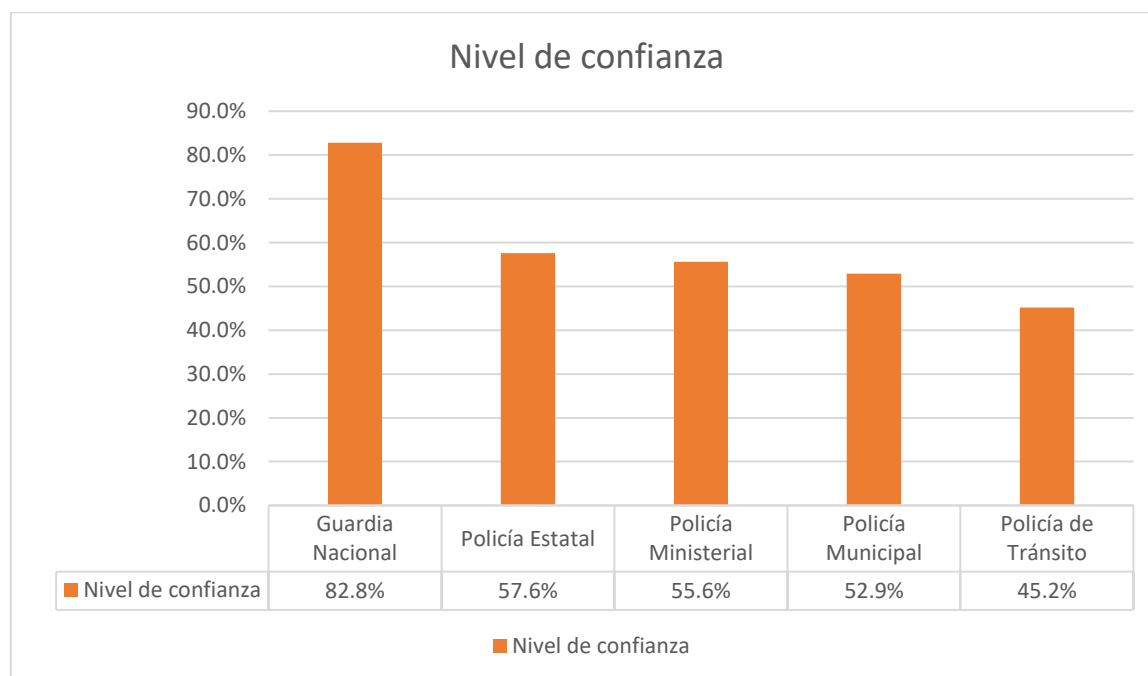
**Gráfica 4.** Elaboración personal, con información de Latinobarómetro. En: <https://www.latinobarometro.org/latOnline.jsp>, Fecha de consulta: 01 de febrero de 2021.

Sobre esta base, es posible concluir que el modelo policial seguido hasta la fecha del levantamiento de la encuesta antes presentada, estaba fracasando en el elemento más

importante para la democratización de la gobernabilidad en México; es decir, las estrategias seguidas hasta el 2018 no fueron capaces de asegurar la confianza del ciudadano en sus policías.

No obstante, ante la reiterada promesa de un cambio en la forma de gobernar, la actual administración pública federal ha expresado un compromiso por un cambio significativo. En consecuencia, el análisis a los resultados en materia de seguridad pública requiere, de manera obligada, de un contraste a lo ya expuesto, frente a la confianza que el gobernado tiene hoy, respecto de sus policías.

Para cumplir con este fin, es conveniente revisar la más reciente Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública publicada en diciembre de 2020, a través de la cual puede verse, por primera vez, la opinión ciudadana de la recién creada Guardia Nacional.



**Gráfica 5.** Elaboración personal, con información de Instituto Nacional de Estadística y Geografía, *Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública 2020*, INEGI, México, 2020.

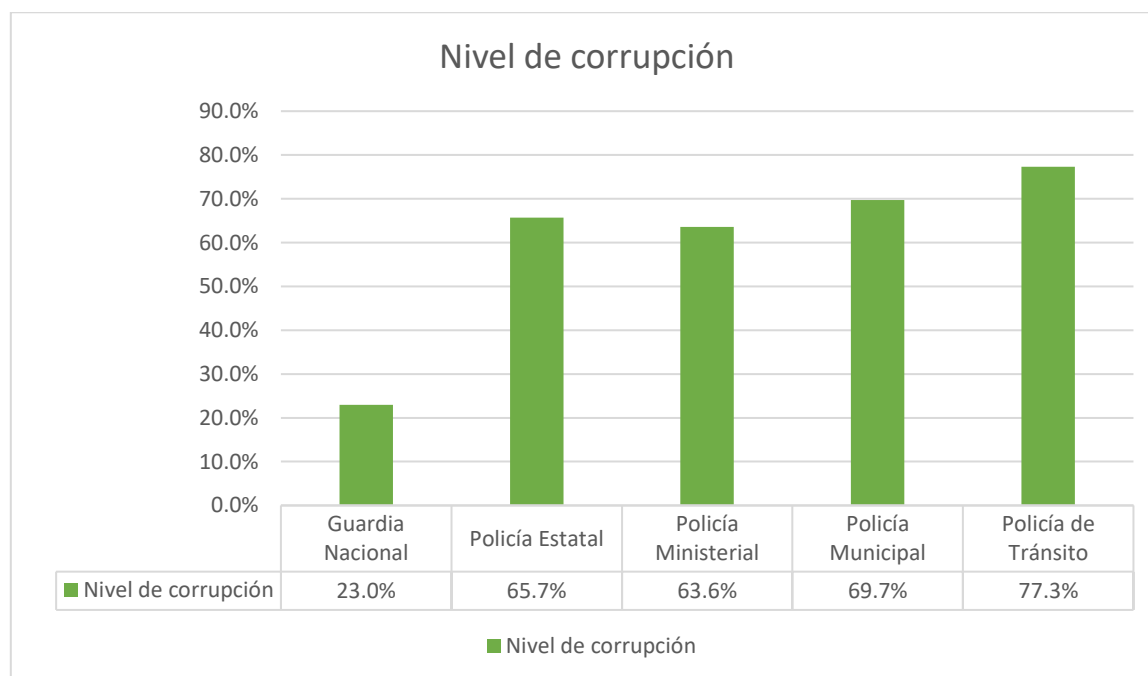
Como puede apreciarse, el mayor nivel de confianza recae sobre la Guardia Nacional; esto puede deberse a dos factores principales. El primero de ellos tiene que ver con su naturaleza militarizada, pues al ser una institución compuesta, principalmente, por elementos de la



marina y el ejército, el nivel de aceptación de la sociedad guarda relación con el de las fuerzas armadas. En segundo término, es el hecho de que la institución policial tiene poco tiempo en funciones de campo; por ende, su interacción directa con la ciudadanía aun es muy baja.

Resulta todavía más importante destacar el hecho de que las policías locales, desde el nivel estatal hasta la policía de tránsito, tienen una tendencia a la baja en cuanto a percepción y confianza. Esto se relaciona con la idea de que, entre mayor es el contacto del policía con el ciudadano, éste tiende más a desconfiar de aquel. Si se considera que una persona en su vida cotidiana tiene mayor probabilidad de interactuar con un policía de tránsito, ya que no necesita estar frente a un hecho delictivo, necesariamente, para interactuar con dicho cuerpo de seguridad; entonces se entiende que, a mayor cercanía, más desconfianza.

Dicha hipótesis se comprueba, si se analizan los resultados respecto de la percepción sobre corrupción en las mismas instituciones, tal como se muestra en la siguiente gráfica.



**Gráfica 6.** Elaboración personal, con información de *Ídem*.

En este caso, se aprecia que, aun cuando la Guardia Nacional tiene el porcentaje más bajo, es importante puntualizar que los actos de corrupción de un miembro de dicha institución frente al ciudadano común, es poco probable de percibir. Más allá de esto, las policías locales siguen guardando un patrón de descomposición altamente alarmante.

En conjunto, el análisis expuesto hasta ahora demuestra que el modelo policial basado en el fortalecimiento o construcción de una única institución federal, como lo es la Guardia Nacional, a cambio del abandono de las policías locales, no tiene la eficacia buscada; pues el ciudadano se siente distante de sus policías locales y tiene a desconfiar de ellas. En consecuencia, si el gobierno y su población no están armonizados en el desarrollo de una estrategia de seguridad democrática, la crisis de violencia tiende a prevalecer.

Es importante descubrir cuál es el mejor camino para acercar al ciudadano con sus policías, elevar su calidad, mejorar su eficacia y tener los resultados esperados. Ante esta idea, las respuestas son múltiples; sin embargo, el factor tecnológico puede ser una herramienta disruptiva para dicho propósito. Por tanto, es indispensable revisar cómo sumar la innovación tecnológica en el campo de la seguridad pública.

## **CAPÍTULO SEGUNDO**

### **TECNOLOGÍAS APLICADAS A LA GESTIÓN ORGANIZACIONAL EN MATERIA DE SEGURIDAD PÚBLICA**

## 2.1 EL PROCESO ADMINISTRATIVO

Para entender la problemática de las instituciones de seguridad pública desde una perspectiva transdisciplinar, dentro de su vertiente administrativa, es necesario comprender los principios que rigen a esta ciencia, así como los postulados más relevantes. De esta forma, tanto el proceso administrativo como los argumentos sobre planeación estratégica, calidad y gestión, proporcionan un panorama adecuado para el abordaje de las instituciones del sector público, su estructura y complejidad.

La administración, como una rama del conocimiento científico, está compuesta por elementos teóricos y prácticos que han permitido desarrollar a lo largo de la historia, una serie de pasos con el fin de optimizar los recursos y el funcionamiento de las estructuras organizacionales, sin importar su naturaleza; pues es claro que los principios proporcionados por dicha disciplina pueden ser aplicables tanto a la iniciativa privada como a los entes públicos del Estado.

En este sentido, uno de las aportaciones más importantes de esta ciencia, es el denominado proceso administrativo; el cual, *“fue desarrollado y utilizado a finales del siglo XIX y principios del XX por Henry Fayol, y a partir de ese momento se le ha identificado como la estructura básica de la práctica administrativa”*.<sup>82</sup> Por tanto, en la actualidad, aun cuando las ideas de Fayol se han adaptado a los cambios evolutivos de los organismos susceptibles del citado proceso, resulta evidente que éste es la base que da pie a la gestión administrativa moderna.

Como definición, el proceso administrativo *“es el conjunto de fases o etapas sucesivas a través de las cuales se efectúa la administración, mismas que se interrelacionan y forman un proceso integral con el propósito de alcanzar los objetivos que se desean”*.<sup>83</sup> De acuerdo con esto, el citado proceso está compuesto por pasos predefinidos, los cuales tienen como propósito que una organización sea capaz de lograr sus objetivos; en consecuencia, el proceso administrativo es una herramienta diseñada para mejorar la eficacia de cualquier institución, sea cual sea su naturaleza. Sumado a esto, el proceso administrativo puede entenderse como

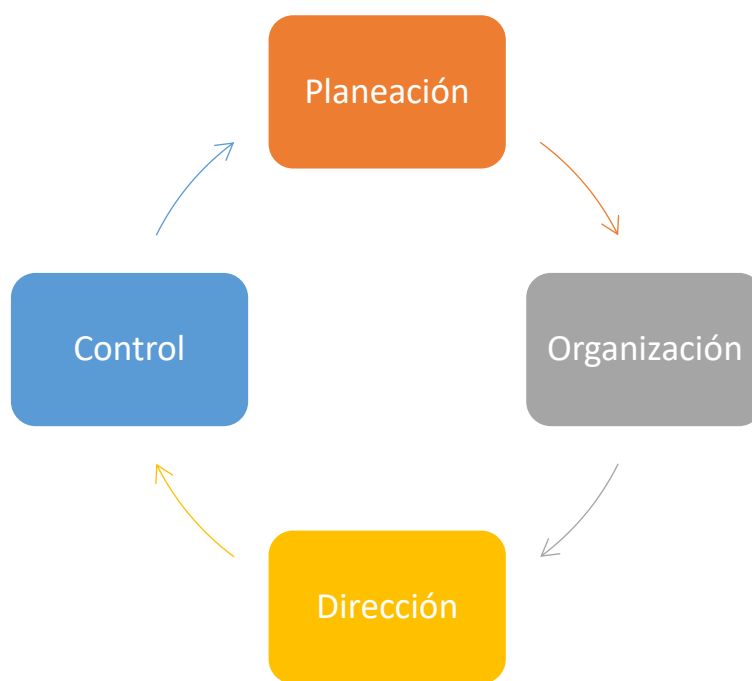
---

<sup>82</sup> Universidad Nacional Autónoma de México, *El proceso administrativo*, UNAM, México, 2006, p. 1.

<sup>83</sup> Münch Galindo, Lourdes, *Fundamentos de Administración. Casos prácticos*, Trillas, México, 2006, p. 13.

la metodología básica o fundamental, a partir de la cual, cualquier administrador, director o gerente, puede basar su gestión integral y controlar el avance en las metas de su organización.

Por otra parte, aun cuando existen ciertas variaciones en cuanto al número de etapas que componen al proceso administrativo, es importante señalar que toda metodología moderna se basa en las cuatro etapas fundamentales que son: planeación, organización, dirección y control; siendo la planeación y el control, las dos más importantes a tomar en cuenta, pues son las que determinan el grado de eficacia que la organización guarda. A partir de esto, es importante aclarar que, no obstante que las mencionadas fases son procesos separados unos de otros, se encuentran vinculados entre sí y, de hecho, se ejecutan de manera cíclica; es decir, que la culminación de la última fase da pie a un nuevo inicio.



**Figura 1.** Elaboración personal con información de *Op. cit.* Münch, 2006.

Una de las ventajas más importantes que la metodología expuesta ofrece, es la posibilidad de reorientar los planes iniciales y adaptarlos a los cambios que la propia realidad va señalando. En otras palabras, la aplicación del proceso administrativo, se convierte en una herramienta ideal para dotar del dinamismo necesario a una organización, con el fin de que ésta pueda ser capaz de evaluar la ejecución de sus planes y reorientar el rumbo, a partir de aquellas debilidades o puntos vulnerables que la propia evaluación evidencia; todo esto es fundamental, sobre todo en instituciones que, por su naturaleza, son susceptibles de ser

afectadas por diversos fenómenos sociales y, a su vez, entrar en crisis; ya que con un correcto diseño administrativo, es posible superar cualquier contingencia en el menor tiempo posible.

Con todo lo expuesto, es posible observar que el proceso administrativo es también una ruta mediante la cual, un organismo puede potenciar el aprovechamiento de sus recursos humanos, materiales, financieros y tecnológicos, con los que cuente; pues se busca optimizar cada área y obtener el máximo potencial, al menor costo y con el mayor número de objetivos alcanzados. Para lograr esto, uno de los factores más apremiantes es la retroalimentación; es decir, el canal por el que los clientes o usuarios del servicio final,<sup>84</sup> pueden calificar su experiencia.

En síntesis, las ventajas del proceso administrativo y su consecuente metodología, así como la utilidad que ha demostrado como elemento indispensable para el crecimiento empresarial desde hace ya muchos años; hacen evidente que su aplicación dentro del campo de la administración pública no sólo es posible sino que es imperante reconocer la necesidad de diseñar un modelo administrativo que responda a las necesidades propias de las instituciones del Estado, sobre todo en aquellas que se encuentran en un grave deterioro, como es el caso de las instituciones de seguridad pública en México.

### **2.1.1 FASE DE PLANEACIÓN**

Dentro del proceso administrativo, la planeación representa la primera fase mediante la cual, la organización es capaz de trazar el camino a seguir para alcanzar los objetivos propuestos. Por tanto, se trata de una etapa previsiva, que mira hacia el futuro, considerando los posibles escenarios de riesgo, así como las debilidades y fortalezas propias, con el fin de anticipar la ruta de acción ante cualquier contingencia y con ello, alcanzar el fin deseado.

En este sentido, de acuerdo con Cano Plata:

---

<sup>84</sup> Es indispensable tener presente que, para el caso de la administración pública, las teorías más vanguardistas como el *New Public Management*, toman el concepto de cliente, propio de la iniciativa privada, y lo trasladan a la figura del ciudadano, como sujeto facultado para recibir del Estado un servicio de calidad, acorde a las obligaciones que la entidad pública tiene frente a sus gobernados.

*“Se puede concebir la planeación como un gran proyecto, que entiende el empleo adecuado y racional de los recursos disponibles para ponerlos a disposición de operaciones que buscan el desarrollo organizacional (cumplimiento de la misión, propósito, objetivos y metas) dado a través de la identificación de fortalezas y debilidades organizacionales y oportunidades y amenazas del entorno”.*<sup>85</sup>

Siguiendo este criterio, la planeación consiste en obtener una visión general de la empresa u organismo, mediante la identificación de los elementos con los que se cuenta, a fin de obtener un diagnóstico integral que logre pronosticar de manera efectiva, las posibilidades reales de alcanzar o no los objetivos iniciales y tener el tiempo suficiente de corregir cualquier escenario negativo.

Para profundizar más en esta idea, resulta óptimo introducir el concepto de matriz SWOT (Strengths, Weaknesses, Opportunities, Threats), o bien, FODA (Fortalezas, Oportunidades, Debilidades, Amenazas), por sus siglas en español; que hace referencia a un punto del proceso estratégico, en donde la organización hace una evaluación de los elementos externos, tales como la realidad social, el escenario político, los competidores o el avance tecnológico; así como de los elementos internos, que consisten en su estructura, recursos, capital, etc.; con la finalidad de tener una perspectiva clara sobre la problemática que habrá de enfrentar al momento de ejecutar sus acciones.

Por consiguiente, es necesario diseñar el plan general, partiendo de tres elementos, que son: *“los principios que habrán de orientarlo, la secuencia de operaciones para realizarlo, y la determinación de tiempos para su realización”.*<sup>86</sup> A partir de esto, es posible contestar a las interrogantes sobre qué debe hacerse, cómo y cuándo; en síntesis, a todo curso de acción le corresponde una planeación.

Por su importancia, la planeación es una fase indispensable en el proceso administrativo, pues supone una herramienta con la cual es posible evaluar la capacidad interna de la organización e identificar tanto las amenazas como las oportunidades reales de alcanzar los

---

<sup>85</sup> Cano Plata, Carlos Alberto, *La administración y el proceso administrativo*, Universidad de Bogotá Jorge Tadeo Lozano, Bogotá, 2017, p. 31.

<sup>86</sup> Hernández y Rodríguez, Sergio, *Introducción a la administración. Teoría general administrativa: origen, evolución y vanguardia*, 5ta. Edición, Mc Graw Hill, México, 2012, p. 417.

objetivos; propone también, la adquisición de un enfoque basado en la unificación de esfuerzos y conjunta las diversas capacidades del equipo, para elevar su eficacia.

Siguiendo el criterio de Bustos Farías,<sup>87</sup> la planeación tiene como elementos:

- Los propósitos, o finalidades de tipo cualitativo que persigue la organización;
- La investigación, o bien, la determinación de todos los factores que influyen en el logro de propósitos;
- Los objetivos, es decir, los resultados que se desean obtener;
- Las estrategias, o cursos de acción general;
- Políticas, que hace referencia a los lineamientos generales en la toma de decisiones;
- Programas, que son esquemas donde se establece la secuencia de actividades a seguir;
- Presupuestos, o recurso económico destinado al logro de objetivos; y
- Procedimientos, es decir, el orden cronológico con que se desarrollarán las acciones.

Por otro lado, Stoner et al., nos dicen que:

*“Por regla general, las organizaciones se administran de acuerdo con dos tipos de planes. Los planes estratégicos son diseñados por los gerentes de niveles altos y definen metas generales de la organización. Los planes operativos contienen detalles para poner en práctica, o implantar, los planes estratégicos en las actividades diarias”.*<sup>88</sup>

Un ejemplo de lo anterior, en materia de seguridad pública, puede verse al momento de plantear como plan estratégico, la división de cuadrantes de una ciudad, alcaldía o municipio, con el fin de establecer un patrón de proximidad o cercanía, entre la policía y la población; seguido de esto, el plan operativo consistiría, entre otros aspectos, la designación específica del personal de campo que atenderá a cada cuadrante, así como el calendario de turnos y la descripción de las labores de prevención.

---

<sup>87</sup> Bustos Farías, Eduardo, *Procesos administrativos*, Instituto Politécnico Nacional, México, 2003, p. 10.

<sup>88</sup> Stoner, James et al., *Administración*, Sexta edición. Prentice-Hall, México, 1996, p. 290.



La importancia de conocer la diferencia entre planes estratégicos y operativos radica en poder hacer un análisis de la eficacia de la organización, a partir de tres elementos: el horizonte de tiempo, alcance y grado de detalle.

Por lo que respecta al horizonte de tiempo, los planes estratégicos están diseñados a mediano plazo, o bien, un periodo mayor a dos años; mientras tanto, un plan operativo abarca una temporalidad igual o menor a un año. Conocer dicha diferencia, es vital al momento de realizar una evaluación, pues ofrece la posibilidad de conocer de manera concreta si existe una falla en la estrategia, o bien, en la ejecución u operación.

En cuanto al alcance, un plan estratégico atiende a sectores amplios de la organización, así como a diferentes actividades; en tanto que el plan operativo, se reduce a acciones específicas. Stoner alude a esto como: *“la diferencia entre metas estratégicas y objetivos operativos”*.<sup>89</sup>

Finalmente, el grado de detalle se diferencia en el sentido de que, mientras que en el plan estratégico éste puede ser genérico o simple, dentro del plan operativo, cada detalle necesita ser tan específico y reducido como sea posible.

### **2.1.2 FASE DE ORGANIZACIÓN**

Una vez consumada la etapa de planeación, los resultados de ésta sirven como la base a partir de la cual, la organización es capaz de revisar los recursos con los que cuenta y la manera en que debe administrarlos para enfocarse en el logro de los objetivos planteados al principio del proceso. Al conjunto de acciones antes mencionado, se le denomina fase de organización.

En un primer sentido, de manera conceptual es posible establecer que: *“la organización se entiende como un proceso dinámico y una actividad gerencial que es necesaria para unir a las personas y vincularlas en la búsqueda de objetivos comunes”*.<sup>90</sup> Para lograrlo, la institución debe contar con una estructura jerarquizada eficiente, que sea capaz de delimitar

---

<sup>89</sup> *Ibidem*, p. 291.

<sup>90</sup> Lovely Professional University, *Principles and Practices of Management*, Excel Books Private Limited, New Delhi, 2011, p. 108. Traducción personal.

puestos y responsabilidades al equipo de trabajo, quienes, a su vez, responden a una cadena de mando establecida.

Sobre este punto, Carpenter et al., señalan que:

*“La estructura de la organización es el marco dentro del cual se coordina el esfuerzo. La estructura suele estar representada por un organigrama, que proporciona una representación gráfica de la cadena de mando dentro de una organización. Las decisiones que se toman sobre la estructura de una organización generalmente se conocen como decisiones de diseño organizacional”*.<sup>91</sup>

Todo esto implica que el organismo, requiere una capacidad, no sólo para reconocer el potencial individual de sus integrantes, sino que debe coordinarlos en conjunto con sus recursos materiales, y de esta forma, obtener una mayor efectividad en su gestión. Por ello, más allá de contar con un buen plan, es necesario saber construir un diseño organizacional que transforme el esfuerzo de cada individuo en una fuerza colectiva capaz de hacer a la empresa o institución, más efectiva.

Para poder proyectarse hacia el futuro, un organismo requiere de un marco organizacional estable, cuyo diseño parta de los objetivos fijados en la fase de planeación, pero que, al mismo tiempo, se apegue a la realidad de sus capacidades humanas, materiales y presupuestales. Es necesario puntualizar que, en el caso de la administración pública, en este punto se vuelve fundamental contar con un sustento jurídico, que permita la ejecución del plan estratégico y operacional, sin que exista una barrera legal que se lo impida. En consecuencia, el diseño organizacional de una institución pública deberá ser acompañado también, de un marco jurídico que le dé soporte a largo plazo.

Siguiendo el criterio de Münch,<sup>92</sup> podemos señalar las siguientes técnicas de organización:

- Organigramas: Representación gráfica de una estructura formal;
- Manuales: Documentos que detallan la organización de una empresa o institución;

---

<sup>91</sup> Carpenter, Mason *et al.*, *Principles of Management*, Flat World Knowledge, Minnesota, 2013, p. 29. Traducción personal.

<sup>92</sup> *Op. cit.*, Münch, p. 92.

- Diagramas de flujo: Esquematización simbólica de un procedimiento;
- Carta de distribución de trabajo o actividades: Descripción y división de puestos en una sección o área específica; y
- Análisis de puesto: Especificación de las labores detalladas de una unidad de trabajo.

Por otro lado, los principios organizacionales, pueden establecerse, según Cano Plata,<sup>93</sup> como:

- Principio de división de trabajo: Agrupar las actividades de la organización, con el fin de ser más efectivos y eficientes;
- Principio de capítulo de mando: Límite de subordinados sujetos a un mismo jefe;
- Principio de jerarquía: Estructura de mando en orden descendente;
- Principio de excepción: Asume que sólo las estructuras superiores de la organización deben encargarse de las decisiones trascendentales;
- Principio de centralización y descentralización: Tendencia a dispersar o no la autoridad sobre la toma de decisiones; y
- Principio de control: Límite en el número de personas que un individuo puede administrar de manera efectiva.

Luego de todo lo descrito hasta este punto, es claro que la importancia de la fase de organización radica en dotar a la empresa o institución, de una etapa en la cual sea capaz de establecer el curso de acción necesario a seguir para el cumplimiento de los objetivos centrales de la misma. En este sentido, las metas no sólo se identifican, sino que son analizadas a luz de las fortalezas, debilidades y recursos del organismo, para posteriormente clasificarlas y delegarlas entre sus miembros. Por tanto, el trabajo en equipo es uno de los cimientos sobre los que descansa el éxito del proceso administrativo, pues supone el tener al mejor elemento de la organización, en el puesto adecuado, con los recursos necesarios, para así ser efectivos.

Finalmente, es importante recalcar que, aun cuando debe existir una estructura sólida, un organigrama bien estructurado y una descripción de puestos y responsabilidades detallada, a lo largo de la fase de organización; es imperante tener en cuenta que el proceso administrativo conlleva una naturaleza de flexibilidad y adaptación al cambio; o bien, debe ser un proceso

---

<sup>93</sup> *Op. cit.*, Cano, p. 56.

resiliente. Esto conlleva al hecho de que, los resultados de la fase de organización no deben ser contruidos bajo un precepto de rigidez, sino que es necesario tener presente que todo ajuste necesario, deberá hacerse en el tiempo más idóneo para evitar contratiempos.

### **2.1.3 FASE DE DIRECCIÓN**

Dentro del proceso administrativo, la tercera etapa, denominada fase de dirección, adquiere una importancia trascendental para el éxito de un organismo; pues durante dicha parte del proceso, el equipo requiere de un liderazgo sólido, que sea capaz de dirigir las acciones hacia el curso correcto, en conjunto con una adecuada comunicación y la capacidad de mantener el ánimo entre el personal.

Es por ello, que se dice que la dirección: *“se considera la primera fase dinámica de la práctica administrativa, es decir, la dirección es la ejecución de los planes de acuerdo con la estructura organizacional que se ha diseñado”*.<sup>94</sup> Por tanto, una vez estructurados los objetivos a alcanzar, mediante un proyecto estimado a lo largo de las dos primeras etapas, en la fase de dirección, se busca tener la influencia necesaria para implementar el curso de acción estructurado. Una planeación y organización, sin la adecuada dirección, está destinada al fracaso.

Tal como puede inferirse fácilmente, la fase de dirección se caracteriza por ser la única en donde el factor humano es el único elemento para considerar. En este caso, intervienen dos partes; por un lado, el líder, quien deberá ser capaz de empatizar con su equipo de trabajo y lograr infundir en ellos la motivación adecuada para que éstos actúen convencidos de querer alcanzar las metas establecidas. En segundo lugar, se encuentra la parte subordinada, los cuales, son la parte activa de la institución que ejecutan las acciones para los cuales fue creada la misma.

Por su parte, Cano,<sup>95</sup> nos señala los siguientes principios de la dirección:

---

<sup>94</sup> *Op. cit.*, UNAM, p. 46.

<sup>95</sup> *Op. cit.*, Cano, 75.

- Armonía de intereses: El equipo de trabajo, será más efectivo, si logra conjuntar una misma visión entre todas las partes involucradas;
- La impersonalidad del mando: El ejercicio del mando, no es una situación personal, sino una consecuencia de la necesidad de moderar los esfuerzos de los colaboradores;
- Principio de la vía jerárquica: La transmisión de órdenes, deberá seguir la cadena de mando, para evitar la duplicidad de autoridad;
- Principio de resolución de conflictos: El enfrentamiento de intereses opuestos, requiere de la atención conciliatoria de los mismos; y
- Principio de aprovechamiento del conflicto: Convertir el conflicto en un instrumento positivo.

Sobre los dos últimos principios enunciados, es evidente que, al tratarse de una etapa eminentemente humana, la fase de dirección es un punto del proceso administrativo en donde el conflicto se convierte en un elemento inherente a la misma. Es claro que las relaciones interpersonales, derivan constantemente en la colisión de ideas contrapuestas y la discrepancia. Por tanto, un buen líder deberá ser a su vez, un buen mediador y conciliador; pues sobre esta base, es más fácil construir una cultura organizacional que vea al conflicto con un medio a través del cual es posible obtener beneficios.<sup>96</sup>

Para ahondar aún más, si nos enfocamos en la idea de que, en el campo de la administración pública, los servidores públicos tienen un trato directo con el ciudadano y de dicha interacción, surgen constantemente conflictos de diversa naturaleza; entonces podemos afirmar que un buen colaborador del Estado ofrecerá un mejor trato hacia la ciudadanía, si es un servidor subordinado a un liderazgo que promueva un tratamiento de conflicto efectivo y, al mismo tiempo, una cultura de la paz.<sup>97</sup>

---

<sup>96</sup> Todo lo descrito estos preceptos, tiene como objetivo sustentar la base teórica de las ciencias administrativas que pueden aplicarse en materia de políticas públicas y, en consecuencia, conjuntarlo con aquello que la legislación actual puede establecer para alcanzar un mejor desempeño institucional.

<sup>97</sup> Es necesario considerar que las corrientes más innovadoras del derecho a nivel global utilizan el concepto de cultura de la paz, para referirse a una forma efectiva de trabajar el conflicto, a través del arreglo entre las partes involucradas y no mediante la judicialización de estos. Por tanto, trasladar esta idea, a la cultura organizacional de la administración pública, es una manera de tener servidores públicos entrenados en una solución pacífica de conflictos y no en la escalada de éstos.

Si, además, consideramos que las instituciones de seguridad pública son, de hecho, las que mayor acercamiento tienen con la población en conflicto, es lógico pensar que los miembros de dichas corporaciones de seguridad son las primeras que requieren de un entrenamiento profundo en materia de solución pacífica de conflictos. Pero también, es indispensable que sus elementos estén bajo una cadena de mando que tenga un manejo efectivo de conflictos; de lo contrario, lo único que se transmite hacia el ciudadano, es el producto de una cultura organizacional hostil y desgastada.

A partir de todo lo expuesto, es evidente que la fase de dirección posee particularidades que la convierten en una etapa central en el logro de los objetivos de toda empresa o institución. Por ende, las organizaciones eficaces, requieren de líderes con capacidades específicas, que logren poner en marcha al equipo de trabajo, bajo la motivación correcta y con la convicción de los colaboradores, de cooperar hacia la construcción de una institución altamente efectiva y de calidad.

#### **2.1.4 FASE DE CONTROL**

En su etapa cuatro, el proceso administrativo encuentra en la fase de control, el punto en el cual es necesario revisar el desempeño de la institución y determinar qué tantos logros, planteados al inicio de la fase de planeación, fue posible alcanzar. Por tanto, esta etapa se encamina a realizar una revisión, tan exhaustiva como sea necesaria, con el fin de encontrar cómo las fortalezas y debilidades del organismo, influyeron en el desarrollo de las actividades.

A manera de definición: *“el control es la fase del proceso administrativo a través del cual se evalúan los resultados obtenidos en relación con lo planteado, a fin de corregir las desviaciones y mejorar continuamente”*.<sup>98</sup> De ésta cita, resalta particularmente la parte de mejora continua, que en sí misma es parte de uno de los conceptos claves en la administración pública moderna, que es el de la resiliencia, mismo que hacer referencia a la capacidad de

---

<sup>98</sup> *Op. cit.*, Münch, p. 172.

una institución para enfrentar una crisis y reestructurarse en el menor tiempo posible para superarla.

Si todo lo expuesto, se suma a la variable de seguridad pública, encontramos que, por su propia naturaleza, una institución encargada de salvaguardar el bien público y los derechos de los ciudadanos, enfrentan constantemente crisis que les obligan a ser instituciones dinámicas o adaptables al cambio. Tanto la institución, como la estrategia de seguridad que le rige, deberían basar su proceso administrativo, desde una perspectiva de reinención. Es decir, una vez aplicado un plan de seguridad pública, qué tanto de la realidad social incide de manera directa en la necesidad de que el plan inicial se modifique para reenfocarse en los diversos escenarios que se presentan, pues es claro que, en materia de ciencias sociales, los pronósticos sobre los resultados esperados no siempre empatan con lo que al final se termina obteniendo.

Otro aspecto característico de la fase de control tiene que ver con la evaluación, ya que es un elemento esencial del que, no sólo depende esta etapa, sino todo el proceso administrativo en general. De nada sirve contar con una metodología adecuada, si no existen los instrumentos idóneos para calificar la eficacia de una institución. Por tanto, el éxito del proceso depende directamente de una correcta evaluación, ya que los resultados de ésta son el indicador para conocer el grado de eficacia.

En materia de seguridad pública, conviene preguntarse cómo es que las instituciones evalúan sus actividades, cuáles son los indicadores que utilizan y, sobre todo, quién se encarga de calificar los logros obtenidos. La respuesta a estas interrogantes resulta compleja, pues dichas instituciones parten de elementos que otros organismos, sobre todo de la iniciativa privada no tienen. Primeramente, es necesario considerar que los resultados en la evaluación de una institución policial muchas veces responden a intereses políticos, razón por la cual, las cifras son manipuladas para promover la idea de que los índices delictivos están disminuyendo.

Sobre este último punto, es erróneo creer que la incidencia delictiva sobre determinado fenómeno se encuentra a la baja si la propia autoridad ha registrado menos denuncias en cierto periodo en comparación con otro. Para ejemplificar esto, si aseguramos que el delito de secuestro en determinada entidad se encuentra a la baja, por el hecho de que la autoridad registro menos denuncias en el presente trimestre, respecto del anterior, estamos omitiendo

el hecho de que, no necesariamente la falta de denuncia responde a la baja en el delito, sino que lo más probable es que las víctimas de dicho flagelo no tienen la confianza necesaria en su autoridad para acercarse a interponer una denuncia. De hecho, el grado de confianza de la ciudadanía en sus autoridades, es directamente proporcional al grado de eficacia de esta.

Ante este panorama, las encuestas de victimización y las asociaciones civiles son dos instrumentos que pueden complementar la evaluación de las instituciones de seguridad pública, pues sus resultados son estadísticamente más cercanos a la realidad delictiva que prevalece en determinada región. No obstante, cabría cuestionarse qué tanto inciden estos instrumentos en el diseño de una estrategia de seguridad.

Como ya se mencionó, para que un proceso administrativo funcione, es menester contar con una correcta evaluación, que debe partir de la propia institución pero que también puede ser complementada con una evaluación externa calificada. En consecuencia, resulta conveniente cuestionarse cómo las tecnologías de la información, específicamente aquellas construidas para la gestión organizacional, pueden contribuir a garantizar que el proceso administrativo se aplique de forma adecuada.

En consecuencia, es necesario analizar en párrafos posteriores, cuáles son las tecnologías más innovadoras para cumplir el propósito señalado y describir qué relación tienen todos estos conceptos con las normas ISO en el aseguramiento de la calidad de una institución de seguridad pública y su eficacia.

Con lo descrito hasta ahora, proporciona los fundamentos teóricos sobre el aspecto administrativo de una institución y cómo es que ésta logra elevar su eficacia a través de un proceso científico y comprobado como lo es el proceso administrativo. Si se trasladan estos conceptos hacia el sector público y, en específico, a la seguridad pública, se puede dilucidar que estos organismos requieren para mejorar su desempeño y el logro de sus objetivos, de una estrategia de seguridad diseñada bajo un ciclo de planeación, administración, dirección y control; dichos elementos se encuentran presentes en los cuerpos policiales y son susceptibles de mejorar en la medida que el proceso administrativo se aplique correctamente.

Por otro lado, en cuanto a la planeación estratégica, es igualmente necesario analizarla desde sus características generales y entender cómo puede ser vinculado a la construcción de



instituciones de seguridad pública basadas en principios y procesos cuya efectividad ha sido comprobada en otros sectores organizacionales y que, por ende, podrían ser adaptados a la esfera pública de manera efectiva.

## 2.2 PLANEACIÓN ESTRATÉGICA

De manera general, dentro del campo de la administración existen diferentes herramientas que contribuyen al diseño organizacional de una institución y el logro de sus objetivos; las tendencias más modernas, tienen como base un fundamento teórico que les sustenta y que se adaptan a los cambios y necesidades que los organismos van planteando. Lo cierto es, que las propuestas más innovadoras encuentran en las estructuras empresariales, el escenario idóneo para poner en práctica los instrumentos administrativos más complejo. A partir de esto, otro tipo de estructuras, como las derivadas de la administración pública, pueden replicar los modelos que mejor se compaginen con las singularidades que enfrentan.

Uno de los enfoques más avanzados, es la denominada planeación estratégica, que según Hernández y Rodríguez: *“trata sobre las decisiones de efectos duraderos e invariables de la dirección de una empresa o institución en una planeación a largo plazo, previo análisis del contexto externo, económico, de mercado, social, político, nacional e internacional donde se desenvuelve”*.<sup>99</sup> En otras palabras, con esta herramienta de dirección, se busca construir un plan que apunte hacia objetivos a largo plazo y que tenga como punto de partida, no únicamente los elementos internos de la institución, como pasaría con otro tipo de planeaciones más tradicionales, sino que pone el énfasis en los elementos externos que están involucrados con el organismo para que, a partir de un análisis integral, se cree un diseño sustentable y, sobre todo, flexible, ya que sus detalles pueden irse modificando con el paso del tiempo y acorde con la realidad.

Por esta razón, es necesario diferenciar la planeación estratégica de un plan operativo, pues éste último tiene un carácter rígido y de corto alcance; además, es importante resaltar que, aun cuando la palabra estrategia por sí misma puede tener una aplicación en campos donde no se involucre un periodo de tiempo prolongado, ni mucho menos la adaptabilidad, es

---

<sup>99</sup> *Op. cit.*, Hernández y Rodríguez, p. 276.

necesario afirmar de manera contundente que en la planeación estratégica, las características más importantes son la flexibilidad y la visión hacia el futuro. En síntesis, se habla de la evolución de una idea principal a través de un continuo cambio de circunstancias del entorno, en un periodo que puede ser intemporal.<sup>100</sup>

Al ser un modelo que toma en cuenta el entorno, la planeación estratégica se vuelve un instrumento funcional por lo que respecta a instituciones de seguridad pública. Por lógica, un plan de seguridad es una respuesta directa a una realidad social; es decir, que su diseño parte de una premisa externa, que tiene que ver con factores como el tejido social, los índices de criminalidad, la cultura organizacional, entre otros. Sin embargo, es imperante afirmar que una planeación estratégica en materia de seguridad pública debe, ante todo, ser un plan a largo plazo, que se herede de un periodo de gobierno a otro, tomando en cuenta que su propia naturaleza flexible, le permitirá corregir sus fallas, sin por ello desestimar sus aciertos, como comúnmente se hace hoy en día, sobre todo en gobiernos de transición.

Más allá de todo esto, es importante conocer que una planeación estratégica se compone de la misión, visión, valores y políticas generales de acción de la institución. A esto se debe sumar, el elemento de competitividad que, para el caso de instituciones públicas, tiene que ver con el grado de satisfacción que los ciudadanos guardan respecto de estas. Por tanto, es conveniente desarrollar a continuación los elementos enunciados, a fin de delimitar sus características.

### **2.2.1 MISIÓN**

Para todo organismo, uno de los elementos más importantes al momento de ser creado, es el establecimiento de su misión, pues este elemento, es el factor que determinará la ruta sobre la cual transitará la actuación de la institución.

De acuerdo con Marianela Armijo:

*“La misión es una descripción de la razón de ser de la organización, establece su ‘quehacer’ institucional, los bienes y servicios que entrega, las funciones*

---

<sup>100</sup> *Ídem.*

*principales que la distinguen y la hacen diferente de otras instituciones y justifican su existencia”.*<sup>101</sup>

A partir de esto, observamos que la misión es un elemento clave para la distinción de un organismo; su función es definir la actividad institucional y el servicio para el cual fue creada. En definitiva, este último punto es uno de los más importantes, pues si hacemos referencia al sector público, podemos inferir que la misión tiene un vínculo directo con el marco normativo de donde emana la institución; por tanto, es congruente con la razón de ser del ente público.

En el tema de seguridad pública, la misión se va modificando en función de la estrategia de seguridad que esté vigente. En este sentido, entre un periodo de gobierno y otro, es común encontrar que los fines, objetivos, metas y estructuras fundamentales de la institución se transforman a la par de la plataforma política del poder en turno; situación que hace de la cultura organizacional, un concepto más enunciativo que práctico, pues si elementos tan básicos como la misión se renuevan una y otra vez, la continuidad de la estrategia a largo plazo no tiene lugar.

La misión es un elemento de identidad, propósito e incluso cambio; es evidente que los cambios profundos en una institución requieren una reestructuración desde su origen, es decir, desde el replanteamiento de la misión; no obstante, más que desechar en su totalidad a una institución pública, al grado de desaparecerla, como incluso ha ocurrido con cuerpos de seguridad pública en México, como la Policía Federal, que fue suplida con la Guardia Nacional; lo que una estrategia de seguridad óptima requiere, es de evolución de sus instituciones, de una revisión tanto de sus aciertos como de sus errores y, en todo caso, de una actualización de su misión, más que una sustitución.

---

<sup>101</sup> Armijo, Marianela, *Manual de Planificación Estratégica e Indicadores de Desempeño en el Sector Público*, ILPES/CEPAL, 2009, p. 23.

### 2.2.2 VISIÓN

Mientras que la misión es un principio de identidad y un indicador del rumbo que debe tomar un organismo, la visión hace referencia hacia el futuro de la institución; trata de mirar hacia adelante y pronosticar lo que el ciudadano puede esperar del ente.

A manera de definición: *“La visión corresponde al futuro deseado de la organización. Se refiere a cómo quiere ser reconocida la entidad, representa los valores con los cuales se fundamentará su accionar público”*.<sup>102</sup> De lo anterior, encontramos una relación directa entre la identidad, los diferenciadores y valores; se conecta asimismo con los objetivos y metas de la organización, pues supone el planteamiento anticipado de hacia dónde dirigirse en el mediano y largo plazo. La visión otorga estabilidad y un enfoque claro en el diseño de una estrategia organizacional, es un elemento que da soporte a los fundamentos de la institución.

Por tanto, la visión recoge los elementos característicos de una organización, sus fortalezas y debilidades, así como los recursos con que cuenta en el presente inmediato, con la finalidad de proyectarlos hacia el futuro para comprender cómo cada uno de los pasos en el proceso administrativo y operacional, se dirigirán hasta alcanzar el propósito por el cual la institución pública existe.

### 2.2.3 VALORES

Al ser las organizaciones, estructuras compuestas por elementos tanto materiales como humanos, es imprescindible que éste último elemento se encuentre delimitado por una filosofía institucional o bien, por una cultura organizacional. Para lograrlo, los valores son la pieza clave para la construcción de los principios o reglas sobre los cuales actúen los miembros de la institución.

Por tanto: *“Los valores son marcos de referencia desde los cuales se fija el curso de las acciones de tu organización, su misión, su visión y sus políticas. Definirlos es fundamental porque con el tiempo conforman la cultura organizacional o institucional”*.<sup>103</sup>

---

<sup>102</sup> *Ibidem*, p. 38.

<sup>103</sup> Contreras Piedragil, César *et al*, *Manual de Planeación Estratégica para organizaciones juveniles de la sociedad civil*, Secretaría de Desarrollo Social, 2013, p. 45.

Es importante observar que todos los elementos organizacionales tratados hasta ahora convergen en la idea de que los valores son un elemento rector de estos. Influyen a su vez en la toma de decisiones y la dirección del organismo; por ende, es vital que los directivos y líderes de la institución, tengan un discurso armónico entre sus dichos y la filosofía institucional.

Cuando trasladamos estos conceptos al campo de la seguridad pública, encontramos que muchos de los vicios en la cultura policial, radica en la discrepancia entre lo que se predica y lo que se practica; los miembros de las fuerzas de seguridad no logran materializar los valores de la institución en acciones que deriven en la confianza del ciudadano. Dicha incongruencia es, según lo analizado en este punto, una crisis directa de valores.

De acuerdo con Stella Vallejo-Trujillo, la cultura organizacional es uno de los factores que más impactan dentro del sector público. A diferencia de la iniciativa privada, en donde la planeación estratégica tiende a proyectarse a largo plazo, en el caso de las entidades públicas, el rumbo de acción obedece más bien a factores políticos que influyen en el diseño del plan estratégico; dicha situación, incide de manera directa en el comportamiento de los servidores públicos, que deja de paso en fin de la propia institución, para atender más bien a intereses personales. Todo esto es, en síntesis, el reflejo de una debilidad en la práctica de los valores del ente público.<sup>104</sup>

En suma, si se quiere fortalecer el elemento humano de la organización pública, es imperante robustecer los valores institucionales, con el objetivo de contar con una cultura organizacional que tenga un alto nivel de efectividad.

#### **2.2.4 PLANES DE ACCIÓN**

Una vez que se ha construido un plan estratégico sólido, es importante ponerlo en marcha a través de acciones concretas que conlleven a su cumplimiento. El logro de dicho propósito

---

<sup>104</sup> Información obtenida en entrevista con la Dra. Stella Vallejo-Trujillo, Investigadora de la *Facultad de Contaduría, Administración e informática de la Universidad Autónoma del Estado de Morelos* sobre la gestión organizacional, el día 8 de noviembre de 2019, en la Ciudad de Cuernavaca, Morelos.

se puede definir como la eficacia de la propia institución; sobre todo, si a esta idea se le suma la de satisfacción del ciudadano que, en conjunto, hace a un organismo efectivo.

A esta etapa, se le identifica también como la fase operativa, misma que tiene como fin la generación de un producto final, es decir, el ofrecimiento de un servicio acorde con la misión, visión y valores planteados en el diseño organizacional. Con ello, surgen las estrategias o pasos a seguir, en el proceso de alcanzar los objetivos centrales, así como la definición de puestos y responsabilidades, plazos para el cumplimiento, criterios y mecanismos de evaluación y, además, los recursos a utilizar.

Para el caso del sector público: *“El desarrollo de los planes operativos en el ámbito de las instituciones públicas está claramente determinado por metodologías y procesos que obedecen a reglamentaciones propias de las oficinas de planeación y/o presupuesto”*.<sup>105</sup>

Con la anterior definición, queda de manifiesto que los organismos públicos tienen particularidades propias que hacen del diseño del plan estratégico, una tarea muy singular. Requiere de conjuntar diversas perspectivas y campos de conocimiento; es importante que los elementos administrativos generales, que tienen una aplicación directa en el sector público, se conjunten con las metodologías y herramientas de gestión organizacional que en la actualidad se encuentran en auge; a través de la globalización, dichos instrumentos están cada vez más al alcance de países como México. Por lo tanto, conocer las herramientas tecnológico-administrativas que están teniendo un impacto positivo en la gestión gubernamental es una tarea impostergable.

### **2.3 LA GESTIÓN DE LA CALIDAD EN INSTITUCIONES DE SEGURIDAD PÚBLICA**

Actualmente, las instituciones de seguridad pública en México atraviesan por una de las mayores crisis de la historia reciente. La creciente violencia, la lucha entre grupos del crimen organizado y la frecuente incidencia de homicidios dolosos de los últimos años, son sólo un parámetro de la descomposición social y la incapacidad del Estado para imponer el orden.

---

<sup>105</sup> *Op. cit.*, Armijo, p. 54.

Como sustento de lo antes expresado, es conducente observar lo que las cifras sobre homicidios dolosos dejan ver:

Mes	Víctimas	Promedio diario	Días
Dic-18	2,153	79.7	27
Ene-19	2,326	75.0	31
Feb-19	2,326	83.1	28
Mar-19	2,404	77.5	31
Abr-19	2,227	74.2	30
May-19	2,384	76.9	31
Jun-19	2,543	84.8	30
Jul-19	2,414	77.8	31
Ago-19	2,469	79.6	31
Sep-19	2,386	79.5	30
Oct-19	2,356	76.0	31
Nov-19	2,370	79.0	30
Dic-19	2,444	78.8	31
Ene-20	2,376	76.6	31
Feb-20	2,352	81.1	29
Mar-20	2,585	83.4	31
Abr-20	2,492	83.1	30
May-20	2,423	78.2	31
Jun-20	2,413	80.4	30
Jul-20	2,519	81.2	31
Ago.20	2,185	80.9	27

**Tabla 4.** Elaboración personal con información de: Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana, *Reporte diario de homicidios dolosos*, Gobierno de México, México, 28 de agosto de 2020.

Con estos datos, se confirma que la crisis de violencia en el país es un tema vigente y que concierne a las instituciones de seguridad pública ser las encargadas de restaurar el orden y la paz social. No obstante, esta cuestión tiene un entramado complejo de interrogantes a resolver que pretender tener o conocer la respuesta última al fenómeno de violencia en

México es equivocado. Por ende, deben estimarse una serie de acciones conjuntas que propongan diversos cursos de acción.

Esta problemática, tiene diferentes enfoques que competen a múltiples campos de la ciencia y el conocimiento, por lo que un enfoque transdisciplinar, es necesario en la búsqueda de respuestas que ofrezcan soluciones que aporten a la construcción de instituciones sólidas y eficaces.

Es así como el campo de la administración tiene gran relevancia al aportar los conceptos de gestión de la calidad que, trasladados de las empresas privadas, pueden ser directamente aplicados a las instituciones públicas, en específico a aquellas encargadas de la seguridad y cuya finalidad es salvaguardar el orden público, así como devolver la paz a los ciudadanos.

A todo lo anterior, se debe sumar el factor tecnológico, pues las más recientes tecnologías de la información están vinculadas directamente a los modelos de gestión organizacional, como herramientas que hacen posible alcanzar la calidad total en una institución. Por ello, encontrar la conexión entre los elementos propuestos, resulta una tarea imperante en la construcción de un conocimiento innovador que aporte soluciones efectivas.

### **2.3.1 ANTECEDENTES Y DIAGNÓSTICO**

De manera general, la administración pública en México ha enfrentado grandes retos a lo largo de los últimos años; el fracaso de las políticas públicas y la enorme deuda que el Estado tiene frente a sus ciudadanos actualmente, han derivado en una serie de cambios extremos e ideologías sobre cómo enfrentar las diferentes problemáticas que nuestro país tiene en cuanto a economía, salud, educación, desarrollo social, etc. Sin embargo, uno de los temas que más han dañado a la población es la grave crisis en materia de seguridad pública que afecta al Estado en cualquiera de sus tres órdenes de gobierno. La realidad de los últimos años ha demostrado que todo intento por atender las causas que dan origen al delito, así como su persecución y castigo, han fracasado.

En un esfuerzo por reconocer el estado que guardan temas como la seguridad pública y más allá de los datos institucionales que la propia autoridad pueda generar, en el año 2008 tuvo lugar el Acuerdo 4ª/X/2008 por el que se crea el Subsistema Nacional de Información de



Gobierno, Seguridad Pública e Impartición de Justicia, con el fin de contar con información estadística y geográfica sobre la gestión y desempeño de las instituciones de seguridad pública. Emanado de esto, el INEGI ha participado activamente para la creación de diversos instrumentos estadísticos que cubran este objetivo.

La relevancia de esta labor ha llevado a elevar a rango de ley el citado Acuerdo, por lo que en el año 2018 se emitiría un decreto a través del cual se reformó la Ley del Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica para incluir al Subsistema Nacional de Información de Gobierno, Seguridad Pública e Impartición de Justicia, dentro de este marco legal.

Es así como el artículo 28 BIS de la citada Ley refiere que:

*“Artículo 28 BIS. El Subsistema tendrá como objetivo institucionalizar y operar un esquema coordinado para la producción, integración, conservación y difusión de información estadística y geográfica de interés nacional, de calidad, pertinente, veraz y oportuna que permita conocer la situación que guardan la gestión y el desempeño de las instituciones públicas que conforman el Estado y sus respectivos poderes en las funciones de gobierno, seguridad pública e impartición de justicia, para apoyar los procesos de diseño, implementación, monitoreo y evaluación de las políticas públicas en estas materias”.*<sup>106</sup>

Por tanto, para el análisis sobre antecedentes y diagnóstico de las instituciones de seguridad pública, los instrumentos estadísticos y geográficos generados por el INEGI, son el instrumento adecuado para la obtención de datos de calidad, cuantificables y verificables, que son el resultado de un trabajo científico idóneo para basar los criterios del presente trabajo de investigación.

En este sentido, los datos que arroja la Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública ENVIPE 2018: *“Estima 25.4 millones de víctimas de 18 años y más, lo cual representa una tasa de prevalencia delictiva de 29,746 víctimas por cada cien mil*

---

<sup>106</sup> Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, *Ley del Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica*, Secretaría General, México, 2008, última reforma DOF 25-06-2018, p. 9.

*habitantes durante 2017, cifra estadísticamente superior a la estimada en 2016 que fue de 28,788”.*<sup>107</sup>

Las cifras presentadas, se encuentran valoradas respecto de delitos que afectan de manera directa a las personas, tales como el robo en sus distintas modalidades, fraude, extorsión, lesiones, secuestros y delitos sexuales; dejando de lado aquellos delitos inherentes a la delincuencia organizada, como tráfico de drogas, robo de combustibles, trata de personas, entre otros.

Por otro lado: *“La cifra negra, es decir el nivel de delitos no denunciados o que no derivaron en averiguación previa y carpeta de investigación fue de 93.2% a nivel nacional durante 2017”.*<sup>108</sup> Este dato no sólo resulta alarmante, sino que es ilustrativo de la ineficacia de las instituciones de seguridad pública y procuración de justicia; además, pone de manifiesto la clara desconfianza de la ciudadanía hacia sus autoridades, lo cual deja a la población en un pleno estado de indefensión frente al delincuente, pues si no existe un aparato gubernamental capaz de proteger a las personas, entonces una de las funciones principales del Estado no se está cumpliendo.

Ante esta ineficacia, es claro que el modelo de seguridad pública está fallando; una de las principales problemáticas la observa González Chávez cuando nos dice:

*“Sin duda, la estructura del Estado mexicano, conformado por una Federación integrada por un gobierno federal y sus correspondientes autoridades de los estados y municipios, ha sido un factor estructural que en gran medida ha limitado la eficacia en el combate a la inseguridad y el mantenimiento del orden público, sobre todo por la falta de coordinación y cooperación entre los cuerpos de seguridad con que cuentan cada uno de los diferentes niveles de gobierno”.*<sup>109</sup>

---

<sup>107</sup> Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, *Encuesta nacional de victimización y percepción sobre seguridad pública 2018*, INEGI, México, 2018, p. 1.

<sup>108</sup> *Ibidem*, p. 2.

<sup>109</sup> González Chávez, Héctor, *Las policías municipales, una amenaza para la seguridad ciudadana (comentarios a la iniciativa de Reforma Constitucional del Presidente Peña Nieto en materia de seguridad Pública)*. En Cabrera Dircio, Julio, González Chávez, Héctor y Montero Zendejas, Daniel (Coords.), *Las reformas constitucionales y su impacto en el municipio*, Fontamara, México, 2015, p. 240.

Es decir que, por la complejidad del vasto territorio mexicano, en donde los fenómenos de delincuencia se presentan de manera particular dependiendo la región que se atienda, una estrategia de seguridad eficaz requiere, entre otros aspectos, de una correcta integración para la coordinación y cooperación entre los distintos órdenes de gobierno. No obstante, la realidad demuestra que existe poca voluntad política de conducirse hacia una estrategia de seguridad que deje de lado los intereses particulares o partidistas y atienda el fortalecimiento de instituciones de seguridad pública efectivas.

El mismo autor continúa señalando:

*“Un gran avance podría significar el integrar a los elementos de las corporaciones policiales municipales bajo el mando del gobernador del Estado y de los cuerpos de seguridad de las entidades federativas, como primer paso hacia la integración de una Policía Nacional Única, al estilo colombiano, homologada y con capacitación”.*<sup>110</sup>

En este punto, nos encontramos bajo el modelo de mando único, en el cual las policías locales se subordinan a la autoridad del gobernador estatal con el fin de coordinar las labores bajo una misma gestión y evitar actos de corrupción y colusión con criminales que se ha visto frecuentemente en el país. No obstante que dicho modelo se ha replicado en diversas entidades federativas con mucho entusiasmo, los datos presentados como los citados por la ENVIPE 2018, dejan claro que la estrategia no ha sido suficiente.

Una de las principales críticas del punto anterior, es el hecho de que las nuevas policías integradas, se han compuesto a partir de los elementos policiales preexistentes a la puesta en marcha del mando único, dando paso a la filtración de malos elementos y prácticas viciadas.

Uno de los factores que más han aportado a este fenómeno, son las condiciones laborales bajo las cuales opera la policía en nuestro país, en donde incluso existen violaciones propias a sus derechos humanos, las cuales proveen el escenario ideal para dar paso a la corrupción y deterioro de la institución.

En este sentido, Ladislao Reyes y Emilio Guzmán exponen que:

---

<sup>110</sup> *Ídem*

*“Si tomamos en cuenta las precarias condiciones en las que tienen que trabajar los policías, siendo una de ellas el desgaste laboral o mejor dicho la sujeción laboral a la cual se someten los integrantes de diversas instituciones policiales, no sólo en Morelos, sino a lo largo y ancho del país, son los desgastantes y agresivos turnos de trabajo, [...] ya que sus jornadas de trabajo son completamente diferentes a las ordinarias, o mejor dicho, a las reconocidas conforme a la Ley Federal del Trabajo”.*<sup>111</sup>

Por ello, resulta imperante que la administración pública reforme la óptica bajo la cual observa a sus elementos policiacos y los ubique dentro de la esfera de un recurso humano, con necesidades y derechos inherentes a su naturaleza que es indispensable que el Estado le reconozca y proteja; pues la integración de estos conceptos en conjunto, aportarán una plataforma ideal para la construcción de mejores instituciones de seguridad pública.

Por toda la problemática expuesta hasta este punto, la actual administración pública del presidente López Obrador, se ha propuesto, entre otros aspectos, combatir las crisis de inseguridad en el país bajo un nuevo modelo de seguridad ciudadana que atienda las causas que dan origen al delito y no al combate violento y frontal del mismo. De acuerdo con su Plan Nacional de Seguridad y Paz, presentado al inicio de su administración, la nueva estrategia de seguridad se basa en un enfoque integral y transversal que toma en cuenta factores más allá de la persecución del delincuente y la adhesión de un catálogo de prohibiciones y castigos más amplio.

En consecuencia, el enfoque central del Plan de Seguridad es: *“que así como la inseguridad y la violencia hacen imposible la consecución del bienestar; la paz social no puede conseguirse sin bienestar y sin justicia [...]”*.<sup>112</sup> De este argumento, se hace palpable la necesidad de una responsabilidad compartida entre el gobierno y su sociedad para la construcción de instituciones orientadas al bienestar bajo una conducción justa.

---

<sup>111</sup> Reyes Barragán, Ladislao Adrián y Guzmán Montejo, Emilio, *Las falacias y aporías del régimen de la policía desde la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. En González Ibarra, Juan de Dios y Cartujano Escobar, Silvia (Coords.), *Organizaciones y Globalización*, Fontamara, México, 2016, p. 88.

<sup>112</sup> *Op. cit.*, López Obrador, p. 3.

Para lograr lo anterior, el Plan Nacional estipula, entre otros aspectos, la creación de una Guardia Nacional, compuesta por elementos del ejército mexicano, la marina y la policía federal, cuyo sustento ideológico se basa en la siguiente idea:

*“Ante la carencia de una institución policial profesional y capaz de afrontar el desafío de la inseguridad y la violencia, es necesario seguir disponiendo de las instituciones castrenses en la preservación y recuperación de la seguridad pública y el combate a la delincuencia”.*<sup>113</sup>

Más allá de las diversas críticas que la Guardia Nacional pudiese recibir con motivo de su componente de naturaleza militar, lo cierto es que, al ser una institución integrante de la administración pública, lleva implícita una problemática de gestión y una apremiante necesidad de conducirse bajo estándares de calidad, aplicables a instituciones homólogas de la comunidad internacional desde hace tiempo.

Bajo esta perspectiva, resulta viable cuestionarse, ¿cómo puede contribuir la aplicación de modelos gerenciales de la administración pública en la Guardia Nacional para elevar la calidad en su gestión? Además, ¿qué herramientas tecnológicas pueden utilizarse para hacer más eficiente su gestión administrativa?

En este punto, proponemos integrar el enfoque del *New Public Management* como modelo gerencial en la administración pública, diseñado para atender la problemática tratada hasta este punto, desde el campo administrativo y, posteriormente, encontrar cuáles son los instrumentos idóneos para desarrollar tal actividad.

### **2.3.2 EL NEW PUBLIC MANAGEMENT COMO MODELO GERENCIAL**

A la par de la llegada del neoliberalismo, como política económica que ha regido a gran parte del mundo globalizado actual y los mercados internacionales, se encuentra el *New Public Management*, o modelo de Nueva Administración Pública, en la cual, el Estado evoluciona de sus ideas administrativas, proteccionistas y benefactoras, para dar paso a un modelo directamente influenciado por la iniciativa privada, que tiene como propósito el establecer

---

<sup>113</sup> *Ibidem*, p. 16.

una gestión administrativa con la mayor eficiencia, eficacia y efectividad posible, a la par de transferir el concepto de cliente, propio de las empresas privadas, y sustituido por el ciudadano, quien a fin de cuentas, es el sujeto principal al cual el Estado se encuentra obligado de satisfacer sus necesidades.

Con el auge de los modelos de aseguramiento total de la calidad, adoptados fuertemente por las empresas en la década de los '80, la iniciativa privada dio un paso hacia una gestión orientada al logro de los objetivos, por la vía más rápida posible, al menor costo y con un elevado margen de satisfacción del cliente. De hecho, gran parte de la filosofía empresarial en la actualidad tiene su base en dichos postulados: mayor eficacia, eficiencia y efectividad, con total calidad.

A partir de este movimiento, la tendencia se ha dirigido a la aplicación de las reglas de la administración en general hacia la administración pública. Tal como lo observa Martínez Vilchis: *“Una de las principales propuestas de esta filosofía de la administración, se sustenta en la creencia de que la administración es única y que sólo se diferencian sus ámbitos de aplicación”*.<sup>114</sup> Aun cuando existen críticos hacia esta postura, lo cierto es que en la administración pública existen recursos humanos, materiales, tecnológicos, financieros, entre otros, que hacen susceptible a cualquier institución pública de ser dirigida bajo las reglas de la administración general. Por lo cual, el *New Public Management* encuentra sustento en el hecho de que toda institución requiere un modelo de gestión que le dirija, sin que sea relevante el sector al que pertenece.

De esta forma, Cabrero afirma que:

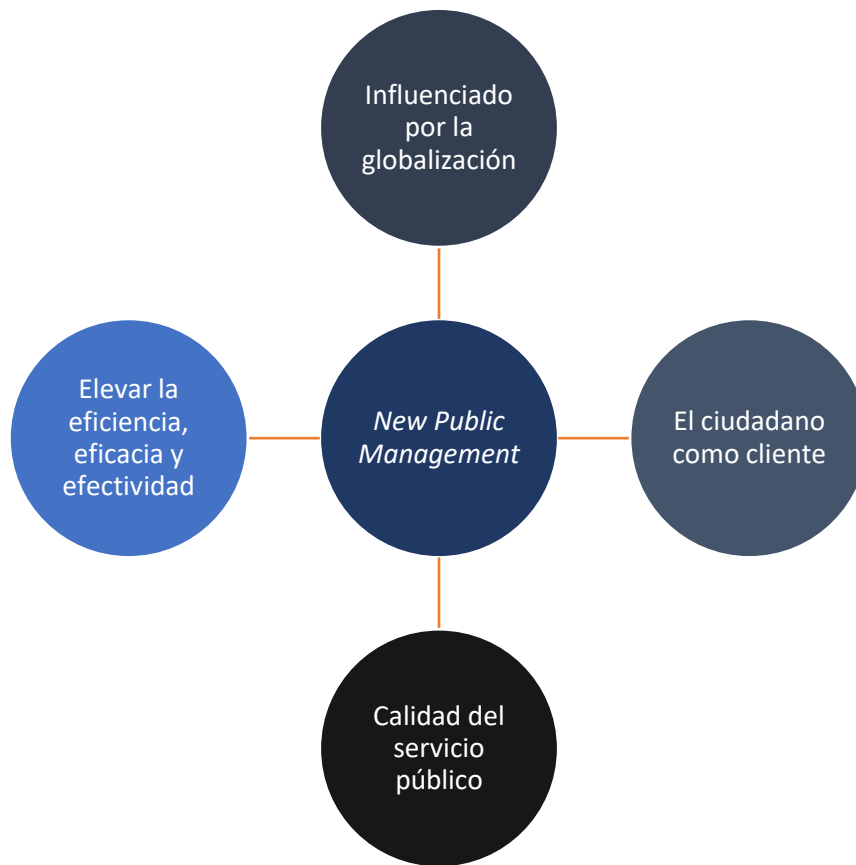
*“Efectivamente, el enfoque de la Nueva Gestión Pública radica en el óptimo desempeño del sector público, en resultados eficientes, eficaces y de calidad en el servicio público; en el reemplazo de las estructuras; en mayor flexibilidad para la explotación de las alternativas de regulación y previsión pública, alcanzando mayor efectividad a menor costo y en el enfoque de los servicios que provee el sector público y el fortalecimiento de las capacidades estratégicas de*

---

<sup>114</sup> Martínez Vilchis, José, “El New Public Management y los elementos para configurar un Estado del arte”, *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, México, 1999, Vol. 44, Núm. 175, p. 33.

los organismos centrales de gobierno para que sean más flexibles y a un menor costo”.<sup>115</sup>

En consecuencia, resulta evidente que una gestión administrativa integral, debe tener una conexión directa con el aseguramiento de la calidad, pues de esta forma, se traza una ruta a seguir, a través de la cual una institución pública puede cumplir con el propósito para el cual fueron constituidas y con la aprobación del ciudadano.



**Figura 2.** Elaboración personal, con información de *Op. cit.*, Cabrero, 2013.

Al ser el *New Public Management*, un modelo de gestión pública aplicado desde hace al menos tres décadas alrededor del mundo, hoy en día ha sumado diversas opiniones a favor y en contra. De hecho, tal como ya se expuso, al tener dicho modelo una conexión directa con el neoliberalismo es común encontrar a sus principales detractores en los gobiernos

---

<sup>115</sup> Cabrero, citado por Díaz de León Gómez, Carlos, “Nueva Gestión Pública y Gobernanza: Desafíos en su Implementación”, *Daena*, México, Vol. 8, Núm. 1, marzo 2013, p. 181.

populistas o de extrema izquierda propios de América latina y otras partes del mundo. No obstante, uno de los principales obstáculos que enfrenta el *New Public Management* es su implementación como un discurso político y no como un cambio social y filosófico de la administración pública. La corrupción, el desvío de recursos, el tráfico de influencias y otros factores similares, hacen de cualquier modelo de gestión pública un rotundo fracaso.

Ante esta realidad, la medición de la gestión pública a través de metodologías y estándares internacionales, la transparencia y rendición de cuentas, la participación ciudadana, así como la implementación de las tecnologías de la información más innovadoras, aportan un beneficio directo en el ejercicio del poder.

Si trasladamos todo lo expuesto hasta ahora al campo de la seguridad pública y específicamente a la nueva Guardia Nacional en México, resulta lógico observar que una institución de tal naturaleza requiere de un modelo gerencial para su operación y funcionamiento; además, necesita una metodología específica para medir la calidad con la que presta sus servicios a la ciudadanía.

Por tanto, es óptimo conocer una propuesta de cómo las instituciones de seguridad pública pueden conducirse bajo los parámetros ya expuestos y determinar cómo las tecnologías de la información pueden aportar un valor significativo a tal efecto.

### **2.3.3 GESTIÓN DE LA CALIDAD**

La idea de la gestión de la calidad, proveniente de la empresa privada y trasladada a la administración pública, es vista como un concepto bajo el cual el ciudadano se convierte en el cliente al cual el Estado está obligado a satisfacer sus necesidades, de forma integral, al menor costo posible y de manera eficiente. Bajo esta perspectiva, el objetivo principal se convierte en la satisfacción total del ciudadano.

Para lograr esta meta, la doctrina empresarial toma como punto de partida los sistemas de gestión de la calidad, que son metodologías basadas en un ciclo de PHVA: Planear (planeación estratégica), Hacer (ejecutar el plan estratégico), Verificar (evaluar mejoras) y Actuar (modificación de acuerdo con la evaluación).



Sumando a esto, los sistemas de gestión de la calidad, basados en la norma ISO 9001:2015, aplicados a la administración pública, en específico a las áreas de seguridad pública a nivel nacional e internacional, se encuentran en una fase de desarrollo e implementación, con el fin de maximizar todo el potencial de dichas instituciones y, lograr con ello, obtener una mayor eficacia en su gestión. Por lo tanto, los retos en esta materia son cada vez más crecientes y requiere de la consolidación de diversas áreas del conocimiento para conjuntar soluciones efectivas.

Una de las primeras claves para alcanzar el éxito en la calidad de la Administración Pública es la participación ciudadana. Éstos, al ser los usuarios finales de los servicios prestados por las entidades de gobierno, deben ser escuchados y tomados en cuenta al momento de diseñar estrategias y planes para el funcionamiento de las instituciones públicas. En el caso de la seguridad, dicha idea adquiere una mayor relevancia, pues a mayor participación de la población, mayor será el grado de efectividad en la prevención y el combate al delito.

Otro punto importante es la capacitación de los servidores públicos, pues de nada sirve la implementación de nuevas metodologías y tecnologías aplicadas a la gestión de la calidad, si la parte humana de la Administración Pública no se encuentra en sintonía con los proyectos que buscan elevar su eficacia, eficiencia y efectividad.

Por lo tanto, la base para la gestión pública de calidad son la participación ciudadana, la capacitación de servidores públicos y una adecuada estrategia organizativa. Con base en esto, las instituciones requieren una visión orientada a la satisfacción del ciudadano, que entienda y atienda sus necesidades desde una perspectiva de ofrecer soluciones óptimas, idóneas y eficaces al menor costo posible.

De esta forma, dentro del escenario de la globalización, es frecuente observar que instituciones de seguridad pública avanzadas en temas de gestión, eficacia y tecnología, como la de Estados Unidos, Europa o la Interpol, ofrecen capacitaciones a países en desarrollo que aun no alcanzan una gestión de calidad en su servicio policial.

Dentro del contexto latinoamericano, instituciones policiales de Brasil y Colombia han tenido una participación importante en la formación de las instituciones policiales de México;<sup>116</sup> de

---

<sup>116</sup> *Op. cit.*, Alcocer Vega, p. 123-124.

hecho, en cuanto a la Policía Nacional de Colombia, su desempeño ejemplar le ha hecho acreedor a reconocimientos a la gestión como el Premio Interamericano a la Innovación para la Gestión Pública Efectiva, Edición 2015,<sup>117</sup> lo que ha significado un voto de confianza para la policía mexicana en cuanto a emular varios de los conceptos de la gestión colombiana en la realidad interna.

En el caso de México, anteriormente la ahora extinta Comisión Nacional de Seguridad, seguía un modelo gerencial que tenía como propósito la mejora continua de los cuerpos de seguridad pública, mediante la evaluación continua y la retroalimentación, con base en la satisfacción social y la optimización de los procesos. Dicho modelo, estaba sustentado en la norma ISO 9001:2015 y seguía la metodología PHVA. A su vez, el modelo de gestión se regía bajo un ciclo que seguía la ruta de la Planeación Estratégica, Seguimiento de la implementación, Evaluación, Presentación de resultados e Innovación de Políticas Públicas.<sup>118</sup>

Por otro lado, si se observan las lecciones aprendidas de la Policía Nacional de Colombia que México retomó durante el año 2016, encontramos la necesidad de establecer objetivos encaminados al diseño de una nueva arquitectura institucional de cara a un escenario postconflicto o bien, un modelo de institución resiliente, es decir, capaz de adaptarse a una crisis y sobreponerse de forma eficaz; además, requiere generar ideas, análisis, lineamientos y propuestas estratégicas con perspectiva hacia el futuro; y, finalmente, realizar investigación aplicada regido por la excelencia y utilidad.<sup>119</sup>

Sumado a esto, una de las conclusiones más congruentes con el tema tratado hasta este punto, reconocida por la Comisión Nacional de Seguridad en México, resulta indispensable: *“Considerar que el modelo de gestión integral no es un fin, sino un medio para brindar un servicio de la mayor calidad”*.<sup>120</sup>

Es por todo lo expresado hasta ahora, que es viable afirmar que la nueva Guardia Nacional en México, debe gestionarse bajo un modelo gerencial integral, con base en una metodología

---

<sup>117</sup> Organización de Estados Americanos, *Premio Interamericano a la Innovación para la Gestión Pública Efectiva-Edición 2015*, OEA, Washington, DC., 2015.

<sup>118</sup> Comisionado Nacional de Seguridad, *Modelos de gestión en instancias de seguridad pública, una aproximación*, Comisión Nacional de Seguridad, México, 2016, p. 14.

<sup>119</sup> *Ibidem*, p.18.

<sup>120</sup> *Ibidem*, p. 19.

probada, como el ciclo PHVA y considerando elementos de participación ciudadana, resiliencia, visión a futuro y desempeño con excelencia, con la finalidad de alcanzar la calidad total en su servicio, la satisfacción del cliente-ciudadano y la mejora continua.

Para lograr todos estos fines, las nuevas tecnologías de la información han sido orientadas hacia el desarrollo de software especializado en la gestión de la calidad, cuya arquitectura está basada en las metodologías acordes a este tema. Por lo cual, hoy existen cada vez más empresas dedicadas a la implementación y mantenimiento de programas informáticos enfocados a la gestión administrativa, con una base en la norma ISO 9001:2015. Por lo cual, es importante analizar los más competitivos del mercado y acordes a las necesidades de nuestro país.

#### **2.3.4 NUEVAS TECNOLOGÍAS APLICADAS**

Una de las metodologías más innovadoras que surgieron a finales del siglo XX, fue *Balanced Scorecard*, la cual es una propuesta de gestión empresarial y organizacional que tienen un enfoque desde cuatro perspectivas: “*la financiera, la del cliente, la del proceso interno y la de formación y crecimiento*”.<sup>121</sup> A partir de estas estructuras, se crea un Cuadro de Mando Integral o bien, una ruta crítica a través de la cual, la dirección de la empresa puede medir el desempeño de la misma y el logro de objetivos y, a su vez, tomar las adecuaciones necesarias para ajustar el proceso y alcanzar el mayor número de metas, con eficiencia financiera y la satisfacción del cliente.

El Cuadro de Mando Integral, propone indicadores tanto financieros como no financieros, mediante los cuales es posible definir la operatividad, mejoras y resultados, que arrojen datos suficientes para el diagnóstico y evaluación de la gestión organizacional. Con ello, tanto directivos como empleados, tienen una visión clara de cuántos de los resultados esperados se están logrando y de qué forma.

Lo antes mencionado, tiene una injerencia directa en la administración pública, pues la metodología citada es una herramienta útil para definir los avances que determinada

---

<sup>121</sup> Kaplan, Robert & Norton, David, *Cuadro de Mando Integral (The Balanced Scorecard)*, Gestión 2000, Barcelona, 2002, p. 21.

institución está logrando respecto de sus objetivos centrales. Para ello, resulta importante contar con un esquema de *feedback* o retroalimentación, misma que puede obtenerse a través de un aplicativo informático que encueste el grado de satisfacción de los ciudadanos respecto del servicio prestado.

A partir de esta idea, diversos programas informáticos se han desarrollado bajo la mencionada metodología de gestión y han derivado en una gama de opciones que actualmente se encuentran en el mercado, con la ventaja de proponer soluciones dirigidas a las necesidades particulares de cada cliente.

Ejemplo de lo anterior, es la Suite Visión Empresarial, un *software* de gestión con una base metodológica de Cuadro de Mando Integral que fue diseñado en Colombia para ser implementado directamente en las instituciones de seguridad pública y la Policía Nacional. De hecho, según la resolución 03392 del 30 de julio de 2015, emitida por el Ministerio de Defensa Nacional, la Suite Visión Empresarial es el programa obligatorio que la Policía Nacional debe utilizar para su gestión organizacional.<sup>122</sup>

Lo anterior, demuestra que las tecnologías de la información están teniendo cada vez más una relevancia significativa como herramientas de gestión dentro de la comunidad internacional. La amplia oferta de *software*, así como su rápida expansión alrededor del mundo, han creado a su vez la necesidad de contar con un estándar global que determine cuáles de estos programas informáticos cumplen con los requisitos mínimos para que su aplicabilidad dentro de las áreas para las que fueron diseñados, sean competitivos.

Es así como la utilidad de la norma ISO adquiere relevancia, pues, de acuerdo con la Organización Internacional de Normalización, la Norma ISO 9000 o bien, su versión más reciente ISO 9001:2015, es la encargada de determinar si una empresa cuenta con los elementos de gestión de la calidad para el aseguramiento de esta. Dichos criterios, incluyen la revisión de las tecnologías de gestión, por lo tanto, el *software* utilizado para tal fin deberá contar con un certificado ISO 9001:2015 que lo respalde.

---

<sup>122</sup> Palomino López, Rodolfo, *Resolución número 03392 del 30 de julio de 2015*, Ministerio Nacional de Defensa, Bogotá, 2015, p. 3.

Por tanto, una institución de la administración y, en específico, un organismo de seguridad ciudadana como lo es la ya propuesta Guardia Nacional en México requiere de una gestión basada en estándares de calidad internacionales que a su vez encuentren en las tecnologías de la información, el instrumento adecuado para mejorar su gestión organizacional y trazar la ruta de ser una institución de calidad.

## **2.4 SOFTWARE PARA LA GESTIÓN DE LA CALIDAD EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA**

Como parte de los fundamentos de la Administración Pública, encontramos que ésta tiene como meta primordial, la preservación del bienestar de los ciudadanos y el correcto funcionamiento del Estado democrático. Para ello, se torna necesario contar con un ente capaz de desarrollarse a través del tiempo bajo un modelo de gestión capaz de potenciar sus fortalezas, entender sus debilidades, crear nuevas oportunidades y prever cualquier amenaza. Dicho de otra forma, se espera que el Estado sea un organismo capaz de responder con eficacia a los objetivos para los cuales fue instituido, mismos que pueden resumirse en la satisfacción total del ciudadano frente a sus autoridades.

Bajo esta directriz y en congruencia con el contexto de un mundo cada vez más digitalizado, como producto de la globalización, conviene preguntarse, ¿qué herramientas tecnológicas están diseñadas para ayudar de manera efectiva en la gestión de la administración pública? En adición a esto, podemos añadir la interrogante de si la tecnología es capaz de transformar una institución, hasta el punto de ser un instrumento que contribuya al aseguramiento de la calidad, mejorando así su eficacia, eficiencia y efectividad.

De manera anticipada, es fácilmente previsible suponer que la tecnología no es la respuesta última a las necesidades de la Administración Pública y, de hecho, si se reduce la hipótesis a las instituciones de seguridad pública, nos enfrentamos al hecho de que su problemática abarca diversas aristas tan complejas, que una solución informática es sólo un elemento más en el entramado tan grande que debe componer a un organismo de dicha naturaleza. No obstante, el centro del debate no tiene como finalidad alcanzar una solución única a la crisis de eficacia que la Administración Pública guarda hoy en día, sobre todo en países como

México; sino que, por el contrario, el propósito central es conocer hasta qué punto las tecnologías de la información son un agente de cambio en el rubro específico de la gestión organizacional en la Administración Pública y, en particular, en el campo de la seguridad pública.

En resumen: *“La incorporación de las TIC’s en las administraciones públicas no debería olvidar que el objetivo final es mejorar la calidad de vida de las personas, a quienes se debe orientar en todo momento la acción pública”*.<sup>123</sup>

Partiendo de lo anterior, es importante conocer cuál ha sido la evolución de las tecnologías de la información y comunicación dentro de la Administración Pública y qué impacto está teniendo en los Estados modernos, para de esta forma, poder profundizar sobre las herramientas más vanguardistas, innovadoras e idóneas para la realidad mexicana.

#### **2.4.1 ANTECEDENTES**

Con el auge de la revolución tecnológica, desde finales del siglo pasado y principios del presente, la presencia de tecnologías de la información y comunicación es cada vez más frecuente en la vida cotidiana de las personas. Los organismos públicos y privados no son ajenos a esta situación, por lo cual, dentro de la Administración Pública ha existido siempre un interés por utilizar herramientas tecnológicas para facilitar su actividad.

Uno de los ejemplos más claros sobre esto es la llegada del uso de internet para tareas de gobierno. El paso hacia la oferta de trámites y servicios públicos a través de la red ha sido un proceso paulatino. En un principio, todo se limitaba a contar con portales informativos mediante los cuales, las personas podían acceder a información limitada y escasa; no obstante, la tendencia internacional rápidamente abrió el camino hacia la construcción de sitios de internet gubernamentales con la capacidad de brindar atención ciudadana hasta límites incalculables. De hecho, las tendencias más recientes demuestran que la digitalización del Estado no se limita a un aspecto determinado, sino que se ha expandido hasta abarcar temas como la administración de justicia, la solución pacífica de controversias por medios

---

<sup>123</sup> Criado, Juan Ignacio y Gil García, José Ramón, *Tecnologías de Información y Comunicación en la Administración Pública: Conceptos, Enfoques, Aplicaciones y Resultados*, Infotec, México, 2017, p. 32

digitales, la fiscalización electrónica, entre otros aspectos. Lo cierto es, que el internet es la base de la construcción de un gobierno digital.

Posterior a este paso, encontramos la evolución del mismo internet hacia lo que hoy se conoce como Web 2.0, una idea que hace alusión, principalmente, al uso de plataformas digitales, dispositivos móviles, aplicaciones (Apps), *Big Data* y Redes Sociales Digitales (RSD). Sobre este último aspecto, conviene enfatizar que:

*“Las redes sociales digitales son tecnologías derivadas de las Web 2.0 que permite la generación de comunidades virtuales a partir de la conexión, la generación, interacción e intercambio de información de un colectivo limitado de personas que comparten unos intereses comunes”*.<sup>124</sup>

Si unimos lo anterior con la administración pública, nos encontramos frente a un concepto innovador conocido como Gobierno 2.0, Administración 2.0 o *e-Government*; en donde el uso de la tecnología juega un papel disruptivo para la función pública. En este sentido, a través de las diferentes RSD como *Facebook, Twitter, YouTube, etc.*, el Gobierno busca un contacto inmediato con la ciudadanía y una atención integral. De hecho, estas tecnologías se conjuntan con un servicio mucho más amplio de plataformas digitales, con la finalidad de dar un soporte integral a las necesidades de los usuarios.

Todo este proceso, sumado a los antecedentes al uso de internet, puede resumirse en el siguiente esquema:

Aspectos de interés	1950 – 1970s	1980 – mediados de 1990s	Mediados de 1990 – 2010	2010-
Tipo de tecnología	Mainframes	Micro – informática	WWW, internet	Plataformas sociales
Idea fuerza	Automatizar	Informatizar	Digitalizar	Innovar
Temas clave en la gestión de sistemas de la información	Mantener los sistemas de información operativos y funcionando	Controlar y coordinar los sistemas de información en el conjunto de la	Adaptar los sistemas de información para alcanzar las necesidades	Involucrar a la comunidad y a los clientes en los procesos de innovación:

<sup>124</sup> Rojas Martín, Francisco, *¿Hacia una Administración Pública 2.0?*, Universidad Autónoma de Madrid, Madrid, 2017, p. 31.

		organización	de los clientes organizativos	wikigovernment. Servir como plataforma
Papel de las TIC	Suplantar	Apoyar	Cambiar	Transformar
Contenido de los presupuestos de trabajo	Sustitución de la mano de obra por máquinas	Desarrollo de recursos de información de valor añadido	Cambio de maneras de hacer	Puestos de trabajo fluidos
		Cambio de maneras de pensar y analizar		
Organización de los sectores económicos	Estructura industrial basada en aglomerados	Estructura industrial más Fragmentada		Economía colaborativa: encaje oferta/demanda
Modelos organizativos predominantes/emergentes	Jerarquías organizativas centralizadas	Retos a las fronteras organizativas, tanto internas como externas	Creación de redes organizativas	Halocracia
Normas y culturas	Culturas/normas tradicionales	Nuevas normas estratégicas y operativas; cambio de cultura		Filosofía web 2.0, open government

**Tabla 5.** Fuente de consulta: Criado, Juan Ignacio y Gil García, José Ramón, *Tecnologías de Información y Comunicación en la Administración Pública: Conceptos, Enfoques, Aplicaciones y Resultados*, Infotec, México, 2017, p. 4.

Como se puede apreciar en la Tabla 1, una de las aportaciones más importantes de las TIC's en la actualidad, es la participación de la comunidad y los ciudadanos en los procesos de innovación, por ende, el usuario de plataformas tecnológicas es a su vez un creador de contenido. Las aportaciones colaborativas, son el camino por el cual el Gobierno 2.0 logra construir los recursos suficientes para realizar su función.



Un ejemplo muy claro de esto lo podemos ubicar en materia fiscal. Actualmente, en el caso de México, las operaciones financieras por medios digitales, sumado a la expedición de facturas electrónicas, abonan una base de datos suficientes para que la autoridad recaudadora sea capaz de estar debidamente enterada de los movimientos de sus contribuyentes y, por tanto, conocer de manera automática el monto de sus impuestos. Todo eso, se construye día a día, mediante los mecanismos tecnológicos adecuados para monitorear la actividad financiera de los ciudadanos, sin que sea necesario invertir en recursos humanos o procedimientos extenuantes como supondría tal volumen de rastreo de operaciones de forma manual. Por tanto, el contribuyente es usuario y, a su vez, constructor de los datos necesarios para que la plataforma fiscal funcione.

Por otro lado, si nos ubicamos en temas de seguridad pública, las redes de participación ciudadana a través de medios digitales como servicios de mensajería móvil, permiten a las autoridades policíacas conocer de probables hechos delictivos en tiempo real; por tanto, el ciudadano aporta datos a una RSD y construye de manera colaborativa, la plataforma de comunicación con la autoridad. Si a esto le sumamos recursos audio visuales como los captados por un teléfono inteligente o un sistema de circuito cerrado de televisión de particulares, conectados a las centrales de inteligencia de la policía, tenemos como resultado una red de vigilancia lo suficientemente amplia y con cobertura exponencial; idea que sería imposible de concebir de no ser por las herramientas de la Web 2.0.

Según lo expresado por Criado y Gil García:

*“La gestión y las políticas públicas han tendido a considerar a las TIC’s en el sector público como un medio para aumentar su eficacia, eficiencia y productividad, incluso la calidad de los servicios, la participación ciudadana o la transparencia, pero sin considerar el alcance del fenómeno en toda su dimensión”*.<sup>125</sup>

Esto quiere decir que el impacto de la tecnología en la Administración Pública no obedece únicamente al campo de aplicación, sino que amplía su espectro de influencia hasta lograr penetrar en la propia cultura organizacional, los valores institucionales, el desarrollo humano

---

<sup>125</sup> *Op. cit.*, Criado, Juan Ignacio y Gil García, p. 5.

y, en general, todos los componentes estructurales del propio gobierno. Las TIC's tienen hoy en día una relevancia tan grande, que un Estado moderno no puede funcionar en este siglo sin el uso de estas.

En contraste con lo anterior, una crítica directa a la adopción de tecnologías de la información y la comunicación en la esfera gubernamental es la dependencia directa de contar con un grupo de personas expertas en el manejo de recursos informáticos pero ajenos a las particularidades de los organismos públicos. De hecho, en muchas ocasiones el ente público contrata empresas privadas para el manejo de tecnologías informáticas, quienes entienden poco o nada de la realidad política y social que permea en la estructura del Estado; por su parte, los altos directivos de gobierno, al no contar con habilidades tecnológicas lo suficientemente desarrolladas, no logran estructurar una estrategia adecuada que utilice la tecnología a su favor. Como resultado, las altas expectativas derivadas de la incorporación de las TIC's a la Administración Pública quedan sin cumplirse.

Como respuesta a esto, los servidores públicos del siglo XXI requieren de un conocimiento transdisciplinar que vaya más allá de su campo de acción y que conecte lo social con lo informático y administrativo, para de esta forma, obtener el máximo potencial de cada área del conocimiento y tener un liderazgo integral que esté acorde con la realidad actual.

Siguiendo el criterio de Criado y Gil García, los principales diferenciados de aplicación de las TIC's en la Administración Pública son:

1. *“Las organizaciones públicas deben afrontar una mayor complejidad en cuanto a sus objetivos y metas;*
2. *el público al que se orientan suele ser mucho más diverso y complejo;*
3. *la garantía de derechos de las personas que se relacionan con ellas (plazos de resolución o reclamación) provoca una mayor densidad normativa y procedimental;*
4. *el personal que se desempeña en el sector público cuenta con un vínculo legal más sólido y permanente (en base a la garantía de un trato equitativo); y además,*

5. *las organizaciones públicas se financian a través de impuestos y tasas que desvinculan, en mayor o menor medida, los resultados obtenidos de los medios disponibles*".<sup>126</sup>

Si tomamos en cuenta estos puntos, se vuelve claro que el proceso a seguir para la incorporación de TIC's en las instituciones públicas, sigue una ruta diametralmente distante respecto de la iniciativa privada. De hecho, aspectos como el presupuesto con el que actúan, cuya fuente son recursos públicos y no capital privado, sumado a la necesidad de garantizar el respeto a los derechos de los ciudadanos, así como las obligaciones devenidas de la propia ley, crean un ecosistema lo suficientemente singular como para ser atendido por campos de conocimiento más allá de los administrativos; de hecho, como ya se ha dicho enfáticamente en párrafos anteriores, se trata de una problemática transdisciplinar, que requiere de un conocimiento horizontal hacia otras materias.

Partiendo de la idea antes expresada, las herramientas de software diseñadas para el aseguramiento de la calidad en instituciones de la administración pública, en particular, en aquellas encomendadas a la tarea de seguridad pública, deben responder a necesidades propias de la realidad organizacional y no seguir una simple fórmula que haya funcionado en el pasado o en otras áreas. Contar con un programa informático construido a partir de las necesidades de los organismos públicos, es hoy en día una necesidad imperante.

Por todo esto, resulta factible conocer cuáles son los principales softwares a nivel mundial que han marcado una tendencia en favor de una gestión de la calidad tanto para la Administración Pública en general, como para las instituciones de seguridad pública en particular. Con ello, será posible retomar sus características y principios fundamentales, para poder concebir una propuesta herramienta tecnológica acorde con la realidad mexicana.

## **2.4.2 BALANCED SCORECARD**

Si nos ubicamos en los modelos de gestión imperantes a lo largo del siglo pasado y recordamos lo importante que era para una empresa medir su efectividad a partir de su

---

<sup>126</sup> *Ibidem*, p. 6.

crecimiento financiero, es fácilmente observable el sesgo de información que tal práctica dejaba a su paso, pues no se consideraban elementos como el desarrollo organizacional, ambiente laboral, aprendizaje, satisfacción del cliente o aseguramiento de la calidad; conceptos que hoy en día son vitales para toda empresa líder en el mercado.

De manera análoga, si trasladamos estas ideas al campo de la administración pública y, específicamente, a lo que concierne a las instituciones de seguridad pública, podemos ver que, basar la efectividad de una institución a partir de un único indicador, como lo es la incidencia delictiva, es lógico comprender que tal evaluación es insuficiente y, por ende, es necesario añadir una serie de elementos que amplíen la perspectiva del desempeño del organismo público.

Es por todo esto, que las ciencias administrativas comenzaron a idear nuevas metodologías que estuvieran acordes con el desarrollo empresarial de finales del siglo pasado y, además, que incorporaran de manera efectiva el uso de las nuevas tecnologías de la información. La idea central para tal adopción partía de la premisa de que cualquier organización era susceptible de adaptarse a las metodologías de gestión administrativa, sin importar al sector que pertenecieran; por tanto, se buscaba reproducir el éxito alcanzado en la iniciativa privada y hacerlo compatible con las necesidades de la esfera pública.

Bajo este contexto, surge la idea del Cuadro de Mando Integral o *Balanced Scorecard* (BSC), por sus siglas en inglés, la cual es una metodología de gestión empresarial diseñada originalmente para la iniciativa privada, pero con una creciente utilidad dentro de la administración pública. Su propósito principal es llevar a las organizaciones a poner el foco de atención en indicadores financieros y no financieros, con el fin de observar cómo es que la estrategia ha funcionado en el pasado y de qué manera puede proyectarse hacia el futuro hasta alcanzar los objetivos centrales de la institución.

En palabras de Kaplan y Norton, creadores de esta metodología: *“El Cuadro de Mando Integral proporciona a los ejecutivos un marco integral que puede traducir la visión y la*

*estrategia de una empresa en un conjunto coherente y vinculado de medidas de desempeño”.*<sup>127</sup>

Por esta razón, dicho modelo busca trascender las limitaciones que las metodologías tradicionales tienen al centrarse solamente en indicadores financieros, ya que esto da únicamente la visión parcial de eventos pasados; en cambio, BSC considera y vincula otros elementos que proporcionan un panorama integral. Con ello, la meta central es la de traer un incremento en la eficacia de un organismo, considerando como punto de partida los objetivos planteados al inicio del proceso administrativo y evaluar el éxito obtenido mediante indicadores clave y un ciclo de retroalimentación.

A partir de lo anterior: *“El Cuadro de Mando Integral traduce la estrategia y la misión de una organización en un amplio conjunto de medidas de la actuación, que proporcionan la estructura necesaria para un sistema de gestión y medición estratégica”.*<sup>128</sup> Por tanto, el foco de atención trasciende la óptica financiera, para integrar elementos intangibles necesarios para un pleno desarrollo organizacional.

Con el objetivo de lograr esta meta, BSC se basa en cuatro perspectivas equilibradas: las finanzas, los clientes, los procesos internos y la formación y el crecimiento.<sup>129</sup> Bajo este panorama, en el campo de la administración pública, se intercambia el concepto de cliente por el de ciudadano o grupos de interés; de la misma forma, el tema de las finanzas es trasladado al presupuesto que una institución pública recibe. Con todo esto, se hace viable la aplicación de una metodología como BSC en organismos públicos.

En cuanto a los procesos internos, la gestión se centra en el cliente, bajo un modelo que parte de la identificación de sus necesidades y culmina en la satisfacción de éstas. Es así como se construyen tres ciclos: innovación, operación y post venta. En cuanto a este último, la metodología sugiere un seguimiento del cliente una vez que ha recibido el servicio, con lo cual, es posible recabar datos necesarios para conocer el grado de satisfacción.

---

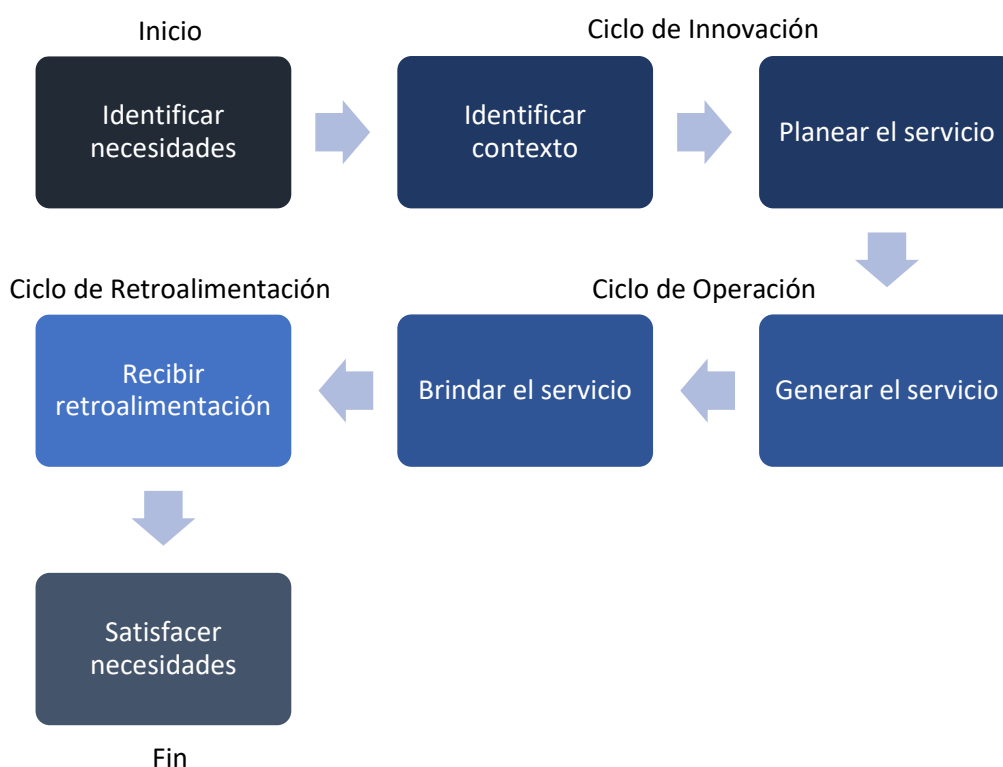
<sup>127</sup> Kaplan, Robert y Norton, David, “Linking the Balanced Scorecard to Strategy”, *California Management Review*, California, Vol. 39, Núm. 1, otoño 1996, p. 55. Traducción personal.

<sup>128</sup> *Op. cit.*, Kaplan, Robert y Norton, David, 2002, p. 14.

<sup>129</sup> *Ídem.*

Sobre el concepto de post venta, para lograr adecuarlo en materia de instituciones de orden público, podemos sustituir la idea por la de retroalimentación ciudadana; es decir, una parte del proceso de gestión en la cual el organismo público, recaba la información suficiente del ciudadano, con el fin de conocer qué tan satisfecho está con el servicio recibido por parte de la institución. Dicha idea, se puede materializar mediante encuestas de satisfacción, instrumentos de evaluación ciudadana, entre otros.

Con todo lo expuesto hasta este momento, es posible proponer un modelo general de cadena de valor para instituciones públicas, que siga la metodología de BSC, tal como el siguiente:



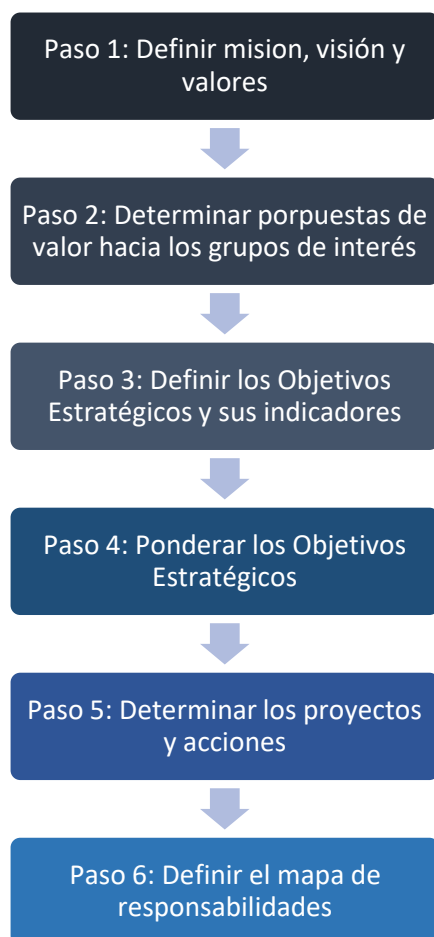
**Figura 3.** Elaboración personal, con información de *Op. cit.*, Kaplan y Norton, 2002.

El esquema anterior es fácilmente aplicable a una institución de seguridad pública, con el objetivo de diseñar una estrategia y dar el seguimiento adecuado a la misma. Para ejemplificar esto, supongamos un problema de seguridad en un determinado barrio de un municipio aleatorio; el área de mando iniciaría identificando las necesidades de la población, para tener los elementos necesarios que darían apertura a los tres ciclos del modelo de gestión. Enseguida, se llevaría a cabo el ciclo de innovación que culminaría con el plan a

seguir; después, durante el ciclo de operación, se generaría y brindaría el servicio a la ciudadanía, quienes, emitirían una retroalimentación del servicio recibido el cual, en conjunto con los instrumentos de evaluación, permitirían saber si la necesidad fue satisfecha o, si por el contrario, hay alguna deficiencia.

La ventaja del modelo de gestión es que permitiría observar qué ciclo en particular está siendo deficiente y cómo corregirlo para obtener el resultado esperado.

En este punto, se hace evidente que la medición, monitoreo y evaluación del desempeño, a partir de indicadores financieros y no financieros, son vitales para el funcionamiento de BSC. Por tanto, conviene destacar la metodología para la implementación del Cuadro de Mando Integral propuesto por Van der Leer, para el sector público:



**Figura 4.** Elaboración personal con información de: Leer Guillén, Alberto, “Planeación estratégica en instituciones del sector público en América Latina”, *Tec Empresarial*, Costa Rica, Vol. 8, Núm. 1, mayo – agosto 2014, p. 44.

A partir de esta metodología adaptada para la función pública y tomando en cuenta las perspectivas de BSC, que se definieron en párrafos anteriores como: las finanzas, los clientes, los procesos internos y la formación y el crecimiento; se puede lograr el diseño de un Mapa estratégico, en donde se condense el plan estratégico en una hoja de ruta que guiará la gestión organizacional, medirá su desempeño y encontrará la relación causa y efecto de manera progresiva.

Es precisamente en este punto donde las tecnologías de la información se vuelven relevantes, pues la construcción de un Mapa estratégico puede construirse de forma manual, con el uso de programas informáticos tradicionales como Microsoft Excel, o bien, con softwares comerciales con arquitectura basada en BSC líderes en el mercado global actual. Sin embargo, es previsible que, para el caso de instituciones de seguridad pública, por la complejidad de su contexto, lo más conveniente es utilizar herramientas tecnológicas construidas de manera particular para cada caso.

Leer Guillén, identifica dentro de su experiencia en la implementación de BSC en el sector público de Latinoamérica lo siguiente:

*“Utilizar una aplicación de software probó ser muy importante para recopilar, ordenar la información, facilitar su alimentación periódica y el posterior monitoreo, con lo que se mejoran las posibilidades de la sostenibilidad el sistema.*

*La ventaja del uso de un software especializado de clase mundial, instalado en un servidor y con acceso vía internet, es que, además de reducir tiempo del personal, ayuda a la sostenibilidad y a la seguridad, y evita una proliferación de versiones que se fomentan al utilizar una aplicación de software en Excel”.*<sup>130</sup>

En síntesis, a lo largo de los años que BSC lleva en uso, ha demostrado ser una herramienta cada vez más adoptada por diversos organismos alrededor del mundo; actualmente, su metodología es congruente con las necesidades empresariales e institucionales. Todo esto, en conjunto con la posibilidad de construir herramientas tecnológicas basadas en BSC, así como

---

<sup>130</sup> Leer Guillén, Alberto, “Planeación estratégica en instituciones del sector público en América Latina”, *Tec Empresarial*, Costa Rica, Vol. 8, Núm. 1, mayo-agosto 2014, p. 49.



su capacidad de adaptabilidad, da como resultado un potencial instrumento para la gestión de organismos del sector público.

Con el tiempo, *Balanced Scorecard* ha evolucionado desde ser un conjunto de indicadores que proporcionan a la alta dirección una visión comprensiva del negocio, tal como se presentaba en 1992 por sus autores originales; hasta convertirse en una herramienta de gestión que traduce la estrategia de la empresa en un conjunto coherente de indicadores.<sup>131</sup>

Con ello, BSC tiene un vínculo estrecho con la estrategia de un organismo y sus objetivos, lo que lo posiciona como un instrumento adecuado para elevar la eficacia de una institución.

A partir de esto, de acuerdo con Córdova,<sup>132</sup> BSC puede describirse en cinco conceptos, que a continuación se analizarán de manera particular, con el propósito de obtener un panorama detallado sobre éstos y así, alcanzar un pleno conocimiento de funcionamiento del Cuadro de Mando Integral, como herramienta de eficacia institucional.

### **2.3.2.1 El primer concepto**

Como ya se ha mencionado en apartados anteriores, el modelo de gestión de BSC parte de la idea de añadir indicadores no financieros a la perspectiva tradicional financiera utilizada en metodologías previas al Cuadro de Mando Integral. En este sentido, las perspectivas añadidas son: la del cliente, el proceso interno y el crecimiento y aprendizaje.

Córdova nos dice que: *“En cada una de estas perspectivas, la empresa definirá objetivos (qué alcanzar), indicadores (medidas de ese objetivo), metas (que marcador se quiere alcanzar y para cuando) y las acciones (como hacerlo)”*.<sup>133</sup>

Para el sector público, la institución comenzaría por definir sus metas presupuestales dentro de la perspectiva financiera; posteriormente, analizará cómo el ciudadano o grupo de interés observa a la propia institución, incluyendo la medida de satisfacción ciudadana, desde la óptica del mismo; enseguida, procedería a diseñar el tipo de procesos internos y qué mejoras

---

<sup>131</sup> Dávila, Antonio, “Nuevas herramientas de control: El Cuadro de Mando Integral”, *A fondo, Revista de Antiguos Alumnos*, IESE, Business School, University of Navarra, Navarra, septiembre de 1999, pp. 35-36.

<sup>132</sup> Córdova Vega, Jorge Alberto, *Metodología para la implementación de Balanced Scorecard en una empresa de telecomunicaciones en México*, Instituto de Estudios Superiores de Monterrey, México, 2003, p. 53.

<sup>133</sup> *Ídem*.

requieren para el logro de resultados; por último, dentro de la perspectiva de crecimiento y aprendizaje, la institución realizaría el trabajo y buscaría su sostenibilidad con el transcurso del tiempo.

### **2.3.2.2 El segundo concepto**

Uno de los elementos más importantes de un modelo de gestión es la medición del desempeño o de los efectos que la actividad empresarial o institucional está arrojando. De esta manera, los indicadores cumplen la función de arrojar los datos necesarios para dicha función.

De manera conceptual, los indicadores: “*son el medio que tenemos para visualizar si estamos cumpliendo o no los objetivos*”.<sup>134</sup> Es importante puntualizar que una correcta elección de un indicador es fundamental para la obtención de resultados objetivos. Por ello, es posible utilizar múltiples indicadores para una misma medición.

Los dos tipos de indicadores utilizados en BSC son:

- Indicadores de resultado: miden la consecución del objetivo estratégico. Son conocidos también como indicadores de efecto, miden lo que ya ha sucedido.
- Indicadores de causa: miden el resultado de las acciones que permiten su consecución.<sup>135</sup>

Debido a que en las cuatro perspectivas de BSC existe una relación de causa – efecto, los indicadores son la pieza que armoniza el funcionamiento del modelo de gestión.

### **2.3.2.3 El tercer concepto**

El tercer concepto se encuentra definido por las relaciones causa – efecto en donde se centra BSC. En este punto, el proceso retoma las hipótesis estratégicas y las describe de manera explícita con el fin de probar su cumplimiento.

---

<sup>134</sup> Fernández, Alberto, “El Balanced Scorecard: ayudando a implementar la estrategia”, *A fondo, Revista de Antiguos Alumnos*, IESE, Business School, University of Navarra, Navarra, marzo de 2001, p. 37.

<sup>135</sup> *Ídem*

Córdova señala que:

*“[...] un *Balanced Scorecard* adecuadamente construido debe contar la historia de la estrategia de la unidad de negocio. Debe identificar y hacer que sea explícita la secuencia de hipótesis respecto a las relaciones de causa - efecto, entre las medidas de los resultados y los inductores de la actuación de esos resultados”*.<sup>136</sup>

Por tanto, retoma la estrategia con el fin de describirla a través de sus indicadores para conocer la relación entre los objetivos y las relaciones causales que llevarán a su cumplimiento. Es, en síntesis, una manera gráfica de entender la estrategia, sus objetivos y el proceso para alcanzarlos.

#### **2.3.2.4 El cuarto concepto**

El cuarto concepto resulta de suma relevancia para organismos compuestos por múltiples unidades de negocio o subdivisiones institucionales. Ejemplifiquemos esto primeramente dentro de la iniciativa privada. Un corporativo trasnacional, puede diseñar dentro de su organización, un *Balanced Scorecard*, que rija la gestión del corporativo en su nivel superior, posteriormente, las diversas unidades de negocio heredarían elementos como los objetivos e incluso los indicadores, para diseñar sus propios BSC; de esta forma, se obtiene una *“cascada de balanced scorecard a través de la organización”*<sup>137</sup>, a fin de armonizar la gestión organizacional en el corporativo.

Si ahora retomamos la misma idea y la aplicamos dentro de la administración pública, específicamente en materia de seguridad pública, observamos que BSC funciona de manera adecuada para homologar la gestión de una institución pública a lo largo de todo un territorio. Por tanto, lograr un modelo de gestión aplicable para el sector público, facilita el funcionamiento de un organismo de manera congruente y sin discrepancias entre unidades territoriales.

---

<sup>136</sup> *Op. cit.*, Córdova, p. 56.

<sup>137</sup> *Ídem.*

### 2.3.2.5 El quinto concepto

El último concepto, pone un énfasis en el aprendizaje. Uno de los propósitos principales de BSC, es que involucra a todos los niveles de la organización en su construcción, comprensión y aplicación; desde los empleados de primera línea, quienes deben tener conciencia de los efectos e impacto que sus decisiones y acciones tienen en el desempeño de la organización, hasta los altos directivos, quienes son el centro de inducción de éxito a largo plazo, el modelo de gestión busca materializar una estrategia en logros mediables.

Por ello, Kaplan y Norton enfatizan que: “*El cuadro de mando integral debería ser desarrollado por un equipo de gestión y utilizado por el mismo equipo para monitorizar la actuación*”.<sup>138</sup> En consecuencia, lejos de ser un modelo de gestión que pueda tercerizarse para su implementación en una organización, es importante que la misma cuente con un área específica de gestión que aplique, opere y evalúe el BSC.

En cuanto a la retroalimentación y su importancia, Córdova<sup>139</sup> sintetiza cuatro pasos para llevar a cabo esta tarea:

- Clarificar y traducir la visión y la estrategia.
- Comunicar y vincular los objetivos e indicadores estratégicos.
- Planificar, establecer objetivos y alinear los indicadores estratégicos.
- Retroalimentación (*feedback*) y aprendizaje estratégico.

En conclusión, con la utilidad y evolución que *Balanced scorecard* ha demostrado a lo largo de los años que lleva en el mercado, muchas empresas en el mundo lo han adoptado como modelo de gestión y esta misma idea se ha trasladado al sector público en diversos campos. Por tal motivo, como resultado del crecimiento de las tecnologías de la información en las ciencias administrativas, existen hoy en día diferentes opciones de *softwares* diseñados a partir de la arquitectura de BSC, con el objetivo de facilitar su implementación en las organizaciones.

---

<sup>138</sup> *Op. cit.*, Kaplan y Norton, 2002, p. 282.

<sup>139</sup> *Op. cit.*, Córdova, p. 57.

## 2.5 PRINCIPALES SOFTWARES BASADOS EN BALANCED SCORECARD

Como ya se mencionó previamente, el modelo de gestión de *Balanced Scorecard*, ha sido la base para el desarrollo de diversos programas informáticos que auxilian a los organismos en su parte administrativa. Con dichas tecnologías, se ha buscado elevar la eficacia, eficiencia y efectividad de las empresas y el sector público, así como la calidad de estas.

A continuación, se presentan algunos de los *softwares* comerciales más utilizados en la actualidad, así como sus principales características.

SOFTWARE	CARACTERÍSTICAS
ISO TOOLS	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Facilita la implementación, automatización y mantenimiento de los sistemas de calidad.</li> <li>• Diseñado a partir del ciclo PHVA (Planear, Hacer, Verificar, Actuar).</li> <li>• Contribuye al manejo efectivo de la documentación, mejora la comunicación y reduce costos. Con ello, eleva la eficiencia de la organización.</li> <li>• Por su estructura modular, permite optimizar los sistemas de gestión de calidad basados en ISO 9001.</li> <li>• Es posible, además, añadir al programa otros sistemas de gestión integral y mejora continua.</li> </ul>
KMKEY QUALITY	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Es un software de gestión de la calidad, adaptable a sistemas de gestión ISO.</li> <li>• Dispone de una serie de funciones para realizar trabajos del sistema de gestión de la calidad vía web.</li> <li>• Utiliza el entorno colaborativo para la coordinación entre usuarios.</li> <li>• Las funciones van agrupadas en tabuladores, mapa de procesos, recursos, gestión documental, mejora, seguimiento y partes interesadas. Estos tabuladores se activan o desaparecen, en función de la norma disponible o de los permisos concedidos.</li> </ul>
SOFT EXPERT EQM	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Construido a partir de módulos escalables que hacen posible la integración de iniciativas de calidad, incluyendo mapeo de</li> </ul>

	<p>procesos, información documentada, indicadores de desempeño, control de cambios, no conformidades y acciones correctivas/preventivas, reclamos de clientes, auditorías, competencias y entrenamientos, riesgos y controles, inspección de entrada y salida, control estadístico de procesos, entre otras.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Facilita la administración de los controles de calidad en tiempo real.</li> <li>• Contiene un panel de configuración de eventos y alarmas para que los usuarios puedan prevenir riesgos en la calidad.</li> </ul>
Q-BO	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Analiza y controla los procesos del sistema.</li> <li>• Simplifica la documentación.</li> <li>• Planifica las tareas periódicas y de comunicación mediante correo electrónico.</li> <li>• Cuenta con un apartado de gestión de riesgos de la organización.</li> </ul>

**Tabla 6.** Elaboración personal, con información de: <https://www.isotools.org>; <https://www.kmkey.com>; <https://www.softexpert.com>; <https://q-bo.org/>

Como se puede apreciar en la tabla anterior, el enfoque del software con arquitectura BSC, se centra en la gestión de la calidad, la satisfacción del cliente y la colaboración entre usuarios. De esta forma, se vuelve más eficiente el proceso administrativo, la documentación y el desarrollo de la gestión organizacional.

No obstante que el software descrito anteriormente supone ventajas muy importantes para las empresas hoy en día, resulta evidente que en el tema del sector público las variables a resolver tienden a un grado de complejidad mayor, sobre todo si se hace referencia a las instituciones de seguridad pública. Por lo tanto, es conveniente conocer un software con arquitectura BSC, diseñado e implementado directamente en un cuerpo de seguridad pública en la actualidad.

En consecuencia, el siguiente apartado abordará la Suite Visión Empresarial, una tecnología de la información orientada a resolver las particularidades de la gestión organizacional de la Policía Nacional de Colombia y que puede ser muy ilustrativa para los fines de la presente investigación.

### 2.5.1 SUITE VISIÓN EMPRESARIAL

En la actualidad, para las organizaciones ha sido fundamental la adopción de la tecnología con fines administrativos. Ya sea que se trate de una gestión estratégica, de control de calidad, prevención de riesgos, etc., es imperante que el diseño del software aplicado a estas tareas sea congruente con las necesidades de la institución y que, a la par, utilice la arquitectura informática más novedosa. Por tanto, la tarea detrás de la implementación de instrumentos tecnológicos orientados a la gestión organizacional resulta mayor si estamos frente a organismos del sector público, cuyas singularidades están en constante evolución.

En este sentido, siguiendo la idea de Goldratt, citado por Sierra y Bedoya: “[...] *los sistemas informáticos son necesarios, pero no suficientes, pues el desarrollo y evolución de los sistemas, depende de su uso y aprovechamiento por parte de los usuarios finales [...]*”.<sup>140</sup> Esto quiere decir que el éxito en la implementación de un software especializado en la gestión organizacional radica principalmente en el factor humano o, mejor dicho, en el operador de la propia tecnología informática. Por ende, debe haber ante todo un cambio en la cultura organizacional, que lleve consecuentemente a tener en el programa informático un medio para alcanzar un fin, mas no el fin en sí mismo.

Bajo este panorama, con los acelerados cambios tecnológicos de finales del siglo XX, la empresa Pensemos S.A., comenzó a diseñar un sistema informático acorde con las necesidades de la iniciativa privada en Colombia, pero al mismo tiempo, adaptable al sector público del propio país. Fue así como hacia el año 1998, desarrollo el proyecto Suite Visión Empresarial (SVE), un software de gestión con arquitectura *Balanced Scorecard* y una metodología orientada a la aplicación de conceptos empresariales en la administración pública.

Seguido de esto:

*“En el año 2002 sale finalmente al mercado la Suite Visión Empresarial y para el 2008 el mercado de SVE era totalmente independiente de los negocios con refinerías en el país. Durante este año se ejecutaron contratos muy importantes*

---

<sup>140</sup> Sierra Gallo, Manuel y Bedoya Rojas, Diana, *Diseño de estrategias de gestión del cambio tecnológico en la implementación exitosa del software Suite Visión Empresarial*, Universidad de la Sabana, Bucaramanga, 2011, p. 8.

*que permitieron el posicionamiento en el sector defensa con clientes como la Policía Nacional, Armada Nacional, Comando General de las Fuerzas Militares y el Ministerio de Defensa”.*<sup>141</sup>

Como puede apreciarse con lo anteriormente expuesto, en menos de diez años de haberse diseñado como un proyecto inicial y tan sólo con 6 años en el mercado, SVE logró liderar el mercado en Colombia, hasta ser parte de instituciones públicas tan esenciales para la vida del Estado, como lo son las fuerzas de seguridad y la armada. Dicha adopción tecnológica, es congruente con el aumento en la eficacia de dichos organismos públicos; sin embargo, encontrar la relación entre la implementación de tecnologías de gestión y la mejora institucional, en específico para el caso de la Policía Nacional de Colombia, es un tema para desarrollar con mayor profundidad en el capítulo tres de esta investigación. No obstante, es importante vislumbrar a priori, que existe un indudable vínculo entre la llegada de SVE a la administración pública y la mejoría en los resultados de sus instituciones.

De acuerdo con información de la propia Policía Nacional de Colombia, Suite Visión Empresarial:

*“Es una solución software que permite optimizar el desempeño de la Institución y aumentar su ventaja competitiva, a través de la integración del Sistema de Gestión en una sola Suite, garantizando la centralización de la información, facilitando los procesos de toma de decisiones y promoviendo el seguimiento, el control y la evaluación para el mejoramiento continuo”.*<sup>142</sup>

A partir de esto, podemos observar que una de las ventajas más importantes del software es su diseño en forma de suite. Esto quiere decir que el programa se encuentra dividido en módulos especializados que, a su vez, interaccionan bajo un mismo ecosistema virtual, que permite el flujo de información a través del sistema informático. Con ello, se optimiza la obtención de datos significativos para la toma de decisiones, a partir de la evaluación del plan institucional y su desarrollo, con el fin de poder adaptar la estrategia de seguridad a los factores externos que pudieran poner en riesgo el logro de los objetivos centrales.

---

<sup>141</sup> *Ibidem*, p. 28.

<sup>142</sup> Policía Nacional de Colombia, *Suite Visión Empresarial*, Ministerio de Defensa, Colombia, 2019. En: <https://www.policia.gov.co/taxonomy/term/2026>, Fecha de Consulta: 24 de octubre de 2019.



Los módulos centrales de gestión gerencial con los que cuenta SVE son: “*Balanced Scorecard, Sistemas de Gestión de Calidad, Gestión de Riesgos y Gestión de Integridad Operativa*”.<sup>143</sup> Asimismo, dichos módulos se encuentran adaptados específicamente para los casos en que deban implementarse en el sector público; de esta forma, SVE cuenta con una versión específica de Software de Gestión Estratégica para la Administración Pública.

Las necesidades de las instituciones de gobierno que busca atender SVE, son aquellos casos en donde la información no se encuentre consolidada, o bien, tome demasiado tiempo la recolección de datos, tratamiento y toma de decisiones. Además, corrige aquella deficiencia en donde una institución pública registra los análisis del organismo en hojas de cálculo e incluso a mano, dando como resultado la imposibilidad de hacer un seguimiento profesional de la gestión administrativa.

De acuerdo con la propia empresa desarrolladora de SVE, el funcionamiento de las soluciones de esta tecnología aplicada en la administración pública funciona de la siguiente manera:

1. Análisis y validación del Plan Estratégico: A través del acompañamiento de un asesor externo, se verifica que el Plan se encuentra listo para ser implementado en el software.
2. Capacitación: Se instruye a los responsables del Plan Estratégico en el manejo del sistema.
3. Configuración: Tanto los planes, como los indicadores y el sistema de Gestión de Calidad, son preparados para que SVE funcione como una herramienta de seguimiento y control.
4. Evaluación y seguimiento: El sistema apoya la toma de decisiones oportunas con base en toda la información cargada y a través de alertas y tableros de mando específicos.<sup>144</sup>

Por cuanto a los beneficios que SVE ofrece a la administración pública, éstos pueden enumerarse de la siguiente forma:

---

<sup>143</sup> *Op. cit.*, Sierra, p. 9.

<sup>144</sup> Pensemos, S.A., *Software de Gestión Estratégica para la Administración Pública*, WordPress, Colombia, 2019. En: <https://pensemos.com/administracion-publica/>, Fecha de consulta: 24 de octubre de 2019.

1. Integración: Optimiza los procesos involucrados en la actividad diaria del Plan Estratégico Institucional.
2. Información centralizada: Ofrece una única suite que agrupa diversos módulos de gestión.
3. Orden en la información: Cargar, controlar, actualizar y acceder a la información de manera sencilla y ordenada.
4. Seguimiento preciso: La visualización de la ejecución del Plan Estratégico, así como sus resultados.
5. Correcciones a tiempo: Adaptar el Plan Estratégico para alcanzar los objetivos centrales.
6. Optimizar métodos y procedimientos: Los métodos y procedimientos del Sistema de Control Interno, pueden ser autorregulados por el usuario final.<sup>145</sup>

Con todo lo expuesto hasta este punto, es posible observar que la metodología de *Balanced Scorecard*, ha resultado tener un impacto positivo tanto en el mundo empresarial como en la administración pública. Las diversas versiones que existen en el mercado de este modelo tecnológico son numerosas; sin embargo, la diferencia sustancial de estas tecnologías respecto de SVE, radica en que ésta última es una suite diseñada con la metodología y arquitectura de BSC, pero que a su vez responde a las necesidades propias del sector público colombiano, a tal punto, que su uso ha trascendido hasta instituciones como la Policía Nacional de Colombia y las Fuerzas Armadas.

Para que una tecnología de la información para la gestión organizacional genere los cambios esperados, es importante combinar su uso con la propia cultura organizacional; el usuario final que manipula la tecnología es, ante todo, el centro del éxito en el uso de herramientas informáticas.

Cuando el software se construye bajo el contexto propio que permea en la institución pública, su efectividad se eleva considerablemente, pues su diseño será una respuesta directa a las necesidades de la institución. Por tanto, es el software el que debe adaptarse a la organización y no el organismo a éste. Lo cual, lleva la pregunta necesaria de si en México, existen hoy en día desarrolladoras de software locales que estén diseñando soluciones informáticas para las

---

<sup>145</sup> *Ídem.*

instituciones de seguridad pública. Las conclusiones pertinentes a dicho cuestionamiento podrán expresarse en el apartado final de este trabajo de investigación.

## 2.6 LA NORMA ISO 9001:2015

Con la mejora continua al interior de los organismos del sector público, consecuentemente se introduce la necesidad de contar con un mecanismo o metodología de evaluación y medición del grado de avance en la prestación de servicios públicos. Sobre esto último, tiene lugar la idea de calidad, que puede entenderse como la satisfacción total del ciudadano frente a las expectativas que guarda de sus instituciones públicas.

Al respecto, Moyado expresa que:

*“[...] desde un punto de vista institucional, se trata ya no solamente de fortalecer la democracia, sino dotarla de instrumentos para garantizar la atención de las necesidades ciudadanas y la resolución de los conflictos propios de la convivencia social. El gobierno y la gestión pública se convierten así, en un contexto democrático, en el vehículo principal para atender la complejidad y diversidad de los asuntos públicos”.*<sup>146</sup>

En este sentido, observamos que la importancia de contar con una gestión pública de calidad radica en la relación directa que esta tendencia tiene, con el fortalecimiento de la propia democracia; pues al contar con un gobierno enfocado en la atención integral de las demandas de sus ciudadanos, tenemos como resultado una actividad pública congruente con los fines más primigenios del Estado, como lo es, servir a su población.

Para el caso de la seguridad pública, es importante enfatizar que dicha tarea es una de las demandas más apremiantes de la ciudadanía hoy en día. Para el caso de México, sus habitantes ven en los temas de seguridad, la piedra angular la de la función pública. Los gobiernos actuales, se enfrentan entonces a un entramado muy complejo en la labor de resolver la crisis de inseguridad que vive nuestro país, pues es claro que los modelos de

---

<sup>146</sup> Moyado Estrada, Francisco, “La gestión de la calidad en México: una reflexión crítica”, *Explanans*, México, vol. 2, núm. 1, enero-junio 2013, p. 36.

gestión pública, en poco han abonado hasta hoy, en la pendiente labor de regresar la paz y armonía social, que tanta falta hace a los mexicanos.

Es claro que muchas de las estrategias actuales, tienden a agrupar una serie de respuestas integrales para conjuntar las políticas públicas necesarias para alcanzar instituciones de seguridad pública de calidad. Dicha tendencia, se ha vuelto parte del discurso político; no obstante, para garantizar el aseguramiento de la calidad, se requieren procesos de evaluación eficaces y mundialmente probados.

Aunado a esto, es necesario establecer mecanismos de medición de la calidad; es decir, metodologías específicas con los lineamientos necesarios para conocer el avance real sobre cómo la organización está prestando sus servicios. Es así, como surgen diversos estándares internacionales, de entre los que destaca la norma ISO.

La *International Organization for Standardization (ISO)* es una organización internacional independiente, no gubernamental, que agrupa 164 miembros de estándares nacionales con el fin de establecer los estándares globales sobre diversas temáticas para la evaluación y medición de la calidad, seguridad y eficiencia de una amplia gama de productos y servicios, tanto de la iniciativa privada como del sector público.<sup>147</sup>

Dentro de sus múltiples versiones, la norma ISO 9001:2015 destaca por ser un estándar internacional enfocado en la medición de sistemas de gestión de la calidad, su desempeño y desarrollo sostenible. En consecuencia, dentro de los beneficios para las organizaciones del sector público, de evaluar el aseguramiento de la calidad, a partir de esta norma son:

- La capacidad de proporcionar regularmente servicios que satisfagan tanto al ciudadano como a lo establecido por el marco normativo aplicable.
- Elevar la eficacia de una institución.
- Abordar los riesgos y oportunidades asociados con su contexto y objetivos.

---

<sup>147</sup> International Organization for Standardization, *About us*, ISO, Geneva, Switzerland, 2019. En: <https://www.iso.org/about-us.html>, Fecha de consulta: 14 de noviembre de 2019. Traducción personal.

- La capacidad de demostrar la conformidad con los requisitos específicos del sistema de gestión de la calidad.<sup>148</sup>

De esta forma, es claro que la norma ISO 9001:2015 provee de una metodología adecuada para la evaluación de la calidad y el aumento en la eficacia de una institución, en conjunto con la delimitación de los parámetros que le son aplicables a una institución en específico. Por tanto, el estándar de evaluación descrito es adaptable a las singularidades propias de un organismo, aun cuando por su complejidad, sus necesidades sean evolutivas, tal como sucede en el caso de las instituciones de seguridad pública.

Por otro lado, los principios que ISO 9001:2015 utiliza particularmente para la gestión de la calidad son:



**Figura 4.** Elaboración personal, con información de: International Organization for Standardization, *Sistemas de gestión de la calidad*, ISO, Geneva, Switzerland, 2019. Disponible en: <https://www.iso.org/obp/ui/#iso:std:iso:9001:ed-5:v1:es>, Fecha de consulta: 14 de noviembre de 2019.

Bajo estos parámetros, la citada norma se caracteriza por estar a la vanguardia en cuanto a la evaluación y aseguramiento de la calidad; es por ello, que el estándar ISO es un referente

<sup>148</sup> International Organization for Standardization, *Sistemas de gestión de la calidad*, ISO, Geneva, Switzerland, 2019. En: <https://www.iso.org/obp/ui/#iso:std:iso:9001:ed-5:v1:es>, Fecha de consulta: 14 de noviembre de 2019.

líder a nivel internacional y su aplicación determina de manera fehaciente que un organismo cuenta con los elementos necesarios para definirse como una organización de calidad.

## **2.7 MODELO DE GERENCIA PÚBLICA ACTIVA**

Como se ha visto en apartados anteriores, para que las tecnologías de la información aplicadas a la gestión de las instituciones en el sector público, tengan un efecto positivo, es menester que el factor humano y la cultura organizacional, se armonicen en un cambio de paradigmas, con el fin de alcanzar los objetivos para los cuales, dichas instituciones, fueron creadas por el Estado; es decir, que los objetivos centrales se cumplan y, sobre todo, el ciudadano se encuentre satisfecho con sus instituciones.

En este sentido, a lo largo de la historia de los estados modernos democráticos, se han puesto en marcha diversas formas de gestión de la actividad pública, ya sea como modelos tradicionales con una función centralista o en una vertiente liberal; lo cierto es que, según las necesidades de cada región, los modelos de gestión pueden ser adaptados a la realidad social.

Es así como ha surgido una de las tendencias de mayor relevancia, sobre todo para la realidad latinoamericana, en donde las políticas públicas buscan hacerse más democráticas y cercanas a la población. Uno de los ejemplos más sobresalientes y que tiene una injerencia directa al tema de la seguridad pública, es el denominado modelo de Gerencia Pública Activa (GPA); que es un derivado de los modelos de gestión integral, cuyo éxito ha tenido en fechas recientes, una enorme trascendencia para la transformación de instituciones de seguridad en países como Colombia.

En palabras del propio Estado Colombiano:

*“La gerencia pública se construye como una nueva propuesta administrativa gubernamental que moderniza los enfoques de la alta dirección del Estado, y que tiene como finalidad el mejoramiento de la capacidad de gobierno para lograr un incremento en la gobernabilidad y contar con condiciones de mejora continua*

*en los procesos administrativos, con el objetivo de resolver de manera eficiente y expedita los problemas que presenta la sociedad”.*<sup>149</sup>

Derivado de esto, vemos que uno de los enfoques centrales de este modelo de gestión, tiene que ver con la capacidad de gobernar a partir de la mejora de los procesos administrativos. Con ello, no sólo se obtiene una mayor capacidad para resolver los problemas de la ciudadanía, sino que, además, se logran los objetivos con mayor prontitud a un menor costo.

Asimismo, para obtener un resultado trascendental en la aplicación de las políticas públicas, el Estado debe ser capaz de allegarse de los elementos más talentosos e indicados para cada puesto clave en la función pública. Dicho de otra forma:

*“Con el fin de lograr la eficiencia en las políticas implantadas por el Gobierno, se deben formular procesos de selección de los funcionarios que resalte los conocimientos, las competencias laborales y dominen las técnicas adecuadas para la toma de decisiones y así lograr la implementación de políticas públicas eficientes, eficaces y efectivas en el quehacer administrativo”.*<sup>150</sup>

Dicho esto, entonces es viable vincular al factor humano, los elementos tecnológicos y de gestión administrativa que complementen la actividad gubernamental y logre elevar con ello, la calidad de sus instituciones. Por ello, encontramos que el modelo de Gerencia Pública Activa es, ante todo, una política de integración de los recursos humanos, de gestión y materiales, tendientes al surgimiento de un enfoque de resultados, cuantificable y verificable. La esencia del modelo GPA, es el desarrollo de: *“una cultura de lo público fundamentada en la responsabilidad y la rendición de cuentas”.*<sup>151</sup>

Al trasladar el concepto de gerente, propio de la iniciativa privada, y aplicarlo en el servidor público, es posible dirigir su acción bajo los fundamentos propios de las ciencias administrativas. Con ello, el modelo GPA, dota de herramientas gerenciales a los responsables de cada área, quienes, basados en el proceso de planeación, organización,

---

<sup>149</sup> Muñoz, Gabriel, *Una visión conceptual del enfoque de la nueva gerencia pública*, Función Pública, Colombia, 2016. En: <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/red/publicaciones/una-vision-conceptual-del-enfoque-de-la-nueva-gerencia-publica>, Fecha de consulta: 26 de octubre de 2019.

<sup>150</sup> *Ídem.*

<sup>151</sup> Ministerio de Defensa Nacional, *Política de Gerencia Pública Activa*, Imprenta Nacional, Colombia, 2008, p. 3.

dirección y control, pueden llevar a cabo una toma de decisiones fundamentada en la realidad imperante tanto en la institución pública, como en la misma sociedad. Si todo esto se aterriza en las funciones de seguridad pública, podemos encontrar la enorme utilidad que tiene un modelo de gestión, orientado a resultados y con una sólida base administrativa.

Trasformar la cultura gerencial del sector público, es un cambio que tiene diversas implicaciones. Por un lado, se trata de una nueva concepción en los fines de la propia esfera pública; servir y proteger al ciudadano, adquiere una nueva relevancia si aplicamos esta transformación a las áreas de seguridad. Hasta hoy, las fuerzas del orden público, tiene una tarea pendiente frente a su ciudadanía, sobre todo en países como México, donde el índice de desconfianza en mayor, entre más cercana es la institución al ciudadano. Pero no sólo esto, sino que también estamos frente a un cambio gerencial, renovar la cultura organizacional, demanda una mejor atracción de talento humano, rendición de cuentas, control y, sobre todo, una gestión por resultados reales.

*“El talento humano es el motor del cambio cultural, no existe ninguna posibilidad de cambiar la forma como se hacen las cosas en la organización sin que medie la actitud, el interés y el compromiso de las personas que trabajan en la organización. La mejor forma de hacer gerencia es transformando estructuras y cambiando esquemas de pensamiento, es decir creando cultura”.*<sup>152</sup>

Con todo lo dicho hasta este punto, podemos sintetizar como la base del modelo GPA, tres puntos fundamentales. En primer lugar, se busca tener una gestión gubernamental eficaz, es decir, capaz de alcanzar los objetivos fundamentales para los cuales fue diseñada. En segundo término, que los resultados del sector público sean medidos, para ello, es muy importante conocer quién evalúa a las instituciones y bajo qué estándares lo hace. Como ya se ha dicho en otros apartados de esta investigación, la mejor evaluación es aquella que sea hecha conjuntando mecanismos internos y externos. Por lo tanto, el tercer pilar del modelo GPA, es la rendición de cuentas ante la sociedad, pues es el ciudadano, el usuario final de los servicios que el Estado le otorga y, por tanto, deberá contar los mecanismos adecuados para calificar el grado de satisfacción que tiene frente a su gobierno.

---

<sup>152</sup> *Ibidem*, p. 6.



Sólo a través de un servicio público de calidad, es posible recuperar la confianza del ciudadano en sus instituciones, sobre todo en aquellas encargadas de las tareas de seguridad. La grave crisis por la que atraviesa nuestro país requiere de acciones contundentes en la mejora de la gestión gubernamental. Un Estado cercano a su población, que promueva su participación y que le provea de las herramientas necesarias para acercarse a su gobierno, es la meta que cada vez más países tienen por delante. El reto está en contar los elementos humanos que promuevan la transformación cultural del sector público y el desarrollo de los instrumentos tecnológicos gerenciales que acompañen tal labor.

*“[...] es preciso tener claro que: por una parte, el éxito o no de una política pública se define en su fase de implementación, es decir que depende en sumo grado de todos aquellos que de una u otra forma participan en su ejecución; y por otra parte, que las acciones que se derivan de la ejecución de una política pública, siempre estarán sujetas al escrutinio de la sociedad”.*<sup>153</sup>

El éxito de las políticas públicas no radica en el discurso o su promulgación, sino en la ejecución de estas. Las prácticas gerenciales de los servidores públicos requieren ser ajustadas al logro de los resultados esperados en los planes estratégicos, propios de cada organismo público. Las decisiones de los gerentes públicos deben traducir el programa de acción en beneficios palpables por la ciudadanía.

En síntesis, podemos aseverar que:

*“La Gerencia Pública es el núcleo que permite el diseño, implementación y operación de sistemas de gestión o de control de la gestión para lograr mejores resultados, promover el desarrollo institucional y mejorar el funcionamiento y cumplimiento de los objetivos de las entidades”.*<sup>154</sup>

No obstante que hasta ahora se han mostrado los beneficios que el traslado de los modelos de gestión del sector privado hacia el sector público, pueden tener y que, de hecho, el mayor éxito de dicha tendencia lo podemos puntualizar en países como Estados Unidos, Canadá o el Reino Unido, derivado de sus escuelas de gobierno, así como de sus políticas públicas

---

<sup>153</sup> *Ibidem*, p. 11.

<sup>154</sup> Muñoz Garzón, Jorge y Giraldo Saavedra, Alberto, *Gerencia Pública Integral*, Escuela Superior de Administración Pública, Bogotá, 2008, p. 32.

neoliberales; es verdad que para el caso de América Latina, dicha transición es aún muy compleja.

De acuerdo con lo anterior, una de las críticas más claras la encontramos cuando Gloria Guadarrama ya anticipaba hace tiempo que:

*“Resulta notable que los esfuerzos para hacer más eficiente la administración pública en Latinoamérica no hayan contemplado las carencias en infraestructura, que no permiten que sea comparable con las del sector privado, déficit que hace muy difícil la transferencia de técnicas del management a la administración pública”*.<sup>155</sup>

A este panorama hay que sumar el importantísimo factor de la corrupción tan preponderante, sobre todo en países como México y, muy específicamente en las instituciones de seguridad pública, sobre todo locales. En consecuencia, lo expresado en párrafos anteriores y a lo largo del presente capítulo, no busca ser una fórmula única ni la respuesta final a la crisis de gobernabilidad y seguridad pública por la que atraviesa México, sino que, por el contrario, es únicamente un elemento más del enorme entramado de fenómenos que afectan la esfera pública del país.

*“[...] se puede pensar que la modernización del sector público en América Latina requiere de prácticas que es necesario construir desde contextos socio-políticos y culturales propios de cada una de las naciones, y que esta construcción implica la conciencia de las prioridades que las condiciones particulares del desarrollo imponen para la región”*.<sup>156</sup>

La tarea por delante es todavía muy amplia y compleja, requiere de acciones firmes para lograr un cambio significativo en la gestión gubernamental. Contar con instituciones eficaces y de calidad, es un reto que requiere de un proceso paulatino de resolución. Casos como los de Colombia, nos demuestran que es posible caminar paso a paso hacia el éxito, si se toman

---

<sup>155</sup> Guadarrama Sánchez, Gloria, “Gerencia pública y política social en Latinoamérica”, *Economía, Sociedad y Territorio*, El Colegio Mexiquense, A.C., vol. IV, núm. 13, enero-junio, 2003, Toluca, México, p. 158.

<sup>156</sup> *Ídem*.

en cuenta las herramientas de gestión modernas que están disponibles y que la realidad global está demostrando que tienen un efecto positivo.

Sobre la base del análisis realizado a lo largo de este segundo capítulo, ha sido posible establecer que los principios de la administración pública, sus postulados y procesos, son elementos directamente aplicables al sector público; en consecuencia, las instituciones de seguridad pública tienen en dichos elementos administrativos, una potencial herramienta para elevar su eficacia.

Asimismo, como se pudo observar, la tendencia en el plano global es vincular los procesos administrativos y principios, con las más recientes tecnologías de la información, a fin de obtener instrumentos de gestión efectivos que contribuyan con el desarrollo de planes institucionales, estrategias y logro de objetivos. Por tanto, es evidente que, si estas tecnologías de gestión se trasladan al campo de la seguridad pública, la gestión policial tiende a mejorar.

Para comprobar cómo la aplicación de tecnologías de la información aplicadas a la gestión organizacional ha tenido un impacto en el aumento de la eficacia de instituciones de seguridad pública en otros países, es necesario abordar la investigación a profundidad y exponer los resultados de dicho estudio en el siguiente capítulo.

## **CAPÍTULO TERCERO**

# **TECNOLOGÍAS DE GESTIÓN EN INSTITUCIONES DE SEGURIDAD PÚBLICA A NIVEL INTERNACIONAL**

### 3.1 EL PENSAMIENTO SOBRE SEGURIDAD EN EL CONTEXTO DE LA GLOBALIZACIÓN

El tema de la seguridad es una noción de importancia fundamental para el ser humano, a lo largo de la historia y la civilización, este concepto se ha ido adaptando de acuerdo con la realidad política y social imperante. Por ende, un análisis sobre la idea de seguridad requiere una revisión desde una óptica internacional y, de manera específica, a partir del contexto de la globalización.

Como ya se apuntó en el capítulo primero de la presente investigación, la globalización es un fenómeno presente en diversos campos de la sociedad; desde la propia economía, hasta la vida cotidiana de las personas. Es por ello, que el pensamiento sobre seguridad ha tomado una nueva dimensión a partir de la inevitable presencia de la globalización en un mundo posmodernista.

Para comprender cómo es que dichos efectos han impactado en la manera en que se concibe a la seguridad misma, es necesario partir desde la postura clásica de dicho concepto. En este sentido, la seguridad tiene como primer momento, una labor donde el Estado – nación es el principal responsable de ofrecer una protección fronteriza ante las amenazas externas que atenten contra su soberanía; dicha premisa, fue el eje conductor de la estrategia de seguridad en la comunidad internacional, durante la primera parte del siglo XX y hasta el final de la Segunda Guerra Mundial.

Todo lo dicho anteriormente, puede sintetizarse en el concepto de seguridad nacional, una idea construida bajo los postulados de Hobbes, Kant y Grocio, y que a su vez puede expresarse como: “[...] *la protección del Estado frente a la agresión exterior y frente a movimientos internos que lo puedan poner en peligro, así como la pacificación de la sociedad*”.<sup>157</sup>

A partir de este concepto, se aprecia que la seguridad tiene un vínculo directo con la prevalencia del Estado – nación, como una prioridad para dar paso a la paz social; ya que,

---

<sup>157</sup> Orozco, Gabriel, “El concepto de la seguridad en la Teoría de las Relaciones Internacionales”, *Revista CIDOB d’Afers Internacionals*, Barcelona, Núm. 72, diciembre 2005-enero 2006, p. 164.

para que ésta sea posible, es necesario, primeramente, fortalecer el poder estatal y garantizar su soberanía. Consecuentemente:

*“El Estado es la unidad competente, a nivel geográfico (su territorio coincide con aquel a defender), jurídico (monopoliza la capacidad legislativa y coercitiva en el territorio, derecho sancionado por la aquiescencia del resto de miembros de la comunidad de estados) y material (su creación pondrá normalmente a su disposición los medios para llevar adelante esta tarea)”*.<sup>158</sup>

Para lograr dicho propósito, las fuerzas armadas fueron la base para el sostenimiento de un enfoque de seguridad condicionado a la defensa del Estado, su territorio y soberanía; en consecuencia, el individuo, sus derechos fundamentales y su reconocimiento por parte del Estado, fueron dejados en un segundo término, dando como resultado, gobiernos absolutistas, que buscaban mantener el orden, aun a costa de vulnerar o desconocer los derechos humanos de sus ciudadanos.

Posteriormente, con la llegada de la denominada Guerra Fría, entre Estados Unidos y la extinta URSS, la seguridad tomó un nuevo enfoque. En paralelo con la carrera armamentística de las dos super potencias del siglo pasado, la necesidad de imponer una ideología hegemónica en el mundo entero era cada vez más creciente; una lucha entre comunismo y capitalismo se vería acompañada de una amenaza nuclear latente y, por primera vez en la historia de la humanidad, del riesgo de la extinción misma de la civilización como la conocemos y el medio ambiente.

A raíz de esta problemática, Estados Unidos tomó ventaja una vez más de su poderío económico y militar en la región para imponer un nuevo orden político. Para Latinoamérica, era necesario alinearse con los intereses del país norteamericano y, entre otros aspectos, diseñar una agenda de seguridad basada en impedir que la filosofía comunista prevaleciera en el continente; por ende, sobre esta base los países subdesarrollados de la zona atravesaron por una crisis política y económica, que repercutió en la seguridad misma de su población, hasta alcanzar índices inconmensurables de violencia.

---

<sup>158</sup> *Ídem.*

Sobre este hecho, Leal apunta que:

*“Al no revisarse y actualizarse las escasas y tímidas directrices políticas del papel militar en la sociedad, los altos mandos castrenses asumieron su diseño en forma improvisada, de acuerdo con sus percepciones de las situaciones de orden público, orientadas por los planteamientos anticomunistas, la concepción político-militar norteamericana y la Doctrina de Seguridad Nacional”.*<sup>159</sup>

Observamos en el citado apunte, una reflexión tendiente a delimitar las directrices rectoras de la política de seguridad en la etapa de la Guerra Fría que, como ya se dijo, fue impuesta desde un poder hegemónico, ejercido por los Estados Unidos y sus poderosos aliados de la Europa occidental, y trasladados hacia países con una desventaja competitiva en lo económico, social, político y estructural. De esta forma, la amenaza central a contener era más bien de tipo filosófica, referente a los planteamientos anticomunistas, dejando de lado, la construcción de un cuerpo de seguridad eficaz para la población civil.

Posterior a esto, con la caída del muro de Berlín, la disolución de la URSS y el consecuente final de la guerra fría, el mundo entraría en una nueva etapa respecto de la globalización y su trascendencia en los diversos campos donde ésta tiene efectos. Por cuanto al tema de la seguridad, el enfoque de la seguridad nacional iría menguando para dar paso a nuevos modelos de seguridad regionales. No obstante, aun cuando la presencia e interés de Estados Unidos en la agenda pública para América Latina fue diluyéndose, lo cierto es que la nueva realidad de violencia, inseguridad y crímenes transfronterizos, demandarían un enfoque integral de seguridad internacional.

De esta manera, podemos aseverar que:

*“Con la finalización de la guerra Fría se confirmó la tendencia de configuración de un nuevo ordenamiento internacional y una nueva etapa de globalización. La seguridad nacional entró en declive y América Latina perdió valor estratégico debido a la escasez de recursos básicos para los países industrializados, el desempeño económico deficiente y la inestabilidad política. Surgieron entonces*

---

<sup>159</sup> Leal Buitrago, Francisco, *La seguridad nacional a la deriva. Del Frente Nacional a la Posguerra Fría*, Alfaomega, Colombia, 2002, p. 39.

*modelos alternativos de seguridad que no requirieron de la tutela de Estados Unidos en el continente”*.<sup>160</sup>

En el caso de América Latina, a partir de esto, Leal señala que para Colombia:

*“La militarización de la confrontación con el narcotráfico es una estrategia ajena que no necesariamente corresponde a la lucha que debe o puede librar el país, y que ha bloqueado las opciones de redefinir las políticas relacionadas con la seguridad”*.<sup>161</sup>

Dicha situación, enfrentaría al país latinoamericano con una necesidad imperante de un cambio profundo en la política de seguridad. Es así como diversos gobiernos fueron dirigidos en su estrategia de combate al crimen, por una agenda dictada bajo los intereses de los Estados Unidos; en consecuencia, la militarización de la seguridad pública tomó un auge que afectó significativamente el rumbo de la pacificación del país y en cambio, trajo una escalada de violencia y crimen organizado.

En este sentido, es posible señalar que:

*“Ante la carencia de una política integral de defensa y seguridad y la imposición externa de una estrategia contra las drogas, la restructuración militar se ha circunscrito a la reorganización del pie de fuerza, la redefinición administrativa y operativa, y la revisión de los procedimientos tácticos”*.<sup>162</sup>

A partir de esto, tiene lugar el surgimiento tanto doctrinal como práctico de los paradigmas de seguridad cada vez más enfocados en el ser humano. A lo largo de la década de los noventas, las estrategias de seguridad dejarían de lado los riesgos externos que atentasen contra la soberanía, para centrarse en el riesgo interno, que es consecuencia de a criminalidad convencional. Es así como, bajo los modelos de seguridad comunitaria, democrática, regional o ciudadana, se buscó privilegiar el uso de corporaciones policiales de orden civil.

---

<sup>160</sup> Leal citado por Carvajal Martínez, Jorge Enrique, *Derecho, seguridad y globalización*, Universidad Católica de Colombia, Bogotá, 2015, p. 30.

<sup>161</sup> *Op. cit.*, Leal, p. 188.

<sup>162</sup> *Ídem.*



No obstante, la globalización seguiría influyendo en el tema y trascendería a uno de los modelos más vanguardistas e integrales, denominado seguridad ciudadana. Dicho paradigma, fue introducido por la Organización de las Naciones Unidas (ONU), cuando en 1994, a través de su Informe para el Desarrollo Humano, reconocería que el concepto de seguridad se había limitado a conflictos entre países y problemas de fronteras, pero que era necesario redimensionar propio concepto y trasladarlo hacia un pensamiento que integrara otro tipo de factores.

En este contexto, la ONU definiría que:

*“La seguridad en el empleo, la seguridad del ingreso, la seguridad en la salud, la seguridad del medio ambiente, la seguridad respecto del delito: son éstas las preocupaciones que están surgiendo en todo el mundo acerca de la seguridad humana”*.<sup>163</sup>

Sobre esta base, el centro de atención se circunscribe a partir del propio ser humano y sus necesidades; al mismo tiempo, reúne elementos integrales que van más allá de la inseguridad provocada como consecuencia de la criminalidad y mira hacia factores como la salud, el medio ambiente y otro tipo de preocupaciones que surgen como consecuencia del desarrollo de las personas. Es decir, la seguridad humana refuerza la idea de políticas públicas integrales, encaminadas a trabajar de manera conjunta en beneficio de las personas, para potenciar con ello a la colectividad misma.

Para reforzar lo antes dicho, conviene retomar la idea de Rafael Grasa, cuando nos dice que la seguridad humana:

*“[...] puede entenderse también en sentido programático, como un proyecto estratégico que pretende fusionar y/o interrelacionar tres agendas, con los diversos problemas que ello conlleva: a) la agenda de la investigación para la paz y la resolución y transformación de conflictos; b) la de los estudios y la*

---

<sup>163</sup> Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, *“Informe sobre desarrollo humano”*, Fondo de Cultura Económica, México, 1994, p. 3.

*práctica sobre el desarrollo y la cooperación para el desarrollo; y c) la de la lucha por los derechos humanos, la democratización y el buen gobierno”.*<sup>164</sup>

Con esto, la comunidad internacional marcaría la nueva tendencia a seguir para la construcción de la paz y la seguridad. Ahora, el tema prioritario ya no debía ser la carrera armamentística o la escala del potencial nuclear con fines bélicos; sino que los gobiernos tendrían la encomienda de establecer un compromiso de cooperación mundial que detonara el desarrollo equilibrado entre países. De esta forma, tuvieron lugar numerosos acuerdos comerciales, ambientales, nucleares y de seguridad, que tratarían de operacionalizar los objetivos de la seguridad humana, desde el propio curso de la globalización.

En alusión a lo anterior, la ONU continuó trabajando sobre la meta de introducir la seguridad humana como una prioridad entre los países miembro. De esta forma, hacia el año 2012, se establecería por medio de la Resolución 66/290 de la Asamblea General que: *“la seguridad humana es un enfoque que ayuda a los Estados Miembros a determinar y superar las dificultades generalizadas e intersectoriales que afectan a la supervivencia, los medios de subsistencia y la dignidad de sus ciudadanos”.*<sup>165</sup> Por lo tanto, el nuevo paradigma de la seguridad involucraría no únicamente a los problemas internos de cada país, sino que requeriría de una integración comunitaria para atender las causas de los problemas que son afines a los bloques de países intersectoriales, tales como desempleo, migración, crisis alimentaria, etc.

El señalado documento exigiría, además: *“respuestas centradas en las personas, exhaustivas, adaptadas a cada contexto y orientadas a la prevención que refuercen la protección y el empoderamiento de todas las personas”.*<sup>166</sup> De esta forma, queda establecido que el combate a los problemas de inseguridad, violencia y desorden social requiere de una serie de estrategias interconectadas con las diversas dimensiones del ser humano. No es posible reducir la criminalidad, únicamente a través de la represión del delito y descuidando los factores de desarrollo, educación, medio ambiente, contexto internacional, entre otros;

---

<sup>164</sup> Grasa Hernández, Rafael, “Seguridad Humana: conceptos, experiencias y propuestas”, *Revista CIDOB d’Afers Internacionals*, Barcelona, Núm. 76, diciembre 2006-enero 2007, p. 13.

<sup>165</sup> Naciones Unidas, *Resolución 66/290 de la Asamblea General*, Organización de las Naciones Unidas, Nueva York, sexagésimo sexto periodo de sesiones, 25 de octubre de 2012, p. 1.

<sup>166</sup> *Ibidem*, p.2.

sino que, por el contrario, todo esto debe ser parte de un plan muy amplio de gobierno, con acciones eficaces.

Para sintetizar la idea central, podemos afirmar rotundamente que: *“La búsqueda de seguridad humana debe efectuarse a través del desarrollo y no de las armas”*.<sup>167</sup> Con ello, la construcción de una política de seguridad y su derivada estrategia deberá contar con un enfoque integral que vaya más allá de combatir la violencia con más violencia; es necesario atender las causas que dan origen a la inseguridad, tales como la desigualdad, falta de oportunidades, marginación, entre otros. Un combate a la violencia debe partir de la premisa de que la prevención es la vía ideal; detener el crimen antes de que este ocurra, tiene que ver con un enfoque en la construcción de una cultura de la paz.

Todos los factores señalados, derivaron en el pensamiento sobre seguridad que permea actualmente. Bajo el contexto de la globalización, los elementos citados se pueden visualizar a través de la siguiente afirmación:

*“La seguridad pasó a convertirse como un nuevo paradigma sobre el cual se funda mentaron las nuevas políticas de los Estados, que estaría dirigido a temas tan diversos como el narcotráfico, las nuevas formas de criminalidad, el deterioro ambiental y los conflictos étnicos”*.<sup>168</sup>

Sumado a esto, es importante considerar un elemento fundamental para el tema de seguridad en el siglo XXI; esto tiene que ver con los acontecimientos del 11 de septiembre de 2001 en el *World Trade Center* de Estados Unidos, en Nueva York. Dicha situación atraería los reflectores hacia la amenaza del terrorismo como un problema tan cercano, que ahora era capaz de afectar a la población civil de cualquier parte del mundo, sin importar de qué país se tratase. Con estos eventos, la política criminal del mundo globalizado demandó nuevos controles fronterizos, una subsecuente guerra abierta contra países sedes de grupos terroristas y una exigencia de Estados Unidos hacia la comunidad internacional por acatar medidas de prevención y combate al financiamiento terrorista.

---

<sup>167</sup> *Op. cit.*, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, p. 1.

<sup>168</sup> *Op. cit.*, Carvajal, p. 31.

Con un mundo convulsionado por las nuevas amenazas a su seguridad y el creciente poderío del narcotráfico y el crimen organizado, las economías más vulnerables tendrían desafíos aun más grandes que las potencias mundiales y sus aliados. Tal es el caso de América Latina, donde su posición geográfica, contexto político y economía desgastada, daría lugar a un escenario sobre temas de seguridad, que es necesario puntualizar de manera particular.

Como señala Luigi Ferrajoli:

*“Uno de los efectos perversos de la globalización es sin duda el desarrollo, con dimensiones que no tienen precedente, de una criminalidad internacional, a su vez global. Se trata de una criminalidad ‘global’, o ‘globalizada’, en el mismo sentido en que hablamos de globalización de la economía: es decir, en el sentido de que la misma, por los actos realizados o por los sujetos implicados, no se desarrolla solamente en un único país o territorio estatal, sino, a la par de las actividades económicas de las grandes corporaciones multinacionales, a nivel transnacional o incluso planetario”.*<sup>169</sup>

Por ello, a continuación, se presentan los elementos más destacados a considerar en temas de seguridad, específicos para la región latinoamericana, con el propósito de conocer el contexto bajo el cual las estrategias de seguridad más recientes se han construido con el fin de combatir la violencia y la criminalidad de la región. Además, esta singularización de la problemática ofrecerá la posibilidad de observar las omisiones que han llevado a fracasar las políticas públicas y a las instituciones encargadas de devolver la paz a los ciudadanos en la actualidad.

### **3.2 SEGURIDAD PÚBLICA EN AMÉRICA LATINA**

Como ya se apuntó con anterioridad, los conflictos internacionales derivados de la guerra fría influyeron de manera directa en aspectos tan importantes de la vida interna de la comunidad global, como lo es la seguridad pública y su enfoque. La construcción de una agenda y las políticas públicas, así como el discurso oficial, giró en torno a la protección de la soberanía

---

<sup>169</sup> Ferrajoli, Luigi, “Criminalidad y globalización”, *Boletín mexicano de derecho comparado*, México, Año XXXIX, Núm. 115, enero-abril de 2006, p. 301.

nacional ante las amenazas externas e internas, sintetizadas en la lucha contra la ideología comunista.

Frente a esta realidad, para América Latina todo este periodo significó una serie de revueltas sociales y conflictos paramilitares y revolucionarios. A diferencia de las potencias mundiales, el atraso en el desarrollo económico, la falta de oportunidades y la inestabilidad política de la región, hicieron de los países latinoamericanos, la cuna de diversos golpes de Estado, dictaduras, regímenes opresores y en general, una prevalencia del poder militar por sobre la sociedad civil.

Ante este panorama y con el fin de la guerra fría, el bloque latino inició a finales de los años '80 un intento por reorientar su política en materia de seguridad. Derivado de la pérdida de interés de los Estados Unidos por continuar dictando la agenda regional, América Latina enfrentaría nuevos retos. A partir de esto, el tema central versaría sobre:

*“Cómo reconstruir una institucionalidad democrática cuyo sistema y dinámica excluyera la intervención militar en política constituyó una pregunta central común a toda la región. Las relaciones entre civiles y militares y las alternativas del control civil eran parte de esta pregunta, y comenzaron a ser abordados por políticos y académicos en el intento de sentar las bases de una calidad democrática diferente para América Latina”.*<sup>170</sup>

La reorientación del presupuesto y el fortalecimiento de las instituciones del Estado, a través de controles civiles y profesionalización, fue la prioridad para la renacida democracia de Latinoamérica; no obstante, dicho objetivo se convirtió en una tarea pendiente por lograr, pues aun cuando en el dicho y en la propia ley, pareciera reconocerse lo antes dicho como una base del Estado moderno, la realidad nos deja ver que grandes regiones de nuestro bloque, siguen padeciendo de instituciones civiles de seguridad debilitadas e ineficaces.

Más allá de esto, el pensamiento sobre seguridad pública tomó un nuevo significado; por ende, el discurso de la izquierda requirió de un contenido que dejara atrás la lucha social y el ímpetu por una revolución ideológica, para trascender hacia la idea del respeto a los derechos

---

<sup>170</sup> Donadio, Marcela, *“Las relaciones cívico-militares y la construcción de instituciones en América Latina: Enfrentando las crisis de las jóvenes democracias”*, Red de Seguridad y Defensa de América Latina, Texas, 2003. En <https://www.resdal.org/Archivo/d00001a3.htm>, Fecha de consulta: 07 de febrero de 2020.

humanos y la conciencia social. En este sentido: “*se profundizó el respeto por los derechos humanos, se promovió una mayor participación política y se fortalecieron las instituciones democráticas*”.<sup>171</sup>

Por otro lado, surge la promesa del desarrollo social a través de una economía neoliberal. Para América Latina, esto profundizó la desigualdad social, potenciando el poder adquisitivo de una cúpula privilegiada y, a su vez, empobreciendo a las masas mediante condiciones laborales precarias, falta de acceso a la educación, entre otros.

Otro de los efectos importantes de finales del siglo pasado, tiene que ver con el incremento de la violencia en Centro América, específicamente en países como El Salvador y Honduras; quienes experimentaron una adopción de la vida de pandillas propias de Los Ángeles y traídas a sus territorios por los connacionales deportados de los Estados Unidos y que llevaron consigo nuevas formas de criminalidad aprendidas en Norteamérica y puestas en un escenario de mayor vulnerabilidad a consecuencia de la pobreza y debilidad institucional de sus países de origen.

Con la llegada del siglo XXI, los diversos escenarios a lo largo de la región de América Latina, dejaría como resultado la imposibilidad de establecer una agenda de seguridad homogénea a los países miembros y, por el contrario, las relaciones del bloque serían cada vez más distantes. Por tanto, la nueva agenda de EE. UU., enfocada en la lucha antiterrorista, narcotráfico, crimen organizado, lavado de dinero, migración y control de fronteras, volvería a ser un punto de partida para la visión de seguridad en América Latina.

En cuanto a la lucha antiterrorista, destaca por un lado la Resolución para el fortalecimiento de la cooperación hemisférica para prevenir, combatir y eliminar el terrorismo, de la Organización de Estados Americanos (OEA) en el año 2001 y la subsecuente Convención interamericana contra el terrorismo del año 2002. Asimismo, tiene relevancia la política de seguridad democrática, implementada durante el gobierno de Álvaro Uribe, entre 2002 y 2010, en Colombia, en el cual: “[...] *se desarrolló un discurso de lucha antiterrorista dirigida a combatir a las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia*”.<sup>172</sup>

---

<sup>171</sup> *Op. cit.*, Carvajal, p. 57.

<sup>172</sup> *Ibidem.*, Carvajal, p. 60.

De manera puntual, Markus Gottsbacher dice que:

*“La urbanización sin planeación ni límites, el desarrollo inequitativo y excluyente, la discriminación, la delincuencia, el crimen organizado, los conflictos socio-ambientales, los conflictos armados, las múltiples formas de violencia (sobre todo la de género) y la violación sistemática de todos los tipos de derechos humanos son algunos de los fenómenos que están aumentando en la región de América Latina y el Caribe”*.<sup>173</sup>

Sumado a esto, la prevalencia del crimen organizado y su paso hacia la esfera pública, en donde ha logrado posicionarse como un actor relevante al punto de llegar a tomar el control de subregiones en América Latina, dando paso con ello a un Estado fallido, ha alimentado la percepción del abandono del Estado hacia sus gobernados. El ciudadano de a pie, observa cómo la corrupción permea en lo más recóndito de las instituciones públicas, hasta hacerlas perder el propósito por el cual fueron creadas y son más bien brazos articulados de intereses particulares que poco o nada tiene que ver con la paz social y el desarrollo.

En este sentido:

*“Muchos argumentan que la amenaza más significativa para la gobernabilidad democrática es el crimen organizado transnacional. Este fenómeno refuerza y alimenta la corrupción de las autoridades públicas, lo que provoca, a su vez, mayor desconfianza de la ciudadanía en las instituciones públicas”*.<sup>174</sup>

En consecuencia, las fuerzas armadas han servido, como desde la época de la Seguridad Nacional, como un referente del poder político de un grupo de actores. Están ahí para aventurarse a ejecutar estrategias de seguridad que son diseñadas sin una adecuada planeación ni mucho menos una evaluación objetiva; sino que, por el contrario, parecieran ser monedas de cambio del partido en el poder.

Sobre este punto, Gottsbacher afirma que:

---

<sup>173</sup> Gottsbacher, Markus, *De la inseguridad excluyente a la construcción de seguridad legítima*, En Abello Colak, Alexandra y Angarita Cañas, Pablo Emilio (Editores), *Nuevo pensamiento sobre seguridad en América Latina*, CLACSO, Colombia, 2013, p. 3.

<sup>174</sup> *Ibidem*, p. 4.

*“El enfoque militarista ha sido la respuesta estatal dominante (véase el caso de México con la denominada “guerra contra el narcotráfico”, o las políticas de mano dura contra las pandillas juveniles y las maras en Centroamérica). Sin embargo, estos enfoques no han podido tratar de forma efectiva las raíces profundas de estas problemáticas, y sí están generando unas nuevas”*.<sup>175</sup>

Por ello, la aguda crisis de seguridad que la región latinoamericana vive actualmente es el resultado de una serie de factores como el abandono institucional, la corrupción, desigualdad, falta de oportunidades, entre otros ya señalados. Aunado a esto, la creciente ola de amenazas globales, se suman a todo esto como un elemento catalizador para el fracaso de las estrategias de seguridad pública. El centro de atención debe ser el ciudadano y su derecho humano a una vida libre de violencia, una sociedad en paz y un desarrollo continuo.

Bajo tal perspectiva, Lucía Dammert reflexiona que:

*“La necesidad de enfrentar al crimen organizado de forma eficiente debe ir de la mano del fortalecimiento de la institucionalidad policial encargada de la materia. Para esto es primordial avanzar en la implementación de mecanismos de control del uso de la fuerza, mejoramiento de la calidad del servicio y disminución de los actos de corrupción”*.<sup>176</sup>

Casos como el de México, con instituciones policiales rebasadas por el crimen organizado, han requerido en más de una década, la intervención de las fuerzas armadas en labores de seguridad pública; pero tal como ya se ha señalado a lo largo de este trabajo de investigación, dicha militarización de la labor policial no es más que un recurso temporal para contener los índices de criminalidad, mismos que, tienden a volver con mayor violencia, cuando las fuerzas armadas son trasladadas a otra región. Por ende, tal fenómeno requiere de una atención que tenga como punto inicial, un nuevo enfoque en materia de seguridad.

Es así como resulta imperante considerar a la seguridad como un valor democrático, idea que tiene su origen durante los años '90 y que ha tomado fuerza en fechas recientes. El tema de seguridad no puede reducirse al binomio de criminalidad-represión, sino que debe ser una

---

<sup>175</sup> *Ídem.*

<sup>176</sup> Dammert, Lucía, “Seguridad ciudadana en América Latina: agenda de análisis y acción política”, En *Op. cit.* Abello, p. 193.



idea que abarque temas fundamentales para el ser humano, como la salud, economía, medio ambiente, derechos fundamentales, entre otros aspectos que integran la totalidad de la esfera humana.

Con todo lo expuesto, es posible argumentar que la visión sobre seguridad pública en América Latina se ha visto directamente influenciada por el escenario internacional y, específicamente, dirigida por los intereses de Estados Unidos. La transición del periodo de seguridad nacional hacia una agenda de seguridad democrática que reconozca esto como un derecho inherente a las personas, es un camino arduo de recorrer. La diversidad política, social y económica del bloque latinoamericano y la falta de integración de la región, hacen que la lucha contra la criminalidad transnacional que permea en la zona sea imposible de combatir, sobre todo si no se tienen las instituciones civiles capaces de hacer frente a tal criminalidad.

Por tanto, debido a que los Estados Unidos y su política de seguridad pública, tiene una injerencia directa en Latinoamérica, resulta menester para la presente investigación, analizar el modelo policial de Estados Unidos y conocer los elementos de las tecnologías de la información para la gestión organizacional que ayudan a elevar la eficacia de dichas corporaciones de seguridad. Con ello, será posible establecer los elementos que sean afines a la realidad mexicana y, por tanto, sean viables de trasladar a la construcción de una propuesta sobre un plan de seguridad enfocado en dichas tecnologías.

### **3.3 ESTRATEGIA NACIONAL DE SEGURIDAD DE ESTADOS UNIDOS DE AMÉRICA**

Hacia finales del año 2017, el gobierno de los Estados Unidos, bajo la administración de Donald Trump, presentó su estrategia nacional de seguridad, que sustituiría a la anterior del año 2015 y reforzaría por escrito lo que el presidente de aquella nación pregonó en el discurso, EE. UU. primero.

De esta forma, la señalada estrategia se constituyó a partir de cuatro pilares fundamentales:

1. *“Proteger a nuestra patria, al pueblo estadounidense y al estilo de vida estadounidense;*

2. *Promover la prosperidad estadounidense;*
3. *Preservar la paz mediante la fortaleza;*
4. *Impulsar la influencia estadounidense*".<sup>177</sup>

Con ello, la estrategia propone como puntos clave la atención hacia potencias revisionistas como China y Rusia, en cuanto al uso que éstas dan de la tecnología con el fin de orquestar ataques e imponer una propaganda contraria, a lo que el presidente Trump denomina como *"la antítesis de nuestros intereses y valores"*.<sup>178</sup> Sumado a esto, centra su atención en la amenaza terrorista, tanto de dictadores regionales como de grupos de odio, tales como los yihadistas; además, alude a las organizaciones transnacionales que propagan la droga y la violencia dentro de la comunidad norteamericana.

Bajo esta lógica, surge el concepto de realismo, a partir de lo cual, la estrategia se funda en dos principios:

- *"Es una estrategia realista, pues reconoce el rol central del poder en la política internacional, reafirma que los Estados fuertes y soberanos son los que aseguran mayores garantías de un mundo pacífico, y define claramente nuestros intereses nacionales.*
- *Se basa en principios porque se fundamenta en promover los principios estadounidenses que favorecen la paz y la prosperidad en el mundo*".<sup>179</sup>

En ello, se articula de manera implícita el papel protagónico de Estados Unidos, como una fuerza hegemónica de carácter global, capaz de incidir en lo que ellos mismos definen como los principios bajo los cuales es posible construir un mundo pacífico; mismo, que debería en todo caso estar alineado con los intereses de dicho país que, en síntesis, tienen como base la preponderancia de Estados Unidos y una balanza a su favor en el equilibrio de potencias mundiales.

---

<sup>177</sup> Trump, Donald, *Nueva estrategia de seguridad nacional*, Embajada y consulados de Estados Unidos en México, Ciudad de México, 18 de diciembre de 2017, En <https://mx.usembassy.gov/es/nueva-estrategia-de-seguridad-nacional/>, Fecha de consulta: 03 de marzo de 2020.

<sup>178</sup> *Ídem.*

<sup>179</sup> *Ídem.*

Por lo que respecta al eje de proteger a la patria, este se construye a partir del fortalecimiento de las fronteras y el control migratorio, confrontar las amenazas antes de que lleguen a su territorio, escalar las defensas misilísticas y proteger la infraestructura crítica y redes digitales, frente a las nuevas vulnerabilidades que surgen a consecuencia de las nuevas tecnologías.

Seguido de esto, el eje sobre la promoción de la prosperidad estadounidense busca restablecer el poder nacional, mediante la renovación de su economía, proteger a la clase trabajadora, establecer nuevos tratados comerciales y dar por terminado aquellos que consideren injustos para sus propios intereses. Asimismo, se pone énfasis en el desarrollo de la investigación, tecnología e innovación, a fin de estar a la vanguardia y proteger la propiedad intelectual de la base innovadora de la seguridad nacional. Por último, el eje propone utilizar el dominio de Estados Unidos en el área energética para garantizar la apertura de los mercados internacionales.

Por otro lado, el eje denominado preservar la paz mediante la fortaleza, hace referencia a la protección de sus intereses, tanto en el espacio como en el ciberespacio, mediante herramientas diplomáticas, de información, militar y económica. Además, busca el aseguramiento de un equilibrio de poder en favor de Estados Unidos en contraposición a regiones como el Indopacífico, Europa y el Medio Oriente.

Llama sobre todo la atención, el punto en donde textualmente se menciona: *“Los aliados y socios de Estados Unidos potenciarán nuestro poder y protegerán nuestros intereses comunes. Esperamos que asuman mayor responsabilidad en la lucha contra amenazas comunes”*.<sup>180</sup> Es de menester interés enfatizar que el punto antes citado, hacen suponer una mayor presión de Estados Unidos sobre otros países, como México, para que estos asuman tareas que procedan de un interés externo, o bien, de una imposición. Sirva como ejemplo, el control fronterizo que nuestro país ha tenido que asumir al desplegar a la Guardia Nacional de México en tareas migratorias.<sup>181</sup>

---

<sup>180</sup> *Ídem.*

<sup>181</sup> Arista, Lidia, *No se retirará a la Guardia Nacional de tareas de migración: Ebrard*, Expansión, México, 30 de agosto de 2019, En <https://politica.expansion.mx/mexico/2019/08/30/no-se-retirara-a-la-guardia-nacional-de-tareas-de-migracion-ebard>, Fecha de consulta: 03 de marzo de 2020.

El cuarto y último eje, que habla sobre el impulso a la influencia estadounidense, parte de la premisa de que, a mayor propagación de los principios y valores de la nación norteamericana en el extranjero, mayor será la prosperidad de su pueblo. En este sentido, las estrategias a seguir tienen que ver con un mercado global abierto, el crecimiento del sector privado, la estabilidad política y la paz. A su vez, el establecimiento del Estado de derecho y la protección de los derechos individuales, se articulan como la base para el desarrollo de la comunidad internacional. Bajo una política exterior de Estados Unidos primero (*America First*), la estrategia nacional de seguridad culmina reconociendo a dicho país como la fuerza positiva que puede contribuir a la paz mundial.

Un análisis de la estrategia ya descrita obliga a comprender que la idea central sobre el fortalecimiento del poderío militar, como medio para imponerse en el liderato absoluto del mundo, ha quedado rebasada. Lo que en tiempos de la guerra fría suponía la clave de la victoria sobre las ideologías antagónicas, hoy es insuficiente. Ante este panorama, la administración Trump reconoce a dos actores preponderantes en su lucha por la hegemonía; por un lado, China y su creciente economía y, por el otro lado, Rusia.

Frente a esta realidad, a la fuerza miliar y la carrea armamentística, deberá sumársele la lucha por el liderazgo económico. En un mercado globalizado, donde los actores económicos van más allá del Estado-nación y las reglas que rigen, se ven directamente influenciadas por los intereses de empresarios, organismos transnacionales, grandes corporativos, etc., el reto por mantenerse a la cabeza de la economía mundial es cada vez mayor; sobre todo si consideramos que, dicha posición cada vez recae más entre diversos actores y no sólo en único poder hegemónico.

Con una agenda nacional de seguridad dividida entre aristas tan distantes, vale la pena retomar las reflexiones de Carlota García, cuando apunta que:

*“La lucha contra el terrorismo deja ser la prioridad de la seguridad nacional de EEUU y no queda claro el compromiso con los aliados. Y los que esperaban un*

*efectivo compromiso de EEUU con la democracia, los derechos humanos y la gobernanza global lamentan la omisión de muchos de estos elementos”.*<sup>182</sup>

Si se retoma lo expuesto en secciones anteriores, donde se encontró que la agenda de seguridad para territorios como América Latina, ha sido históricamente dictada por los intereses de Estados Unidos, es necesario concluir que la lucha contra las amenazas transnacionales derivadas de la alta criminalidad en la región requiere de una integración de estrategias que aborde la problemática desde la cohesión y la colaboración. No obstante, ante políticas públicas encaminadas al fortalecimiento de un único poder en todo el mundo, fenómenos como el crimen organizado y el trasiego de drogas que azotan a países como México, no inciden en la estrategia nacional de seguridad de Donald Trump, más allá de sus propias fronteras.

Más allá de la seguridad nacional o interna, las amenazas actuales requieren de una atención basada en la seguridad regional y la seguridad global. Asimismo, como ya fue expresado párrafos atrás, todo este tema debe evolucionar hacia la seguridad humana. Elementos como la crisis ambiental o los riesgos de salud, son menesteres en las estrategias de seguridad de hoy. Lamentablemente, dicho riesgo no ha sido operacionalizado dentro de estrategias como la presentada por el presidente Trump; con lo cual, es evidente que regiones con crisis aún mayores en temas de criminalidad, no se han enfocado tampoco en considerar soluciones integrales.

Todo lo aseverado hasta ahora, adquiere una importante relevancia, sobre todo si se consideran los efectos directos que la estrategia nacional de seguridad tiene para Estados Unidos. En este sentido:

*“Tradicionalmente, las NSS tienen dos objetivos fundamentales: primero, servir de base para la redacción de estrategias nacionales de segundo nivel —en especial la militar y la de política exterior— mediante la vinculación de todos los instrumentos en manos del Estado y, segundo, y más importante, tratar de alinear las distintas y en ocasiones divergentes visiones existentes sobre la*

---

<sup>182</sup> García Encina, Carlota, *La Estrategia de Seguridad Nacional de la Administración Trump*, Real Instituto Elcano, Madrid, 2018, p. 27.

*seguridad nacional dentro de la complejísima maquinaria burocrática estadounidense”.*<sup>183</sup>

Por tanto, ante lo ya concluido sobre la política exterior de Estados Unidos y su desatención a las problemáticas relevantes para América Latina y México, cabe ahora analizar cuál es el impacto que la estrategia nacional de seguridad tiene a nivel local, en el marco de las instituciones de seguridad pública norteamericanas y, específicamente, cuál es la ruta para allegarse de herramientas tecnológicas en su gestión. Para ello, será necesario hacer un estudio delimitado a un cuerpo de policía en específico. En este sentido, por su relevancia y su ejemplar uso de tecnologías de la información para la gestión organizacional, se analizará a continuación a la policía de Nueva York, con el fin de continuar en la ruta de los objetivos centrales de esta investigación.

### **3.3.1 LA POLICÍA DE NUEVA YORK**

El departamento de policía de Nueva York o NYPD (*New York Police Department*) por sus siglas en inglés, es una de las corporaciones policiales más antiguas de Estado Unidos y con mayor número de miembros per cápita. Su esfera de actuación es el ámbito local, por lo que trabaja por la seguridad pública de la ciudad de Nueva York, siendo hoy uno de los modelos policiales de mayor efectividad, no sólo en la Unión Americana, sino alrededor del mundo.

Con una población de 8.5 millones de habitantes, la policía de Nueva York trabaja en labores de seguridad, cumplimiento de la ley, control de tráfico, contraterrorismo y apoyo en emergencias. Para ello, cuenta con alrededor de 36,000 oficiales y 19,000 empleados administrativos.<sup>184</sup> Asimismo, sus tareas de vigilancia y prevención del delito se desarrollan con el despliegue de su fuerza operativa, así como de detectives de investigación, a lo largo de 77 precintos policiales, distribuidos por toda la ciudad.<sup>185</sup>

---

<sup>183</sup> Laborie Iglesias, Mario, *America First ¿Un modelo válido de seguridad nacional para los EE. UU.?*, Instituto Español de Estudios Estratégicos, Madrid, 2018, p. 16.

<sup>184</sup> NYPD, *About NYPD*, New York Police Department, Nueva York, 2020, En <https://www1.nyc.gov/site/nypd/about/about-nypd/about-nypd-landing.page>, Fecha de consulta: 04 de marzo de 2020. Traducción personal.

<sup>185</sup> NYPD, *Find Your Precinct and Sector*, New York Police Department, Nueva York, 2020, En <https://www1.nyc.gov/site/nypd/bureaus/patrol/find-your-precinct.page>, Fecha de consulta: 04 de marzo de 2020. Traducción personal.

Durante los últimos 25 años, la policía de Nueva York ha enfrentado una de las transformaciones más innovadoras y eficaces en cuanto a instituciones de seguridad pública a escala global. A raíz del grave aumento de la criminalidad en la ciudad, que tuvo una tendencia exponencial desde la década de los años '70 del siglo anterior, las políticas encaminadas a resolver la violencia en Nueva York requirieron de cambios que fueron desde el planteamiento de un modelo policial efectivo, hasta la adopción de las tecnologías más vanguardistas en materia de seguridad. Sumado a esto, se desarrolló por primera vez, una plataforma tecnológica especializada para la gestión policial y la prevención del delito, que es el modelo base de muchas tecnologías derivadas, diseñadas para diversos cuerpos policiales en Estados Unidos y el mundo.

En este sentido, según cifras del Departamento de Policía de Nueva York, en el caso de crímenes como el homicidio, violación, robo y robo en lugar cerrado, las tendencias han sido las siguientes:

	1990	1993	1998	2001	2019
Homicidios	2,262	1,927	629	649	319
Violación	3,126	3,225	2,476	1,930	1,755
Robo	100,280	85,892	39,003	27,873	13,369
Robo en lugar cerrado	122,055	100,936	47,181	32,694	10,778

**Tabla 7.** Elaboración personal, con información de: De Blasio, Bill, *CompStat. Report Covering the Week 2/17/2020 Through 2/23/202*, NYPD, Nueva York, Vol. 27, Núm. 8, 2020.

Con estos datos, es posible afirmar que la baja en los niveles de criminalidad en Nueva York, han tenido una sostenida reducción; sobre todo, si se considera el periodo entre 1993 y 1998, donde el cambio es evidentemente disruptivo, llevando una tasa de disminución acelerada. Además, si se ahonda en el tema del homicidio, se puede identificar que dicho delito ha alcanzado cifras históricas, pues en 2017 dicho flagelo se estimó en únicamente 290 homicidios en el año, equivalente a 3.4 asesinatos por cada 100 mil habitantes.<sup>186</sup> Si a este dato, le añadimos el reporte sobre homicidios en lo que va del 2020, con un corte al 23 de

<sup>186</sup> Pozzi, Sandro, *La ciudad de Nueva York nunca fue tan segura*, El País, Nueva York, 2 de enero de 2018, En [https://elpais.com/internacional/2018/01/01/actualidad/1514827647\\_760087.html](https://elpais.com/internacional/2018/01/01/actualidad/1514827647_760087.html), Fecha de consulta: 04 de marzo de 2020.

febrero de dicho año, encontramos que se han cometido únicamente 42 homicidios, cifra que es 20.8% menos que el mismo periodo, pero de 2019.<sup>187</sup>

Ante este panorama, es congruente cuestionarse ¿cuáles fueron las claves del éxito en la reducción sostenida del crimen en Nueva York a lo largo de 25 años? La respuesta a esto va más allá de las políticas de seguridad del gobierno en turno; de hecho, resulta obvio comprender que los resultados no son necesariamente la consecuencia de un alcalde o jefe del departamento de la policía, sino que es el resultado de una visión a largo plazo, con la mira en un resultado permanente.

De esta forma, si nos adentramos en el factor humano, es posible encontrar que entre 1990 y el año 2000, la policía de Nueva York aumentó en un 34.6% el número de empleados de tiempo completo adscritos al Departamento de Policía; pasando así de 39,398 funcionarios a 53,029, o bien, de 538 miembros a 662 por cada 100 mil habitantes, con un porcentaje de cambio del 23.1%.<sup>188</sup>

A su vez, la estrategia de seguridad adoptaría el modelo de policía de tolerancia cero, que es una consecuencia de la teoría de las ventanas rotas (*broken windows*); bajo esta perspectiva, se dice que existe una relación directa entre desorden, miedo y crimen, si un barrio parece peligroso por estar deteriorado o descuidado, el índice de criminalidad tiende a aumentar.

*“‘Ventanas rotas’ como modelo policial pone un énfasis en el comportamiento desordenado y ofensas menores, frecuentemente relacionados con aspectos que afectan la calidad de vida; como pueden ser por ejemplo la prostitución, las pintas en bardas o pedir limosna. Si la policía y las comunidades controlan el desorden el resultado puede ser la reducción de la actividad criminal”.*<sup>189</sup>

Dicha política operó plenamente en la ciudad de Nueva York con la elección de Rudolph Giuliani como alcalde en 1994; junto a él, su recién nombrado jefe del NYPD, William Bratton, lanzaron una guerra frontal contra la delincuencia callejera, las pandillas y el tráfico de drogas local. Para ello, los objetivos del departamento de policía se centraron en el

---

<sup>187</sup> *Op. cit.*, De Blasio, Bill.

<sup>188</sup> U.S. Department of Justice, *Police Departments in Large Cities, 1990-2000*, Office of Justice Programs, Estados Unidos, 2002, p. 10. Traducción personal.

<sup>189</sup> Martínez Viveros, Elvia y Pérez Esteva, Cristina, *Revisión de modelos policiales en el contexto internacional*, CentroGeo, México, 2009, p. 5.



aumento de sus elementos, los patrullajes enfatizados hacia las zonas más violentas de la ciudad, la facultad de discrecionalidad a los oficiales para el uso de la fuerza y la construcción de una base de datos a través del sistema CompStat para la identificación de información útil en la prevención y combate al crimen.

Si se retoman los datos contenidos en la Tabla 4 para la ciudad de Nueva York, presentada en párrafos anteriores, es posible observar que, en el caso de los homicidios, durante el periodo entre 1993 a 1998 hubo una reducción del 67.36% de este delito. Por lo tanto, ¿se puede asegurar el éxito en la reducción de dicho crimen al modelo policial de cero tolerancia? La respuesta a esta interrogante ha sido objeto de debate durante décadas, pues tanto detractores como apologistas, tienen visiones encontradas al respecto. No obstante, merece la pena hacer algunas precisiones al respecto.

Según datos proporcionados por el FBI (*Federal Bureau of Investigation*), en 1994 se registraron 1,857,670 crímenes violentos en todo el territorio de los Estados Unidos; para 1998, dicha cifra descendió a un total de 1,533,887 crímenes violentos; es decir, se redujo el índice en 17.43%. Por cuanto a los asesinatos y los homicidios involuntarios, durante el mismo periodo a nivel nacional, la cifra cayó de 23,326 a 16,974; con una tasa de 9.0 homicidios por cada 100 mil habitantes a 6.3, respectivamente.<sup>190</sup>

Sobre esta base, es posible asegurar que la tendencia en la reducción de crímenes violentos en Estados Unidos a mediados de los años '90, no fue privativo de la ciudad de Nueva York y, por tanto, no es el resultado de la aplicación de un modelo de policía de tolerancia cero; pues dicha política, fue aplicada en la ciudad neoyorquina, mientras que en otras ciudades la estrategia se orientaba más hacia la policía comunitaria, un modelo a través del cual la institución no se limita a reaccionar ante el delito, sino que establece vínculos de colaboración con su comunidad.

De acuerdo con De Giorgi:

*“No se le puede reconocer a la estrategia de Bratton-Giulliani el mérito de haber derrotado al delito en Nueva York. Es probable que la reorientación de los*

---

<sup>190</sup> Federal Bureau of Investigation, *Crime in the United States*, U.S. Department of Justice, Estados Unidos, 2013, En <https://ucr.fbi.gov/crime-in-the-u.s/>, Fecha de consulta: 05 de marzo de 2020. Traducción personal.

*objetivos estratégicos del NYPD haya contribuido de algún modo, reforzando tendencias que ya habían comenzado (completamente independientes de la tolerancia cero), a hacer disminuir algunos fenómenos de street crime, pero eso es muy diferente a decir que el NYPD ha ganado la guerra”.*<sup>191</sup>

Para Levitt, existen cuatro factores que incidieron de manera directa en la reducción de la criminalidad en Estados Unidos a finales del siglo XX. Por un lado, el aumento en el número de policías; asimismo, el crecimiento de la población encarcelada, situación que se conecta de forma lógica con la eficacia en la procuración y administración de justicia, a fin de poner a los delincuentes tras las rejas, pero también, tiene relación con el endurecimiento de penas y el uso del encarcelamiento para una amplia gama de delitos que podrían considerarse menores. Los otros dos factores, el citado autor los estima como el fin de la epidemia del *crack* y la legalización del aborto.<sup>192</sup>

Hasta este punto, se ha argumentado que la reducción en los índices de criminalidad fue una tendencia generalizada en Estados Unidos, desde hace más de dos décadas; asimismo, se observó que este hecho no tiene una relación directa con el modelo policial de tolerancia cero, propuesto por el alcalde Giuliani. Sin embargo, es evidente, por las cifras ya citadas, que la ciudad de Nueva York tuvo un mayor avance en reducir el crimen respecto de la media nacional, es contundente el hecho de que existieron otro tipo de factores más allá de una política de seguridad o un modelo policial.

En este sentido, los citados factores que Levitt encuentra son directamente aplicables al caso de Nueva York. De estos, el factor humano, o bien, el aumento en el personal del departamento de policía ya fue abordado; por tanto, resta analizar qué otros pasos se siguieron en el camino hacia una policía local exitosa, como lo es actualmente el NYPD.

Además de factores económico-demográficos, que incidieron en la disminución de crímenes en Nueva York en la segunda mitad de los 1990, merece la pena enfocarse en otro tipo de indicadores que tienen que ver directamente con la función institucional del departamento de policía, como un factor clave en la prevención y combate del crimen. De hecho, suponer que

---

<sup>191</sup> De Giorgi, Alessandro, *Tolerancia cero. Estrategias y prácticas de la sociedad de control*, Virus, Roma, 2005, p. 165. Rivera Iñaki y Monclús, Marta, [Traductores].

<sup>192</sup> Levitt, Steven, “Entendiendo por qué se Redujo la Criminalidad en la Década de 1990: Cuatro Factores que lo Explican y Seis que No”, *Ius et Praxis*, Talca, Vol. 10, No. 2, 2004, pp. 97-135.

el éxito de Nueva York no tiene como punto de partida al propio NYPD, sería ingenuo, pues con el paso de los últimos 25 años, ha quedado rebasada la idea de que otro tipo de factores de política inmediata, ajenos a la reconstrucción de la estrategia policial desde la misma institución, hayan sido esenciales. En otras palabras, la policía de la ciudad de Nueva York ha sido la llave del éxito.

Para Zimring, los tres mayores cambios en la labor policial del NYPD fueron: “*cambios en el número de policías, cambios en la organización y responsabilidad, y cambios en las estrategias y tácticas de vigilancia policial*”.<sup>193</sup> Para el autor, la evidencia empírica y los datos cuantificables sobre estos factores, hacen evidente que la efectividad de la policía neoyorquina es consecuencia de una suma de elementos externos, pero también de cambios estructurales en la institución.

En cuanto a la estrategia y tácticas de vigilancia, la mencionada política de William Bratton, seguida por varios años después de su instauración, se fortaleció a partir de la conjunción de vigilancia en las calles, la investigación de los detectives especializados y el análisis de los datos sobre la concurrencia de crímenes. El objetivo era centrar el foco de atención en aquellas zonas vulnerables y realizar una vigilancia agresiva y control de la criminalidad extrema; sumado a ello, el pronto encarcelamiento de los delincuentes, derivó en un efecto disuasorio. Pero no sólo esto, sino que el combate a la venta de narcóticos callejera y la persecución de las pandillas criminales, fueron elementos sustanciales en la lucha contra el crimen.

En este punto, el análisis de la actividad criminal, a través de sistemas informáticos, fue tomando una relevancia tan importante, que su práctica se consolidó con el paso de los años. El departamento de policía de Nueva York encontró en el tratamiento de datos, a través de tecnologías de la información, una poderosa herramienta para eficientar su actividad.

A todo lo mencionado, es necesario añadir el tema de la innovación. Actualmente, el NYPD menciona que sus principales avances tecnológicos, en materia operativa, con los que cuenta son: el uso de teléfonos inteligentes, tabletas en los vehículos de patrullaje, blindaje en

---

<sup>193</sup> Zimring, Franklin, *The City that Became Safe. New York's Lessons for Urban Crime and its Control*, Oxford University Press, New York, 2012, p. 101. Traducción personal.

puertas y chalecos de Kevlar para los oficiales, cámaras de video corporales, así como armamento de respuesta no letal, tales como gas pimienta o cinturones con kits de trauma.<sup>194</sup>

Por cuanto a tecnologías de la información, el departamento de policía cuenta con tres principales plataformas para la obtención y tratamiento de datos. El primero de ellos es *the Domain Awareness System*, o Sistema de Conocimiento del Domino; una plataforma en donde se agrupan las transmisiones de datos en vivo provenientes de diversas fuentes. En segundo lugar, se encuentra *ShootSpotter*, una tecnología reciente que es capaz de identificar, grabar, localizar y reportar los tiroteos en tiempo real.

Finalmente, está el sistema CompStat 2.0, una plataforma tecnológica que ha venido utilizándose, desde su primera versión, desde la segunda mitad de los años '90, tal como se aludió en párrafos anteriores y que se considera uno de los factores claves en el aumento de la eficacia de la NYPD. Dicho software, proporciona a los oficiales de campo el acceso al mapeo y análisis de patrones de crimen de manera actualizada y en tiempo real.<sup>195</sup>

Todos los factores descritos hasta ahora han sido el conjunto de elementos claves en el fortalecimiento de la policía de Nueva York. El desarrollo positivo de dicha institución fue un elemento clave del éxito en la lucha contra la criminalidad de la ciudad. Emular sus condiciones y adaptarlas a la realidad de otras corporaciones locales, resulta indispensable en la profesionalización de las policías modernas; sobre todo, si se enfatiza el factor tecnológico, como imprescindible en la efectividad de la policía.

Por la importancia del sistema CompStat en el desarrollo de una institución eficaz, es menester abordar la descripción y en análisis de dicha tecnología, de manera puntual, a fin de comprender su relevancia y la manera en que ha sido reproducida en otro tipo de corporaciones policiales, tanto en Estados Unidos como en otras partes de mundo. Así, será posible establecer su importancia como una tecnología de la información tendiente a mejorar la eficacia de una institución de seguridad pública.

---

<sup>194</sup> NYPD, *Technology and Equipment*, New York Police Department, Nueva York, 2020, En <https://www1.nyc.gov/site/nypd/about/about-nypd/equipment-and-tools.page>, Fecha de consulta: 06 de marzo de 2020. Traducción personal.

<sup>195</sup> *Ídem*.

### 3.3.2 SISTEMA COMPSTAT

Uno de los principales retos que la policía de Nueva York tuvo a principios de la década de los '90 fue el fortalecimiento en su sistema de comunicación y coordinación; para lograr abatir los grandes índices de criminalidad que habían permeado en la zona, se tenía que partir de la premisa de contar con herramientas de tratamiento de datos lo suficientemente efectivas como para incidir en la eficacia de la propia institución.

Es así como se puso en marcha el proyecto CompStat, y cuya trascendencia puede describirse de la siguiente forma:

*“El NYPD mantiene datos estadísticos que se utilizan como una herramienta de gestión para reducir la delincuencia, mejorar los procedimientos y la capacitación, y proporcionar transparencia al público y a las agencias de supervisión del gobierno. En 1994, el departamento implementó CompStat que, a través de la gestión, las estadísticas y la rendición de cuentas, redujo con éxito la delincuencia a niveles récord no vistos desde la década de 1950”.*<sup>196</sup>

Como podemos observar, la herramienta fue diseñada con fines de gestión organizacional, estadístico y de rendición de cuentas; por lo cual, su éxito rápidamente se tradujo en un departamento de policía capaz de cumplir sus objetivos mediante la planeación, organización, dirección y control. Al mismo tiempo, se convirtió en una institución de resultados abiertos; esto quiere decir, que los reportes de sus logros y áreas de oportunidad han sido puestos a disposición de la ciudadanía para su consulta pública a través de internet.

Sobre su aplicabilidad, se puede decir que:

*“CompStat es un valioso instrumento para elevar la comunicación y responsabilidad del NYDP. El comisionado de policía, el jefe de departamento, el jefe de detectives y el comisionado adjunto de operaciones, se reúnen junto con otros altos ejecutivos y comandantes de campo del departamento semanales, para identificar patrones de crimen, a fin de seleccionar tácticas y asignar recursos. En un ciclo continuo, los comandantes de los precintos informan cada*

---

<sup>196</sup> NYPD, *Crime statics*, NYC, New York, 2020, En <https://www1.nyc.gov/site/nypd/stats/crime-statistics/crime-statistics-landing.page>, Fecha de consulta: 06 de marzo de 2020. Traducción personal.

*cinco semanas sus resultados y problemas en el desarrollo. Si no se cumple la expectativa de una reducción constante de la delincuencia, los comandantes del precinto reciben duras críticas. En el mismo sentido, aquellos que cumplen con sus metas son recompensados por su esfuerzo”.*<sup>197</sup>

A partir de esto, se puede observar la utilidad de CompStat, no sólo como una herramienta informática para el tratamiento de datos, sino como una fuente de información para el diseño de estrategias, evaluación y reorientación de las prácticas operativas de la policía. Además, es un eje fundamental para la coordinación y el trabajo colaborativo, pues, mediante el uso de esta tecnología, es posible realizar reuniones de planeación efectivas.

Por su alta efectividad, CompStat es una herramienta que ha sido adaptada en diferentes departamentos de policía, tanto en Estados Unidos, América latina y Europa. Para ello, esta tecnología ha servido como base para el diseño de programas informáticos específicos a las características propias de cada institución de seguridad pública.

Resulta evidente considerar que la tecnología en sí misma no es la generadora de los resultados positivos en la gestión, eficacia y transparencia de un organismo, sino que el factor humano es siempre trascendental para el éxito de la estrategia de seguridad. Debe entenderse entonces a la tecnología de la información como una herramienta que requiere de una adecuada ejecución; por tanto, la capacidad del personal detrás de todo el proceso de gestión es siempre indispensable.

Con todo lo revisado hasta este punto, se destacó la importancia del NYPD como modelo de policía ejemplar tanto por su capacidad para recomponerse ante una de las crisis de seguridad más severas por las que atravesó la ciudad de Nueva York, así como por su carácter innovador al implementar herramientas de gestión de alta utilidad como lo es CompStat. Por tanto, resulta necesario hacer una comparativa con modelos de policía en Latinoamérica a fin de presentar condiciones más cercanas con la realidad en México y obtener los elementos necesarios para hacer las aportaciones necesarias en la ruta de la construcción de propuestas congruentes con las instituciones de seguridad pública locales.

---

<sup>197</sup> Ash Center for Democratic Governance and Innovation, *Compstat: A Crime Reduction Management Tool*, Harvard University, Massachusetts, En <https://www.innovations.harvard.edu/compstat-crime-reduction-management-tool>, Fecha de consulta: 06 de marzo de 2020. Traducción personal.

### 3.4 CARABINEROS DE CHILE

Para continuar con una ruta de análisis acorde con la realidad de la seguridad pública en México, conviene retomar ejemplos de la gestión policial a través del uso de tecnologías digitales, dentro del contexto latinoamericano. En este sentido, conviene a los propósitos de esta investigación abordar el caso chileno, el cual, como se describirá en este apartado, ha logrado una implementación tecnológica a través del establecimiento de políticas públicas puntuales, seguidas de un marco jurídico sólido.

El cuerpo nacional de policía chilena, denominado históricamente como Carabineros, es la institución insignia del país andino encargada de la imposición del estado de derecho y el mantenimiento de la seguridad pública. A lo largo de su trayectoria, ha sido objeto de diversos debates y críticas, siendo una de las más importantes, la del papel que la institución policial tuvo durante la dictadura chilena de 1973 a 1990.

A partir de la reinstauración de la democracia en Chile, a lo largo de la década de los noventa, los Carabineros fueron objeto de una transformación institucional que los ha llevado a ser parte del éxito que en materia de seguridad el país ha llegado a alcanzar. Para lograrlo, se siguieron diversas estrategias, de entre las que destacan el Plan Cuadrante de Carabineros y el Programa Comuna Segura Compromiso 100.

Por cuanto al primero de los planes, éste se inició en 1998 como programa piloto en la Prefectura Santiago Sur de la Región Metropolitana y, al siguiente año, fue extendido a otras regiones territoriales, incluidas San Antonio, Val Paraíso, Viña del mar, entre otras.

En este sentido, el objetivo del Plan Cuadrante se puede enmarcar como:

*“[...] un avance en el diseño de estrategias operacionales orientadas a mejorar los niveles de vigilancia, presencia policial y relación con la comunidad. La tarea inicial es la definición de un sistema de vigilancia por sectores (cuadrantes) que corresponden a un número específico de manzanas. De acuerdo a información institucional, un Cuadrante es fijado por variables*

*cuantitativas y cualitativas expresadas de acuerdo a estudios sociológicos y culturales que permiten inferir la problemática delictual de que es objeto”.*<sup>198</sup>

Por tanto, dicha labor se encuadra en una tarea de prevención a partir de la generación de datos medibles o estimables, los cuales son parte integral del diseño operacional de la institución. Es decir, que la actuación policial se dirige en todo caso, con base en un plan estratégico de seguridad que verifica el contexto situacional de cierto sector de la población, a fin de establecer la ruta a seguir para salvaguardar la seguridad pública.

Además de esto, el Plan motiva la vinculación de la institución con su comunidad, al asignarse un determinado personal de vigilancia a una zona en específico. Así, el policía local tiene la posibilidad de conocer su entorno y comprender las necesidades reales de la población en materia de seguridad, lo cual, supondría un resultado más efectivo en la labor de prevención del delito.

Aunado a todo lo mencionado, es importante puntualizar que:

*“El Plan Cuadrante lleva varios años de implementación en la Región Metropolitana y su evaluación es el principal desafío que enfrenta la institución policial. Un análisis del impacto real de este tipo de patrullaje sobre los niveles de criminalidad así como en la eficacia y eficiencia policial permitirá mejorar aquellas áreas que así lo requieran”.*<sup>199</sup>

Como puede observarse, no basta únicamente con diseñar un programa de prevención y ponerlo en marcha, sino que uno de los retos mayores para conocer si el impacto de una estrategia de seguridad está siendo efectiva, son los mecanismos de evaluación de esta y la efectividad del organismo evaluador. Si la eficacia del Plan se mide a partir de un control interno, los resultados obtenidos carecerán de credibilidad; en consecuencia, es importante reconocer cómo un plan estratégico puede ser evaluado a fin de que los datos obtenidos sean un verdadero reflejo de la eficacia de la institución.

---

<sup>198</sup> Dammert, Lucía y Lunecke, Alejandra, *La prevención del delito en Chile. Una visión desde la Comunidad*, Universidad de Chile, Santiago, 2004, p. 42.

<sup>199</sup> *Ibidem*, p. 43.



Por otro lado, el Programa Comuna Segura Compromiso 100 fue implementado en el año 2000 por el Ministerio del Interior, con el propósito de focalizar la tarea de prevención en barrios previamente seleccionados por una incidencia delictiva creciente en cuanto a los delitos contra las personas y el narcotráfico en la vía pública. Para lograrlo, el Programa siguió como rutas el: *“fortalecer la participación comunitaria y la coordinación intersectorial en la prevención y control de la delincuencia mediante la aplicación de soluciones locales”*.<sup>200</sup>

En un inicio, el Programa se estableció en 12 comunas mayores a 70 mil habitantes, seleccionadas por factores tanto delincuenciales como sociales, ya que el índice de pobreza y vulnerabilidad social fueron determinantes para la elección. Por tanto, el peso de la decisión recaía en encontrar el vínculo entre condiciones sociales de riesgo y la conducta delictiva; de esta forma, se asocia la pobreza y marginación como factores de riesgo directos de un núcleo poblacional que requiere una atención específica en la prevención del delito.

El Programa fue modificado a lo largo del tiempo y adaptado a nuevos enfoques, de donde destaca la modificación en los índices para determinar el riesgo social y los factores que conllevan a la vulnerabilidad de un sector en particular; de esta forma, en 2007 dicho programa adoptó el nombre de Programa Planes Comunales de Seguridad Pública. No obstante, con la llegada del presidente Sebastián Piñera y su Plan de Seguridad Pública, denominado Chile Seguro, en el periodo de 2010 a 2014, se estableció el Programa Barrio en Paz: *“[...] caracterizado por la focalización de los recursos policiales y preventivos del Estado en un importante número de barrios residenciales y comerciales”*.<sup>201</sup>

Al respecto, Beyer y Vergara concluyen que existe un impacto de los factores sociales, económicos y biológicos que inciden en la recurrencia de la delincuencia; por ejemplo, aseveran que la falta de supervisión parental se asocia directamente al robo. Al mismo tiempo, evalúan los resultados de las políticas públicas y estrategias antes mencionadas por el gobierno chileno para abatir el delito, se reconoce que la construcción del plan estratégico se basa en un conocimiento del contexto basado en factores esenciales.

---

<sup>200</sup> Frühling, Hugo y Gallardo, Roberto, “Programas de seguridad dirigidos a barrios en la experiencia chilena reciente”, *Invi*, Chile, Núm. 74, Vol. 27, mayo 2012, p. 156.

<sup>201</sup> *Ibidem*, p. 152.

En síntesis, sobre los programas Comuna Segura y Plan Cuadrante, los citados autores aseguran que:

*“Éstas son estrategias novedosas en la experiencia chilena de lucha contra este flagelo [la delincuencia]. Se concluye que la primera de estas iniciativas [Comuna Segura] no ha tenido impacto, mientras que la segunda [Plan Cuadrante] ha contribuido, controlando por otros factores, a reducir la delincuencia. Estimamos que esto obedece a que el segundo de estos programas tiende a elevar los costos esperados de delinquir y desincentiva, por consiguiente, el delito. El primero en cambio, no eleva los costos ni alternativamente, reduce los beneficios esperados de delinquir. Tampoco parece haber tenido mucho éxito en mejorar oportunidades económicas o asegurar una mayor integración para jóvenes en riesgo social”.*

Además de la crítica que pudieran tener los resultados de los programas desarrollados en el pasado, hoy en día la institución de Carabineros de Chile sufre de una profunda crisis. Ejemplo de esto son las tensiones entre la población y su gobierno a lo largo de 2019 y parte de 2020, que derivó en una serie de represiones y abusos de autoridad por parte de la policía y que han constituido un fuerte reclamo de la ciudadanía por un cambio profundo.

En este sentido, Lucía Dammert y Mauricio Duce expresan:

*“Carabineros de Chile, desde hace algún tiempo, enfrenta una profunda crisis que se puede expresar en tres dimensiones:*

- 1. Crisis de desempeño: referida a falta de capacidad profesional para cumplir eficazmente sus funciones de prevención, investigación de los delitos y control del orden público.*
- 2. Crisis de control: referida a su excesiva autonomía (fáctica) y escasa rendición de cuentas en materia de gestión operativa, financiera y desarrollo institucional.*

3. *Crisis de legitimidad: referida a la pérdida de credibilidad y confianza en amplios sectores de la población*”.<sup>202</sup>

A partir de este análisis, resulta obvia la necesidad de profundizar en el actual Plan Nacional de Seguridad Pública 2018-2022 de Chile. Con esto, se podrá apreciar los avances en la agenda para la construcción de la paz y la seguridad pública del país y las adecuaciones que la institución de Carabineros ha tenido que implementar a fin de obtener los resultados esperados. Al mismo tiempo, será viable verificar cuál ha sido la evolución de la institución en fechas recientes, qué condiciones han sido necesarias para que esta transición se dé y, finalmente, cómo se proponen enfrentar los retos que tiene hoy.

### **3.4.1 PLAN NACIONAL DE SEGURIDAD PÚBLICA**

A partir de los nuevos enfoques sobre seguridad pública que la región latinoamericana ha ido adoptando de manera paulatina, la transición hacia una visión de seguridad ciudadana ha sido uno de los ejes apremiantes en la creación de estrategias y planes de seguridad innovadores y transformadores del Estado. De esta forma, uno de los modelos vanguardistas de los últimos años ha sido el de Chile.

En este sentido, las políticas públicas más relevantes y diseños estratégicos rectores de la seguridad en el país andino, se puede sintetizar en los últimos años como:

*“Foro de Expertos en Seguridad Ciudadana (2003) convocado por el Ministerio del Interior de la época y que concluye en la formulación del documento Diagnóstico de la Seguridad Ciudadana en Chile (abril 2004) antecedente para luego desarrollar la Primera Política Nacional de Seguridad Ciudadana (2004-2010); la Estrategia Nacional de Seguridad (2006-2010); el Plan Chile Seguro*

---

<sup>202</sup> Dammert, Lucía y Duce, Mauricio, *Propuesta para iniciar un proceso de reforma a Carabineros de Chile*, Ciper, Chile, 26 de noviembre de 2019, En: <https://ciperchile.cl/2019/11/26/propuestas-para-iniciar-un-proceso-de-reforma-a-carabineros-de-chile/>, Fecha de consulta: 28 de marzo de 2020.

*(2010-2014) y el Plan Nacional de Seguridad Pública: Seguridad Para Todos (2014 – 2018)”*.<sup>203</sup>

De lo anterior, algunos de los aspectos más importantes ya han sido mencionados en la sección anterior; no obstante, resulta indispensable traer el análisis a la actualidad y hacer una descripción y estudio del Programa de Gobierno 2018-2022, su Plan de Acción en materia de seguridad pública, así el Acuerdo por la Seguridad; instrumentos los cuales, constituyen de manera integral la estrategia de seguridad propuesta y ejecutada por el hoy presidente chileno Sebastián Piñera.

En primer lugar, el Programa de Gobierno 2018-2022, fue presentado en campaña y, posteriormente, puesto en marcha con la llegada del gobierno de Piñera. Entre otros aspectos, destaca el capítulo denominado “Un Chile seguro y en paz para progresar y vivir tranquilos”; en este apartado, se aborda la creciente problemática delincriminal que permea en la población, constituidas por el narcotráfico, las bandas y pandillas, así como ciertas acciones terroristas acaecidas en el sur del país.<sup>204</sup>

El Programa toma como punto de partida la prevención del delito mediante la valoración de factores de riesgo, como lo son, el diseño urbano, la política social y el consumo de sustancias adictivas. Además, propone la persecución de delitos, sobre todo aquellos de alto impacto como el terrorismo, tráfico de drogas, robos y abusos sexuales. Todo ello, desde la labor de inteligencia e investigación y el fortalecimiento de las instituciones de seguridad, en especial, el cuerpo de Carabineros de Chile.

Para los fines de esta investigación, es importante destacar los objetivos centrales derivados de la adopción de tecnologías de gestión y planeación. De esta forma, el Programa enfatiza de manera textual como uno de sus objetivos principales el de: *“Introducir avances tecnológicos para mejorar la gestión policial, como mecanismos seguros de denuncia electrónica y aplicaciones en teléfonos móviles que permitan reportar emergencias o la ocurrencia de delitos”*.<sup>205</sup>

---

<sup>203</sup> Carrasco, Óscar, *Plan Nacional de Seguridad Pública 2018-2022: ¿Cómo vamos?*, Fundación por la democracia, Chile, 15 de octubre de 2019, En <http://www.fpd.cl/plan-nacional-de-seguridad-publica-2018-2022-como-vamos/>, Fecha de consulta: 28 de marzo de 2020.

<sup>204</sup> Piñera Echenique, Sebastián, *Programa de Gobierno 2018-2022*, Chile, 2017, p. 134.

<sup>205</sup> *Ibidem*, p. 136.

Además de esto, se plantea la captación de profesionales para el ingreso a las escuelas oficiales de Carabineros y Policía de investigaciones, con la finalidad elevar la función policial. Asimismo, propone la creación de indicadores de gestión dirigidos tanto a la prevención del delito, así como a la resolución de crímenes.

Destaca a su vez, la creación de una Secretaría de Mejora de la Calidad del Estado, la cual tiene como propósito el seguimiento y evaluación de los objetivos estratégicos y metas de política pública del sector público en general y, por supuesto, aplicado también al tema de seguridad pública.<sup>206</sup> a través de este programa, se busca modernizar al Estado y evolucionarlo hacia un Estado 2.0, o bien, un gobierno digital, el cual atiende las demandas de sus ciudadanos y verifica la satisfacción de éstos.

Para lograr esto, la Dirección de Presupuestos de Chile tiene habilitado un sitio web a través del cual es posible tener acceso público a los resultados de la evaluación de programas e instituciones. En este sentido:

*“El Programa de Evaluación de programas e instituciones forma parte importante del Sistema de Evaluación y Control de Gestión de la Dirección de Presupuestos, el que provee información de desempeño que apoya la toma de decisiones durante el ciclo presupuestario, mejorando la eficiencia en la asignación y en el uso de los recursos públicos, y con ello la calidad del gasto y la gestión de las instituciones públicas”.*<sup>207</sup>

Mediante esta herramienta, es posible conocer el avance de las políticas públicas, el desempeño de las instituciones de gobierno y el uso adecuado del presupuesto. El portal de internet se encuentra categorizado por áreas y periodos, por lo que es un instrumento adecuado para el seguimiento puntual de la gestión organizacional del sector público, que pone a Chile a la par de la tendencia internacional.

Por otra parte, el Plan de Acción en materia de seguridad pública para Chile, diseñado y ejecutado por el Ministerio del Interior y Seguridad Pública, es la descripción de la ruta a

---

<sup>206</sup> *Ibidem*, p. 156.

<sup>207</sup> Dirección de Presupuestos, *Evaluación de programas e instituciones*, Gobierno de Chile, Santiago de Chile, 2020, En: <https://www.dipres.gob.cl/597/w3-propertyvalue-23076.html>, Fecha de consulta: 28 de marzo de 2020.

seguir para salvaguardar el orden público y garantizar el estado de derecho en el país. Su objetivo, es la construcción de un modelo de prevención del delito, combate al crimen y la reinserción social; para ello, se guían a través de una serie de objetivos centrales, de entre los cuales, para los fines de esta investigación, es posible puntualizar el de:

*“La implementación del Sistema Táctico de Operación Policial (STOP), la ejecución del nuevo plan de inversión local, la ampliación de la cobertura del programa de reinserción social, la operación y puesta en marcha definitiva del Banco Unificado de Datos (BUD), el mejoramiento de los sistemas de evaluación de planes y programas desarrollados por la institución, y la creación del Servicio Nacional de Apoyo a Víctimas de Delitos”.*<sup>208</sup>

Como puede apreciarse, se vuelve trascendental para la seguridad pública, el contar con herramientas tecnológicas para su operación y evaluación. De este modo, no sólo se moderniza a la institución y se le coloca a la par de la tendencia internacional para gestión policial, sino que, a su vez, se pone una visión en el largo plazo, donde la institución tenga un crecimiento sostenible a partir de la medición de sus planes y programas y el impacto que éstos tienen en el combate a la delincuencia. Con esto, se puede afirmar que es menester que el diseño de una estrategia de seguridad trascienda el periodo de gobierno y fije su rumbo en el largo plazo.

En consecuencia, se propuso la modernización del Cuerpo de Carabineros, así como de la Policía de Investigaciones, mediante herramientas tecnológicas tales como: *“sistemas de auditoría internas y externas; instauración de patrones modernos de gestión y sistemas de evaluación, con objetivos y plazos; cambios al sistema de ingreso y formación de las policías; introducción de indicadores de evaluación”.*<sup>209</sup>

Aunado a esto, se establecieron nuevos parámetros de control y gestión, tales como matrices de riesgo o gestión presupuestaria por objetivos estratégicos, así como sistemas de evaluación basados en objetivos y plazos para su cumplimiento. Además, se añadieron mecanismos de

---

<sup>208</sup> Ministerio del Interior y Seguridad Pública, *Plan de Acción*, Chile, 2018, p. 4.

<sup>209</sup> *Ibidem*, p. 8.

auditorías tanto internas como externas, a fin de tener un mejor control de las instituciones policiales y conocer su desempeño real.<sup>210</sup>

Es importante señalar que todo lo expuesto, gira en torno a un modelo policial de proximidad; el propósito de las instituciones de seguridad pública en Chile es su cercanía con la población y la actuación descentralizada; para ello, se reconoce la relevancia de una construcción de seguridad desde lo local hacia lo nacional. Por ende, los trabajos de inteligencia y prevención tienen como base el conocimiento del contexto regional donde opera el cuerpo de seguridad y los detalles más sobresalientes. De este modo, un policía de extranjería tendría en todo caso que estar involucrado en un escenario de conocimiento distinto al de un policía de combate al crimen organizado. En síntesis, entre mejor se delimite la función policial, más efectiva se vuelve.

En el marco de todo lo expuesto hasta ahora, el Acuerdo Nacional por la Seguridad Pública de 2018, señala en su capítulo II, los lineamientos para la relación de las policías con la autoridad civil y la ciudadanía. En dicho apartado, se hace la descripción de las pautas para la profesionalización y modernización de dichas instituciones, a través de los mecanismos de gestión y evaluación necesarios; a su vez, se destaca la creación de un vínculo de cooperación entre autoridad y ciudadanía, con el fin de alcanzar los objetivos propuestos.

De esta forma, el documento alude seis áreas estratégicas para el fortalecimiento de la relación entre policías y ciudadanos, que son:

1. *“Planificación estratégica e indicadores de evaluación*
2. *Fortalecimiento de las facultades de fiscalización de la autoridad civil*
3. *Fortalecimiento de los deberes de rendición de cuentas de las Policías*
4. *Deberes fuertes de transparencia*
5. *Participación de la sociedad civil*
6. *Otros”*<sup>211</sup>

En cuanto al primer punto, se señala la obligación de las policías de estructurar sus planes estratégicos y presentarlos a la autoridad competente para su supervisión y evaluación, que

---

<sup>210</sup> *Ibidem*, p. 18.

<sup>211</sup> Gobierno de Chile, *Acuerdo Nacional por la Seguridad Pública*, Chile, 2018, p. 10.

en este caso corre a cargo del Ministerio del Interior y Seguridad Pública; a través de esto, cada mando de la policía es responsable del diseño de las directrices, líneas de actuación y objetivos que se ejecutarán a lo largo de su periodo de gestión. Con todo esto, se busca un control adecuado y transparente de cada cuerpo de policía en sus diferentes niveles de organización.

Además de esto, es importante puntualizar que toda la información generada sobre la gestión, evaluación y resultados de la actividad policial en instituciones como Carabineros y Policía de investigaciones, es de acceso público, por lo que los informes están disponibles para su consulta a través de internet. Con ello, se promueve no sólo la transparencia de la institución, sino la cercanía con el ciudadano, a fin de que sea éste quien tenga de primera mano la información básica sobre el actuar de sus policías.

Por cuanto al control financiero, contable y administrativo, la ley contempla la creación de un Comité de Auditoría, dicho órgano es el responsable de emitir los informes correspondientes a los resultados de las auditorías; al mismo tiempo, los auditores externos realizan informes sobre el control interno en cuanto a los procesos más sensibles de la gestión institucional. Todo esto, se presenta de manera periódica al Ministerio del Interior y Seguridad Pública, quien a su vez lo remite al Congreso Nacional para su conocimiento.

Como puede apreciarse, todas estas estrategias y sistemas de control, tienen como finalidad la rendición de cuentas y la evaluación de la gestión organizacional de las instituciones de seguridad pública en Chile. Tiene a su vez, el objetivo de presentar datos abiertos a la población y la rendición de cuentas; con ello, se crean las condiciones necesarias para conocer el grado de satisfacción de la ciudadanía con sus cuerpos de seguridad y se fomenta la integración de la administración pública y la sociedad, a fin de construir de manera conjunta, los acuerdos y estrategias necesarias para el mantenimiento de la seguridad ciudadana.

Con todo lo expuesto, toca ahora hacer una particularización del sistema Táctico de Operación Policial (STOP), el cual ha sido propuesto como una de las herramientas tecnológicas más vanguardistas en Chile y que ha sido diseñado a partir del aprendizaje de otras herramientas similares y la conjunción de diversas experiencias con anteriores sistemas informáticos.



### 3.4.2 SISTEMA TÁCTICO DE OPERACIÓN POLICIAL STOP

Las tecnologías de la información para la gestión policial tienen como propósito la generación de datos masivos o *Big Data*, con el fin de darles un tratamiento significativo en la planeación de una estrategia de seguridad. Dicho de otro modo, son tecnologías que reciben datos sobre incidencia delictiva y proporcionan a la policía, la capacidad de predecir qué zonas geográficas de la población se encuentran en riesgo y, en consecuencia, diseñar un plan para prevenir la incidencia delictiva.

Para Chile, uno de los antecedentes más directos de este tipo de tecnologías es el Sistema Táctico de Análisis Delictual o STAD, el cual fue implementado en el año 2012 con una arquitectura de software similar al CompStat de Nueva York y el modelo policial de tolerancia cero.<sup>212</sup>

A pesar de sus buenos resultados, uno de los retos más apremiantes que del STAD fue su incursión en un marco legal que lo soportara. En este sentido, parte de los objetivos del Programa de Gobierno de Piñera, así lo contemplaba cuando enunciaba: “*Establecer el Sistema Táctico de Análisis Delictual (STAD) por ley*”.<sup>213</sup> Aunado a esto, la Subsecretaría de Prevención del Delito, Katherine Martorell aseguraba que:

*“El STAD está funcionando, pero a través de un acuerdo de voluntades. No se comparte ni se entrega información entre instituciones, sino que simplemente se hacen reuniones operativas entre comisarios y prefecturas y a veces se publican estos datos obtenidos a través del sistema en los sitios web y otras no, entonces ni la comunidad ni a veces los propios alcaldes pueden tomar decisiones sobre la base del STAD”.*<sup>214</sup>

Con esto, se manifiesta la necesidad de que exista un marco jurídico regulatorio de una tecnología de gestión, que está diseñada específicamente para la función policial y que no

---

<sup>212</sup> Ministerio del Interior y Seguridad Pública, *Gobierno y Carabineros culminan implementación del Sistema Táctico de Análisis Delictual en todo Chile*, Gobierno de Chile, Santiago de Chile, 27 de junio de 2012, En: [http://ssi.gob.cl/sitio-2010-2014/n7098\\_27-06-2012.html](http://ssi.gob.cl/sitio-2010-2014/n7098_27-06-2012.html), Fecha de consulta: 31 de marzo de 2020.

<sup>213</sup> *Op. cit.*, Piñera, 2017, p. 136.

<sup>214</sup> Subsecretaría de Prevención del Delito, *Subsecretaría de Prevención del Delito fortalecerá el sistema de análisis delictual para que sirva a la comunidad*, Ministerio del Interior, 22 de marzo de 2018, En: <http://www.seguridadpublica.gov.cl/noticias/2018/03/22/subsecretaria-de-prevencion-del-delito-fortalecera-el-sistema-de-analisis-delictual-para-que-sirva-a-la-comunidad/>, Fecha de consulta: 28 de marzo de 2020.

basta con que se encuentre contemplada en la estrategia de seguridad, sino que demanda de la fuerza coercitiva de la ley para que tenga verdadera efectividad en la institución, sobre todo, si se piensa en una visión a largo plazo que establezca estas herramientas en el sector público.

En consecuencia, durante el actual gobierno de Piñera se decidió evolucionar hacia una nueva tecnología denominada Sistema Táctico de Operación Policial o STOP el cual se define como: “[...] *una herramienta para la prevención del delito, que permite una acción policial más eficiente, gracias al análisis de información delictual, alimentado principalmente por las denuncias que hacen los ciudadanos*”.<sup>215</sup> Con esta tecnología, Carabineros es capaz de diseñar su estrategia de seguridad basada en los informes que se recogen con el apoyo de la participación ciudadana; por lo cual, se infiere que es una manera de vincular al ciudadano con sus instituciones de seguridad, al tiempo que éstas pueden trabajar de manera puntual sobre los verdaderos escenarios de riesgo.

A partir del tratamiento de los datos, Carabineros convoca a reuniones mensuales con instituciones que van desde el intendente, gobernador, alcalde y, en general, todos los involucrados en labores de seguridad, quienes se coordinan a través de mesas de trabajo, cuyo punto de partida es la información arrojada por el STOP.<sup>216</sup>

De esta forma, se traduce que el objetivo principal de la implementación de tecnologías como las ya citadas, es el trabajo en la predicción y prevención del delito. Con lo cual, se espera que la institución se vuelva más eficaz en la medida que tiene una visión clara sobre el escenario de riesgo que debe enfrentar; dicha óptica, es claramente fortalecida por el uso de herramientas tecnológicas que dotan a la institución de un recurso que sólo la tecnología le puede dar, pues la generación y tratamiento de datos tan masivos, sería imposible sin las herramientas informáticas.

---

<sup>215</sup> Subsecretaría de prevención del delito, *Presidente Sebastián Piñera lanza Sistema Táctico de Operación Policial (STOP)*, Ministerio del Interior y Seguridad Pública, Chile, 25 de abril de 2018, En <http://www.seguridadpublica.gov.cl/noticias/2018/04/25/presidente-sebastian-pinera-lanza-sistema-tactico-de-operacion-policial-stop/>, Fecha de consulta: 02 de abril de 2020.

<sup>216</sup> Gobierno de Chile, *Sistema Táctico de Operación Policial (STOP) ayudará a Carabineros a predecir y prevenir los delitos*, Chile, 27 de abril de 2018, En <https://www.gob.cl/noticias/sistema-tactico-de-operacion-policial-stop-ayudara-a-carabineros-a-predecir-y-prevenir-los-delitos/>, Fecha de consulta: 02 de abril de 2020.

Para ilustrar lo anterior, es viable analizar los resultados obtenidos con la implementación del STOP en la región de Antofagasta. De acuerdo con la reunión mensual de agosto de 2019, la autoridad señaló una disminución de 600 delitos con respecto al año anterior, distribuidos en los siguientes porcentajes: robo con violencia (-26%), Robo por Sorpresa (-20%), Homicidios (-13%), el Robo con Intimidación (-9%), registrándose un descenso del -6% en el total de los delitos violentos.<sup>217</sup>

Una de las claves para fundamentales para este logro, fue la adopción de tecnologías de la información, las cuales, según la propia institución de Carabineros: “*nos ha permitido abordar el ciclo completo del delito, dando énfasis a la prevención*”.<sup>218</sup>

De la afirmación anterior, es posible deducir la interacción de diversos elementos para la gestión policial. Por un lado, la incidencia de la tecnología y su impacto en la labor pública; a su vez, se infiere el trabajo administrativo y de gestión organizacional que la propia institución sigue, al basar su trabajo en la planeación y sus resultados; finalmente, el modelo de seguridad ciudadana, el cual parte de la idea de prevención del delito y la atención de las causas que le dan origen.

Con todo esto, es imperante dirigir la atención en la esfera jurídica; pues como se mencionó en párrafos anteriores, para que una política pública o plan de acción del gobierno en materia de seguridad, tenga trascendencia, es necesario que se le dote de un marco jurídico suficiente que garantice su implementación con base en los resultados y no en una agenda partidista. En pocas palabras, para que STOP u otras tecnologías similares puedan prevalecer, es necesario estipularlas en la norma jurídica.

Por lo tanto, a continuación, se analizará el marco jurídico aplicable a STOP en Chile, con la finalidad de observar su efectividad y los elementos necesarios para que una tecnología de la información funcional pueda permanecer vigente en la estrategia de seguridad pública del Estado.

---

<sup>217</sup> Gobernación, Provincia de Antofagasta, *En Antofagasta continúa la disminución de delitos violentos*, Ministerio del Interior y Seguridad Pública, Chile, 30 de agosto de 2019, En <http://www.gobernacionantofagasta.gov.cl/noticias/en-antofagasta-continua-disminucion-de-delitos-violentos/>, Fecha de consulta: 02 de abril de 2020.

<sup>218</sup> *Ídem*.

### 3.4.3 MARCO LEGAL

Para comprender la manera en que una tecnología de la información puede ser incluida en el ordenamiento jurídico de una institución de seguridad pública, es necesario iniciar con el conjunto de preceptos legales que dan forma a dicho organismo dentro del sector público.

De esta forma, los principales ordenamientos aplicables son: La Constitución Política de la República, la Ley Orgánica Constitucional de Carabineros, así como los reglamentos, circulares, órdenes generales e instrucciones. Es importante agregar que, por el carácter militar de Carabineros, el Código de Justicia Militar le es aplicable.

Partiendo desde la norma suprema, la Constitución Política de la República de Chile establece en los párrafos segundo y tercero de su artículo 101 que:

“[...]”

*Las Fuerzas de Orden y Seguridad Pública están integradas sólo por Carabineros e Investigaciones. Constituyen la fuerza pública y existen para dar eficacia al derecho, garantizar el orden público y la seguridad pública interior, en la forma que lo determinen sus respectivas leyes orgánicas. Dependen del Ministerio encargado de la Seguridad Pública.*

*Las Fuerzas Armadas y Carabineros, como cuerpos armados, son esencialmente obedientes y no deliberantes. Las fuerzas dependientes de los Ministerios encargados de la Defensa Nacional y de la Seguridad Pública son, además, profesionales, jerarquizadas y disciplinadas”.<sup>219</sup>*

A partir de esto, se deduce que el cuerpo de Carabineros, así como la Policía de investigaciones, son las dos instituciones en las cuales descansa la salvaguarda del orden público y el derecho; ambas instituciones dependen del Ministerio del Interior y Seguridad Pública; además, por lo que toca a Carabineros, guarda las mismas características que las Fuerzas Armadas, es decir, obedientes, profesionales, jerarquizados y disciplinados, lo que se traduce en una institución de tipo militar al mando de labores de seguridad pública.

---

<sup>219</sup> República de Chile, *Constitución Política de la República de Chile*, Santiago de Chile, 17 de septiembre de 2005, p. 66.

Sobre este último punto, se puede traer a la discusión el extenso debate sobre la idoneidad de militarizar la seguridad interna de un país. Como se ha mencionado en otros apartados de esta investigación, la seguridad pública, ciudadana e incluso la seguridad humana, son conceptos que parten de la idea de instituciones de corte civil; esto con la finalidad de garantizar el respeto por los derechos humanos y, ante todo, diferenciar las funciones de seguridad nacional, que evidentemente requieren una formación diversa.

En este sentido, el artículo 1° de la Ley Orgánica Constitucional de Carabineros menciona:

*“Carabineros de Chile es una Institución policial técnica y de carácter militar, que integra la fuerza pública y existe para dar eficacia al derecho; su finalidad es garantizar y mantener el orden público y la seguridad pública interior en todo el territorio de la República y cumplir las demás funciones que le encomiendan la Constitución y la ley”*.<sup>220</sup>

Por tanto, es fundamental considerar que el abuso de autoridad, uso excesivo de la fuerza pública, detenciones arbitrarias y represión, son sólo algunos de los riesgos que la ciudadanía enfrenta al tener designada la labor de seguridad pública en instituciones militarizadas. En consecuencia, las fervientes críticas de la sociedad chilena que en fechas recientes se han agudizado contra los excesos de Carabineros, podrían tener como punto de partida el que la propia norma fundamental los contempla como equiparables a las fuerzas armadas, sin que exista la posibilidad de equilibrar su comportamiento, si no se modifica a fondo el marco legal que les regula.

Más allá de esto, la referida ley continúa diciendo en el párrafo tercero de su artículo 3° que: “[...] *Es misión esencial de la Institución desarrollar actividades tendientes a fortalecer el rol de policía preventiva*”.<sup>221</sup> Con lo cual, queda de manifiesto su mandato legal para ser un organismo policial enfocado en la prevención, lo que necesariamente le lleva a establecer los mecanismos necesarios de operatividad, inteligencia e instrumentales para tener la capacidad de atender las causas del delito antes de que éste ocurra.

---

<sup>220</sup> Ministerio de Defensa Nacional, *Ley Orgánica Constitucional de Carabineros*, Biblioteca del Congreso Nacional de Chile, Santiago de Chile, 07 de marzo de 1990, p. 1.

<sup>221</sup> *Ibidem*, p. 2.

Con esto, se abre la puerta para que Carabineros adopte instrumentos tecnológicos que apoyen sus tareas de prevención. De dichas herramientas, son destacables las tecnologías de la información para la gestión organizacional; ya que, como se ha vislumbrado a lo largo de la presente investigación, son herramientas diseñadas para aumentar la eficacia institucional; es decir, ayudan a un organismo a alcanzar sus metas y objetivos, de donde destaca, por simple inferencia, que la más importante es cumplir con el objetivo de la prevención del delito.

A partir de esto, la incorporación del Sistema Táctico de Operación Policial fue presentado mediante el proyecto de ley del presidente Sebastián Piñera, a través del Mensaje N° 14-366, presentado ante la Cámara de Diputados el 25 de abril de 2018. En dicho proyecto, destaca su artículo 1°, que dice:

*“Establécese un Sistema Táctico de Operación Policial, en adelante el “Sistema”, que será administrado por Carabineros de Chile, cuyo objetivo será transparentar y optimizar la gestión táctica policial orientada a la prevención de delitos, a través de un conjunto de acciones y estrategias, entre las que se comprenden el análisis de tendencias, volúmenes y cambios del comportamiento delictual, así como el seguimiento de las acciones que se implementen en el orden preventivo y de control del fenómeno delictual”.*<sup>222</sup>

En este apartado, se reafirma el argumento de que el sistema es un instrumento de prevención, el cual funciona mediante la aportación de datos sobre la incidencia delictiva y que tiene como finalidad el contar con la información necesaria para el diseño e implementación de estrategias policiales y operativas. Todo ello, redundando sobre la tarea fundamental del análisis de datos, el cual sólo se puede lograr a través del propio sistema táctico; por tanto, sin dicha herramienta, la eficacia policial podría verse menguada.

En el siguiente párrafo del citado artículo, es posible observar que:

“[...]”

*Adicionalmente, a través del Sistema, se buscará garantizar la participación y*

---

<sup>222</sup> Piñera, Sebastián, *Mensaje N° 14-366 con el que se inicia un proyecto de ley que implementa un Sistema Táctico de Operación Policial*, Presidencia de la República, Santiago de Chile, 25 de abril de 2018, p. 7.

*contribución de otros actores relevantes en la prevención y disminución de hechos delictuales, tales como fiscales del Ministerio Público, delegados presidenciales regionales, delegados presidenciales provinciales y alcaldes, con los que se buscará propiciar acuerdos y/o alianzas estratégicas, así como generar compromisos de tareas que obliguen a los diferentes actores a asumir responsabilidades en el ámbito de la seguridad, acorde a las funciones que a cada uno le compete. De igual forma, se promoverá la participación de representantes de organizaciones civiles, para que contribuyan en aquellas materias que sean de su conocimiento e interés”.*<sup>223</sup>

De esta forma, se establece la relevancia de la participación ciudadana y de la coordinación entre diferentes autoridades en el ámbito de su competencia, bajo la dirección de Carabineros; todo ello, a partir de la información, análisis y resultados obtenidos por medio del STOP. Con ello, se busca fortalecer el vínculo vertical entre la autoridad, sus instituciones y la ciudadanía, así como el vínculo horizontal entre los organismos involucrados en las labores de seguridad.

En cuanto a las funciones de análisis de datos de STOP, el proyecto de ley afirma en su artículo 2° lo siguiente:

*“El Sistema empleará una plataforma de información estadística, que facilite el análisis criminal, la focalización operativa y preventiva de delitos por parte de Carabineros de Chile, publicitando y transparentando permanentemente dicha información a la ciudadanía”.*<sup>224</sup>

Es importante resaltar la parte de publicidad y transparencia de los datos; esto implica que la institución abra los datos y resultados sobre análisis criminal al público en general, con un acceso tan sencillo como ponerlo en internet en los portales de gobierno adecuados; dicha accesibilidad ya fue discutida en secciones anteriores y, por ende, destaca que el proyecto de ley de STOP lo contemple de manera directa.

---

<sup>223</sup> Ídem.

<sup>224</sup> Ibidem, p. 8.

Por lo que respecta a su carácter como tecnología de la información aplicada a la gestión de la institución, el artículo 4º refiere que: *“Un modelo de gestión por resultados, evaluará el nivel de cumplimiento de los compromisos adquiridos por quienes participen en las sesiones a las que se refiere el artículo anterior”*.<sup>225</sup>

De la referencia anterior, se entiende que su parte final hace referencia a las denominadas reuniones STOP, las cuales son mesas de trabajo para la planeación y evaluación de resultados y que se realizan de manera periódica entre ciudadanos, autoridades y Carabineros, a fin de diseñar estrategias de seguridad y conocer su efectividad. Es por ello, que el propio STOP, como tecnología, incluye la parte de gestión, en donde el sistema obtiene la información, analiza los datos y arroja resultados. Con dichos elementos, la institución y sus participantes son capaces de progresar en su objetivo de prevención del delito.

En suma, como se ha podido deducir, las tecnologías de la información como STOP, han sido de utilidad para Carabineros en el sentido de proporcionarle la información adecuada para dirigir y evaluar su actividad. Asimismo, el trasladar todo esto a un marco legal, ofrece la posibilidad de tener reglas claras sobre los fines y usos de la tecnología aplicada, con el objetivo de que sea un instrumento de eficacia o de logro de objetivos; al mismo tiempo, STOP apoya en la evaluación de resultados y es pieza fundamental en el diseño, construcción y ejecución de la estrategia de seguridad.

Ante un panorama tan debatible como el que Carabineros tiene por delante, el implementar por ley tecnologías que acercan al ciudadano con sus instituciones y que fomentan su participación, aportan de manera significativa una ruta idónea para recuperar la confianza de la sociedad en sus fuerzas de seguridad pública, sobre todo, en el contexto latinoamericano, donde ha sido, históricamente, una meta constante.

Al haber analizado cómo una tecnología de la información, que ha sido reflejada en el marco legal de Carabineros, eleva la eficacia de una institución, que ha sido duramente criticada por su sociedad, es plausible concluir que la modernización y profesionalización de las instituciones en contextos similares a la realidad mexicana, son metas alcanzables si se añaden herramientas tecnológicas en la esfera jurídica.

---

<sup>225</sup> *Ibidem*, p. 9.



Para reafirmar todo lo argumentado hasta este punto, es menester atender a la Policía Nacional de Colombia y comprender cómo estas tecnologías han sido una pieza clave en el fortalecimiento institucional; además, será necesario encontrar el marco legal que les regula y su efectividad.

### 3.5 POLICÍA NACIONAL DE COLOMBIA

Dentro del contexto latinoamericano, uno de los cuerpos de seguridad pública de mayor trascendencia y transformación de los últimos años es la Policía Nacional de Colombia; como institución, su gestión se basa en los estándares internacionales más innovadores y ha seguido una ruta de modernización que ha dado como resultado una disminución significativa en los índices delictivos que tanto impactaron a la sociedad colombiana a finales del siglo pasado.

De acuerdo con la Constitución Política de Colombia, el artículo 218 establece que:

*“La Policía Nacional es un cuerpo armado permanente de naturaleza civil, a cargo de la Nación, cuyo fin primordial es el mantenimiento de las condiciones necesarias para el ejercicio de los derechos y libertades públicas, y para asegurar que los habitantes de Colombia convivan en paz”.*<sup>226</sup>

A partir de esto, se define al cuerpo de seguridad como una institución de corte civil, cuyo fin se encuentra más cercano al concepto de seguridad ciudadana, pues persigue la salvaguarda del ejercicio de los derechos y libertades públicas de sus pobladores. En consecuencia, la Policía Nacional es un ente separado de las Fuerzas Armadas y con fines centrados en la seguridad interior.

En este sentido, su misión se enuncia de la siguiente manera:

*“El fin primordial de la Policía Nacional es el mantenimiento de la convivencia como condición necesaria, para el ejercicio de los derechos y libertades públicas*

---

<sup>226</sup> Presidencia de la República, “Constitución Política de Colombia”, Colombia, 1991, p. 74.

*y para asegurar que los habitantes de Colombia convivan en paz fundamentada en el código de ética policía”.*<sup>227</sup>

Del párrafo anterior, se infiere que éste fue diseñado a partir del propio precepto constitucional que da fundamento a la Policía Nacional; por tanto, es claro que su gestión organizacional, que tiene como punto de partida el pronunciamiento de una visión, misión y objetivos se encuentra fundamentado en su propio marco normativo. Es decir que, dentro de la administración pública, los organismos se gestionan sólo a través de lo que la ley les faculta; por tanto, es plausible entender que cualquier estrategia de gestión, metodología o herramienta tecnológica, requieren de un sustento jurídico que les soporte.

De esta forma, en su visión, la Policía Nacional se propone que: *“Al 2030 seremos una organización preparada para responder ante el cambio social a nivel local y global, como resultado de transformaciones estructurales que generen cultura y conciencia de futuro responsable en la ciudadanía”.*<sup>228</sup> Con esto, se manifiesta como una institución en constante evolución y crecimiento, capaz de adaptarse a los vertiginosos cambios que la realidad social le señalan.

Para lograr esto, en su objetivo central o meta grande y audaz, como prefieren definirlo, se pronuncia que:

*“Durante los primeros cuatro años, cumpliremos con el servicio de policía a través de la unidad institucional para responder a los diversos comportamientos generacionales y regionales que impacten en la convivencia, mediante la innovación, el uso de herramientas tecnológicas y la optimización de los recursos”.*<sup>229</sup>

Del objetivo señalado, se destaca el uso de herramientas tecnológicas como una ruta hacia la innovación; dichos instrumentos, no se limitan a la parte operacional de una corporación policiaca o a herramientas de inteligencia delictiva; sino que, al expresarse de manera

---

<sup>227</sup> Policía Nacional de Colombia, *Misión, visión, mega, valores, principios y funciones*, Ministerio de Defensa Nacional, Colombia, 2020, En <https://www.policia.gov.co/mision-vision-mega-principios-valores-funciones>, Fecha de consulta: 12 de abril de 2020.

<sup>228</sup> *Ídem.*

<sup>229</sup> *Ídem.*

genérica, su implementación puede extenderse a tecnologías de la información para la gestión institucional.

Es así como se llega a la necesidad de conocer cuáles son los instrumentos tecnológicos que la Policía Nacional utiliza para elevar su eficacia; además, resulta imperante saber si dichas herramientas se encuentran reguladas dentro de un marco jurídico. En respuesta a ello, se puede acudir a la planeación y políticas institucionales de la Policía Nacional de Colombia, en donde se desprenden una serie de resoluciones legales que funcionan como norma rectora de cada uno de los aspectos esenciales del órgano público.

Para los fines que se persiguen en el presente trabajo de investigación, se han depurado los instrumentos jurídicos aplicables a la Policía Nacional de Colombia, hasta encontrar aquellos que regulan su gestión organizacional y as tecnologías que le acompañan. Para tener un panorama más específico de dicho marco legal, a continuación, se destacan y analizan aquellos aplicables a los fines antes citados.

### **3.5.1 PLAN ESTRATÉGICO INSTITUCIONAL 2019-2022**

El plan estratégico institucional, es el instrumento jurídico a través del cual el Director General de la Policía Nacional de Colombia da a conocer el marco estratégico institucional que rige a la institución de seguridad pública durante el periodo señalado. Todo lo anterior, de acuerdo con las facultades otorgadas por el Decreto 4222 del 23 de noviembre de 2006, en donde se señala expresamente:

*“Artículo 2°. Funciones del Director General de la Policía Nacional de Colombia. El Director General de la Policía Nacional de Colombia tendrá, además de las funciones que le señalen disposiciones legales especiales, las siguientes:*

[...]

*8. Expedir dentro del marco legal de su competencia, las resoluciones, manuales, reglamentos y demás actos administrativos necesarios para administrar la*

*Policía Nacional en todo el territorio nacional, pudiendo delegar de conformidad con las normas legales vigentes”.*<sup>230</sup>

Es así como se puede definir al instrumento analizado en el presente apartado, como un precepto legal con la fuerza suficiente para ser de obligatoria observación dentro de la institución pública y cuyo contenido tiene como fin la definición de preceptos de gestión estratégica, gerencial y administrativa. Es decir, se trata de una herramienta jurídica, diseñada a partir de un estudio detallado sobre las necesidades que, como organización, guarda la Policía Nacional de Colombia y cuyo fin se establece, entre otros, en la gestión de la calidad, aumento en la eficacia, eficiencia y efectividad, así como la satisfacción del cliente-ciudadano.

Todo lo anterior, se robustece, en primer término, con lo señalado en el artículo 2° del Plan Estratégico Institucional 2019-2022:

*“Artículo 2. Políticas. Las Políticas, son directrices o lineamientos generales que sirven fundamentalmente para orientar la acción Institucional y facilitar el proceso de toma de decisiones. Estas se dividen en Políticas del Marco Normativo, Políticas Institucionales y Políticas de Sistemas de Gestión”.*<sup>231</sup>

A través de esto, se observa la relevancia que las políticas tienen para la institución policial, pues son el eje rector mediante el cual direccionan su actuar. Por ende, su diseño y puesta en funcionamiento dependen ante todo del marco legal que les da soporte, pues es el medio para darles la fuerza coercitiva para su cumplimiento.

De entre las diversas políticas que el Plan Estratégico contempla, destacan aquellas sobre sistemas de gestión, las cuales, se enuncian como sigue:

*“Artículo 2. Políticas.*

[...]

---

<sup>230</sup> Uribe Vélez, Álvaro, *Decreto número 4222 de 2006*, Ministerio de Defensa Nacional, Colombia, 23 de noviembre de 2006, p. 3.

<sup>231</sup> Atehortúa Duque, Óscar, *Plan Estratégico Institucional*, Ministerio de Defensa Nacional, Colombia, 2019, p. 2.

*Políticas de Sistemas de Gestión. Las Políticas de Sistemas de Gestión son directrices por parte de la Dirección General de la Policía Nacional, en las que se expresa su compromiso de cumplir con los requisitos, legales, normativos, del cliente, entre otros, mejorando de manera continua la eficacia, eficiencia y efectividad del respectivo sistema de gestión. Así mismo, son marco de referencia para establecer y revisar los objetivos y metas de cada sistema de gestión”.*<sup>232</sup>

A partir de lo anterior, se deducen los tres objetivos centrales de la administración que son la mejora en la eficacia, eficiencia y efectividad; del mismo modo, se aprecia que las políticas de sistemas de gestión dan la estructura para el diseño de objetivos y metas que deberán ser incluidos dentro del sistema de gestión. Con ello, se avala que, para contar con un funcionamiento armónico de la gestión institucional, la Policía Nacional requiere de un pronunciamiento jurídico sobre los estándares de dirección en sus sistemas de gestión.

Tal como se analizó a detalle en el capítulo segundo del presente trabajo de investigación, la Policía Nacional de Colombia cuenta con tecnologías de la información para su gestión institucional, basadas en la arquitectura de *Balanced Scorecard* y denominado Suite Visión Empresarial. Dicho sistema, se encuentra regulado por la Resolución número 03392 del 30 de julio de 2015 y es el instrumento jurídico necesario para su implementación, ejecución y mejora.

En este sentido, tanto el Plan Estratégico Institucional 2019-2022, como los demás preceptos legales que le acompañan, son la referencia legal que ha permitido un diseño homologado, así como una gestión institucional acorde a las necesidades del Estado colombiano. Como se ha apreciado, se trata de una institución de seguridad que cuenta con los elementos transdisciplinarios necesarios para modernizarse mediante una visión gerencial de calidad y la adopción de herramientas tecnológicas adecuadas; todo ello, bajo la directriz de un marco jurídico actualizado.

Para dar congruencia a la satisfacción del ciudadano, el Plan Estratégico estipula las encuestas de satisfacción como medio para conocer el pulso de su actuación, pero no sólo

---

<sup>232</sup> *Ídem.*

esto, sino que abarca otro tipo de fuentes para evaluar su gestión que, según el Plan, son las siguientes:

*“Artículo 11. Consideración Matriz Estratégica de Indicadores 2019-2022: En referencia al Indicador de percepción de inseguridad, para su evaluación se podrá tener en cuenta las siguientes fuentes:*

- *El resultado obtenido mediante la encuesta de Convivencia y Seguridad Ciudadana realizada por el Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE).*
- *Los resultados de la encuesta contratada por Policía Nacional.*
- *La cifra publicada por una firma externa especializada”.*<sup>233</sup>

Sobre esta base, la matriz estratégica de indicadores, que representa una hoja de ruta del plan estratégico, se adapta de manera dinámica a los cambios que la propia realidad va marcando. Destaca a su vez la evaluación en tres vías, interna, por la propia institución; externa, por parte de una firma especializada; y el parámetro ciudadano obtenido mediante un instrumento estadístico científico.

Con todo lo desarrollado hasta este punto, toca ahora revisar el Manual de Gestión de la Policía Nacional a fin de evaluar su trascendencia dentro del esquema normativo tendiente a la regulación de la gestión integral y los instrumentos tecnológicos que le acompañan.

### **3.5.2 MANUAL DEL SISTEMA DE GESTIÓN INTEGRAL DE LA POLICÍA NACIONAL**

Por la Resolución número 03392 del 30 de julio de 2015, la dirección general de la Policía Nacional de Colombia expidió la regulación de su gestión integral a través del Manual del Sistema de Gestión Integral de la Policía Nacional; un instrumento el cual, dentro de sus objetivos, se encuentra el de estructural el modelo gerencial y adaptarlo a la dinámica nacional del Estado.

---

<sup>233</sup> *Ibidem*, p. 5.

En este sentido, se señala:

*“Artículo 3. Objetivo. Exponer a todos los integrantes de la institución las características generales del Sistema de Gestión Integral de la Policía Nacional, su alcance y criterios de nivel estratégico, generando unidad de criterio en la interpretación de los componentes del sistema, la interacción entre ellos, sus características de funcionamiento y el sistema en general”.*<sup>234</sup>

Destaca la homologación de criterios, como un elemento esencial de la gestión; al ser la Policía Nacional una institución general del Estado con presencia en todo el territorio colombiano es evidente que cuenta con diversos puestos y responsabilidades, así como de una cadena de mando que desemboca necesariamente en un liderazgo gerencial que, como organización, le resulta inherente a su propia estructura. Por ello, establecer el cómo dicho liderazgo ha de gestionarse, es una ruta adecuada para alcanzar una institución armónica.

Por lo que respecta a la gestión integral, el Manual la define a partir de un esquema que abarca el Sistema de Gestión Integral de la Policía Nacional, pensamiento y perfil institucional, estrategia y gestión estratégica, gestión y estructura de procesos, talento humano y gestión de la cultura y, finalmente, creación de valor. Todos estos componentes, suman la totalidad de la gestión integral, por lo que su definición, regulación y alcances son detalladamente tratados a lo largo del Manual.

En concreto, el Sistema de Gestión Integral se desarrolla a partir de tres componentes:

---

<sup>234</sup> Palomino López, Rodolfo, *Manual del Sistema de Gestión Integral de la Policía Nacional*, Ministerio de Defensa, Colombia, 30 de julio de 2015, p. 2.



**Figura 5.** Elaboración personal con información de: Palomino López, Rodolfo, “Manual del Sistema de Gestión Integral de la Policía Nacional”, Ministerio de Defensa, Colombia, 30 de julio de 2015, p. 7.

A partir de esto, quedan definidos los lineamientos de gestión para la institución y, con ello, se enmarca en un instrumento jurídico suficiente, el camino por donde la Policía Nacional puede transitar en su actuar frente a la ciudadanía. El Manual del Sistema de Gestión Integral, logra sentar las bases para la adecuada ejecución de una estrategia de seguridad, centrada en el ciudadano y con una visión de eficacia, eficiencia y efectividad; todo ello, acompañado por tecnologías de la información propias y robustecido por un marco jurídico acorde.

Con todo lo expuesto, es conveniente conocer los logros más recientes de la Policía Nacional y estimar el grado de avance que ha tenido. De esta forma, será posible comprender si todo lo expuesto hasta ahora, resulta en un verdadero impacto positivo o si, por el contrario, su adopción está lejos de ser una herramienta para elevar la eficacia de la institución.

### **3.5.3 INFORME DE GESTIÓN 2019**

A lo largo de la gestión más reciente, la Policía Nacional de Colombia ha adoptado el Plan Estratégico Institucional 2019-2022, denominado Colombia Bicentenario, seguridad con legalidad; a través de éste, se han establecido como metas la convivencia, interrupción del



crimen y reducción del delito, participación cívica, y cooperación internacional integral y dinámica.

Por lo que toca a la seguridad ciudadana, uno de los elementos claves de la estrategia de seguridad ha sido el Plan Choque, un modelo que prioriza 10 delitos que inciden directamente en la convivencia y seguridad de la población. A través de los componentes operacional, control y difusión, y participación cívica, se ha construido una seguridad basada en la cercanía con el ciudadano.

De acuerdo con el último informe anual, la estrategia de seguridad ha tenido los siguientes resultados:

1.02%	129 vidas salvadas
Reducción homicidio	
7.35%	3,480
Reducción hurto residencias	Menos hurtos
13.44%	8,812
Reducción hurto a comercio	Menos hurtos
37.82%	73
Reducción hurto entidades financieras	Menos hurtos
1.52%	107
Reducción extorsiones	Menos extorsiones
47.73%	84
Reducción secuestro	Menos secuestros

**Tabla 8.** Elaboración personal, con información de: Atehortúa Duque, Óscar, *“Informe de gestión 2019”*, Policía Nacional, Bogotá, 2020, p. 5.

A estos datos, se suman los estimados de 277 municipios sin homicidios, 12.40% menos homicidios por atraco y una reducción de homicidios por riña de 16.08%. En contraste, el hurto a personas, de vehículo y motocicletas, tuvieron un incremento del 16.07%, 2.33% y 3.92%, respectivamente.<sup>235</sup>

En cuanto al seguimiento y medición del Plan Estratégico, el reporte señala lo siguiente:

*“Se realiza a través de la metodología Balanced Scorecard (BSC) o Cuadro de Mando Integral. En el año 2019, el seguimiento al nuevo Plan Estratégico Institucional 2019-2022 “Colombia Bicentenario, seguridad con legalidad”, se obtuvo por medio de la efectividad de los planes de acción planteados y de la matriz estratégica de indicadores”.*<sup>236</sup>

En este sentido, los planes de acción reportaron un 100% de cumplimiento; por su parte, el cumplimiento en la evaluación cuantitativa de los indicadores estratégicos del cuarto trimestre de 2019 se estimó en 97.89%.<sup>237</sup>

Por otro lado, en su visión a largo plazo, el proceso de modernización y transformación institucional tiene hasta ahora un porcentaje de avance del 75.75% respecto de las 15 líneas de acción hacia el 2030. Esto implica que en 2019 se sumaron 260 acciones estratégicas, dentro de su marco de acción.<sup>238</sup>

A través de este reporte de resultados, es posible observar la relevancia que tiene el diseño de una estrategia integral de seguridad para la evaluación de los avances de la institución policial, así como de sus áreas de oportunidad. Además, se obtienen los datos suficientes para tener la certeza de cómo adaptar la estrategia y sus planes de acción a los cambios sociales; a esto se suma, la posibilidad de contar con metas a largo plazo que son verificables desde una etapa oportuna a fin de saber el grado de avance que van guardando.

---

<sup>235</sup> Atehortúa Duque, Óscar, *Informe de gestión 2019*, Policía Nacional, Bogotá, 2020, p. 5.

<sup>236</sup> *Ibidem*, p. 21.

<sup>237</sup> *Ídem*.

<sup>238</sup> *Ibidem*, p. 25.

Si lo anterior se realiza a través del uso de tecnologías de la información, el proceso administrativo se vuelve confiable y se fortalece su ejecución. Por tanto, es claro que, entre otros aspectos, un elemento clave para el avance en la transformación y modernización de la Policía Nacional, ha sido la adopción de recursos útiles para el logro de sus objetivos, como lo son las herramientas tecnológicas de gestión integral.

En síntesis, a lo largo de este capítulo se ha podido establecer la utilidad que las tecnologías de la información han tenido en el aumento de la eficacia de instituciones de seguridad pública de vanguardia en el contexto internacional. Asimismo, se pudo establecer la necesidad de establecerlas dentro de un marco normativo, como una condición para obtener un impacto positivo.

Con todo lo expuesto, es momento de revisar el entorno institucional, social, político y jurídico que pueden dar como resultado una adopción de tecnologías de la información que eleven la eficacia en las instituciones de seguridad pública en México. De este modo, será menester comprender las singularidades del contexto interno que incidirán de manera directa en el diseño de un marco jurídico que acompañe al plan estratégico integral y que permita elevar la eficacia de dichas instituciones, siempre en beneficio de la ciudadanía.

## **CAPÍTULO CUARTO**

# **INNOVACIÓN EN LA GESTIÓN ORGANIZACIONAL DE LA SEGURIDAD PÚBLICA EN MÉXICO**

#### 4.1 GOBERNANZA, GOBERNABILIDAD Y SEGURIDAD PÚBLICA

En la política moderna, los cuestionamientos sobre la legitimidad de los gobiernos en los Estados democráticos, ha quedado rebasada a partir del triunfo de las constantes luchas ideológicas por establecer una forma de Estado cuya base central es la división de poderes, la participación ciudadana, el voto libre y secreto, entre otros aspectos. De esta forma, más allá de la problemática sobre el absolutismo, las dictaduras o el totalitarismo, el centro del debate hoy no se encuentra en cómo un grupo llega al poder sino en cómo gobierna desde dicho poder.

Tal como Aguilar sostiene: *“El problema no es ya el gobierno, en el sentido de gobernante, sino el gobierno, en el sentido de la acción de gobernar, gobernación, gobernanza: en el gobernar más que en el gobierno”*.<sup>239</sup> Es decir, bajo el fundamento de que el gobierno es legítimo porque cuenta con los mecanismos democráticos para acceder al poder, el centro de atención se enfoca ahora en demostrar su capacidad de gobernar.

Por tanto, la dualidad entre ciudadanos y administración pública se ha vuelto cada vez más ineludible; el gobierno está por y para el gobernado, su actividad, así como los fines últimos del Estado, se encuentran circunscritos al deber fundamental de ser un garante en la salvaguarda de los derechos fundamentales. En consecuencia, el Estado se convierte en un ente cuestionable frente al ciudadano de su labor, capacidad, eficacia, eficiencia y efectividad; dicha cuestión, es la esencia de los Estados modernos.

Ante este panorama:

*“El gobierno democrático está destinado a no ser gobierno o ser mal gobierno o un imposible rector social si es internamente deficiente (fallas, defectos y vicios en sus decisiones y actuación) y/o ineficiente (desaprovecha o mal usa las capacidades y recursos que posee) o si es insuficiente para hacer frente a la magnitud de la tarea directiva actual”*.<sup>240</sup>

---

<sup>239</sup> Aguilar, Luis, “El aporte de la Política Pública y de la Nueva Gestión Pública a la gobernanza”, *Reforma y democracia*, Caracas, Núm. 39, octubre 2007, p. 9.

<sup>240</sup> Aguilar Villanueva, Luis, *Democracia, gobernabilidad y gobernanza*, Instituto Nacional Electoral, México, 2016, p. 20.

Bajo esta directriz, es como surge la necesidad de que el Estado moderno se encuentre en constante evolución hasta lograr la capacidad de adaptarse y transformarse de acuerdo con las necesidades propias de su ciudadanía y que vienen marcadas por la realidad imperante. La constante de una gobernabilidad democrática radica en tener una estructura pública capaz de dar los resultados esperados por los gobernados y en cuya participación, se busque construir una relación de gobierno-ciudadano, basada en el servicio a favor del individuo.

A partir de esto, el gobierno se encuentra obligado a contar con mecanismos de control, internos y externos, capaces de evaluar objetivamente su gestión sobre la base de los resultados obtenidos. Por ende, la transparencia, confiabilidad y eficacia, son sólo algunos de los aspectos imperantes que deben guiar a los organismos del sector público; siendo además necesario, el contar con marco normativo efectivo, capaz de sancionar las conductas contrarias a derecho, de las que sean parte los servidores públicos.

En este sentido, los ciudadanos adquieren una relevancia significativa al constituirse como un contrapeso ideal del propio Estado. La participación de la sociedad en la esfera pública constituye una herramienta de empoderamiento y democratizadora. Desde este fundamento, la gobernabilidad puede ser dirigida hacia un rumbo que trabaje en beneficio de la colectividad y se redirija a un enfoque centrado en la satisfacción del individuo.

Por tanto:

*“Dos han sido las líneas de respuesta a la cuestión de la capacidad y eficacia directiva de los gobiernos democráticos: la Gobernabilidad y la Gobernanza. Ambas tienen como objeto de conocimiento el proceso de gobernar, ambas se interesan en identificar las situaciones que dificultan o impiden la acción directiva del gobierno democrático y, con base en el conocimiento, proponen medidas para mejorar su efectividad y calidad institucional”.*<sup>241</sup>

Sobre el primero de los puntos, la gobernabilidad es un concepto relacionado con la manera en que el poder público dirige sus acciones a través de sus instituciones con el fin de alcanzar los objetivos para los cuales ha sido constituido; de esta forma, se vuelve crucial la aprobación de la ciudadanía sobre la gestión del gobierno en turno. Vinculado a esto: “El

---

<sup>241</sup> *Ibidem*, p. 29.

*modo de gobernar es fundamental para la comprensión de la gobernabilidad porque alude a resultados específico que se relacionan con la eficacia de las instituciones*".<sup>242</sup> Por ende, se trata de una visión que enlaza la legitimidad de un gobierno a través de su eficacia; entre mayor sea su grado de aprobación y obtención de resultados, será más creciente su aprobación frente al ciudadano.

Frente a esta realidad, es claro que el camino para el éxito en la gestión pública no tiene una única ruta, sino que, por el contrario, es una construcción transdisciplinaria de una serie de estrategias armonizadas que resuelven a fondo las problemáticas de interés público. De esta forma, el sector público tiene un incesante llamado a la resiliencia, transformación e innovación, como piedras angulares de su eficacia. El modo de gobernar no es una cuestión que se resuelva en una perspectiva rígida e inamovible; por el contrario, los acelerados cambios del presente requieren de criterios integrales.

Es así como es posible sostener que: *"De la consistencia de la gobernabilidad depende la certidumbre en la sociedad, la confianza en las autoridades y la adhesión de los ciudadanos con el orden jurídico y político"*.<sup>243</sup> En este orden de ideas, la tarea principal de los gobiernos democráticos es la de fortalecer su gestión a través de una manera de gobernar enfocada a resultados y cuyo punto medular sea la satisfacción del ciudadano. De esta forma, la gobernabilidad es una tarea democratizadora impostergable del Estado actual.

Por otro lado, Brower sostiene que:

*"La teoría sociopolítica ha evolucionado en el último tiempo desde el tema/concepto gobernabilidad, entendida de manera amplia como aquella capacidad de los sistemas políticos para hacerse cargo de las múltiples demandas sociales, hacia una teorización y por tanto una producción conceptual sobre la noción de gobernanza, referida específicamente a los procedimientos que posibilitan la interacción horizontal entre el ámbito público, el privado y los*

---

<sup>242</sup> Uvalle, Ricardo, *Sociedad abierta, gobernabilidad y gestión pública*", en Lerner, Bertha *et al.* (coords.), *Gobernabilidad y gobernanza en los albores del siglo XXI y reflexiones sobre el México contemporáneo*, UNAM, México, 2012, p. 35.

<sup>243</sup> *Ibidem*, p. 36.

*actores sociales, en el contexto más amplio de una institucionalidad que permita avanzar sobre grandes acuerdos sociales”*.<sup>244</sup>

Sobre esta base, se puede inferir que el tema de gobernanza se encuentra relacionado con la integración de las diferentes esferas que componen la totalidad del Estado, no como un ente meramente político, sino como la convergencia de los sectores público, privado y social. Para que dicha interacción tenga lugar, es necesario dar paso a un modelo de ejercicio del poder, donde el propio gobierno reconvierta la visión estatista-centralizadora y dé paso a una estructura que procure la igualdad de condiciones en el sentido de la forma de hacer gobierno.

Los modelos de gobernanza horizontal abandonan la estructura de jerarquía central para ajustarse sobre una plataforma donde la pluralidad tenga lugar; esto, tiene como resultado una dinámica sinérgica en donde se construye una manera de hacer gobierno de forma heterogénea, con múltiples opciones para el abordaje de los problemas de la vida pública y con una participación constante de todos los sectores. En ello se sostiene el carácter democratizador, en tener los mecanismos adecuados para gobernar desde la diversidad de pensamiento e integrando a todas las voces necesarias.

Se define así un nuevo concepto que deja de lado el mando autoritario de un gobierno impositivo, para abrirse hacia un modelo a través del cual, ante la necesidad de establecer una relación horizontal de convivencia bajo un estado de derecho democrático e integrador; el gobierno cede su protagonismo para trascender hacia una gobernanza participativa. Tal como Aguilar lo advierte: “[...] *la dirección de la sociedad ya no puede lograrse mediante mando y control gubernamental con una sociedad dependiente*”.<sup>245</sup> Asimismo, el citado autor concluye que: “*Es un concepto de síntesis y sinergia*”.<sup>246</sup>

Es importante enfatizar que lo abordado hasta este punto no pretende hacer una apología del autogobierno, la anarquía o la desaparición del Estado mismo; sino que, a partir de los fenómenos de la globalización, abordados a lo largo de este trabajo de investigación y, en especial, en la parte introductoria del primer capítulo; se reconoce que el Estado y sus

---

<sup>244</sup> Brower Beltramin, Jorge, “En torno al sentido de gobernabilidad y gobernanza: delimitación y alcances”, *Daimon*, Santiago de Chile, Núm. 67, 2016, p. 153.

<sup>245</sup> *Op. cit.*, Aguilar, p. 21.

<sup>246</sup> *Ídem.*



instituciones han cedido cierto protagonismo y preponderancia ante la aparición de nuevos actores que derivan a su vez, en nuevos modelos de gestión pública.

Por ello, es viable considerar que existe una concordancia directamente proporcional entre la horizontalidad del gobierno y el aumento en la eficacia de su gestión pública; de hecho, la descentralización del poder es un paso consecuente en la búsqueda de una gobernanza democrática; ante lo cual, la esfera del Estado evoluciona a una función verdaderamente administrativa de los recursos de la colectividad en un modelo participativo e integrador. De esta forma, el servidor público encuentra un verdadero contrapeso en su función, al tener mecanismos de control y sanción.

Por su alto impacto, el tema de seguridad pública guarda una conexión muy estrecha con la gobernabilidad democrática; de hecho, al ser una de las demandas prioritarias de la ciudadanía, sobre todo en países como el bloque latinoamericano y, puntualmente México, la efectividad del gobierno para enfrentar los temas ligados a la violencia y el crimen, es la exigencia que se presenta con mayor contundencia. Un gobierno eficaz hoy, es aquel que es capaz de devolver el orden público y la pacificación de su población.

El fracaso del Estado frente a su misión de proveer seguridad a su población deriva en una crisis tanto de legitimidad como de ineficacia; en consecuencia, se configuran las condiciones necesarias para dar paso a la ingobernabilidad. Una población vulnerable a la criminalidad es tendiente a la ruptura del pacto social que le une con el Estado; si éste no provee de las garantías mínimas de un gobierno efectivo, se hace propenso a ser sustituido, ya sea por otra fuerza política o incluso, por nuevos actores que asuman las tareas pendientes.

Tal como lo apunta Valdez:

*“Desde el punto de vista de políticas públicas, la ingobernabilidad es conceptualizada como producto de una crisis conjunta de gestión administrativa del sistema y de apoyo político de los ciudadanos a las autoridades. Desde esta perspectiva, el término ingobernabilidad implica, de cierta manera, un*

*descrédito y. deslegitimización de la autoridad y pérdida de confianza en su liderazgo”.*<sup>247</sup>

No obstante, es necesario enfatizar que:

*“[...] entre seguridad pública y gobernabilidad existe una estrecha relación; sin embargo, contrario a lo que sucede comúnmente, no puede decirse que esta dependa de aquella, pues actualmente la idea de gobernabilidad está asociada no sólo a la actuación del Estado, sino también a una serie de factores que incluyen la intervención de la sociedad civil y el sector privado”.*<sup>248</sup>

El ciudadano no puede ser un simple espectador o receptor de los servicios públicos que el Estado le proporciona, aún más cuando se trata del tema de seguridad pública; sino que debe convertirse en un copartícipe de la búsqueda de soluciones y una pieza fundamental en la ejecución de la estrategia de seguridad; asimismo, es el observador idóneo de la gestión del Estado y el único con la capacidad de determinar si los resultados son los esperados o, si por el contrario, es necesario hacer un ajuste en las políticas implementadas.

Ahora bien, esto no se logra con un desmedido cúmulo de voces desordenadas, por lo cual, es imperante que el Estado cuente con los mecanismos y herramientas propicias para fomentar la participación ciudadana. Tal como se ha advertido en diversos apartados de esta investigación, los instrumentos tecnológicos son un acercamiento que ofrece una solución robusta a dicha problemática, pues proporcionan la plataforma para conjuntar datos y tratar información masiva; al mismo tiempo, constituyen un terreno fértil de libre expresión y comunicación inmediata.

Ante este panorama, se vuelve creciente la necesidad de conocer cuáles son las condiciones necesarias a partir de las cuales las tecnologías de la información pueden incidir como una herramienta de gestión pública y, desde la perspectiva de la seguridad pública en México, cómo puede adaptarse el marco normativo interno para robustecer la adopción de tecnologías

---

<sup>247</sup> Valdez Zepeda, Andrés, “Seguridad pública y gobernabilidad: Teorías, relaciones y aproximaciones”, *Estudios políticos*, México, Núm. 24, sexta época, mayo-agosto 2000, p. 288.

<sup>248</sup> Garay Maldonado, David, *Seguridad pública y gobernabilidad*, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, México, 2015, p. 316.

que trasciendan más allá de una agenda política o periodo de gobierno, hasta convertirse en una práctica indispensable en los postreros tiempos.

De esta forma, a continuación, se abordarán los temas sobre el modelo policial nacional, a fin de estar en condiciones de hacer un análisis puntual sobre los aspectos más relevantes de las instituciones de seguridad pública de México.

## 4.2 ESTRATEGIA DIGITAL NACIONAL

Como parte de los esfuerzos por transformar a México y llevarlo a un nivel de competitividad acorde con la creciente innovación en las administraciones públicas a nivel internacional y la manera de hacer gobierno en los países vanguardistas, tiene lugar una serie de acciones y reformas que derivaron en un instrumento integral conocido como Estrategia Digital Nacional (EDN).

Dicha hoja de ruta tuvo lugar por primera vez durante la administración del presidente Peña Nieto y sería la base de la evolución del gobierno digital en el país, durante el periodo 2012 a 2018. A partir de esto, se establecieron cinco objetivos: *“transformar al gobierno mediante el uso e incorporación de tecnología; incentivar la economía digital; utilizar la tecnología para mejorar el método de enseñanza-aprendizaje; lograr la cobertura y acceso a servicios de salud con el uso de medios digitales; e, incentivar la innovación cívica y participación ciudadana”*.<sup>249</sup>

De esto objetivos, es claramente visible el énfasis por traer la innovación tecnológica a la totalidad del gobierno federal y, asimismo, se acentúa la necesidad de desarrollar aspectos trascendentales en la sociedad actual, como lo son la economía digital, la educación y los servicios de salud; de hecho, estos tres puntos son ejes rectores del mundo moderno y globalizado, pues han demostrado efectos disruptivos e irreversibles, tal como se aprecia en los mercados internacionales, la educación a distancia, la telemedicina, entre otros.

---

<sup>249</sup> Oficina de la Presidencia de la República-CEDN, *Estrategia digital nacional: Transformamos a México*, México Digital, México, 2018, p. 5.

Por cuanto a la ciudadanía digital o bien, la manera en que el ciudadano puede acceder a los servicios de su gobierno mediante el uso de herramientas digitales, a lo largo de la implementación de la EDN se fortalecieron servicios como la obtención del acta de nacimiento en línea, la tramitación de la cédula profesional en línea, la creación de la e.firma como elemento identificador con diversos usos en medios digitales, entre otros.

Asimismo, el gobierno federal agrupó los diversos sitios web de la administración pública bajo un dominio gob.mx, con el fin de simplificar el acceso y ordenar desde dicha plataforma el resto de sus portales web públicos. A la par de esto, se pusieron en funcionamiento diferentes aplicaciones móviles, de entre los que destacan la App 911, CFE-Contigo e IMSS digital.

Otro de los aspectos relevantes que tuvo lugar con la EDN, fue la política de datos abiertos; a partir de esto, toda la información de carácter público generada por el gobierno se convirtió en un bien público, con lo cual, puede ser reutilizado por cualquier persona para los fines lícitos que se desee.<sup>250</sup> A través del sitio datos.gob.mx, el usuario puede tener acceso a 40,727 datos de 280 instituciones públicas en los sectores de cultura y turismo, desarrollo, economía, educación, energía y medio ambiente, finanzas y contrataciones, geoespacial, gobiernos locales, infraestructura, salud y, finalmente, seguridad y justicia.

Bajo esta directriz, los datos abiertos pueden utilizarse como un mecanismo anticorrupción; para ello, se pone a disposición de la ciudadanía, académicos, periodistas y personas interesadas, toda la información obtenida por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y la Secretaría de la Función Pública, en materia de compras gubernamentales, contrataciones, inversiones, etc., a fin de prevenir y sancionar actos de corrupción.

Más allá de esto, el sistema de datos abiertos tuvo tenido otro tipo de aplicaciones como lo es Resiliencia Mx, un sistema mediante el cual, bajo la información obtenida a través de la política de datos abiertos, es posible coordinar las acciones de los diferentes órdenes de gobierno para dar atención rápida y oportuna ante emergencias y desastres naturales; asimismo, se prevén posibles escenarios de riesgo, con el fin de tomar acciones preventivas.

---

<sup>250</sup> *Ibidem*, p. 166.

Además de lo anterior, otro de los elementos centrales en la estrategia de transformación gubernamental e innovación es el tema de la inteligencia artificial, la cual es una de las tecnologías de la información más recientes y que pertenece a la denominada cuarta ola tecnológica o industria 4.0. A través de los desarrollos aplicados en el sector empresarial, las administraciones públicas alrededor del mundo han incursionado en el uso de inteligencia artificial para ser más efectivas.

En la EDN se menciona al respecto que:

*“Los avances globales en materia de Inteligencia Artificial (IA) representan oportunidades importantes para la generación de crecimiento económico, eficiencia en el gobierno y creación de valor social. La Estrategia de Inteligencia Artificial es la iniciativa que busca insertar a México dentro de los países líderes en el desarrollo, adopción y uso de IA dentro del gobierno y en todos los sectores de la sociedad”*.<sup>251</sup>

Como puede observarse, los usos de la inteligencia artificial dentro del sector público, se ha convertido en una de las prioridades de las potencias económicas mundiales, pero no sólo esto, sino que es evidente que su uso garantiza un aumento en la eficacia del gobierno y, a su vez, hace posible una interacción entre las instituciones públicas y ciudadanos más cercana.

Sobre las tecnologías 4.0, Klaus Schwab reconoce una acelerada fusión entre mecanismos físicos, digitales y biológicos, tendientes a potenciar el desarrollo de espacios virtuales a través de herramientas como el *Big Data*, *machine learning* o la propia inteligencia artificial. De manera textual, señala que: *“Cada vez más, los gobiernos se verán como centros de servicio público que son evaluados por sus capacidades para ofrecer el servicio extendido de una forma más eficiente e individualizada”*.<sup>252</sup>

Por tanto, una estrategia de gobierno inteligente y eficaz deberá contemplar necesariamente los elementos tecnológicos contenidos en la cuarta revolución industrial como un mecanismo a través del cual será posible no sólo aumentar la efectividad de su gestión, sino conocer el

---

<sup>251</sup> *Ibidem*, p. 192.

<sup>252</sup> Schwab, Klaus, *La cuarta revolución industrial*, Debate, México, 2017, p. 93.

sentir de la ciudadanía sobre sus gobernantes y, por medio de esto, saber cómo adaptar las actividades gubernamentales en favor de la comunidad.

Resulta evidente que lo antes argumentado no es ajeno al tema de la seguridad pública, pues, tal como se ha sostenido a lo largo de la presente investigación, este resulta ser uno de los tópicos prioritarios para la ciudadanía y, por ende, para cualquier plataforma de gobierno. Modernizar a las instituciones de seguridad pública y acercarlas al ciudadano es una tarea impostergable y el uso de tecnologías digitales que favorezcan la actividad policial es la ruta de cambio indicada.

La EDN concluye reconociendo que: *“La digitalización de los países permite a los gobiernos innovar en la forma de construir políticas públicas, optimizar el uso de recursos públicos y mejorar la toma de decisiones. En su conjunto, estos beneficios están ligados al crecimiento económico, mejores condiciones de vida y oportunidades”*.<sup>253</sup> En sintonía con esto, puede añadirse que la innovación en un gobierno mediante las tecnologías más recientes, es la puerta de entrada hacia una sociedad más competitiva pero, además, hacia una forma de hacer gobierno más democrática, pues de manera directa, las herramientas digitales son mecanismos que empoderan al ciudadano al darle ofrecer una plataforma de transparencia institucional y de evaluación de la gestión pública.

En este orden de ideas, con fecha de corte al 2019, se estima que en el país hay 80.6 millones de usuarios de internet, lo que representa el 76.6% de la población nacional.<sup>254</sup> Por su parte, México ocupa el lugar número 61 a nivel mundial en el índice de gobierno electrónico, lo que lo posiciona como líder en la región central de América y el Caribe, pero por debajo de países latinoamericanos como Argentina, Chile y Costa Rica.<sup>255</sup>

Estos datos, evidencian una clara tendencia hacia el uso de tecnologías digitales y la transición hacia el gobierno electrónico; sin embargo, también reflejan una tarea muy ardua por lograr que los servicios prestados sean de calidad y, sobre todo, no existe hasta el

---

<sup>253</sup> *Op. cit.*, Oficina de la Presidencia de la República-CEDN, p. 345.

<sup>254</sup> Instituto Nacional de Estadística y Geografía, *Comunicado de prensa número 103/20*, INEGI, México, 17 de febrero de 2020, p.1.

<sup>255</sup> Department of Economic and Social Affairs, *UN E-Government Knowledgebase*, United Nations, New York, 2020. En <https://publicadministration.un.org/egovkb/en-us/Data-Center>, Fecha de consulta: 30 de julio de 2020.

momento una clara ruta de transformación de las instituciones de seguridad pública bajo una gestión auxiliada de la digitalización.

La resistencia de las instituciones policiales hacia la adopción de tecnologías digitales en México es clara. Algunos de los factores que generan esta situación tienen que ver con el desconocimiento, la falta de preparación, equipo, presupuesto, corrupción y, sobre todo, el constante cambio de políticas públicas, las cuales, parecieran atender más bien a la agenda del gobierno en turno que a la continuidad en aquellos puntos donde se ha demostrado un cierto avance.

Esto último tiene relación con lo demostrado hasta ahora por la actual administración pública encabezada por el presidente López Obrador en el tema específico de la Estrategia Digital Nacional o cualquier otra política alterna. En este sentido, el Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024, no se posicionó al respecto ni presentó una ruta a seguir en cuanto a la continuidad del PND o la ruta a seguir.

Sobre este punto, al ser cuestionado a principios de 2019 por los medios de comunicación a través del portal de transparencia del gobierno federal, el entonces coordinador de la Estrategia Digital Nacional, Raymundo Artís Espriú mencionó: *“La estrategia o conjunto de acciones de política pública de la administración 2019-2024 será generada a partir del Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024, por lo que al momento no contamos con la documentación que el solicitante requiere”*.<sup>256</sup> Como ya se mencionó con antelación, en el Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024 no sólo se omitió establecer una política digital, sino que hasta la fecha no se ha presentado de manera formal un instrumento rector.

Lo más cercano a un plan o estrategia sobre temas digitales o, mejor dicho, el único posicionamiento del ejecutivo federal sobre la EDN fue lo dicho por el propio presidente Andrés Manuel en conferencia de prensa y cuyo extracto se encuentra disponible en su sitio web personal [lopezobrador.org.mx](http://lopezobrador.org.mx) con fecha del 31 de enero de 2020, de donde se puede destacar lo siguiente:

---

<sup>256</sup> Martínez, Carla, *Carece la 4T de una estrategia digital nacional*, El Universal, México, 14 de octubre de 2019. En <https://www.eluniversal.com.mx/cartera/carece-la-4t-de-una-estrategia-digital-nacional>, Fecha de consulta 31 de julio de 2020.

*“Al encabezar la presentación del diagnóstico sobre las Tecnologías de la Información y Comunicación del gobierno federal, el presidente Andrés Manuel López Obrador afirmó que ya se trabaja en ordenar y limpiar de corrupción todo lo relacionado con los sistemas de cómputo de la Administración Pública Federal.*

*‘Era un deporte nacional comprar sistemas de cómputo. Involucraban a funcionarios, amigos, había una gran corrupción en todo eso, entonces se puso orden y ya estamos trabajando de otra manera’, aseveró.*

[...]

*Informó que los ejes de acción de la Coordinación de Estrategia Digital Nacional se concentran en acabar con la corrupción y transparentar el uso de los recursos públicos; reducir el aparato burocrático y trabajar con eficiencia económica y técnica”.*<sup>257</sup>

Es notorio el énfasis sobre el tema del combate a la corrupción, ya que esto armoniza con el resto de su discurso y plataforma de gobierno. En este sentido, se ha observado una tendencia a terminar con contratos de productos y servicios que era provistos por diversas empresas particulares al gobierno federal y que se presumía como un acto de dudosa legitimidad y no sólo en lo concerniente al campo tecnológico, como puede apreciarse por lo dicho por el propio titular del ejecutivo, sino que esta tendencia se ha extendido a diversos sectores como el energético y la salud.

Más allá de todo esto, al carecer de un instrumento que guíe el desarrollo y aplicación de nuevas tecnologías digitales en la esfera federal, no sólo se estanca el crecimiento en la transición hacia el gobierno electrónico, sino que los logros alcanzados por administraciones anteriores se van diluyendo.

La parte central de este razonamiento lleva a concluir que para que una estrategia de adopción de tecnologías digitales en el sector público tenga trascendencia, es necesario alegarlo del

---

<sup>257</sup> López Obrador, Andrés Manuel, *Presentan objetivos y diagnóstico de la Coordinación de Estrategia Digital Nacional; limpian corrupción en la dependencia*, AMLO, México, 31 de enero de 2020. En <https://lopezobrador.org.mx/2020/01/31/presentan-objetivos-y-diagnostico-de-la-coordinacion-de-estrategia-digital-nacional-limpian-corrupcion-en-dependencia/>, Fecha de consulta: 31 de julio de 2020.



elemento político, por complejo que resulte tal proceso; pues en un sistema de gobierno con diversos actores en constante cambio en el poder, es imperante proteger las acciones que tienen que ver con el beneficio de la ciudadanía, para que su implementación sea transexenal, en el caso del orden federal. Es decir, temas estratégicos como la digitalización y, haciendo énfasis en la presente investigación, la digitalización de la seguridad pública debe estar en condiciones de sobrevivir ante cualquier cambio de fuerza política en turno.

Esto no quiere decir que el tema de austeridad o combate a la corrupción, propuestos por el presidente López Obrador, sean de impacto negativo para una estrategia digital; todo lo contrario, cualquier estrategia debe transformarse y evolucionar, pero tomando en cuenta los aciertos obtenidos en el pasado y mejorando las áreas de oportunidad.

En cuanto a la seguridad pública, llama la atención que ni la EDN del presidente Peña ni lo dicho por el actual ejecutivo federal, han logrado puntualizar de manera firme el vínculo entre gobierno electrónico, digitalización y seguridad. Con ello, se nota un evidente vacío y falta de atención a uno de los temas estructurales de la administración pública.

La ciudadanía debe contar con las mejores herramientas que lo posicionen como un actor más en la construcción de las diversas estrategias de seguridad pública. De esta forma, no sólo se democratiza la función pública, sino que además se promueve la confianza de la ciudadanía hacia sus instituciones de seguridad pública.

Si se comprende a cabalidad que las instituciones policiales, entre más cercanas sean a su población, mayor debe ser el grado de confianza que transmitan, se podrá afirmar sin lugar a duda que la digitalización es un proceso impostergable que debe aplicarse no sólo a la esfera federal, sino sobre todo a la esfera local.

Al vincular esto con la despolitización de la estrategia de seguridad, resulta evidente que deberá ponerse el pensamiento en el corto, mediano y largo plazo, a fin de contar con una estrategia que evolucione según las necesidades del presente, pero que sepa retomar los logros obtenidos y tomarlos como punto de partida.

Ante esto, la ley es un instrumento idóneo al momento de dar trascendencia a una estrategia o institución; esta es la razón por la que, propuestas como la Guardia Nacional del presidente Obrador, son antes que todo, una acción que tiene como punto de partida la reforma

constitucional y el consecuente marco jurídico que deriva de ésta. En este sentido, las condiciones necesarias para que una propuesta de digitalización de las policías sea efectiva, deberá pensarse desde el marco jurídico que le dé soporte, a fin de que trascienda con el tiempo y tenga continuidad.

De esta forma, es posible hacer un análisis sobre cuáles son las tecnologías digitales más efectivas que pueden aplicarse a la seguridad pública en México, en concordancia con aquellas que ya han sido puestas en marcha y evaluar su viabilidad. Por ello, a continuación, se presenta una descripción de dicha temática, haciendo un énfasis sobre los instrumentos tecnológicos más innovadores.

### **4.3 TECNOLOGÍAS WEB EN LA SEGURIDAD PÚBLICA**

Como ha quedado demostrado a lo largo de la presente investigación, las tecnologías digitales, además de poseer un carácter evolutivo y transformador de la vida cotidiana, son instrumentos potenciadores de cualquier actividad donde se les aplique. De esta forma, ya sea en la iniciativa privada o en el sector público, la gestión de las actividades tiende a mejorar o bien, a tener una mayor eficacia en la medida que se adoptan prácticas tendientes a la digitalización.

En este orden de ideas, el ejemplo más sobresaliente y que de hecho ha marcado el rumbo de la historia moderna, es la llegada del internet, un mecanismo a través del cual, tanto las comunicaciones como la información misma, han sido disruptivamente transformados. La web, como también se le denomina a esta tecnología digital que conecta a cualquier computadora a la red mundial, ha tenido un constante crecimiento desde su aparición en el siglo pasado.

En consecuencia, la sociedad, al evidenciar los beneficios de las tecnologías derivadas de la primera web, rápidamente adaptó el uso de dicha herramienta en diversos escenarios; es así como el internet tomó una presencia global irreversible y, al mismo tiempo, se hizo un instrumento indispensable e insustituible del mundo actual.

Sin embargo, debido al carácter innovador de las tecnologías digitales, la web evolucionó hacia su versión web 2.0. Para comprender dicho concepto, se puede sintetizar la idea de la

primera generación de tecnologías web, como aquellas donde el usuario interactuaba con el contenido de la información recibida y tenía una función de espectador y consumidor de contenido. Por el contrario, dentro de la web 2.0, el usuario trasciende esta esfera para convertirse en creador de contenido y es capaz de construir de manera natural el contenido de la web a través de su interacción con ella y la generación de datos que, posteriormente, son transformados en información útil.

Debido a esto, los dispositivos para acceder a la internet también experimentaron cambios drásticos. La computadora personal, que fue el medio de acceso primordial en la web 1.0, fue sustituida a lo largo de los últimos años hasta dar paso a la era post PC, en la cual, los teléfonos inteligentes, tabletas, consolas de videojuegos, televisores, entre muchos otros dispositivos, tienen la capacidad de conectarse a la red mundial y diversificar las experiencias del usuario.

Aunado a esto, el desarrollo del *Big Data*, inteligencia artificial, *machine learning*, internet de las cosas y las Redes Sociales Digitales (RDS), abrieron la puerta de la cuarta revolución industrial, una ola tecnológica donde la digitalización se encuentra cada vez más presente en todos los escenarios de la vida humana.

En todo caso, la web 2.0 tiene una relevancia significativa en el desarrollo actual. Por lo que respecta a su dimensión social, la idea de una red de usuarios ha derivado en un nuevo concepto a través del cual, lo que se observa hoy es la construcción de una comunidad virtual, una aldea digital donde no importa el idioma, distancia o fronteras, cualquier persona con acceso a estas tecnologías, es capaz de interactuar con dicho fenómeno.

De manera puntual, el sector empresarial es uno de los protagonistas de la era digital que mejor ha sabido aprovechar todo el potencial de la web 2.0, ya sea a través de la recolección y transferencia de datos de los usuarios, hasta el perfilamiento de éstos para la provisión de experiencias de navegación personalizadas. Es claro como el manejo de la información creada por los usuarios de las tecnologías digitales, son transformados en un activo valioso con fines comerciales.

Sin embargo, la utilidad de la web 2.0 no está reducida a la capacidad de influir en las personas para promover bienes o servicios particulares. De hecho, el impacto transformador

de estas tecnologías dentro de la esfera pública es todavía más significativo. En este sentido, hoy se tienen dos nuevas concepciones alrededor de esto, el gobierno electrónico y la sociedad 2.0.

Dicho binomio está vinculado con la forma de gobernar y la digitalización de los servicios públicos; no obstante: “*La naturaleza del régimen de gobierno electrónico determina cómo los gobiernos se acercan a la web 2.0*”.<sup>258</sup> Dicha diferencia en la aplicación de tecnologías web 2.0 en el sector público tiene que ver en primer lugar con la democratización misma del propio gobierno. Al ser las tecnologías digitales, herramientas que empoderan a los usuarios y, en este caso, al ciudadano, es claro que un gobierno entre más absolutista es, menos tendencia tendrá a la digitalización.

Otro de los factores que entorpecen el proceso transformador de las tecnologías mencionadas, tiene que ver con la propia ignorancia; esto obliga a los gobiernos no sólo a mantenerse al día en cuanto a los cambios más innovadores que pueden alentar un mejor servicio público, sino que demanda que los gobiernos democráticos tengan un constante interés en el desarrollo de investigación científica para la construcción y mejora de las tecnologías más recientes; un gobierno eficaz es aquel que es capaz de innovar en el campo tecnológico.

Un elemento más a considerar es el factor humano; esto tiene que ver con aquellos procesos fallidos de implementación tecnológica que han tenido lugar en el pasado y que fueron presentados como una respuesta definitiva a determinada problemática de la vida pública y, que, en síntesis, derivó en un fracaso y gasto infructuoso. La explicación ante esto es compleja y singular, en muchos casos; sin embargo, es indispensable comprender que la tecnología, por muy avanzada que sea, siempre requerirá de la intervención humana; por tanto, la persona detrás de la tecnología debe ser capaz no sólo de dominarla, sino de entender el fenómeno social y político, para tener una condición integral que le permita ofrecer soluciones viables.

Todo lo dicho hasta este punto, tiene una conexión directa con el campo de la seguridad pública, en el sentido de que, al ser las tecnologías digitales como la web 2.0, instrumentos

---

<sup>258</sup> Anttiroiko, Ari-Veikko, “Innovation in Democratic E-Governance: Benefitting from Web 2.0 Applications in the Public Sector”, *International Journal of Electronic Government Research*, Vol. 6, Núm. 2, abril-junio 2010, p. 24. Traducción personal.

disruptivos, que incluso han sido capaces de mejorar el servicio público de gobiernos avanzados en este tema, se puede cuestionar cuál es la experiencia internacional que demuestra que la aplicación de la web 2.0 en tareas de seguridad pública tiende a mejorar la eficacia de sus instituciones.

Para dar respuesta a ello, es viable retomar los casos de la policía de Nueva York y Carabineros de Chile abordados en el tercer capítulo de la presente tesis doctoral. En dicho apartado, se estableció como en el caso del NYPD, muchos de los avances en su gestión policial tenían que ver con la implementación de tecnologías hasta llegar a aquellas donde el ciudadano podía colaborar en tiempo real con la policía a través de aplicaciones digitales para la denuncia de tiroteos u otros ilícitos.

En el caso chileno, destaca el análisis del programa STOP, como una estrategia que integraba el tratamiento de datos masivos de los ciudadanos sobre presuntos hechos ilícitos a través de una plataforma digital, con el propósito de ser retomados en reuniones de las autoridades y la población a fin de verificar la eficacia de la estrategia de seguridad y hacer las adaptaciones necesarias.

Los dos casos retomados, son una evidencia clara de cómo las tecnologías web 2.0 se vuelven cruciales en la mejora de la labor policial por el componente de participación ciudadana. De esta forma, las instituciones de seguridad pública son capaces de extender su capacidad de inteligencia a través de los ojos ciudadanos puestos en las calles las 24 horas del día. Un tratamiento de información de esta naturaleza sólo es posible con la aplicación de tecnologías digitales en dos sentidos; por un lado, la accesibilidad a la web 2.0 que los teléfonos inteligentes ofrecen a los usuarios y, aunado a esto, el tratamiento de datos con tecnologías enfocadas al *Big Data*, para obtener la información significativa y estadística que genere un criterio sobre el rumbo a tomar en la estrategia.

Más allá de esto, otro de los beneficios que se puede argumentar sobre el uso de la web 2.0 para la gestión policial, tiene que ver con el acercamiento entre instituciones y ciudadanía; esto se da, gracias al manejo adecuado de las Redes Sociales Digitales; un tipo de tecnología a través del cual, es posible establecer una comunidad virtual, como ya se ha mencionado en párrafos anteriores, pero que a su vez fomenta de nueva cuenta la participación ciudadana y que puede influir en la percepción de cercanía y confianza con la policía.

Uno de los ejemplos más exitosos sobre el uso de RDS en la función policial es la Policía Nacional de España. A través de su programa de digitalización, en la última década ha implementado los instrumentos digitales necesarios para mejorar su gestión, imagen, confianza ciudadana y operatividad. Para lograr esto, el uso de la web 2.0 ha sido fundamental, pues tal como ellos señalan, respecto de las RDS:

*“[...] la evolución más relevante a la Policía 3.0 ha sido en el uso policial de estas plataformas. De un mero uso informativo se ha pasado paulatinamente a campañas de concienciación; emisión de alertas tecnológicas y consejos de seguridad ciudadana; atención al ciudadano y resolución de sus dudas y consultas; distribuidor de herramientas y webs de servicio público para el ciudadano; canal de colaboración ciudadana y uso policial de las redes sociales, con los resultados operativos directos tan satisfactorios referidos anteriormente”.*<sup>259</sup>

En este caso, se observa que la clave del buen funcionamiento del programa Policía 3.0, mediante el cual se buscaba una policía más inteligente, radicó en vincular a la ciudadanía con su policía a través de la web 2.0, todo ello, con el fin de tener una labor más efectiva en la prevención y combate al delito.

Dicha utilidad, se puede observar con los siguientes datos:

*“En el último año son muchos los éxitos policiales logrados gracias a los internautas y su colaboración a través de las redes sociales. Los últimos ejemplos son el contacto privado con un testigo clave en una violación recientemente esclarecida y conseguir su colaboración con el grupo operativo a través de @policia; paralizar la difusión por Internet de vídeos sexuales de menores gracias a la alerta privada de tuiteros; localización de varias víctimas de un abusador sexual con burundanga tras activar la búsqueda en Twitter; la detención de fugitivos tras viralizar un vídeo de "Los más buscados"; la detección y alerta de casos de amenazas, phishing, virus y fraude online o los*

---

<sup>259</sup> Policía Nacional, *El presidente del Gobierno felicita a la Policía Nacional por alcanzar los 500.000 seguidores en Twitter*, Gobierno de España, 2013, En [https://www.policia.es/prensa/20130612\\_2.html](https://www.policia.es/prensa/20130612_2.html), Fecha de consulta: 07 de agosto de 2020.

*más de 300 detenidos por narcotráfico tras recibir 11.500 correos electrónicos en antidroga@policia.es, a raíz de la conocida como tweetredada”.*<sup>260</sup>

Con lo anterior, es posible asegurar que la web 2.0 y, especialmente, las RDS, tienen un gran potencial y capacidad de evolucionar la gestión policial haciendo su labor de prevención más inteligente y reduciendo los costos infructuosos que significaría intentar alcanzar la presencia policial en un territorio con un método tradicional de vigilancia policial de calle sin las herramientas tecnológicas para hacer más eficiente y efectiva dicha tarea.

Como consecuencia de la digitalización policial y su manejo tecnológico: *“La Policía es la entidad –pública o privada- líder indiscutible en España en las redes sociales, tanto en número de seguidores como en acciones realizadas a través de estas plataformas y el cuerpo de seguridad que más ha desarrollado el uso policial de la web 2.0, con resultados operativos directos muy satisfactorios”.*<sup>261</sup>

En este punto, es lógico pensar que las policías alrededor del mundo han buscado obtener resultados favorables mediante el uso de RDS; sin embargo, en el caso de México, al hacer una revisión puntual del manejo de las RDS de instituciones como la Guardia Nacional, se puede atestiguar que sus redes son utilizadas con fines informativos o propagandísticos, más no como un vínculo comunitario.

Esto se debe, principalmente, al factor humano detrás del manejo de las RDS. Tal como ya se ha mencionado, el perfilamiento sobre los servidores públicos que son responsables de atender las RDS de la policía, regularmente tienen una formación en campos de tecnologías de la información, sin que necesariamente posean una visión transdisciplinar que les dé la visión adecuada para saberse con una responsabilidad importante, al ser el primer contacto de la ciudadanía con la institución.

Aunado a lo anterior, está el tema de política pública, ya que los temas innovadores y de tecnologías digitales, muchas veces se pasan por alto y son invisibles al gobierno en turno y, en consecuencia, no se dan las condiciones necesarias para que un programa de digitalización

---

<sup>260</sup> *Ídem.*

<sup>261</sup> *Ídem.*

y atención ciudadana por medio de las RDS tenga trascendencia; además de que el presupuesto para ello no se otorga.

Para alcanzar los estándares internacionales en materia de tecnologías aplicadas a las instituciones de seguridad pública y obtener los beneficios que la web 2.0 está ofreciendo al sector público en la actualidad, es necesario tenerlo como un tema prioritario al momento de estructurar una estrategia de seguridad.

En el ejemplo puntual de la Policía Nacional de España, se puede verificar que dicho proceso de digitalización, además de positivo, es necesariamente continuo. Una estrategia efectiva en esta vía requiere trascender una plataforma o programa político para convertirse en parte de la cultura policial. De esta forma, será posible tener instituciones de seguridad pública de calidad y a la vanguardia en el uso tecnológico.

En este punto, con todo el análisis realizado a lo largo de los cuatro capítulos de esta tesis doctoral, es posible establecer un apartado sobre los beneficios de la aplicación de tecnologías digitales en la gestión policial, con el objetivo de elevar su eficacia y comprender las condiciones necesarias para que tengan trascendencia.

#### **4.4 CONSIDERACIONES ESENCIALES PARA EL DISEÑO DE UN PLAN INSTITUCIONAL DE DESARROLLO**

Resulta claro que la organización, el funcionamiento y operatividad de las instituciones de seguridad pública son de interés particular de la doctrina jurídica, pero también, su estructura forma parte del campo de conocimiento de la administración pública, pues ante todo, dichas instituciones son entes constituidos bajo las directrices de un organismo compuesto por recursos humanos y materiales, con diferentes niveles jerárquicos entre sus integrantes, puestos, responsabilidades y objetivos, tanto generales como particulares, de los que deriva su razón de ser.

Por esta razón, resulta menester contar con un plan de desarrollo institucional, capaz de adaptarse a los cambios acelerados que los fenómenos sociales van marcando con el paso del tiempo, a fin de tener órganos de seguridad pública sólidos y capaces de hacer frente a los retos que se le presentan.



Para lograr esto, las estrategias deben estar dirigidas hacia la participación de diferentes sectores de la sociedad. Es decir, un plan institucional efectivo, debe tomar en cuenta no sólo al gobierno y sus fuerzas de seguridad, sino que, además, deberá tomar en cuenta a la iniciativa privada, los organismos civiles y la ciudadanía en general, pues esto derivará en una conciencia colectiva capaz de generar la plataforma propicia para ejecutar cualquier plan de manera integral e inclusiva.

La experiencia tanto interna como global, ha demostrado que la mejor forma de combatir la actividad delictiva requiere de un plan cuyo énfasis se encuentre en la prevención del delito o, dicho de otra forma, atacar las causas que dan origen a la actividad criminal y no únicamente poner el foco de atención en la persecución y castigo del delincuente, lo que no debe de ninguna forma de excluirse, sino que debe formar parte de un plan más amplio.

Detener el crimen antes de que éste ocurra, ofrece la posibilidad de reducir el daño directo causado a las víctimas y ofendidos, pero también limita el efecto negativo que la comisión del delito tiene contra la sociedad en general y los bienes jurídicos tutelados por la ley. Por tal motivo, la cultura de prevención del delito, parte de una ciudadanía cada vez más informada en cuanto a los métodos, conductas y herramientas necesarias para disuadir la actividad criminal; asimismo, debe haber un foco central por parte de la autoridad en la promoción de programas que reconstruyan el tejido social y atiendan los grupos poblacionales más vulnerables y tendientes a ser partícipes activos del delito.

En este sentido, los programas sociales deben poner especial atención en aquellos ambientes promotores del delito, tales como espacios públicos desatendidos, sectores geográficos de alto riesgo por su actividad delictiva y marginación, familias disfuncionales con antecedentes de violencia doméstica y personas con problemas de una alta adicción a drogas y alcohol.

Resulta evidente que el delincuente es un sujeto cuya conducta le margina de la sociedad, pues dicho sujeto no se siente parte fundamental de la misma y, por lo tanto, tiende a dañarla. De acuerdo con las investigaciones citadas por la *Modern Crime Prevention Strategy* del

Reino Unido: “[...] *la violencia es probable que se reduzca si los ciudadanos sienten que son parte de su sociedad*”.<sup>262</sup>

Por esta razón, es imperante que el ciudadano adquiera una conciencia exterior de respeto por los demás y empatía; es así, como el papel del sector educativo es indispensable para alcanzar este objetivo, pues los niños y adolescentes deben ser formados en las aulas en un ambiente colaborativo y de armonía social, que integre a sus miembros en un ente colectivo necesario para el desarrollo personal.

El diseño de un correcto plan institucional de desarrollo deberá considerar como eje principal la prevención del delito, a través de la reconstrucción del tejido social y una cultura de identificación de riesgos. Además, debe ofrecer las herramientas necesarias para la persecución del delito y la correcta ejecución de los protocolos emanados de la ley para trabajar en conjunto con el sistema de impartición de justicia, en la búsqueda de castigos ejemplares y equitativos para los delincuentes.

#### **4.4.1 ELEMENTOS BÁSICOS**

Para la elaboración de un plan de desarrollo institucional para las fuerzas de seguridad pública del Estado, es necesario tomar como punto de partida la prevención del delito, las áreas vulnerables de las instituciones y el manejo efectivo de riesgos. Además, las funciones y procesos deben ser revisados con un énfasis en la eficiencia y la eficacia, para un logro efectivo de objetivos, todo ello, de la mano de las tecnologías de la información y gestión de negocios más innovadoras.

En este último punto, una propuesta sustancial y que es la tendencia de la comunidad internacional en materia de seguridad pública y administración de justicia, es la digitalización institucional; es decir, la optimización y mejora de los procesos organizacionales, mediante la implementación de información digitalizada con el fin de que ésta pueda ser transmitida en tiempo real hacia las diversas áreas de la institución, pero que además sirvan como base para la creación de una multiplataforma de colaboración entre diversos órganos del Estado y

---

<sup>262</sup> Lederman, Daniel, citado por May, Theresa., *Modern Crime Prevention Strategy*, Home Office, UK, 2016, p. 18. Tracción personal del inglés.

sus diferentes órdenes de gobierno, para que de esta forma, la coordinación con otras dependencias a nivel federal, estatal o municipal, sea más viable y rápida.

La digitalización ofrece la posibilidad de potenciar significativamente el proceso administrativo, el manejo efectivo de riesgos y revoluciona el trabajo colaborativo entre las instituciones de seguridad pública y el sistema judicial, pues facilita la recolección de datos de prueba, integración de carpetas de investigación y seguimiento del proceso judicial en un menor tiempo y sin la dilación que la distancia opone por sí misma.

Por lo tanto, los planes y estrategias que el Estado adopte en el área de seguridad pública necesitan estructurarse de manera coherente entre los diversos actores involucrados, hasta homogeneizarse de forma sinérgica, pero con el enfoque particular que cada localidad del país requiere.

La elaboración de un plan de desarrollo se puede diseñar una vez que la misión y visión de la institución se ha definido. Posterior a esto, es posible enunciar los principios rectores que dirijan la política organizacional, mismos que en materia de seguridad pueden definirse como: acción, anticipación, eficiencia, eficacia y resiliencia. Éste último punto, es tomado de planeaciones y estrategias de otros países, cuyo significativo avance en el campo de la seguridad pública permiten que su experiencia sirva de ejemplo para México. En este sentido, la resiliencia es considerada como de vital importancia para la administración pública y puede definirse como:

*[...] la capacidad de recuperación ante posibles crisis, manteniendo la estabilidad necesaria para garantizar la continuidad de acción en el Gobierno, dirigida a la protección de los ciudadanos y la provisión de servicios esenciales, para retornar al estado de normalidad en el menor tiempo posible, de modo que se minimicen las consecuencias negativas sobre seguridad y el bienestar de los ciudadanos.*<sup>263</sup>

---

<sup>263</sup> Presidencia del Gobierno, *Estrategia de seguridad nacional 2017*, Boletín Oficial del Estado, España, 2017, p. 85.

A partir de esto, la base para el modelo de gestión institucional puede estructurarse con un enfoque integral, preventivo, anticipatorio y resiliente, capaz de garantizar una respuesta eficaz coordinada y óptima.

Una vez consumadas las etapas ya descritas, es posible aplicar una metodología específica, misma que se encuentra basada en el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. El consecuente plan institucional de desarrollo deberá atender las necesidades propias de cada institución de seguridad pública y se construye con base en los siguientes pasos:

1. Establecer las principales amenazas o problemas para la seguridad pública de la región;
2. Desarrollar y consensuar participativamente las acciones prioritarias;
3. Formular el plan de acción;
4. Presentación y difusión del plan; y
5. Formulación de proyectos prioritarios.

Dichos pasos, se fundamentan en igual número de ejes inherentes a los objetivos de los órganos de procuración de justicia y seguridad pública. Éstos son:

- a) Prevención de la violencia;
- b) Control y persecución del delito;
- c) Rehabilitación y reinserción;
- d) Atención y protección a víctimas; y
- e) Fortalecimiento institucional.

Sumado a lo anterior, es necesario proponer cuatro puntos más a tomar en cuenta:

- Información;
- Coordinación;
- Focalización territorial; y
- Liderazgo local.

En cuanto a la información, ésta resulta fundamental para el funcionamiento de una institución de seguridad pública, pues es el punto de partida mediante el cual es posible establecer el contexto bajo el cual se plantean las estrategias y plan a seguir, pero también,

es una pieza clave al momento de evaluar el logro de objetivos o eficacia, pues únicamente con datos cercanos a la realidad es como se puede saber qué efectos está teniendo el plan de desarrollo y cuáles son las áreas de oportunidad en las que se puede mejorar.

Por ello, es menester hacer uso de diversos instrumentos de medición de la incidencia delictiva, tales como las cifras oficiales y las encuestas de victimización realizadas por organismos independientes y la sociedad civil.

Por otro lado, la coordinación institucional es otro de los pilares esenciales de un adecuado plan de desarrollo, pues es a través de dicha labor, que el trabajo de inteligencia para la prevención y persecución del delito adquiere un mayor fortalecimiento para atender el fenómeno de la incidencia delictiva que, en muchas ocasiones, rebasa a un núcleo social o región geográfica.

Respecto de la focalización territorial, dicha idea emana de la necesidad de adaptar un plan de desarrollo institucional acorde a las singularidades propias de una comunidad o localidad, pues es evidente que la actividad criminal tiene particularidades propias que son definidas por el contexto social, económico y territorial.

Seguido de esto, el liderazgo local al que se alude es un llamado a la ética profesional y cultura de la legalidad que todo servidor público debe ostentar, tanto más si éste se encuentra involucrado en labores de seguridad pública. Por ende, un liderazgo local eficaz es aquel que tiene como consecuencia la aprobación y confianza de la población, misma que deriva en una efectiva política de seguridad pública adoptada por los ciudadanos y los servidores públicos que la ejecutan. Las instituciones de seguridad pública requieren de un rol proactivo, cercano a la comunidad y capaz de rendir cuentas de su actividad.

Por lo tanto, es indispensable contar con un área especializada de evaluación y monitoreo que, de manera autónoma, evalúe los programas y planes de desarrollo institucional, con el fin de arrojar resultados congruentes y útiles para la adopción de medidas necesarias en la búsqueda del cumplimiento de los objetivos del organismo público.

Un órgano de procuración de justicia y seguridad pública vanguardista es aquel que es capaz de administrarse y gestionarse bajo los preceptos más adecuados que las diversas disciplinas del conocimiento le aportan. Asimismo, es una institución innovadora, que hace uso de las

tecnologías de la información más reciente para mejorar sus procesos y ser eficaz; tiene como meta la preservación de la paz y el estado de derecho, de la mano de la aprobación y confianza de sus ciudadanos. En consecuencia, una institución de seguridad pública moderna es aquella que diseña un plan institucional efectivo, capaz de adaptarse a la realidad y de modificarse con el paso del tiempo para evolucionar en pro de la realidad social que le rodea.

#### **4.5 LA COORDINACIÓN EN MATERIA DE SEGURIDAD PÚBLICA**

Con el objetivo de que una estrategia de seguridad pública tenga una mayor eficacia, resulta indispensable contar con instituciones capaces de prestar un servicio de seguridad y protección a la ciudadanía de manera profesional, óptima y eficiente; para ello, es necesario que dicho organismo sea cercano a la población y que sus miembros emanen de la misma, pues es evidente que los problemas de seguridad son inherentes a la realidad social y territorial de cada región; razón por la cual, los cuerpos de policía local tienen una mayor posibilidad de ofrecer una respuesta eficaz por su proximidad con los ciudadanos.

No obstante, al ser la seguridad pública una labor que, derivada del artículo 21 de la Carta Magna, recae sobre los tres órdenes de gobierno, federal, estatal y municipal; las instituciones de seguridad pública se subdividen y diversifican en tantas ramificaciones como entidades federativas y sus necesidades lo demandan. Los gobernadores estatales y presidentes municipales son funcionarios que, por su cercanía con los problemas cotidianos de su población, se encuentran obligados a identificar directamente las causas que provocan los fenómenos delictivos de su zona de influencia; asimismo, son los encargados de proponer y fijar las líneas de acción a desarrollarse en su territorio.

En este sentido, se vuelve imperante la necesidad de contar con una norma general capaz de homogeneizar la labor de todas las instituciones de seguridad pública que operan en el país y coordinarlas bajo un mismo criterio, pero con la salvaguarda de la soberanía de cada Estado de la República.

Es así como la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública, reglamentaria del artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de seguridad pública, tiene como propósito el de establecer la distribución de competencias y

las bases para la coordinación entre la Federación, las Entidades Federativas y sus Municipios.

De acuerdo con la citada norma, las instituciones de seguridad pública se encuentran integradas por: las instituciones policiales, de procuración de justicia, del sistema penitenciario y las dependencias encargadas de la seguridad pública a nivel federal, local y municipal.

A su vez, las instituciones policiales se componen de: los cuerpos de policía, de vigilancia y custodia de los establecimientos penitenciarios, de detención preventiva, y todas aquellas que realicen funciones similares en los tres niveles de gobierno.

En cuanto a las instituciones de procuración de justicia, éstas se definen como: las instituciones de la Federación y entidades federativas que integran al Ministerio Público, los servicios periciales, la policía de investigación y demás auxiliares.

De acuerdo con el artículo 7 de la citada ley, las instituciones de seguridad pública deben coordinarse, entre otros aspectos, con el fin de:

*“Artículo 7.*

*[...]*

*I. Integrar el Sistema y cumplir con sus objetivos y fines;*

*II. Formular políticas integrales, sistemáticas, continuas y evaluables, así como programas y estrategias, en materia de seguridad pública;*

*III. Ejecutar, dar seguimiento y evaluar las políticas, estrategias y acciones, a través de las instancias previstas en esta ley;*

*IV. Proponer, ejecutar y evaluar el Programa Nacional de Procuración de Justicia, el Programa Nacional de Seguridad Pública y demás instrumentos programáticos en la materia previstos en la Ley de Planeación;*

*V. Distribuir a los integrantes del Sistema, actividades específicas para el cumplimiento de los fines de la Seguridad Pública;*

*VI. Regular los procedimientos de selección, ingreso, formación, actualización, capacitación, permanencia, evaluación, reconocimiento, certificación y registro de los servidores públicos de las Instituciones de Seguridad Pública;*

*VII. Regular los sistemas disciplinarios, así como de reconocimientos, estímulos y recompensas;*

*VIII. Determinar criterios uniformes para la organización, operación y modernización tecnológica de las Instituciones de Seguridad Pública;*

*IX. Generar, compartir, intercambiar, ingresar, almacenar y proveer información, archivos y contenidos a las Bases de Datos que integran el Sistema Nacional de Información, de conformidad con lo dispuesto en la legislación en la materia.*

*Tratándose de manejo de datos que provengan del Registro Nacional de Detenciones se atenderá a lo dispuesto en la Ley Nacional del Registro de Detenciones;*

*X. Realizar acciones y operativos conjuntos de las Instituciones de Seguridad Pública;*

*XI. Participar en la protección y vigilancia de las Instalaciones Estratégicas del país en los términos de esta ley y demás disposiciones aplicables;*

*XII. Garantizar que todos los centros de readaptación social, establecimientos penitenciarios o centros de internamiento para menores, federales o de las entidades federativas, cualquiera que sea su denominación, cuenten con equipos que permitan bloquear o anular de manera permanente las señales de telefonía celular, de radiocomunicación, o de transmisión de datos o imagen dentro del perímetro de los mismos;*

*XIII. Determinar la participación de la comunidad y de instituciones académicas en coadyuvancia de los procesos de evaluación de las políticas de prevención del delito, así como de las Instituciones de Seguridad Pública, a través de mecanismos eficaces;*



*XIV. Implementar mecanismos de evaluación en la aplicación de los fondos de ayuda federal para la seguridad pública;*

*XV. Fortalecer los sistemas de seguridad social de los servidores públicos, sus familias y dependientes, e instrumentar los complementarios a éstos, y*

*XVI. Realizar las demás acciones que sean necesarias para incrementar la eficacia en el cumplimiento de los fines de la Seguridad Pública”.*<sup>264</sup>

Derivado de lo anterior, emana la Conferencia Nacional de Secretarios de Seguridad Pública, la cual se integra por los titulares de las dependencias encargadas de la seguridad pública en la Federación y los Estados de la República. Dicha Conferencia, tiene como función principal, entre otras, la de impulsar la coordinación de las actuaciones de las dependencias encargadas de la seguridad pública. Además, busca homogeneizar los criterios para el desarrollo policial y elevar su desempeño con el fin de hacer frente a delitos de impacto no sólo nacional, sino también internacional, mediante la cooperación con sus pares alrededor del mundo y la adopción de políticas y programas globales que sean compatibles a la normatividad interna.

Uno de los ejes principales bajo los cuales se alinea la coordinación entre los organismos de seguridad pública del país, es la recopilación, sistematización y manejo de la información clave para un mejor desempeño interinstitucional, a través de la puesta en marcha de sistemas y bases de datos criminalísticos y de personal institucional, con el fin de coadyuvar en las labores de inteligencia de las policías locales.

De acuerdo con la última Asamblea de la Conferencia Nacional de Secretarios de Seguridad Pública, realizada los días 7 y 8 de junio de 2018, se concluyó que la percepción negativa que la población tiene sobre la incidencia delictiva y la ineficacia de las instituciones de seguridad pública es consecuencia del propio desarrollo del país. Según el propio Secretario de Gobernación de la actual Administración Federal, el fenómeno de la inseguridad en México tiene que ver con un problema de planeación del desarrollo, acompañado de la crisis mundial derivada del tráfico de drogas. Por lo tanto, es necesario impulsar la coordinación

---

<sup>264</sup> Cámara de Diputados del H. congreso de la Unión, *Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública*, Secretaría General, México, 2009, última reforma DOF 27-05-2019, p. 3-4.

de las distintas dependencias encargadas de la seguridad pública, a la par de una búsqueda de soluciones de raíz a los problemas antes citados de la mano de mecanismos de control de confianza.

En palabras del comisionado del Sistema Nacional de Seguridad Pública, Renato Sales Heredia: *“la seguridad no es un fin, es un medio para el ejercicio de nuestros derechos, de nuestras libertades [...]”*.<sup>265</sup> Por lo cual, es indispensable que las acciones encaminadas a la mejora de las instituciones encargadas de la seguridad pública del país, cuenten con mejores herramientas, tecnología y una mayor participación y coordinación entre instituciones con el fin de garantizar el Estado de Derecho y regular la convivencia social, salvaguardando los derechos de los ciudadanos a una vida digna y un México en paz.

La historia reciente ha demostrado a nivel global, que los problemas de seguridad pública no son privativos de las instituciones policiales, y su combate y prevención no tienen como solución única el enfrentamiento frontal mediante el uso de la fuerza pública; sino que, por el contrario, una estrategia eficaz requiere de la participación de diversos sectores del gobierno y la sociedad, así como de un cambio de paradigmas y cultura institucional, lo que implica, entre otras cosas, que los cuerpos de seguridad pública estén integrados en el tejido social y sean coparticipes de su reconstrucción, de una manera coordinada y bajo la dirección de un plan de desarrollo que abarque diferentes aristas que incidan entre sí de manera armónica bajo el ideal de crear una sociedad cada vez más justa.

#### **4.6 LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA**

Ante la necesidad de una estrategia de seguridad pública integral, multidisciplinaria y congruente con la realidad social de su localidad, la participación ciudadana se convierte en una pieza fundamental para el cumplimiento de los objetivos que la ley impone a las fuerzas del orden público. Si dichos organismos buscan estar en condiciones de prestar sus servicios de manera óptima, es preciso que la ciudadanía tenga la confianza y certeza de que sus

---

<sup>265</sup> Sales Heredia, Renato, citado por Juárez, Heidy, *Pactan por mejorar la seguridad*, Excelsior, México, 8 de junio de 2018. En: <https://www.excelsior.com.mx/nacional/pactan-por-mejorar-la-seguridad-nacional/1244131>, Fecha de consulta: 31 de julio de 2018.

instituciones de seguridad cuentan con elementos humanos, cuyos actos y comportamiento son legítimos y apegados a derechos.

Por ello, si la policía y demás instituciones afines a la seguridad pública, buscan ganar y conservar el respeto de la ciudadanía, entonces se debe asegurar la cooperación de los gobernados en el cumplimiento y respeto a los derechos propios y de terceros, con el fin de garantizar una convivencia armónica y congruente con el imperio de la ley. Debe tenerse siempre en cuenta que, entre mayor es la cohesión entre la población y sus autoridades, menor será la necesidad de recurrir al uso de la fuerza para reprimir la actividad criminal. La prevención del delito parte de una cultura de la legalidad arraigada entre los individuos y el Estado. Resulta más eficiente e inteligente prevenir el crimen y el desorden que enfrentarlo en los múltiples escenarios donde éste se presenta.

Es por esto por lo que los gobiernos locales de la actualidad buscan en la participación ciudadana uno de los principios rectores que guíen su estrategia de seguridad. En este sentido, las policías locales adquieren un papel importante al convertirse en un canal mediante el cual la comunidad puede ser capacitada en temas de prevención del delito y una cultura de la denuncia. Aunado a ello, se debe generar un compromiso de diálogo, confianza y trabajo acorde al plan de desarrollo institucional de la mano con la autoridad.

Los organismos de seguridad pública propios de cada entidad o región deben encontrar en su comunidad, el punto de partida ideal mediante el cual es posible crear estructuras colaborativas para la definición y detección de los fenómenos delictivos locales y en seguida, generar de manera conjunta una estrategia de combate eficaz. Es menester que la ciudadanía sea consultada y sea participe en los planes de seguridad pública de su localidad. Por lo tanto, todo órgano, cuya encomienda es la imposición de la ley, debe representar a sus ciudadanos, dar respuesta a sus necesidades y conducirse bajo principios de transparencia y rendición de cuentas.

En el caso de México, la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública, estipula en su Título Octavo todo lo concerniente a la participación de la comunidad. De esta forma, el artículo 128 de la norma citada, señala que el Centro Nacional de Prevención del Delito y Participación Ciudadana es el órgano encargado de crear los mecanismos eficaces para la participación de la sociedad, en lo concerniente al seguimiento, evaluación y supervisión del

propio Sistema Nacional de Seguridad Pública, tarea que está abierta tanto a la comunidad en general como a la sociedad civil organizada.

Para lograr dicho fin, el Centro Nacional de Prevención del Delito y Participación Ciudadana, establece periódicamente los lineamientos a través de los cuales selecciona a diversos especialistas, ya sean personas físicas o morales, las cuales trabajan de manera directa con los municipios o demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, en el desarrollo de proyectos de prevención social de la violencia y la delincuencia. Dentro de los parámetros para ser seleccionado, se encuentran los de ser propuesto por el presidente municipal, jefe delegacional o funcionario público facultado para tal efecto, además de contar con un mínimo de tres años de experiencia en el desarrollo de actividades relacionadas con la prevención social de la violencia y la delincuencia, y que sus proyectos anteriores demuestren haber tenido un impacto y resultados positivos en su instrumentación.

Una vez seleccionados, los especialistas se integran Programa de Fortalecimiento para la Seguridad (FORTASEG), el cual es un subsidio que se otorga a los municipios o, en su caso, a las entidades federativas, siempre que éstas últimas tengan el mando único de la seguridad pública o en coordinación con los municipios. Con dicho recurso, los especialistas al servicio de los municipios o estados beneficiarios del programa trabajan en conjunto en temas relacionados con la seguridad pública como el control de confianza, la capacitación, la homologación y mejora de las condiciones laborales de las policías, el equipamiento, la construcción de infraestructura, el desarrollo de bases de datos, implementación de nuevas tecnologías y la prevención del delito, entre otros aspectos.

A diferencia de otros programas o subsidios, el FORTASEG se basa en la participación ciudadana mediante el desarrollo de las personas seleccionadas. Con estas acciones, el programa aludido busca centrar sus esfuerzos en 6 programas prioritarios a nivel nacional:

1. Desarrollo, profesionalización y certificación Policial;
2. Sistema nacional de información para la seguridad pública;
3. Implementación y desarrollo del sistema de justicia penal;
4. Tecnologías, infraestructura y equipamiento de apoyo a la operación policial;
5. Sistema Nacional de Atención de llamadas de emergencia y denuncia ciudadana; y
6. Diseño de políticas públicas destinadas a la prevención social de la violencia.

Por su parte, el Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, es un órgano administrativo desconcentrado de la Secretaría de Gobernación, el cual tiene como función principal la coordinación y cohesión de políticas públicas en materia de seguridad pública entre los tres órdenes de gobierno, federal, estatal y municipal, tomando en cuenta las propuestas de la sociedad civil, con el fin de preservar la seguridad ciudadana y el desarrollo humano sostenible. A través de este organismo, se gestiona e impulsa el cumplimiento de los objetivos del Sistema Nacional de Seguridad Pública y se ejecutan las directrices, lineamientos, normas, consensos, así como la generación de iniciativas de participación ciudadana en programas e incentivos como lo ya citado en anteriores párrafos.

Con todo lo descrito hasta este punto, las autoridades y organismos señalados, buscan promover una cultura de la legalidad y la paz, con estricto apego a los derechos humanos y promoviendo la colaboración de la población en la creación y puesta en marcha de políticas y estrategias tendientes a la preservación del estado de derecho. La coordinación entre la ciudadanía y sus autoridades, deriva en una cohesión social y reconstrucción del tejido comunal, lo que representa el eje principal de una estrategia eficaz de prevención del delito y, por lo tanto, no solo mejora la confianza de la ciudadanía hacia las instituciones de seguridad pública, sino que también reduce el riesgo y el impacto negativo de la incidencia delictiva, concentrar los esfuerzos por prever los factores que ponen en riesgo y vulneran la seguridad ciudadana.

#### **4.7 LA JUSTICIA ALTERNATIVA Y EL DERECHO COLABORATIVO COMO PRINCIPIOS EN LA CONSTRUCCIÓN DE UNA ESTRATEGIA DE SEGURIDAD PÚBLICA**

Luego de lo expuesto hasta este punto, es conveniente puntualizar aquellos principios que la justicia alternativa y el derecho colaborativo pueden aportar para la construcción de una estrategia de seguridad pública.

En este sentido, el Dr. Julio Cabrera y Jesús Aguilera presentan un panorama respecto de la justicia alternativa, a partir de las reformas más recientes en materia constitucional, en

materia penal y de derechos humanos, que tuvieron lugar en los años 2008 y 2011, respectivamente.<sup>266</sup>

El análisis parte de la premisa de que la ciudadanía ha perdido la confianza en las instituciones públicas y el gobierno, derivados de una crisis de seguridad pública, social y de impartición de justicia. Los organismos encargados de velar por la paz y la armonía colectiva han fracasado en su estrategia de promover la cultura de la paz y el acceso a la justicia a su población. Las cifras expuestas por los autores reflejan no sólo la descomposición del tejido social, sino que hacen evidente la ineficacia de la autoridad en el tratamiento de conflictos por la vía jurisdiccional, pues la ciudadanía se encuentra cada vez más escéptica de acudir a instancias jurisdiccionales para la solución de sus conflictos.

Ante este panorama, que no es privativo de nuestro país, el sistema jurídico ha tenido la necesidad de evolucionar hacia una propuesta más flexible, en donde la justicia alternativa surge como una opción viable, en donde las partes en conflicto puedan arreglar sus diferencias a través de mecanismos alternos, que tengan como propósito principal la satisfacción de sus necesidades.

A partir de esto, la justicia alternativa, tiene como principios básicos, la voluntariedad, en donde las partes deben acudir sin presión alguna; la confidencialidad, pues todo lo tratado en un mecanismo alternativo no puede ser utilizado en un procedimiento jurisdiccional; la imparcialidad, en donde el tercero debe atender a los intervinientes como iguales; la flexibilidad, pues se omiten los formalismos y se promueve una negociación racional; la legalidad, que hace referencia a la armonía y concordancia que los medios alternos deben guardar respecto del marco jurídico vigente; y la equidad, que busca una convivencia pacífica, en un trato igualitario y justo. A todo lo anterior, puede sumarse el principio de honestidad, en donde los involucrados deben conducirse con verdad.

En este sentido, la nueva perspectiva va más allá de un actor y un demandado que acuden a un tercero para que éste imponga una solución, misma que no siempre atiende a las necesidades de los involucrados y que incluso tiende a dejar puntos sin resolver. Por ello, las

---

<sup>266</sup> Cabrera Dircio, Julio y Aguilera Durán, Jesús, “La justicia alternativa, el derecho colaborativo y sus perspectivas en México”, *Cuestiones constitucionales, Revista Mexicana de Derecho Constitucional*, México, núm. 40, enero-junio 2019.

soluciones coercitivas, de subordinación y sujeción a la autoridad, se han visto viciadas por la corrupción, el tráfico de influencias y la impunidad.

Al contrario de la justicia tradicional, los mecanismos alternativos parten de la premisa de que, quienes generaron el conflicto, son los más idóneos para encontrar una solución, pues esto dará como resultado una resolución de fondo, mucho más efectiva.

A pesar de los beneficios que los medios alternativos de solución de conflicto han demostrado, sobre todo en la experiencia internacional, hoy en México a nivel federal únicamente se cuenta con la ley nacional de mecanismos alternativos de solución de controversias en materia penal. Su enfoque se basa en tres mecanismos, que son, la mediación, la conciliación y la junta restaurativa. Por lo cual, se deja de lado otras materias como civil, familiar o mercantil, dejando a las jurisdicciones locales de cada entidad federativa, la potestad de hacerlo.

Otros mecanismos alternativos utilizados en México son, el arbitraje, el cual tiene lugar a partir de la firma del Tratado de Libre Comercio de América del Norte; la conciliación, que siempre ha sido rectora de los procedimientos en materia laboral, asimismo en el campo del derecho civil; y, finalmente, la junta restaurativa.

El eje central que sostiene a los mecanismos alternativos es la negociación, una postura a partir de la cual los intervinientes son capaces de identificar y diferenciar sus necesidades, deseos y pretensiones, para compaginarlos en conjunto y llegar a un acuerdo que destaque los verdaderos puntos medulares del conflicto, dejando fuera cualquier otro obstáculo ajeno que no permita llegar a una solución pacífica.

Derivado de lo anterior, el derecho colaborativo se posiciona como uno de los métodos más innovadores y eficaces para la resolución de controversias. Se trata de un mecanismo mediante el cual, los operadores de conflicto se allegan de tantos profesionales como sea necesario, con el fin de ofrecer a sus clientes una perspectiva integral del conflicto y encontrar juntos la ruta más idónea para dirimirlo. Por tanto, es posible tener una visión amplia de las consecuencias e impactos que el proceso tiene y, además, fomenta un trabajo en equipo que vuelve al convenio de los intervinientes en un instrumento más sólido.

En síntesis, los mecanismos alternativos de solución de controversias son la respuesta clara que el derecho más reciente está ofreciendo a la sociedad en la búsqueda de una cultura de la paz. Por tanto, los sistemas jurídicos modernos y los Estados tienen la imperante labor de reconstruir sus paradigmas y trasladar todos los principios contenidos en la justicia alternativa, con el fin de devolver la confianza de los ciudadanos en sus autoridades.

#### **4.8 EL FACTOR HUMANO PARA LA CONSTRUCCIÓN DE CONFIANZA EN LAS INSTITUCIONES POLICIALES**

Al hablar sobre instituciones de seguridad pública, resulta imperante detenerse a revisar cada uno de los elementos que la componen. Como se ha visto ya, sin importar la naturaleza de una organización o ente público, existen una serie de factores que son comunes; en este caso, los recursos materiales, financieros y humanos.

En este último punto, conviene resaltar qué elementos del individuo detrás del uniforme policial, están siendo cruciales en la gestión organizacional y cómo atenderlos a fin de obtener los resultados esperados; entre los cuales, se encuentra el fortalecimiento del vínculo de confianza entre el ciudadano y sus policías.

Ante dicha cuestión, se puede estimar de manera anticipada, que la personalidad, los valores, la formación académica, la experiencia de vida y el contexto familiar, son sólo algunos de los elementos que podrían desarrollarse a profundidad y obtener un conocimiento nuevo sobre la influencia del factor humano en la gestión policial. No obstante, dicha labor, rebasaría por mucho los fines de la presente investigación y requeriría de la inclusión de la óptica aportada por las ciencias humanas y, en específico, por el campo de la psicología, como ciencia rectora de tal estudio.

No obstante, a pesar de la complejidad de abordar lo antes dicho, es posible atender dos de las características fundamentales que han sido propuestas por diferentes estudios a lo largo de los últimos años y que apunta al análisis psicosocial de las policías desde la perspectiva de la persona. En este sentido, el trabajo realizado por Ávila Guerrero *et al*, respecto a los grupos policiales del municipio de Cuernavaca, Morelos, define que existen dos factores



determinantes en la confianza que el ciudadano guarda hacia dichas instituciones, y estos son la honestidad y el desempeño.<sup>267</sup>

Por lo que respecta al primero de ellos, la honestidad en las labores policiales es una percepción que el ciudadano vincula directamente con el tema de la corrupción; es decir, a mayor presencia de este fenómeno, menor será la confianza del gobernado. Es por ello, que los indicadores revisados en apartados anteriores de la presente investigación han servido como punto de partida para calificar la actuación de una institución de seguridad pública, pues nunca se podrá tener una eficacia real, si los actos de corrupción siguen vigentes.

Ligado a lo anterior, está también el tema del abuso de autoridad, uso excesivo de la fuerza pública, vulneración a los derechos humanos y, en un apartado especial y de suma importancia, la violencia de género, un factor que no sólo involucra la actividad policial de campo, sino que además está profundamente arraigada como una problemática institucional, dejando a las mujeres policías vulnerables frente a una cultura cada vez más tendiente a la opresión; situación que, de hecho, merece de estudios más allá de esta tesis doctoral.

En conjunto, los elementos señalados operan de manera directa al momento que el ciudadano recibe atención del policía de calle; no obstante, existe por consecuencia, una percepción institucional medida por una tradición histórica en donde el oficial de policía en México no se estima como un elemento confiable.

En cuanto al desempeño, como ya se ha demostrado en diversos puntos de este trabajo, el elemento policial carga sobre sí mismo con el peso de la institución a la que pertenece. Dicho de otra manera, si a determinado cuerpo de policía se le percibe como poco confiable, entonces a todo individuo adscrito a dicha organización, se le tendrá por incapaz.

Los dos factores abordados hasta aquí tienen a su vez un efecto directo en los miembros de un grupo policial; esto es, la institucionalización del individuo. Quiere decir que cada nuevo recluta o miembro recién llegado, abandona de manera paulatina su individualidad para ser absorbido por la cultura organizacional. Por tanto, es de suma importancia que dicho elemento, sea positivo, ya que, de lo contrario, aun cuando la persona tenga la mejor intención

---

<sup>267</sup> Ávila Guerrero, María Elena, *et al.*, “Un análisis psicosocial de la confianza en los grupos policiales: el caso de Cuernavaca (México)”, *Perfiles Latinoamericanos*, Vol. 24, Núm. 47, 2016, p. 168.

por ser una diferencia en un ambiente negativo, la misma presión institucional terminará por determinarlo.

Al hablar sobre el manejo de tecnologías innovadoras para la gestión de la policía en México, todo lo expuesto en este apartado, adquiere una relevancia significativa. Si se dota a las instituciones de seguridad pública de nuevas herramientas que potencien su trabajo, se tiene en consecuencia una gran responsabilidad de que el usuario de estas tecnologías, lo hagan bajo los fines que la ley le impone a la institución y siempre para el beneficio del ciudadano. Lo contrario, dotaría a una institución corrupta de instrumentos altamente potenciales para la vulneración de los derechos humanos.

Por tanto, al momento de proponer la inclusión de las nuevas tecnologías de la información para elevar la eficacia de las instituciones de seguridad pública, debe tenerse en cuenta el factor humano, como un elemento crucial para devolver la confianza del ciudadano hacia sus policías que tanta falta hace en la sociedad mexicana actual.

#### **4.9 TECNOLOGÍAS DIGITALES APLICADAS A LA EFICACIA DE LAS INSTITUCIONES DE SEGURIDAD PÚBLICA**

La problemática sobre seguridad pública en México es hoy uno de los temas apremiantes de la agenda política, gubernamental y del sentimiento social. Desde hace años, la población ha sido víctima, no sólo de los actos criminales que merman su estabilidad y el propio estado de derecho, sino que al mismo tiempo ha padecido de gobiernos ineficaces, sin la capacidad de plantear una estrategia de seguridad con resultados palpables y sostenible a largo plazo.

Lo anterior, se profundiza al comprender que la crisis por la que atraviesa el país se compone también de factores externos que son producto de la globalización, el riesgo y la vulnerabilidad social. De esta forma, diversos actores transnacionales han colocado México en el epicentro de uno de los fenómenos de criminalidad más impactantes; el crimen organizado y el trasiego de drogas, han agravado sustancialmente la violencia hasta puntos impensables.

Tal crisis, no es un evento de reciente creación, sino que es más bien producto de décadas de abandono de las instituciones de seguridad pública, acompañado de una creciente corrupción

e impunidad en los diversos órdenes de gobierno. Aunado a esto, la falta de capacidad del Estado para corregir el rumbo en su manera de gobernar ha tenido como consecuencia una serie de estrategias fallidas que, a su vez, se contraponen entre cada cambio de administración pública; con lo cual, el plan de gobierno responde más bien a una serie de intereses político-electorales antes que a un organizado proceso de planeación.

En este sentido, diversos elementos de campos del conocimiento complementarios a las ciencias políticas y sociales ofrecen nuevas opciones para atender problemáticas altamente complejas como lo es la seguridad pública. De entre dichas alternativas, las ciencias administrativas aportan respuestas puntuales a la hora de gobernar. Para lograr esto, es viable observar la experiencia de éxito en las organizaciones del sector privado y empresarial, con la finalidad de encontrar la ruta bajo la cual es posible trasladar los principios de gestión y administración hacia el sector público, que tengan una repercusión significativa en el aumento de la eficacia institucional.

De esta forma, las fases del proceso administrativo y los fundamentos de la planeación estratégica han demostrado ser dos de los pilares fundamentales en la gestión de las organizaciones; con esto, se abre la posibilidad de contar con mecanismos tendientes al diseño y puesta en marcha de una institución y, a su vez, ofrecen los principios bajo los cuales es posible dirigir su actividad y sostenerla a través del tiempo bajo la lógica del crecimiento, eficacia, eficiencia y efectividad.

Todo lo anterior, se ha visto sustancialmente potenciado gracias a la incorporación de las tecnologías de la información y la comunicación aplicadas a la gestión organizacional. Estos instrumentos han marcado el rumbo de la nueva administración, pues son un avance esencial en la ruta hacia obtener los mejores resultados, así como la evaluación y transformación de un organismo.

Por ello, al aplicar todos los preceptos de las ciencias administrativas compatibles con el sector público y dotarlos de las herramientas tecnológicas para potenciar sus beneficios, es posible encontrar evidencias de resultados exitosos, no sólo en el tema de seguridad pública, sino en la totalidad de la administración pública.

De esta forma, el Estado se encuentra ante una nueva realidad que le demanda el acoplamiento de sus funciones a la par de los revolucionarios cambios que las tecnologías digitales están dejando a su paso. Con ello, la administración pública moderna está evolucionando hacia una nueva etapa, donde la transformación está marcada por los temas de innovación y digitalización de la gobernabilidad. La manera de hacer gobierno el día de hoy, tiene un vínculo directo con la manera en que el sector público se adapta a las nuevas tecnologías de la información.

Ante este panorama, el ciudadano tiene una función trascendental en su papel frente al Estado, ya que, con el uso de las herramientas digitales, está logrando dejar de ser un mero espectador de la función pública, para convertirse en un protagonista capaz de crear la información de valor para la toma de decisiones y está adquiriendo nuevas plataformas para evaluar y expresar su experiencia frente a su gobierno.

En el tema de la seguridad pública, el eje de la participación ciudadana es de suma importancia; por ende, tales instituciones tienen la obligación de recuperar la confianza de su población con base en sus resultados. Es aquí donde el aumento en la eficacia cobra una relevancia significativa, pues para la ciudadanía hay una relación directa entre el logro de objetivos de su gobierno y la confianza en el mismo. Frente a este razonamiento, la gestión policial tiene la tarea impostergable de ser eficaz y de calidad.

En este punto, es necesario puntualizar que las tecnologías digitales demuestran ser herramientas potencialmente benéficas, si se les da el uso adecuado. Para ello, no basta con ejecutar las funciones para las cuales una tecnología ha sido creada, sino que se debe atender de manera precisa el propio modelo y diseño tecnológico. Si una tecnología carece de un fundamento sólido que le dé origen, en vano será su implementación.

Con ello, es posible argumentar que muchos de los casos de fracaso en materia de aplicación tecnológica en el sector público, tiene que ver con la falta de conocimiento y dominio de los temas esenciales. No basta con importar tecnologías extranjeras que hayan demostrado un impacto positivo en instituciones alejadas de la realidad local, sino que es imperante que la tecnología sea desarrollada bajo las particularidades que apremian a la realidad de una institución pública.

A partir de esto, aun cuando se ha observado que ciertas tecnologías han beneficiado a instituciones policiales en el plano internacional, la lección de todo esto no deberá basarse en emular una estrategia o imitar una hoja de ruta, más bien, la experiencia de otros países debe ser el punto de partida para comprender cómo entre mejor sea el análisis de la problemática local y el diseño de la estrategia de seguridad contemple los mecanismos suficientes para su evaluación, control y rediseño, mayor será el aporte que la tecnología ofrezca.

Todo esto, lleva a concluir que la aplicación de nuevas tecnologías digitales en materia de seguridad pública, no son la respuesta final ante la crisis de violencia y criminalidad que vive México ni ningún otro país; se trata más bien, de herramientas diseñadas para potenciar los beneficios de una adecuada estrategia de seguridad, pero que, al fin de cuentas, son diseñadas, adquiridas y operadas por seres humanos, quienes son los verdaderos protagonistas del éxito o fracaso de un plan institucional.

Lo que sí es una consecuencia directa de la tecnología, es que su uso adecuado facilita cualquier proceso. El mundo moderno no existiría tal como es sin las tecnologías digitales; por lo tanto, como instrumentos, son esenciales al momento de obtener resultados favorables. Si se dispone su uso para labores de gestión organizacional, demuestran ser altamente efectivas, pues no existe otra forma concebible hoy que pueda sustituirles.

Al digitalizar los procesos de gestión policial, se ha demostrado que existe un aumento en la eficacia de la institución; asimismo, se observa que las plataformas tecnológicas en materia de seguridad pública fomentan la participación ciudadana y acercan a la autoridad con sus gobernados.

Para que la transformación tecnológica en las instituciones de seguridad pública en México tenga los efectos esperados, requiere de tres condiciones necesarias. Por un lado, una adecuación al marco normativo constitucional federal, a fin de dar un soporte fundamental a la gestión policial desde la ley suprema del país; por otro lado, la especificación en materia tecnológica dentro de la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública, a fin de homologar el proceso de transformación digital en los distintos órdenes de gobierno; finalmente, la inclusión en la estrategia de seguridad nacional de un apartado sobre el tema de digitalización.

Sobre esta base, será posible construir un modelo de gestión policial innovador que persiga una óptica de transformación tecnológica a fin de obtener los beneficios que las tecnologías digitales han demostrado tener. Todo esto, con el objetivo de ofrecer una aportación más en el arduo entramado de soluciones que el tema de seguridad pública en México tiene todavía pendientes por resolver.

Con todo esto, ahora es posible dirigirse a plantear las conclusiones acordes a este trabajo de investigación y exponer las propuestas relativas a la misma.

## CONCLUSIONES

Sobre los fundamentos contruidos a lo largo de los cuatro capítulos que componen a la presente tesis doctoral y tomando en consideración el soporte doctrinal y jurídico, así como las experiencias obtenidas desde el contexto internacional, es conducente concluir que existe una relación entre la aplicación de tecnologías de la información y el aumento en la eficacia de las instituciones de seguridad pública.

Asimismo, se observa que, para obtener los efectos positivos esperados, es necesario que dichas tecnologías estén reguladas por un marco normativo efectivo que les proporcione continuidad y obligatoriedad; aunado a ello, se requiere de un análisis específico que singularice las tecnologías digitales de acuerdo con la realidad particular de cada institución donde se apliquen; para ello, es indispensable que la estrategia de seguridad nacional y local identifique las necesidades institucionales para encontrar en las tecnologías digitales la herramienta idónea que acompañe el resto de políticas de seguridad adoptadas.

A partir de esto, a continuación, se presenta de manera puntual y numérica, las conclusiones guiadas por un orden metodológico argumentativo a fin de dilucidar su concordancia con los resultados de esta investigación.

PRIMERA. “De la globalización, el riesgo y el derecho”.

Se encontró que la globalización es un fenómeno multifactorial que incide en diferentes áreas de la vida humana, desde lo complejo hasta lo cotidiano; por tanto, sus efectos están presentes en todos lados y son irreversibles. Con ello, el Estado-nación va perdiendo su protagonismo hasta verse afectado por diversos actores internos y externos.

Bajo este contexto, surge la idea del riesgo, donde lo que se evalúa en esta segunda modernidad es qué actores son los generadores de los efectos nocivos de la globalización y quienes son los que más padecen sus consecuencias. Es así como se conjuntan los elementos del conflicto social producido por la globalización, al tener una población susceptible y vulnerable ante el riesgo.

Derivado de esto, el tema de la seguridad pública se ve involucrado, no sólo por los nuevos conflictos surgidos de la globalización, sino porque, al tener un mundo con fronteras cada vez más diluidas en diversas esferas, las bandas criminales y el delito se han hecho transnacionales, y su nivel de violencia puede extenderse más allá de un determinado territorio.

Para equilibrar todo lo anterior, el derecho es un instrumento idóneo que tiene las condiciones necesarias para regular el riesgo a través de preceptos obligatorios y el fortalecimiento de instituciones capaces de ser un contrapeso a los protagonistas de la globalización.

SEGUNDA. “Del diagnóstico de las instituciones de seguridad pública en México”.

En el caso de México, se vive una crisis de violencia como nunca se había padecido, sus consecuencias van desde lo local hasta lo nacional y ha llegado a amenazar al propio estado de derecho. Las bandas criminales poseen un arsenal capaz de hacer frente al Estado y muchas policías locales se encuentran incapaces de imponer el orden.

Aunado a ello, los problemas de corrupción e ineficacia han provocado una creciente desconfianza de la población hacia sus policías; de hecho, entre más cercana es la institución policial al ciudadano, mayor inseguridad siente este frente a aquella.

Las diversas estrategias de seguridad propuestas desde el ejecutivo federal en las últimas dos décadas no han logrado detener el avance de la violencia en el país, sino que, por el contrario, la tendencia creciente de la incidencia delictiva y la diversificación del crimen organizado en su composición y actividades, han demostrado un rotundo fracaso institucional.

Por lo complejo de la problemática sobre seguridad pública en México, la construcción de una ruta de éxito en el combate al crimen demanda una serie de soluciones que no se limitan a una única respuesta o vía, sino que es necesario explorar diferentes alternativas con efectos en el corto, mediano y largo plazo.



TERCERA. “La gestión en instituciones de seguridad pública”.

Dentro del complejo entramado de aristas de solución que se requiere implementar, el tema de la gestión organizacional resulta ser uno de los más prioritarios. En este sentido, los elementos propuestos por las ciencias administrativas para la gestión organizacional en el sector privado y empresarial son viables de aplicar en la administración pública. A partir de esto, tanto el *New Public Management* como el modelo de Gerencia Pública Activa, proponen trasladar conceptos como el de cliente y sustituirlo al de ciudadano para dirigir la actividad pública en la búsqueda de la satisfacción de este.

Con base en lo anterior, la participación ciudadana y los mecanismos de evaluación de las instituciones de seguridad pública, se vuelven elementos indispensables para la gestión policial, debido a que proporcionan los recursos adecuados para el control institucional y la democratización de la seguridad pública.

Aunado a esto, la justicia alternativa y el derecho colaborativo, se conjuntan de manera armónica para dar como resultado la construcción de una relación entre instituciones públicas y sociedad, basadas en la cultura de la paz y la justicia restaurativa.

CUARTA. “De los principios administrativos en el sector público”.

Al retomar las aportaciones más sustanciales de las ciencias administrativas y adaptarlos a la realidad del sector público, se pudo verificar que es directamente compatible la aplicación de las fases del proceso administrativo en los organismos públicos. Por tanto, el ciclo de planeación, organización, dirección y control constituye un proceso de comprobada efectividad para la gestión organizacional.

Por su parte, la planeación estratégica proporciona la ruta adecuada para la dirección institucional con base en la visión, misión y objetivos planteados. De esta forma, es posible integrar a los distintos miembros del organismo público bajo una óptica homologada y un fin común.

Bajo este contexto, las tecnologías de gestión organizacional resultan ser instrumentos idóneos para facilitar y hacer más eficiente las tareas administrativas del sector público; no

obstante, dichas herramientas deben ser modeladas de acuerdo con las necesidades particulares que guarde la institución, a fin de obtener los beneficios esperados.

QUINTA. “De las tecnologías de gestión en el plano internacional”.

A partir del análisis comparativo institucional de diversas corporaciones policiales en el contexto internacional, se verificó que la experiencia externa ha demostrado un aumento en la eficacia de las instituciones de seguridad pública al momento de aplicar tecnologías de la información en su gestión organizacional. Resulta relevante reconocer al software de gestión CompStat del NYPD, como uno de los pioneros en este campo, así como por ser un instrumento de transformación policial de notorio éxito.

En concordancia con la realidad cercana a México, se pudo reconocer que tanto Carabineros de Chile como la Policía Nacional de Colombia, tienen similitudes en cuanto a los retos de seguridad pública enfrentados y, a su vez, se evidenció que ambas instituciones han demostrado tener en las tecnologías digitales un importante instrumento que potencia su labor policial.

SEXTA. “Del Modelo Nacional de Policía en México”.

Dentro de la actual administración pública federal, el titular del ejecutivo ha centrado la estrategia de seguridad y solución a la crisis de violencia, en la creación de un nuevo cuerpo de seguridad denominado Guardia Nacional. Sus labores, están enfocadas no sólo en el combate al crimen organizado sino en tareas de seguridad pública a lo largo de todo el territorio mexicano.

No obstante, dicha institución preocupa a diversos sectores y expertos por su naturaleza militarizada y carencia de controles civiles y mecanismos efectivos de evaluación de sus miembros. Lo anterior, aleja a la Guardia Nacional de la participación ciudadana y pone en duda su efectividad al mediano y largo plazo, sobre todo si se considera su falta de capacitación en materia de derechos humanos y perspectiva de género.

Con esto, el foco de atención está sobre el fortalecimiento de las policías locales como medio para la construcción de una seguridad pública centrada en el ciudadano y confiables. Para ello, se requiere de un servicio profesional, de calidad y con mecanismos de evaluación y control acordes a su realidad.

SÉPTIMA. “La innovación en la seguridad pública”.

Con la acelerada evolución que las tecnologías digitales tienen de manera inherente, una de las fases más avanzadas en este rubro es el auge de las tecnologías web 2.0 para la gestión policial y que son un derivado directo de la cuarta revolución industrial.

A partir de lo descrito sobre la Policía Nacional de España, fue posible demostrar que la adopción de la web 2.0 en las tareas de seguridad pública, benefician a las instituciones debido a la participación ciudadana e integración entre gobierno y gobernados. Sumado a esto, dichas tecnologías son a su vez un instrumento que promueve la confianza del ciudadano hacia sus policías.

OCTAVA. “De las condiciones necesarias para aplicar de manera efectiva las tecnologías digitales”.

Las tecnologías digitales no ofrecen resultados por sí mismas, sino que son un elemento más que requiere de la adecuación de diversos elementos para ser efectivas, de donde destaca el factor humano como uno de los más trascendentales. En este sentido, se encontró la necesidad de que la adopción tecnológica trascienda una agenda política o un programa de gobierno; para ello, se requieren de tres condiciones fundamentales. Primero, una reforma constitucional; segundo, la inclusión del tema digital en la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública y; tercero, la especificación de la ruta a seguir en la estrategia de seguridad conducente.

Con todo lo expuesto, es posible establecer de manera concreta las propuestas derivadas de este trabajo de investigación.

## PROPUESTAS

Derivado de la naturaleza transdisciplinar del presente trabajo de investigación, resulta imperante conducir una serie de propuestas que se fundamenten en tres ejes vectores de los tres campos de conocimiento que componen a esta tesis. Por un lado, el apartado que las ciencias administrativas aportan, seguido del elemento tecnológico digital, el cual sirve como instrumento *sine qua non* es posible realizar las funciones organizacionales en la actualidad. Finalmente, se aterriza en una serie de propuestas al marco legal mexicano, a través de cual, se busca estructurar todo lo referido, dentro de la función pública y gubernamental.

De esta forma, por lo que toca al campo administrativo, se propone que la gestión policial parta de los siguientes principios:

1. Enfoque en el ciudadano;
2. Liderazgo;
3. Compromiso hacia las personas;
4. Enfoque en procesos;
5. Mejora continua;
6. Decisión basada en evidencias;
7. Gestión y fortalecimiento de la relación entre ciudadanos y fuerzas de seguridad, en los tres órdenes de gobierno.

A partir de estos principios, se sugiere una ruta de acción que cuente con los pasos que se enumeran a continuación:

Paso 1: Definir misión, visión y valores.

Paso 2: Determinar propuestas de valor hacia los grupos de interés, con la participación de la ciudadanía y en sintonía con sus necesidades.

Paso 3: Definir los objetivos estratégicos y sus indicadores.

Paso 4: Ponderar los objetivos estratégicos.

Paso 5: Determinar los proyectos y acciones.

Paso 6: Definir el mapa de responsabilidades.

Paso 7: Diseñar un presupuesto eficiente.

Paso 8: Ejecutar las acciones.

Paso 9: Recibir retroalimentación de los datos estadísticos y grupos de interés.

Paso 10: Adaptar el plan de acción a las nuevas necesidades.

En cuanto al apartado tecnológico, se propone el diseño de una plataforma digital, a partir de una arquitectura con las siguientes características:

- Basada en la recolección masiva de datos para su tratamiento;
- Con un algoritmo de aprendizaje en red que sea capaz de realizar pronósticos de la incidencia delictiva a partir del análisis de datos;
- Habilitado para la interacción de usuarios ciudadanos y autoridades en tiempo real;
- De cómputo en la nube;
- Capaz de registrar los planes de acción organizacional para su análisis y posibles respuestas ante las contingencias que se presenten.

De acuerdo con lo anterior, tanto la gestión organizacional como las tecnologías utilizadas para la misma, deberá seguir el diagrama de flujo descrito a continuación:

1. Identificar necesidades.
2. Identificar contexto.
3. Planear el servicio.
4. Generar el servicio.
5. Brindar la atención.
6. Recibir retroalimentación
7. Adaptarse a los cambios.
8. Satisfacer necesidades.

Respecto de las propuestas jurídicas, esta tesis propone dos cambios esenciales; por un lado, una reforma a la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública, seguido de una adaptación del Plan Nacional de Desarrollo, para quedar de la siguiente forma:

1. La adición de un artículo 6 BIS, en la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública, que tiene como objetivo la operacionalización de los conceptos de calidad,

eficacia institucional y satisfacción del ciudadano, a través del uso de tecnologías de la información.

Para ello, se propone que el citado ordenamiento legal sea modificado para quedar como sigue:

*Artículo 6 BIS. Conforme a lo establecido por el artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, las instituciones de seguridad pública deberán basar su gestión organizacional en los principios de calidad, eficacia y satisfacción del ciudadano. Para ello, dispondrán de las herramientas tecnológicas digitales que la federación, las entidades federativas y los municipios les proporcionen en el ámbito de su competencia y que sean congruentes conforme a lo dispuesto por esta ley.*

2. La inclusión en la estrategia de seguridad pública nacional y local de un apartado específico sobre la digitalización y transformación de las policías en el ámbito de su competencia, a través del uso de tecnologías de la información para la gestión organizacional.

En este sentido, la estrategia de seguridad pública deberá añadir un apartado que exprese:

*Para el desarrollo de sus actividades como organismo público, las instituciones de seguridad pública adoptarán las tecnologías de la información más recientes y que sean acordes con sus necesidades particulares; para ello, se llevarán a cabo sesiones de planeación a fin de modelar las soluciones informáticas aplicables.*

*Sobre la base de los resultados obtenidos por las tecnologías de la información para la gestión organizacional, las instituciones de seguridad pública adecuarán sus planes de acción para la prevención y combate al delito. Asimismo, contarán con los datos aportados por la ciudadanía a través de los medios digitales que sean dispuestos para tal fin y que resulten relevantes en las labores de seguridad pública.*

*Las instituciones de seguridad pública contarán con un área específica para el tratamiento de datos y vinculación con la ciudadanía por medios*

*digitales. Los resultados obtenidos de dichos procesos serán evaluados para ser considerados en el diseño y adaptación de la estrategia de seguridad, conforme las necesidades de la institución así lo requieran.*

*Finalmente, la información proporcionada por las tecnologías digitales aplicadas a las labores de seguridad pública, serán un elemento para evaluar la gestión policial conforme a los estándares de calidad conducentes.*

Con el conjunto de propuestas vertidas, se espera que los resultados de este trabajo de investigación deriven en una alternativa de solución que sea congruente con la realidad de las instituciones de seguridad pública en México y contribuya a elevar su eficacia; todo ello, con el objetivo principal de devolverle a la ciudadanía la paz y el orden social que tanto se espera.

## FUENTES DE CONSULTA

### BIBLIOGRÁFIAS

1. Alcocer vega, Ma. Magdalena, *Profesionalización y capacitación de elementos de la policía federal en el marco de la iniciativa Mérida (2009-2012) en el contexto de la reforma policial en México. Estándares, mejores prácticas y rendición de cuentas en la democracia*, Universidad Complutense de Madrid, Madrid, 2016.
2. Aguilar Villanueva, Luis, *Democracia, gobernabilidad y gobernanza*, Instituto Nacional Electoral, México, 2016.
3. Armijo, Marianela, *Manual de Planificación Estratégica e Indicadores de Desempeño en el Sector Público*, ILPES/CEPAL, 2009.
4. Atehortúa Duque, Óscar, *Informe de gestión 2019*, Policía Nacional, Bogotá, 2020.
5. \_\_\_\_\_, *Plan Estratégico Institucional*, Ministerio de Defensa Nacional, Colombia, 2019.
6. Beck, Ulrich, *La sociedad industrial del riesgo. Hacia una nueva modernidad*, Paidós, España, 1998.
7. \_\_\_\_\_, *¿Qué es la globalización? Falacias del globalismo, respuestas a la globalización*, Paidós, España, 2008.
8. Bustos Farías, Eduardo, *Procesos administrativos*, Instituto Politécnico Nacional, México, 2003.
9. Cano Plata, Carlos Alberto, *La administración y el proceso administrativo*, Universidad de Bogotá Jorge Tadeo Lozano, Bogotá, 2017.
10. Carpenter, Mason *et al*, *Principles of Management*, Flat World Knowledge, Minnesota, 2013.
11. Carvajal Martínez, Jorge Enrique, *Derecho, seguridad y globalización*, Universidad Católica de Colombia, Bogotá, 2015.
12. Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública, *Seguridad y justicia: Incidencia delictiva, percepción de inseguridad, procesos judiciales y sistema penitenciario en México*, Cámara de Diputados, México, 2017.
13. CEPAL-ECLAC, *Vulnerabilidad sociodemográfica: Viejos y nuevos riesgos para comunidades, hogares y personas*, Brasilia, 22 de abril de 2002.



14. Contreras Piedragil, César *et al*, *Manual de Planeación Estratégica para organizaciones juveniles de la sociedad civil*, Secretaría de Desarrollo Social, 2013.
15. Criado, Juan Ignacio y Gil García, José Ramón, *Tecnologías de Información y Comunicación en la Administración Pública: Conceptos, Enfoques, Aplicaciones y Resultados*, Infotec, México, 2017.
16. Córdova Vega, Jorge Alberto, *Metodología para la implementación de Balanced Scorecard en una empresa de telecomunicaciones en México*, Instituto de Estudios Superiores de Monterrey, México, 2003.
17. Dammert, Lucía y Lunecke, Alejandra, *La prevención del delito en Chile. Una visión desde la Comunidad*, Universidad de Chile, Santiago, 2004.
18. De Giorgi, Alessandro, *Tolerancia cero. Estrategias y prácticas de la sociedad de control*, Virus, Roma, 2005. Rivera Iñaki y Monclús, Marta, [Traductores].
19. Frühling, Hugo, *La eficacia de las políticas públicas de seguridad ciudadana en América Latina y el Caribe: Cómo medirla y cómo mejorarla*, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, D.C., 2012.
20. Fox Quesada, Vicente, *Sexto informe de gobierno*, Presidencia de la República, México, 2006.
21. Garay Maldonado, David, *Seguridad pública y gobernabilidad*, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, México, 2015.
22. García Encina, Carlota, *La Estrategia de Seguridad Nacional de la Administración Trump*, Real Instituto Elcano, Madrid, 2018.
23. Giddens, Anthony, *Un mundo desbocado. Los efectos de la globalización en nuestras vidas*, Taurus, México, 2007.
24. González Chávez, Héctor, *Las policías municipales, una amenaza para la seguridad ciudadana (comentarios a la iniciativa de Reforma Constitucional del Presidente Peña Nieto en materia de seguridad Pública)*. En Cabrera Dircio, Julio, González Chávez, Héctor y Montero Zendejas, Daniel (Coords.), *Las reformas constitucionales y su impacto en el municipio*, Fontamara, México, 2015.
25. Hart, Herbert, *El concepto de Derecho*, Abeledo – Perrot, Buenos Aires, 1961.

26. Hernández y Rodríguez, Sergio, *Introducción a la administración. Teoría general administrativa: origen, evolución y vanguardia*, 5ta. Edición, Mc Graw Hill, México, 2012.
27. INEGI, *Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública 2022*, México, septiembre 2022.
28. \_\_\_\_\_, *Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública 2020*, INEGI, México, 2020.
29. \_\_\_\_\_, *Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública 2018*, INEGI, México, 2018.
30. Jiménez Ornelas, René, *La cifra negra de la delincuencia en México: Sistema de encuestas sobre victimización*, UNAM, México, 2003.
31. Kaplan, Marcos, *Estado y globalización*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, 2008.
32. Kaplan, Robert y Norton, David, *Cuadro de Mando Integral (The Balanced Scorecard)*, Gestión 2000, Barcelona, 2002.
33. Laborie Iglesias, Mario, *América First ¿Un modelo válido de seguridad nacional para los EE. UU.?*, Instituto Español de Estudios Estratégicos, Madrid, 2018.
34. Leal Buitrago, Francisco, *La seguridad nacional a la deriva. Del Frente Nacional a la Posguerra Fría*, Alfaomega, Colombia, 2002.
35. Lederman, Daniel, citado por May, Theresa., *Modern Crime Prevention Strategy*, Home Office, UK, 2016.
36. Lovely Professional University, *Principles and Practices of Management*, Excel Books Private Limited, New Delhi, 2011.
37. Luhmann, Niklas, *Sociología del riesgo*, Universidad Iberoamericana, Guadalajara, 1992.
38. Martínez Viveros, Elvia y Pérez Esteva, Cristina, *Revisión de modelos policiales en el contexto internacional*, CentroGeo, México, 2009.
39. Mendoza Bremauntz, Emma, *Globalización, internacionalización del delito y seguridad*, UNAM, México, 2005.

40. Mohar, Gustavo, *La inseguridad y la violencia en México, Algunas premisas, preguntas y escenarios de corto plazo*, Foro Consultivo, Científico y Tecnológico, A.C., México, 2018.
41. Mohor, Alejandra, *Uso de indicadores para evaluar el funcionamiento policial*, Centro de Estudios en Seguridad Ciudadana, Universidad de Chile, Santiago de Chile, julio de 2007.
42. Montero Zendejas, Daniel, *El estado de derecho en México. Desafíos y perspectivas*, UNAM, México, 2018.
43. Muñoz Garzón, Jorge y Giraldo Saavedra, Alberto, *Gerencia Pública Integral*, Escuela Superior de Administración Pública, Bogotá, 2008.
44. Münch Galindo, Lourdes, *Fundamentos de Administración. Casos prácticos*, Trillas, México, 2006.
45. Oficina de la Presidencia de la República-CEDN, *Estrategia digital nacional: Transformamos a México*, México Digital, México, 2018.
46. Organización de Estados Americanos, *Premio Interamericano a la Innovación para la Gestión Pública Efectiva-Edición 2015*, OEA, Washington, DC., 2015.
47. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, *Informe sobre desarrollo humano*, Fondo de Cultura Económica, México, 1994.
48. Reames, Benjamin, *Police Forces in Mexico: A Profile*, Center for U.S.- Mexican Studies, California, 2003.
49. Reyes Barragán, Ladislao Adrián y Guzmán Montejó, Emilio, *Las falacias y aporías del régimen de la policía desde la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. En González Ibarra, Juan de Dios y Cartujano Escobar, Silvia (Coords.), *Organizaciones y Globalización*, Fontamara, México, 2016.
50. Reyes Tépac, Marcial, *La seguridad pública en México: Indicadores delictivos y su presupuesto público federal ejercido y aprobado, 1994 – 2005*, Cámara de Diputados, México, 2005.
51. Rojas Martín, Francisco, *¿Hacia una Administración Pública 2.0?*, Universidad Autónoma de Madrid, Madrid, 2017.
52. Schwab, Klaus, *La cuarta revolución industrial*, Debate, México, 2017.

53. Sierra Gallo, Manuel y Bedoya Rojas, Diana, *Diseño de estrategias de gestión del cambio tecnológico en la implementación exitosa del software Suite Visión Empresarial*, Universidad de la Sabana, Bucaramanga, 2011.
54. Stoner, James et al., *Administración*, Sexta edición. Prentice-Hall, México, 1996.
55. Universidad Nacional Autónoma de México, *El proceso administrativo*, UNAM, México, 2006.
56. U.S. Department of Justice, *Police Departments in Large Cities, 1990-2000*, Office of Justice Programs, Estados Unidos, 2002.
57. Uvalle, Ricardo, *Sociedad abierta, gobernabilidad y gestión pública*, en Lerner, Bertha et al. (coords.), *Gobernabilidad y gobernanza en los albores del siglo XXI y reflexiones sobre el México contemporáneo*, UNAM, México, 2012.
58. Wisner, Ben et al., *At Risk: natural hazards, people's vulnerability and disasters*, Second Edition, EEUU, 2003.
59. World Justice Project, *Índice del Estado de Derecho en México 2021-2022*. Resumen Ejecutivo, México, 23 de octubre de 2022 p. 2
60. Zimring, Franklin, *The City that Became Safe. New York's Lessons for Urban Crime and its Control*, Oxford University Press, New York, 2012.

## HEMEROGRÁFICAS

1. Instituto Nacional de Estadística y Geografía, *Comunicado de prensa número 103/20*, INEGI, México, 17 de febrero de 2020.
2. Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana, *Reporte diario de homicidios dolosos*, México, 28 de agosto de 2020.

## LEGISLACIONES

1. Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, *Ley Orgánica de la Administración Pública Federal*, Secretaría General, México, 2000.
2. \_\_\_\_\_, *Ley General que Establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública*, Secretaría General, México, 2000.

3. \_\_\_\_\_, *Reglamento de la Ley de la Policía Federal*, Secretaría General, México, 2014.
4. \_\_\_\_\_, *Ley General en Materia de Desaparición Forzada de Personas, Desaparición Cometida por Particulares y del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas*, Secretaría General, México, 2017.
5. \_\_\_\_\_, *Ley General para Prevenir, Investigar y Sancionar la Tortura y otros Tratos o Penas Cruelles, Inhumanos o Degradantes*, Secretaría General, México, 2017.
6. \_\_\_\_\_, *Ley de Seguridad Interior*, Secretaría General, México, 2017.
7. \_\_\_\_\_, *Ley del Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica*, Secretaría General, México, 2008, última reforma DOF 25-06-2018.
8. \_\_\_\_\_, *Ley de la Guardia Nacional*, Secretaría General, México, 2019.
9. \_\_\_\_\_, *Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública*, Secretaría General, México, 2009, última reforma DOF 27-05-2019.
10. \_\_\_\_\_, *Ley Nacional del Registro de Detenciones*, Secretaría General, México, 2019.
11. \_\_\_\_\_, *Ley Nacional sobre el Uso de la Fuerza*, Secretaría General, México, 2019.
12. \_\_\_\_\_, *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, Secretaría General, México, última reforma DOF 08-05-2020.
13. Calderón Hinojosa, Felipe, *Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012*, Poder Ejecutivo Federal, México, 2007.
14. \_\_\_\_\_, *Decreto por el que se crea el Cuerpo Especial del Ejército y Fuerza Aérea denominado Cuerpo de Fuerzas de Apoyo Federal*, Poder Ejecutivo Federal, México, 2007.
15. \_\_\_\_\_, *Iniciativa Mérida*, Presidencia de la República, México, 2007.
16. Consejo de Seguridad Pública Nacional, *Acuerdo del Consejo de Seguridad Pública Nacional y la Conferencia Nacional de gobernadores (CONAGO)*, Secretaría de Gobernación, 2010.
17. Fox Quesada, Vicente, *Decreto del ejecutivo federal*, Presidencia de la República, México, 1 de noviembre de 2001.

18. \_\_\_\_\_, *Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006*, Presidencia de la República, México, 2001.
19. Gobierno de Chile, *Acuerdo Nacional por la Seguridad Pública*, Chile, 2018.
20. Ley de la Policía Federal Preventiva, México, 1999.
21. López Obrador, Andrés Manuel, *Plan Nacional de Desarrollo*, Presidencia de la República, México, 2018.
22. \_\_\_\_\_, *Decreto por el que se aprueba la Estrategia Nacional de Seguridad Pública del Gobierno de la República 2018-2024*, Presidencia de la República, México, 2019.
23. \_\_\_\_\_, *Acuerdo por el que se dispone de la Fuerza Armada permanente para llevar a cabo tareas de seguridad pública de manera extraordinaria, regulada, fiscalizada, subordinada y complementaria*, Presidencia de la República, México, 2020.
24. Ministerio de Defensa Nacional, *Ley Orgánica Constitucional de Carabineros*, Biblioteca del Congreso Nacional de Chile, Santiago de Chile, 07 de marzo de 1990.
25. Ministerio de Defensa Nacional, *Política de Gerencia Pública Activa*, Imprenta Nacional, Colombia, 2008.
26. Ministerio del Interior y Seguridad Pública, *Plan de Acción*, Chile, 2018.
27. Naciones Unidas, *Resolución 66/290 de la Asamblea General*, Organización de las Naciones Unidas, Nueva York, sexagésimo sexto periodo de sesiones, 25 de octubre de 2012.
28. Palomino López, Rodolfo, *Manual del Sistema de Gestión Integral de la Policía Nacional*, Ministerio de Defensa, Colombia, 30 de julio de 2015.
29. \_\_\_\_\_, *Resolución número 03392 del 30 de julio de 2015*, Ministerio Nacional de Defensa, Bogotá, 2015.
30. Piñera, Sebastián, *Mensaje N° 14-366 con el que se inicia un proyecto de ley que implementa un Sistema Táctico de Operación Policial*, Presidencia de la República, Santiago de Chile, 25 de abril de 2018.
31. \_\_\_\_\_, *Programa de Gobierno 2018-2022*, Chile, 2017.
32. Presidencia de la República, *Constitución Política de Colombia*, Colombia, 1991.

33. Presidencia del Gobierno, *Estrategia de seguridad nacional 2017*, Boletín Oficial del Estado, España, 2017.
34. República de Chile, *Constitución Política de la República de Chile*, Santiago de Chile, 17 de septiembre de 2005.
35. Sánchez García, Alejandro et al, *Modelo de calidad INTRAGOB*, Presidencia de la República, México, 2006.
36. Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana, *Modelo Nacional de Policía y Justicia Cívica*, México, 2019.
37. Uribe Vélez, Álvaro, *Decreto número 4222 de 2006*, Ministerio de Defensa Nacional, Colombia, 23 de noviembre de 2006.

#### **ARTÍCULOS DE REVISTAS**

1. Aguilar, Luis, “El aporte de la Política Pública y de la Nueva Gestión Pública a la gobernanza”, *Reforma y democracia*, Caracas, Núm. 39, octubre 2007, pp. 5-32.
2. Anttiroiko, Ari-Veikko, “Innovation in Democratic E-Governance: Benefitting from Web 2.0 Applications in the Public Sector”, *International Journal of Electronic Government Research*, Vol. 6, Núm. 2, abril-junio 2010, pp. 18-36.
3. Arenilla Sáez, Manuel, “Legitimidad y eficacia en la Administración pública”, *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, Universidad Rey Juan Carlos, Madrid, Núm. 26/27, enero-agosto 2003, pp. 71-102.
4. Ávila Guerrero, María Elena, *et al.*, “Un análisis psicosocial de la confianza en los grupos policiales: el caso de Cuernavaca (México)”, *Perfiles Latinoamericanos*, Vol. 24, Núm. 47, 2016, pp. 151-174.
5. Brower Beltramin, Jorge, “En torno al sentido de gobernabilidad y gobernanza: delimitación y alcances”, *Daimon*, Santiago de Chile, Núm. 67, 2016, pp. 149-162.
6. Cabrera Dircio, Julio y Aguilera Durán, Jesús, “La justicia alternativa, el derecho colaborativo y sus perspectivas en México”, *Cuestiones constitucionales*, Revista Mexicana de Derecho Constitucional, México, núm. 40, enero – junio 2019.
7. Cabrero, citado por Díaz de León Gómez, Carlos, “Nueva Gestión Pública y Gobernanza: Desafíos en su Implementación”, *Daena*, México, marzo 2013, vol. 8, núm. 1.

8. Cárdenas García, Jaime, “El debate sobre la Guardia Nacional”, *Revista de la Facultad de Derecho de México*, UNAM, México, Tomo LXIX, Núm. 274, mayo-agosto 2019, pp. 173-206.
9. Dávila, Antonio, “Nuevas herramientas de control: El Cuadro de Mando Integral”, *A fondo, Revista de Antiguos Alumnos*, IESE, Business School, University of Navarra, Navarra, septiembre de 1999.
10. De Blasio, Bill, “*CompStat. Report Covering the Week 2/17/2020 Through 2/23/202*”, NYPD, Nueva York, Vol. 27, Núm. 8, 2020.
11. Fernández, Alberto, “El Balanced Scorecard: ayudando a implementar la estrategia”, *A fondo, Revista de Antiguos Alumnos*, IESE, Business School, University of Navarra, Navarra, marzo de 2001.
12. Ferrajoli, Luigi, “Criminalidad y globalización”, *Boletín mexicano de derecho comparado*, México, Año XXXIX, Núm. 115, enero-abril de 2006, pp. 301-316.
13. Frühling, Hugo y Gallardo, Roberto, “Programas de seguridad dirigidos a barrios en la experiencia chilena reciente”, *Invi*, Chile, Núm. 74, Vol. 27, mayo 2012, pp. 149-185.
14. Grasa Hernández, Rafael, “Seguridad Humana: conceptos, experiencias y propuestas”, *Revista CIDOB d’Afers Internacionals*, Barcelona, Núm. 76, diciembre 2006-enero 2007, pp. 9-46.
15. Guadarrama Sánchez, Gloria, “Gerencia pública y política social en Latinoamérica”, *Economía, Sociedad y Territorio*, El Colegio Mexiquense, A.C., vol. IV, núm. 13, enero-junio, 2003, Toluca, México.
16. Hernández, Gerardo y Romero-Arias, Carlos-Alfonso, “La Guardia Nacional y la militarización de la seguridad pública en México”, *URVIO, Revista Latinoamericana de Estudios de Seguridad*, RELASEDOR y FLACSO, Ecuador, Núm. 25, diciembre 2019-mayo 2020, pp. 87-106.
17. Ianni, Octavio, “Las ciencias sociales y la sociedad global”, *Perfiles Educativos*, Núm. 71, enero-marzo, 1996.
18. Kaplan, Robert y Norton, David, “Linking the Balanced Scorecard to Strategy”, *California Managenet Review*, California, Vol. 39, Núm. 1, otoño 1996.



19. Leer Guillén, Alberto, “Planeación estratégica en instituciones del sector público en América Latina”, *Tec Empresarial*, Costa Rica, Vol. 8, Núm. 1, mayo-agosto 2014.
20. Levitt, Steven, “Entendiendo por qué se Redujo la Criminalidad en la Década de 1990: Cuatro Factores que lo Explican y Seis que No”, *Ius et Praxis*, Talca, Vol. 10, No. 2, 2004, pp. 97-135.
21. Martínez Vilchis, José, “El New Public Management y los elementos para configurar un Estado del arte”, *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, México, 1999, vol. 44, núm. 175.
22. Moyado Estrada, Francisco, “La gestión de la calidad en México: una reflexión crítica”, *Explanans*, México, vol. 2, núm. 1, enero-junio 2013.
23. Narváez, Mercy et al., “Gestión organizacional. Una aproximación a su estudio desde el paradigma de la complejidad”, *Revista Venezolana de Análisis de Coyuntura*, Universidad Central de Venezuela, Caracas, Vol. XVII, Núm. 2, julio-diciembre 2011, pp. 27-48.
24. Orozco, Gabriel, “El concepto de la seguridad en la Teoría de las Relaciones Internacionales”, *Revista CIDOB d’Afers Internacionals*, Barcelona, Núm. 72, diciembre 2005-enero 2006, pp. 161-180.
25. Ruíz Rivera, Naxhelli, “La definición y medición de la vulnerabilidad social. Un enfoque normativo”, *Investigaciones Geográficas, Boletín del Instituto de Geografía*, UNAM, México, núm. 77, 2012.
26. Valdez Zepeda, Andrés, “Seguridad pública y gobernabilidad: Teorías, relaciones y aproximaciones”, *Estudios políticos*, México, Núm. 24, sexta época, mayo-agosto de 2000, pp. 281-291.

## ELECTRÓNICAS

1. Arista, Lidia, *No se retirará a la Guardia Nacional de tareas de migración: Ebrard*, Expansión, México, 30 de agosto de 2019, En <https://politica.expansion.mx/mexico/2019/08/30/no-se-retirara-a-la-guardia-nacional-de-tareas-de-migracion-ebrard>.

2. Ash Center for Democratic Governance and Innovation, *Compstat: A Crime Reduction Management Tool*, Harvard University, Massachusetts, En <https://www.innovations.harvard.edu/compstat-crime-reduction-management-tool>.
3. Causa en Común, *Análisis de los Datos Disponibles de Incidencia Delictiva*, México, 2021. En <http://causaencomun.org.mx>.
4. Carrasco, Óscar, *Plan Nacional de Seguridad Pública 2018-2022: ¿Cómo vamos?*, Fundación por la democracia, Chile, 15 de octubre de 2019, En <http://www.fpd.cl/plan-nacional-de-seguridad-publica-2018-2022-como-vamos/>.
5. Centro Nacional de Información, *Incidencia Delictiva del Fuero Común 2000*, Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, México. En <http://www.secretariadoejecutivo.gob.mx/docs/pdfs/estadisticas%20del%20fuero%20comun/2000.pdf>.
6. Comisionado Nacional de Seguridad, *Modelos de gestión en instancias de seguridad pública, una aproximación*, Comisión Nacional de Seguridad, México, 2016. En [http://www.cns.gob.mx/portalWebApp/wlp.c?\\_\\_c=7f9](http://www.cns.gob.mx/portalWebApp/wlp.c?__c=7f9).
7. \_\_\_\_\_, *Policía Federal, misión y visión*, Secretaría de Gobernación, México, 2013. En [http://www.cns.gob.mx/portalWebApp/wlp.c?\\_\\_c=7f9](http://www.cns.gob.mx/portalWebApp/wlp.c?__c=7f9).
8. Dammert, Lucía y Duce, Mauricio, *Propuesta para iniciar un proceso de reforma a Carabineros de Chile*, Ciper, Chile, 26 de noviembre de 2019, En <https://ciperchile.cl/2019/11/26/propuestas-para-iniciar-un-proceso-de-reforma-a-carabineros-de-chile/>.
9. Department of Economic and Social Affairs, *UN E-Government Knowledgebase*, United Nations, New York, 2020. En <https://publicadministration.un.org/egovkb/en-us/Data-Center>.
10. Dirección de Presupuestos, *Evaluación de programas e instituciones*, Gobierno de Chile, Santiago de Chile, 2020, En <https://www.dipres.gob.cl/597/w3-propertyvalue-23076.html>.
11. División de Estudios de Posgrado de la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional Autónoma de México, *Lineamientos para entrega de trabajos académicos*, UNAM, México, 2002. En

[http://www.posgrado.derecho.unam.mx/maestria\\_doc/Lineamientos para entrega t rabajos academicos.pdf](http://www.posgrado.derecho.unam.mx/maestria_doc/Lineamientos_para_entrega_t rabajos_academicos.pdf)

12. Donadio, Marcela, *Las relaciones cívico-militares y la construcción de instituciones en América Latina: Enfrentando las crisis de las jóvenes democracias*, Red de Seguridad y Defensa de América Latina, Texas, 2003. En <https://www.resdal.org/Archivo/d00001a3.htm>.
13. Federal Bureau of Investigation, *Crime in the United States*, U.S. Department of Justice, Estados Unidos, 2013, En <https://ucr.fbi.gov/crime-in-the-u.s/>.
14. Gobernación, Provincia de Antofagasta, *En Antofagasta continúa la disminución de delitos violentos*, Ministerio del Interior y Seguridad Pública, Chile, 30 de agosto de 2019, En <http://www.gobernacionantofagasta.gov.cl/noticias/en-antofagasta-continua-disminucion-de-delitos-violentos/>.
15. Gobierno de Chile, *Sistema Táctico de Operación Policial (STOP) ayudará a Carabineros a predecir y prevenir los delitos*, Chile, 27 de abril de 2018, En <https://www.gob.cl/noticias/sistema-tactico-de-operacion-policial-stop-ayudara-a-carabineros-a-predecir-y-prevenir-los-delitos/>.
16. International Organization for Standardization, *About us*, ISO, Geneva, Switzerland, 2019. En <https://www.iso.org/about-us.html>.
17. \_\_\_\_\_, *Sistemas de gestión de la calidad*, ISO, Geneva, Switzerland, 2019. En <https://www.iso.org/obp/ui/#iso:std:iso:9001:ed-5:v1:es>.
18. Latinobarómetro, *Confianza en Instituciones Nacionales*, En <https://www.latinobarometro.org/latOnline.jsp>.
19. López Obrador, Andrés Manuel, *Presentan objetivos y diagnóstico de la Coordinación de Estrategia Digital Nacional; limpian corrupción en la dependencia*, AMLO, México, 31 de enero de 2020. En <https://lopezobrador.org.mx/2020/01/31/presentan-objetivos-y-diagnostico-de-la-coordinacion-de-estrategia-digital-nacional-limpian-corrupcion-en-dependencia/>.
20. Martínez, Carla, *Carece la 4T de una estrategia digital nacional*, El Universal, México, 14 de octubre de 2019. En <https://www.eluniversal.com.mx/cartera/carece-la-4t-de-una-estrategia-digital-nacional>.

21. Ministerio del Interior y Seguridad Pública, *Gobierno y Carabineros culminan implementación del Sistema Táctico de Análisis Delictual en todo Chile*, Gobierno de Chile, Santiago de Chile, 27 de junio de 2012, En [http://ssi.gob.cl/sitio-2010-2014/n7098\\_27-06-2012.html](http://ssi.gob.cl/sitio-2010-2014/n7098_27-06-2012.html).
22. Muñoz, Gabriel, *Una visión conceptual del enfoque de la nueva gerencia pública*, Función Pública, Colombia, 2016. En <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/red/publicaciones/una-vision-conceptual-del-enfoque-de-la-nueva-gerencia-publica>.
23. NYPD, *About NYPD*, New York Police Department, Nueva York, 2020, En <https://www1.nyc.gov/site/nypd/about/about-nypd/about-nypd-landing.page>.
24. NYPD, *Crime statics*, NYC, New York, 2020, En <https://www1.nyc.gov/site/nypd/stats/crime-statistics/crime-statistics-landing.page>.
25. NYPD, *Find Your Precinct and Sector*, New York Police Department, Nueva York, 2020, En <https://www1.nyc.gov/site/nypd/bureaus/patrol/find-your-precinct.page>.
26. NYPD, *Technology and Equipment*, New York Police Department, Nueva York, 2020, En <https://www1.nyc.gov/site/nypd/about/about-nypd/equipment-and-tools.page>.
27. Observatorio Nacional Ciudadano, *Delitos en México a nivel Nacional*, México, 2022. En <https://delitosmexico.onc.org.mx>.
28. Pensemos, S.A., *Software de Gestión Estratégica para la Administración Pública*, WordPress, Colombia, 2019. En: <https://pensemos.com/administracion-publica/>.
29. Policía Nacional, *El presidente del Gobierno felicita a la Policía Nacional por alcanzar los 500.000 seguidores en Twitter*, Gobierno de España, 2013, En [https://www.policia.es/prensa/20130612\\_2.html](https://www.policia.es/prensa/20130612_2.html).
30. Policía Nacional de Colombia, *Misión, visión, mega, valores, principios y funciones*, Ministerio de Defensa Nacional, Colombia, 2020, En <https://www.policia.gov.co/mision-vision-mega-principios-valores-funciones>.
31. Policía Nacional de Colombia, *Suite Visión Empresarial*, Ministerio de Defensa, Colombia, 2019. En <https://www.policia.gov.co/taxonomy/term/2026>.

32. Pozzi, Sandro, *La ciudad de Nueva York nunca fue tan segura*, El País, Nueva York, 2 de enero de 2018, En [https://elpais.com/internacional/2018/01/01/actualidad/1514827647\\_760087.html](https://elpais.com/internacional/2018/01/01/actualidad/1514827647_760087.html).
33. Sales Heredia, Renato, citado por Juárez, Heidy, *Pactan por mejorar la seguridad*, Excelsior, México, 8 de junio de 2018. En: <https://www.excelsior.com.mx/nacional/pactan-por-mejorar-la-seguridad-nacional/1244131>.
34. Subsecretaría de prevención del delito, *Presidente Sebastián Piñera lanza Sistema Táctico de Operación Policial (STOP)*, Ministerio del Interior y Seguridad Pública, Chile, 25 de abril de 2018, En <http://www.seguridadpublica.gov.cl/noticias/2018/04/25/presidente-sebastian-pinera-lanza-sistema-tactico-de-operacion-policial-stop/>.
35. Subsecretaría de Prevención del Delito, *Subsecretaría de Prevención del Delito fortalecerá el sistema de análisis delictual para que sirva a la comunidad*, Ministerio del Interior, 22 de marzo de 2018, En: <http://www.seguridadpublica.gov.cl/noticias/2018/03/22/subsecretaria-de-prevencion-del-delito-fortalecera-el-sistema-de-analisis-delictual-para-que-sirva-a-la-comunidad/>.
36. Trump, Donald, *Nueva estrategia de seguridad nacional*, Embajada y consulados de Estados Unidos en México, Ciudad de México, 18 de diciembre de 2017, En <https://mx.usembassy.gov/es/nueva-estrategia-de-seguridad-nacional/>.

**DR. JUAN MANUEL ORTEGA MALDONANO**  
**JEFE DE LA DIVISIÓN DE ESTUDIOS DE POSGRADO**  
**DE LA UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DEL ESTADO DE MORELOS.**  
**P R E S E N T E.**

Por este conducto me permito expresar mis consideraciones al trabajo de investigación titulado “TECNOLOGÍAS DIGITALES APLICADAS A LA EFICACIA DE LAS INSTITUCIONES DE SEGURIDAD PÚBLICA”, que presenta el alumno MIGUEL ÁNGEL JUÁREZ MERINO, con número de matrícula escolar 10016996, para acceder al grado de Doctor en Derecho y Globalización, Programa reconocido como Programa Nacional de Posgrado de Calidad (PNPC) por CONACYT.

De acuerdo con mi criterio, la tesis presentada satisface los requisitos de originalidad y metodología por las siguientes consideraciones:

En cuanto a la originalidad del trabajo de investigación, debe afirmarse que el mismo no se ha limitado a la descripción del tema, sino que en él se analizan aspectos no conocidos, y problemas no identificados, proponiendo para ello diversas propuestas de solución, de tal forma que la formulación misma de la hipótesis presenta aspectos de originalidad que contribuyen a la mejor solución de la problemática relativa a las tecnologías digitales aplicadas a la eficacia en instituciones de seguridad pública.

El Trabajo utiliza los métodos axiológico, epistémico, hermenéutica, histórico y comparado a lo largo de cuatro capítulos de investigación en donde se analizan con claridad, las herramientas digitales utilizadas desde un enfoque de las ciencias administrativas y reguladas por una legislación específica. Asimismo, estudia el marco jurídico nacional e internacional aplicable, así como el estudio de casos en el derecho comparado y las diversas políticas públicas que robustecen la investigación transdisciplinar.

Este trabajo también resulta útil porque logra encontrar la relación que existe entre la aplicación de tecnologías digitales y el aumento en la eficacia de las instituciones de seguridad pública. Asimismo, logra encontrar las condiciones

necesarias para que la norma jurídica sea el elemento rector en la implementación de dichas herramientas para la gestión organizacional de las policías

Estimo igualmente que esta investigación, es acorde con los Lineamientos Editoriales recomendados por este Posgrado; se utilizaron técnicas de investigación jurídica apropiadas a una investigación de grado de Doctorado, pues reúne las condiciones y características necesarias para ser presentado ante el Tribunal de Tesis.

Por todo lo anterior, me es grato otorgar el voto aprobatorio al trabajo de investigación del alumno Miguel Ángel Juárez Merino en mi carácter de Directora de Tesis, para efecto de que continúe con los trámites para alcanzar su titulación como Doctor en Derecho y Globalización por nuestra Facultad.

**ATENTAMENTE**

**DRA. DANIELA FRANCISCA CERVA CERNA**  
**PITC FDCS UAEMOR SNI 1 CONACYT**



UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DEL  
ESTADO DE MORELOS

Se expide el presente documento firmado electrónicamente de conformidad con el ACUERDO GENERAL PARA LA CONTINUIDAD DEL FUNCIONAMIENTO DE LA UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DEL ESTADO DE MORELOS DURANTE LA EMERGENCIA SANITARIA PROVOCADA POR EL VIRUS SARS-COV2 (COVID-19) emitido el 27 de abril del 2020.

El presente documento cuenta con la firma electrónica UAEM del funcionario universitario competente, amparada por un certificado vigente a la fecha de su elaboración y es válido de conformidad con los LINEAMIENTOS EN MATERIA DE FIRMA ELECTRÓNICA PARA LA UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE ESTADO DE MORELOS emitidos el 13 de noviembre del 2019 mediante circular No. 32.

### Sello electrónico

**DANIELA FRANCISCA CERVA CERNA | Fecha:2022-05-29 03:41:34 | Firmante**

QGPNRt5IFn9HJLB4ZYfh9hkWepZKS7NCJkQBA1kJza6a1KC69VDhjpZiENKhEb4jg23mKxDnl/Zw9MvuyvTD+Wv14gga1vpe1XBTxaei2eTkRPisVZDjq18BpMvrRQJ7eWLnys4w  
fdp6EocRgiEdsclBsEyP/mO5n4K72HohwTpXVJUjgg3TQtQf0AGODL9JM7H+meMP8Wc/7lyYFP08c37y6LNfjOPM/GnVDqDEj3gR30FtQW0Rd0QdoA48fkFho0Npp+/cYQZQeb  
DeRyF8BVJK/Zen40lhwtC0a18Y0iYZ617LZIBtsdat5ibgPW3ZYjaDgBEnth5iskHKcFsbzxw==

Puede verificar la autenticidad del documento en la siguiente dirección electrónica o  
escaneando el código QR ingresando la siguiente clave:



**UGKCFWLyt**

<https://efirma.uaem.mx/noRepudio/KRfAidTW5UA93iAqWcrqRCsbXvLUIJV>







UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DEL ESTADO DE MORELOS  
FACULTAD DE DERECHO Y CIENCIAS SOCIALES

---



Cuernavaca, Mor., septiembre 5 del 2022

C. DR. JUAN MANUEL ORTEGA MALDONADO  
COORDINADOR DEL PROGRAMA ACADÉMICO DE DOCTORADO  
DE LA FACULTAD DE DERECHO Y CIENCIAS SOCIALES DE  
LA UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DEL ESTADO DE MORELOS.  
P R E S E N T E.

Muy Distinguido Coordinador:

El M. en D. MIGUEL ÁNGEL JUÁREZ MERINO, alumno del programa de Doctorado en Derecho y Globalización, Doctorado en Derecho acreditado ante el PNPC (CONACYT), ha presentado al suscrito un trabajo de investigación que lleva por título “TECNOLOGÍAS DIGITALES APLICADAS A LA EFICACIA DE LAS INSTITUCIONES DE SEGURIDAD PÚBLICA”, con el cual pretende optar por el grado de Doctor en Derecho y Globalización.

El Maestro Juárez Merino, concluyo el trabajo en cuestión y que, desde mi muy particular punto de vista, reúne los requisitos reglamentarios y estatutarios, establecidos por la Legislación Universitaria de nuestra alma mater, y por este conducto le otorgo mi voto aprobatorio.

El trabajo presentado por el M. en D. MIGUEL ÁNGEL JUÁREZ MERINO, desde mi personal punto de vista, merece este voto, así como la autorización para que si usted no tiene inconveniente se le pueda conceder el derecho de presentar el examen de grado de Doctor en Derecho y Globalización.

Aprovecho la oportunidad para enviarle un afectuoso saludo y despedirme como siempre a sus respetables órdenes.

A T E N T A M E N T E.

DR. JULIO CABRERA DIRCIO  
PROF. INVEST. T. C. DE LA FACULTAD  
DE DERECHO Y CIENCIAS SOCIALES  
DE LA U.A.E.M.

[dr.juliocabreradircio@hotmail.com](mailto:dr.juliocabreradircio@hotmail.com)

Av. Universidad 1001 Col. Chamilpa Cuernavaca, Mor. C.P. 62210  
Tel (777)3297061 página web [www.derecho.uaem.mx](http://www.derecho.uaem.mx)



UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DEL  
ESTADO DE MORELOS

Se expide el presente documento firmado electrónicamente de conformidad con el ACUERDO GENERAL PARA LA CONTINUIDAD DEL FUNCIONAMIENTO DE LA UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DEL ESTADO DE MORELOS DURANTE LA EMERGENCIA SANITARIA PROVOCADA POR EL VIRUS SARS-COV2 (COVID-19) emitido el 27 de abril del 2020.

El presente documento cuenta con la firma electrónica UAEM del funcionario universitario competente, amparada por un certificado vigente a la fecha de su elaboración y es válido de conformidad con los LINEAMIENTOS EN MATERIA DE FIRMA ELECTRÓNICA PARA LA UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE ESTADO DE MORELOS emitidos el 13 de noviembre del 2019 mediante circular No. 32.

### Sello electrónico

**JULIO CABRERA DIRCIO** | Fecha:2022-09-05 17:14:19 | Firmante

GdKRBkwqDckXqtTXI4evTbqserXIE9mmL7sfCe0qkPP+3N3hbSfLtlIXJbRLfdaLDHmb8637oM7LywHdvZoSRYu9sFEZ5P9wS8ipiVk7ec8i0zLDsaptUrcW5jwdqjNZs2bKcFvS  
QDJ8UjJIDrkz20W3j82+ebThfRe+ZJf7zEWL8pZQHjA18zIRwch6ggEr2Rug2rK/LVupMmFnbVZ5xhCVq2IV6U7wsku8jiatn9hfnXwtWfkSptO8JqThq3uHYHHilOJrxQ9MGmtD406  
4hcejs7FGyFoeKHyfk9H/hpZlorYhZ3FpPOsV2i18KAubPfxsJtl0UepXQYfBamA==

Puede verificar la autenticidad del documento en la siguiente dirección electrónica o  
escaneando el código QR ingresando la siguiente clave:



[Lufk2vzRI](#)

<https://efirma.uaem.mx/noRepudio/bjXukYf3SBnOkX5nJV3sednBs2moN70F>



Cuernavaca Morelos a 21 de octubre de 2022.

**COORDINACION DE ESTUDIOS DE POSGRADO**  
**FACULTAD DE DERECHO Y CIENCIAS SOCIALES**

En atención a mi designación como revisor del trabajo de Tesis titulado "TECNOLOGÍAS DIGITALES APLICADAS A LA EFICACIA DE LAS INSTITUCIONES DE SEGURIDAD PÚBLICA", que presenta el Maestro MIGUEL ÁNGEL JUÁREZ MERINO, con número de matrícula escolar 10016996, para acceder al grado de Doctor en Derecho y Globalización, Programa reconocido como Programa Nacional de Posgrado de Calidad (PNPC) por CONACYT, me permito expresar mi voto razonado de acuerdo a las siguientes consideraciones que me permito exponer:

Desde el ámbito de la metodología, el Trabajo utiliza los métodos sistemático, epistémico, hermenéutico, histórico y comparado a lo largo de cuatro capítulos de investigación en donde se analizan con claridad, las herramientas digitales con un enfoque hacia las ciencias administrativas y reguladas. Asimismo, estudia el marco jurídico nacional e internacional aplicable, así como en perspectiva comparada, las diversas políticas públicas que caracterizan la aplicación de las tecnologías digitales en las instituciones de seguridad pública.

En cuanto a su desarrollo la Tesis presentada contribuye a comprender el papel que las tecnologías digitales tienen para mejorar la eficacia en la función de la seguridad pública, así como reflexionar sobre cuales deben

ser las características que debe tener su regulación legal. Así mismo, la investigación cumple los lineamientos editoriales que han sido previamente establecidos.

Porque considero que la Tesis presentada contribuye a exponer el papel que las tecnologías digitales tienen para el cumplimiento de la eficacia en la función fundamental del Estado de garantizar la Seguridad Pública, me es grato otorgar mi voto aprobatorio al sustentante para que presente su su investigación ante el Tribunal de Tesis que sea conformado para su evaluación respectiva.

Agradezco a la Coordinación de Posgrado mi designación como revisor, reciban mis saludos y mi consideración distinguida.

**DR. JUAN MANUEL GOMEZ RODRIGUEZ**

**PITC FDCS UAEM SNI 1 CONACYT**



UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DEL  
ESTADO DE MORELOS

Se expide el presente documento firmado electrónicamente de conformidad con el ACUERDO GENERAL PARA LA CONTINUIDAD DEL FUNCIONAMIENTO DE LA UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DEL ESTADO DE MORELOS DURANTE LA EMERGENCIA SANITARIA PROVOCADA POR EL VIRUS SARS-COV2 (COVID-19) emitido el 27 de abril del 2020.

El presente documento cuenta con la firma electrónica UAEM del funcionario universitario competente, amparada por un certificado vigente a la fecha de su elaboración y es válido de conformidad con los LINEAMIENTOS EN MATERIA DE FIRMA ELECTRÓNICA PARA LA UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE ESTADO DE MORELOS emitidos el 13 de noviembre del 2019 mediante circular No. 32.

### Sello electrónico

**JUAN MANUEL GOMEZ RODRIGUEZ | Fecha:2022-10-26 09:58:31 | Firmante**

rceY3kGcJssJjHV7yTr5p6+DDmK3DF5Q4bMG2vNIKxhxyySqhdJVGPNVySYEq9kF6YszDJ/VhZu6YHBykF1iTJPqaZbmu53NWjR6qXoTjOim+8nsmHdgQePiTBb9ZbZ2GfdfUnf8nh83/v3uY+CFAs6IO15fGWCgKQ87QmjOa8bK+4ySxMSWuqwY099luz5Otmim91wrNHzdRmBlit79nNRPkAb0XgLKX/kEgnOYxnTAwXMh8drKuB8BdlJfmu6nSROSIMcuwhY+q9Zfidsyn3Wx8UM+EJXivUtnRVZct2UJBTjn8OmsoslbtbZhdD2e/CnNW+Y1XxBYqlg3SK0TZ9Q==

Puede verificar la autenticidad del documento en la siguiente dirección electrónica o escaneando el código QR ingresando la siguiente clave:



[Pp2gr9zcy](#)

<https://efirma.uaem.mx/noRepudio/SBd22Z4qSYiQppV0haQKHJJZdeD5lwC>





UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DEL ESTADO DE MORELOS



FACULTAD DE DERECHO Y CIENCIAS SOCIALES

Av. Universidad 1001, col. Chamilpa, C.P. 62209, teléfonos: (01-777) fax: 3297061, conmutador: 3297000 ext. 7061.

Cuernavaca, Morelos; noviembre 11 de 2022.

**DR. JUAN MANUEL GÓMEZ RODRÍGUEZ**

**JEFE DE LA DIVISIÓN DE ESTUDIOS SUPERIORES DE POSGRADO**

Estimado Doctor:

El alumno MIGUEL ÁNGEL JUÁREZ MERINO, inscrito en el Programa de Doctorado en Derecho y Globalización acreditado ante el PNPC (CONACyT) y derivado del oficio número 333/06/22/DESFDF de fecha 03 de junio del año en curso, dirigido a quien suscribe a través de la División de Coordinación de Estudios Superiores de Posgrado, mediante el cual me asigna como miembro de la Comisión Revisora, mismo que ha puesto a mí disposición el trabajo de tesis intitulado “TECNOLOGÍAS DIGITALES APLICADAS A LA EFICACIA DE LAS INSTITUCIONES DE SEGURIDAD PÚBLICA”, para la obtención del grado de Doctor en Derecho y Globalización, razón por la cual extiendo el siguiente:

#### VOTO APROBATORIO

En la consideración de que el alumno Juárez Merino bajo mi muy particular punto de vista en el trabajo presentado, reúne los requisitos reglamentarios y estatutarios establecidos por la Legislación Universitaria de nuestra Alma Mater.

Por tal motivo, distinguido Jefe de la División de Estudios Superiores de Posgrado, se concede el presente voto aprobatorio para que, de no haber inconveniente, se proceda al examen de grado de Doctor en Derecho y Globalización.



UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DEL ESTADO DE MORELOS



FACULTAD DE DERECHO Y CIENCIAS SOCIALES

Av. Universidad 1001, col. Chamilpa, C.P. 62209, teléfonos: (01-777) fax: 3297061, conmutador: 3297000 ext. 7061.

Aprovecho la oportunidad para extenderle mis saludos cordiales.

**ATENTAMENTE**

**“POR UNA HUMANIDAD CULTA”**

**DR. DANIEL ARTURO MONTERO ZENDEJAS**  
**PROFESOR INVESTIGADOR DE TIEMPO COMPLETO**



UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DEL  
ESTADO DE MORELOS

Se expide el presente documento firmado electrónicamente de conformidad con el ACUERDO GENERAL PARA LA CONTINUIDAD DEL FUNCIONAMIENTO DE LA UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DEL ESTADO DE MORELOS DURANTE LA EMERGENCIA SANITARIA PROVOCADA POR EL VIRUS SARS-COV2 (COVID-19) emitido el 27 de abril del 2020.

El presente documento cuenta con la firma electrónica UAEM del funcionario universitario competente, amparada por un certificado vigente a la fecha de su elaboración y es válido de conformidad con los LINEAMIENTOS EN MATERIA DE FIRMA ELECTRÓNICA PARA LA UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE ESTADO DE MORELOS emitidos el 13 de noviembre del 2019 mediante circular No. 32.

### Sello electrónico

**DANIEL ARTURO MONTERO ZENDEJAS | Fecha:2022-11-13 14:25:39 | Firmante**

UJlhUat5UMO7butcUoBq0ERMMQmD0QiDgCFfvasQ+NorypbrhAOqF/x4dWrRQF0/B8CzL66ynWSgTt5aTwrGP2wvgC0PqTC07zIutxMdOyhMlwteOYRcygUG33lvYxxPCiKNTa  
QK1X+msajXh8EEjC//3cKkXuWFkepGa97Ylv8FlzJUKRyAilKccsfNrftSXY4LG14ykVDHmIDKTeyszX+BNteKIJf6vm7nqyDHTHzqe6KNt7J+qwYd7GSS109sQO/ROO7MoRtLDL9  
Bb1xxbanyxieKvqoRWjzFJO46VN16487XTVHO32ySf6Nt5frK5NOkBtsjMaq5ivbdifl7Q==

Puede verificar la autenticidad del documento en la siguiente dirección electrónica o  
escaneando el código QR ingresando la siguiente clave:



[pGlaTZV9C](#)

<https://efirma.uaem.mx/noRepudio/CWMI9jgRG8xhpBNp0Ho1MRTbe79ZspVJ>







DRA. MADELAINE LIZBETH VARGAS OCAMPO  
COORDINADORA DEL PROGRAMA EDUCATIVO

Asunto: VOTO APROBATORIO

Atendiendo su oficio 333/06/22/DESF, de fecha 03 de junio del 2022 por el que fui designada como miembro de la comisión revisora del trabajo de tesis denominado: "TECNOLOGÍAS DIGITALES APLICADAS A LA EFICACIA DE LAS INSTITUCIONES DE SEGURIDAD PÚBLICA", realizado por el Maestro; MIGUEL ÁNGEL JUÁREZ MERINO, del Programa Educativo de Doctorado en derecho y Globalización acreditado ante el PNPC (CONACYT), por este medio hago llegar el dictamen de dicha revisión.

El trabajo fue desarrollado en cuatro capítulos:

CAPÍTULO PRIMERO

DIAGNÓSTICO DE LAS INSTITUCIONES DE SEGURIDAD PÚBLICA

CAPÍTULO SEGUNDO

TECNOLOGÍAS APLICADAS A LA GESTIÓN ORGANIZACIONAL EN MATERIA DE  
SEGURIDAD PÚBLICA

CAPÍTULO TERCERO

TECNOLOGÍAS DE GESTIÓN EN INSTITUCIONES DE SEGURIDAD PÚBLICA A NIVEL  
INTERNACIONAL

CAPÍTULO CUARTO

INNOVACIÓN EN LA GESTIÓN ORGANIZACIONAL DE LA SEGURIDAD PÚBLICA EN  
MÉXICO

#### IMPORTANCIA DEL TEMA

México ocupa el cuarto lugar de los países con mayor puntuación de criminalidad en el mundo<sup>1</sup>, la crisis de seguridad es una realidad, por lo tanto, como se advierte en el trabajo de investigación dictaminado, es necesario plantear nuevas estrategias de seguridad, fortaleciendo las instituciones que ya existen, toda vez que del análisis del primer capítulo y subsecuentes, se concluye que el modelo policial no es eficaz, que la población mexicana no confía en sus propios policías; que la implementación de tecnología que es una tendencia global, puede transformar la situación actual de la seguridad pública en México. En este sentido, el tema es importante, actual y pertinente.

#### DESARROLLO CAPITULAR

El desarrollo capitular aborda las variables: Tecnología digitales; instituciones de Seguridad Pública tanto en plano nacional e internacional, de igual forma, presenta una clara conexión

<sup>1</sup> Índice Global de Crimen Organizado 2021, Iniciativa Global contra el Crimen organizado Transnacional.

del tema con el contexto del derecho y la globalización para finalmente plantear la innovación en la gestión organizacional de seguridad pública. El trabajo guarda una lógica en su desarrollo con una metodología claramente establecida en cada capítulo.

#### PROPUESTA Y CONCLUSIONES

Las propuestas son factibles, desde el campo administrativo al proponer siete principios en la gestión policial, con una serie de diez pasos. Por otra parte el aspecto tecnológico plantea el diseño de una plataforma digital con características específicas, para finalmente seguir un diagrama de flujo en ocho puntos. Por su parte los dos aspectos jurídicos que se proponen, son factibles.

Por su parte, las ocho conclusiones se encuentran relacionadas con el planteamiento del problema y dan respuesta a los objetivos de la investigación.

#### ANÁLISIS DE COINCIDENCIAS

Cabe mencionar que el trabajo de investigación fue sometido al Detector de plagio v.1991- presentando informe de originalidad el 29 de Mayo del 2022, con parámetros de originalidad aceptados.

Por todo lo anterior, otorgo mi VOTO APROBATORIO para que el Maestro; MIGUEL ÁNGEL JUÁREZ MERINO, continúe con sus gestiones para obtener el grado de Doctor en Derecho y Globalización.

ATENTAMENTE

DRA. ROSELIA RIVERA ALMAZÁN

Profesor Investigador de Tiempo Completo de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales

Cuernavaca, Morelos, Junio 13 del 2022.



UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DEL  
ESTADO DE MORELOS

Se expide el presente documento firmado electrónicamente de conformidad con el ACUERDO GENERAL PARA LA CONTINUIDAD DEL FUNCIONAMIENTO DE LA UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DEL ESTADO DE MORELOS DURANTE LA EMERGENCIA SANITARIA PROVOCADA POR EL VIRUS SARS-COV2 (COVID-19) emitido el 27 de abril del 2020.

El presente documento cuenta con la firma electrónica UAEM del funcionario universitario competente, amparada por un certificado vigente a la fecha de su elaboración y es válido de conformidad con los LINEAMIENTOS EN MATERIA DE FIRMA ELECTRÓNICA PARA LA UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE ESTADO DE MORELOS emitidos el 13 de noviembre del 2019 mediante circular No. 32.

### Sello electrónico

ROSELIA RIVERA ALMAZAN | Fecha:2022-06-14 18:29:24 | Firmante

eLwDiubceG/wfulHxJJFYJZ5EghDRiJL/nSu0eYI59fv1sAkf5dfAgj8A4PHBtiHrvXiPpftidD9IT+9YbKn5rK70zOOBXRvffMx3G3zr0uKCTEJywa00AS9nWcyNVRLeb67PozGdOvliH  
MJOeTwRs8uJ7eQkGQq7BfymBAbkml7mSnYYF5WaphwkZjhXg+d8DyTMnt/d52tg1wBRaLknRuqcTgLoj1Vq3tMXvblBWmVO1ICNWZD6qr0YjozcnczAeIVg1Mg21BIKNFN3lvW  
ivLaALQvVIG8X0F9zzE+TnMLPBPmynk/Anwb+0jyroaRZcD564HL1w8c6CFYbklyw==

Puede verificar la autenticidad del documento en la siguiente dirección electrónica o  
escaneando el código QR ingresando la siguiente clave:



[HICc25R9f](#)

<https://efirma.uaem.mx/noRepudio/aWqWqaXP3q9Wn0iBaTv4JbjGM8QJiViy>



Ciudad Universitaria, septiembre de 2022.

**C. DR. JUAN MANUEL ORTEGA MALDONADO**

Coordinador de la División de Estudios de Posgrado  
de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de la  
Universidad Autónoma del Estado de Morelos.  
P r e s e n t e.

***Muy estimado Doctor Ortega:***

El maestro **MTRO. MIGUEL ÁNGEL JUÁREZ MERINO**, alumno del programa de Doctorado en Derecho y Globalización, ha presentado al suscrito un trabajo de investigación que lleva por título “**TECNOLOGÍAS DIGITALES APLICADAS A LA EFICACIA DE LAS INSTITUCIONES DE SEGURIDAD PÚBLICA**”, con el cual pretende optar por el grado de Doctor en Derecho y Globalización.

El Maestro Juárez Merino, ha concluido su trayecto académico como estudiante del Doctorado y Globalización, cumpliendo satisfactoriamente todos los requisitos reglamentarios y estatutarios establecidos por la Legislación Universitaria de nuestra Alma Mater, y por tanto emito mi **VOTO APROBATORIO**.

El trabajo presentado por el Maestro Miguel Ángel Juárez Merino, desde mi personal punto de vista, merece este **VOTO**, así como la autorización para que, sí Usted no tiene inconveniente, se le pueda conceder el derecho de presentar el examen de grado de Doctor en Derecho y Globalización.

Sin otro particular, aprovecho la oportunidad para enviarle un afectuoso saludo.

**A T E N T A M E N T E**

**DR. RUBÉN TOLEDO ORIHUELA.**

Profesor Investigador de Tiempo Completo Fadycs-UAEM.



UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DEL  
ESTADO DE MORELOS

Se expide el presente documento firmado electrónicamente de conformidad con el ACUERDO GENERAL PARA LA CONTINUIDAD DEL FUNCIONAMIENTO DE LA UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DEL ESTADO DE MORELOS DURANTE LA EMERGENCIA SANITARIA PROVOCADA POR EL VIRUS SARS-COV2 (COVID-19) emitido el 27 de abril del 2020.

El presente documento cuenta con la firma electrónica UAEM del funcionario universitario competente, amparada por un certificado vigente a la fecha de su elaboración y es válido de conformidad con los LINEAMIENTOS EN MATERIA DE FIRMA ELECTRÓNICA PARA LA UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE ESTADO DE MORELOS emitidos el 13 de noviembre del 2019 mediante circular No. 32.

### Sello electrónico

**RUBEN TOLEDO ORIHUELA | Fecha:2022-09-12 12:04:39 | Firmante**

IT0yp1YvdzD3kYnChj8Vp2FzDMdhqyPNv5jr6XX/uSDv+kS66EfaFBFoCTXBEPkIKbIKXeU6v9qgdxZxAOg/xAcAXN+N2wXv2mrXDAkLibUp3MnH3r27ZSNFqoL465rbJijkJKrIXi  
mGqm2gdV3gFZjesy81tthIWSQ/0wPdOcmYx6nWeKIQyz0dF/MYfo99wR3E+KgvHbCnmEtC+LkqNfhyPm4A+RT8qZec5dYgeXgfOccfHznRNIJdTdWjL8YzyozpiaWguh2V11aX  
J+vYZCWshafx1/hVMq8eHi9u0aQ9g4YEFiG8VNrgsfRys2T3ExWyllI0Cq9MD5/e4Df6g==

Puede verificar la autenticidad del documento en la siguiente dirección electrónica o  
escaneando el código QR ingresando la siguiente clave:



[7h28jjeqL](#)

<https://efirma.uaem.mx/noRepudio/7B28rX1Nep6NZtaZXQldy9QkwYPTrk6p>



*Roldanillo, Valle del Cauca, Colombia a 16 de junio de 2022*

DR. JUAN MANUEL ORTEGA MALDONANO  
JEFE DE LA DIVISIÓN DE ESTUDIOS DE POSGRADO  
DE LA UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DEL ESTADO DE MORELOS  
P R E S E N T E.

Estimado Doctor Ortega,

Por este conducto me permito otorgar mi voto aprobatorio al trabajo de investigación titulado “TECNOLOGÍAS DIGITALES APLICADAS A LA EFICACIA DE LAS INSTITUCIONES DE SEGURIDAD PÚBLICA”, que presenta el alumno MIGUEL ÁNGEL JUÁREZ MERINO, con número de matrícula escolar 10016996, para acceder al grado de Doctor en Derecho y Globalización, Programa reconocido como Programa Nacional de Posgrado de Calidad (PNPC) por CONACYT; cuyo trabajo satisface los requisitos de originalidad y metodología acordes al método científico, analizando con claridad las herramientas digitales utilizadas con un enfoque en las ciencias administrativas; mismo que fortalece la investigación transdisciplinar, tan necesaria en la actualidad.

Atentamente,

DRA. STELLA VALLEJO-TRUJILLO  
Docente e Investigadora  
Instituto de Educación Técnica Profesionista de Roldanillo, Valle



UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DEL  
ESTADO DE MORELOS

Se expide el presente documento firmado electrónicamente de conformidad con el ACUERDO GENERAL PARA LA CONTINUIDAD DEL FUNCIONAMIENTO DE LA UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DEL ESTADO DE MORELOS DURANTE LA EMERGENCIA SANITARIA PROVOCADA POR EL VIRUS SARS-COV2 (COVID-19) emitido el 27 de abril del 2020.

El presente documento cuenta con la firma electrónica UAEM del funcionario universitario competente, amparada por un certificado vigente a la fecha de su elaboración y es válido de conformidad con los LINEAMIENTOS EN MATERIA DE FIRMA ELECTRÓNICA PARA LA UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE ESTADO DE MORELOS emitidos el 13 de noviembre del 2019 mediante circular No. 32.

### Sello electrónico

**LUZ STELLA VALLEJO TRUJILLO | Fecha:2022-06-16 18:23:10 | Firmante**

kmPifp7YXi9+TSL7IORKcb3zhgeH9wrhTMJwT7SJX4jr1O9oKhEKmWslSzN2gUpM/GH2rvtmaUu/sNbPU86SF5esiLLx7dke1Pa7s4qYH2ZT9gdzwt2qjTbCGitoyQS77q1qOVaD4s/fRLSnN75ED7NQxMvngqY9iQgzrzOAYJGmie50+vt0+Tc+Ks4y3WtNQpelyDa9HH36/2g0spusISZRpohZLPd0g/Gp7WitwfaqAZQW7dbrvU3vSGlcr74VrNnioNML3zS7h4UZFY4Xlhb0MgZtQZZiml3NUPKCMpFr0X5NSzO5gGuRLZloqXi+xT/iTeoOPwRpvJoAKMPFg==

Puede verificar la autenticidad del documento en la siguiente dirección electrónica o escaneando el código QR ingresando la siguiente clave:



[DvmNLX3tB](#)

<https://efirma.uaem.mx/noRepudio/UhCWF4zVfW7bsBwVIP40kstUtlfaUkzF>

