

CENTRO DE INVESTIGACIÓN Y DOCENCIA ECONÓMICAS, A. C.



CORRUPCIÓN Y DESCONFIANZA EN LAS POLICÍAS  
MUNICIPALES EN MÉXICO.  
PROPUESTAS DE REFORMA.

**TESINA**

QUE PARA OBTENER EL GRADO DE  
MAESTRO EN GERENCIA PÚBLICA

PRESENTA  
LUIS FERNANDO VENEGAS WALDO

DIRECTOR DE LA TESINA  
DR. JUAN SALGADO IBARRA

MÉXICO, D.F., SEPTIEMBRE DE 2015

## Contenido

|   |    |
|---|----|
| Resumen ejecutivo.....  | 1  |
| Introducción.....   | 2  |
| Principales observaciones.....  | 12 |
| Medidas preventivas y punitivas: la experiencia mundial.....                    | 12 |
| La experiencia mexicana: Querétaro y Chihuahua.....                             | 13 |
| Municipio de Querétaro.....   | 15 |
| Municipio de Chihuahua .....  | 16 |
| Medidas prometedoras.....   | 19 |
| 1.1 Capacidades institucionales .....   | 19 |
| 1.2 Medidas de transparencia y rendición de cuentas .....                       | 22 |
| 1.3 Actividades de acercamiento con la población.....                           | 25 |
| 1.4 Actores relevantes: el anclaje institucional .....                          | 27 |
| Recomendaciones para la toma de decisiones .....                                | 29 |
| Conclusión .....  | 32 |
| Bibliografía.....   | 33 |
| Apéndice 1. Descripción de los principales hallazgos a nivel internacional..... | 37 |
| Apéndice 2. Medidas adoptadas en Chihuahua y Querétaro .....                    | 40 |
| Chihuahua.....  | 40 |
| Querétaro .....   | 41 |

## **Resumen ejecutivo**

¿Se puede generar confianza en una policía que, como lo llama Ernesto López-Portillo, fue “creada no para proteger, sino para controlar a la población, permitiéndosele reprimir, extorsionar y sobornar a cambio de lealtad a la autoridad”? Sí es posible. Y se debe hacer: la desconfianza hacia las policías mexicanas es alarmante, refleja debilidad institucional y desencanto ciudadano por una tarea muy sensible de un régimen democrático. Para reformar democráticamente a una institución policial, se requiere que la profesionalización, armamento y capacidades operativas sean considerados un esfuerzo mayor para ganar la confianza de los ciudadanos. Esta confianza se puede empezar a generar con mecanismos de combate a la corrupción, rendición de cuentas y supervisión ciudadana. En este trabajo se analizan los procesos más relevantes para generar confianza ciudadana en las policías de dos experiencias de reformas policiales municipales en México: en Querétaro y en Chihuahua. Para ir construyendo la confianza, estas instituciones implementaron mecanismos preventivos contra la corrupción y medidas de coerción que hicieran muy caro el precio de una falta del oficial de policía. En términos coloquiales, se requirió una generosa porción de zanahoria para los policías honestos y profesionales y un garrote estricto para los malos policías, todo eso en un marco de cambio organizacional profundo que incluyó la dignificación del oficio de policía (salarios, prestaciones, servicio de carrera). En cualquier caso, se requiere del compromiso del presidente municipal para llevar a cabo cambios profundos en su organización: el primer actor que debe estar dispuesto a cambiar una institución local de policía es el alcalde.

## Introducción

Para fines de este trabajo, supongamos que un estado democrático de derecho debe diseñar, organizar e implementar políticas públicas que resuelvan problemas de los ciudadanos. Y supongamos que para hacerlo, dado su carácter democrático, debe atenerse a la constante evaluación y escrutinio de sus gobernados. En otras palabras, en un estado democrático no vale la máxima de “los fines justifican los medios”. Para que esa evaluación se lleve a cabo, se necesita de “máxima publicidad”, de que los procedimientos, toma de decisiones y uso de recursos sean transparentes. Así, la transparencia y el énfasis en resolver problemas de la ciudadanía debería estar en el centro mismo de la administración pública de cualquier estado democrático. Estos principios están en el corazón de la propuesta de evaluación de políticas públicas de Chelimsky (2005) y Weiss (2005).

Ahora bien, entre las misiones clásicas de un estado se encuentra la de proveer seguridad o, en términos weberianos, en tener el monopolio del uso legítimo de la violencia. Y aquí surge una primera pregunta: ¿cómo debe estructurarse una institución policial en un régimen democrático? Parece claro que las policías mexicanas en la época de partido único no respondían a los intereses de la sociedad sino de los jefes en turno. Muchas veces se utilizó a la policía para realizar actividades de persecución política. Esas actividades, fuera de la ley, propiciaban complicidades de los policías con sus jefes políticos. La dinámica otorgaba cierto grado de autonomía de acción a las instituciones policiales, que se tradujo en falta de límites legales y políticos. Las policías mexicanas actuaban cotidianamente en el límite o fuera del marco legal. López Portillo Vargas (2000: 5) señala que

la ausencia de límites efectivos sobre el ejercicio del poder político ha provocado que esa reinterpretación [del modelo de policía] se haya dado en favor del poder mismo, asignando un soporte esencial de lealtad política a la policía.

En un balance histórico, entonces, las principales características de las policías en México son “lealtad [al poder político], complicidad, impunidad y autonomía” (López Portillo Vargas, 2000, pág. 6).

Esa fue la policía que la transición democrática en México heredó. Pareciera que la democracia sólo se quedó en la arena electoral mientras que en el aspecto de seguridad pública sigue siendo una asignatura pendiente. El reto actual es transformar a una policía “creada no para proteger, sino para controlar a la población, permitiéndosele reprimir, extorsionar y sobornar a cambio de lealtad a la autoridad (López Portillo Vargas, 2000, pág. 6)”. Esa transformación se ubica dentro de una sociedad que cada vez pide más resultados de sus gobiernos, una sociedad más informada y que se sabe, ahora sí, soberana. Se esperaría entonces, que tal ciudadanía busque evaluar la actuación de los jefes de la policía y el desempeño de los elementos operativos. La policía en una sociedad democrática es una organización al servicio de la comunidad y su lealtad no recae ya en los jefes políticos de turno sino en una sociedad que exige no sólo seguridad sino respeto a los derechos humanos, transparencia, rendición de cuentas y, en suma, eficacia y eficiencia (Walker, 2005).

No obstante, la historia de abusos, tan típica de regímenes autoritarios donde no hay un respeto a la legalidad, no ha dejado de estar presente en México. Una democracia liberal emergente, como la mexicana, corre un gran riesgo cuando una de las instituciones del Estado más cercanas a la población es considerada como la más corrupta de entre todas las instituciones públicas (Transparency International, 2013). ¿Por qué un ciudadano mexicano va a sentirse satisfecho con la democracia si el proceso de transición no le ha dado seguridad para salir a las calles o confianza para denunciar un delito ante la policía? Si bien las causas de la inseguridad y del delito son multidimensionales, la poca denuncia de delitos ante

policías en México se relaciona con la poca confianza que esta institución goza de parte de la ciudadanía (Observatorio Ciudadano, 2013).

Los ciudadanos mexicanos no tienen elementos para confiar en sus policías. De acuerdo con los datos de la Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública 2014, sólo el 37.5 por ciento de la población encuestada señala que tiene “mucho” o “algo” de confianza en su Policía Municipal. Es importante contrastar estos datos con el 84.4 por ciento de la población que señala confiar en la Marina; el 80.7 por ciento de la población que señala confiar en el Ejército; y el 33.5 por ciento de la población que confía en la Policía de Tránsito. Las policías municipales y de tránsito son las dos autoridades de seguridad y justicia peor evaluadas por la población en esta encuesta (INEGI, 2014: 42).

Aunada a la trayectoria de abusos que provienen de la época autoritaria, prevalecen experiencias recientes, ya en un régimen democrático, que indican que los ciudadanos no confían en la policía. En un estudio llevado a cabo en la Ciudad de México en 2006, se encontró que más de la mitad de los ciudadanos que tienen contacto con las autoridades de seguridad y procuración de justicia reporta un tipo de abuso, siendo el más importante (30%) el del soborno (o la “mordida”). Otro dato revelador es que la policía está involucrada en dos terceras partes de todos los abusos cometidos (Naval, 2006).

Asimismo, cuando se revisan los estudios sobre la policía en México se pueden identificar dos características comunes: la ciudadanía los percibe como corruptos y como incompetentes (Del Castillo y Guerrero, 2003). Esta percepción se ha mantenido en los primeros quince años después de la transición en el poder ejecutivo federal. Es cierto que el tema de la corrupción no es único de las instituciones policiales. Los datos de Transparencia Internacional dan cuenta de ello. En el “Índice de Percepción de la Corrupción 2014”, que

se construye a partir del “Barómetro de la Corrupción Global”, el país ocupa el lugar 103 de 174 (debajo incluso de China y muy lejos de Chile, Uruguay y Costa Rica). En el “Índice Pago de Sobornos 2011” (BPI: *Bribe Payers Index*), que intenta medir la probabilidad percibida de las empresas de pagar un soborno en una de las 28 economías más grandes del mundo, México ocupa el lugar 20 de 22, de los más susceptibles para el soborno.

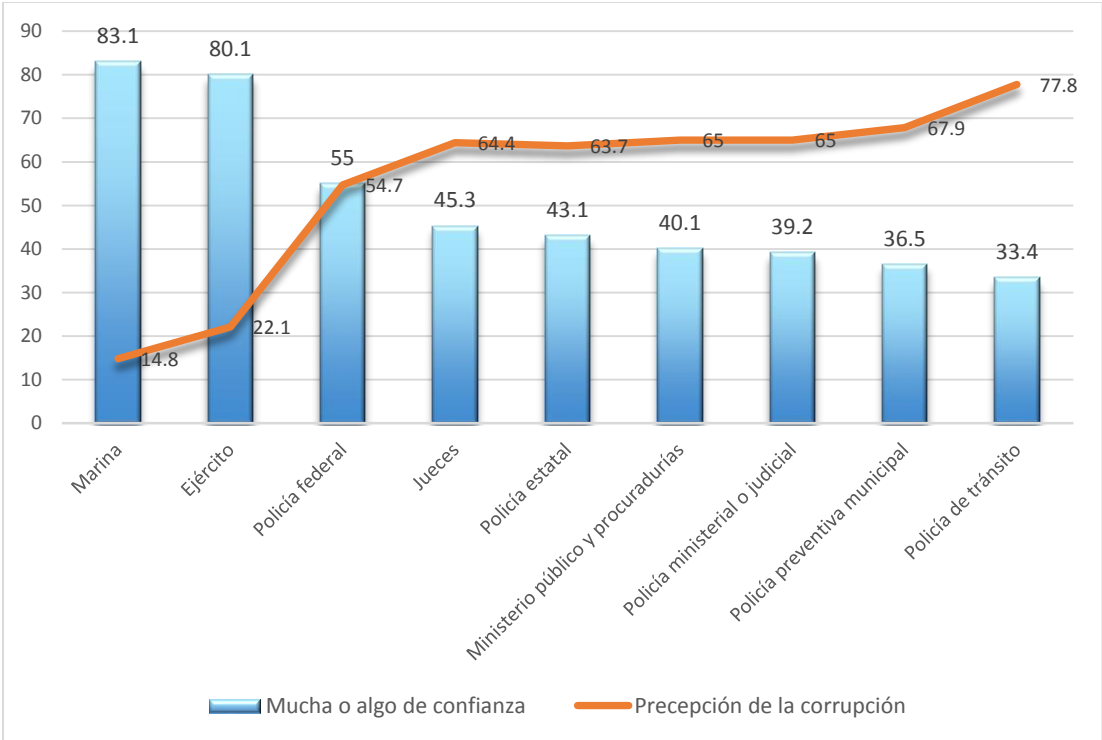
El mismo diagnóstico es compartido por el gobierno federal. En el “Decreto por el que se aprueba el Programa Nacional de Seguridad Pública 2014-2018”, el ejecutivo concluye que prevalece una “crisis de las instituciones de seguridad pública”. Ésta se manifiesta en 1) debilidad en la coordinación entre los tres órdenes de gobierno; 2) corrupción dentro de las instituciones y 3) desconfianza y distanciamiento de la ciudadanía. Vale la pena citar cómo se explica el tercer punto en este documento:

La crisis de las instituciones de seguridad pública derivó en una clara desconfianza y distanciamiento de la ciudadanía, principalmente por la corrupción que se vivía dentro de las mismas, pero también por la falta de capacitación de los elementos policiales para tener una mayor cercanía y participación con los ciudadanos. (Diario Oficial de la Federación, 2014).

Parece que el gobierno federal tiene una hipótesis: los ciudadanos mexicanos no confían en la policía. Es posible que tal confianza explique por qué no se denuncia el delito. En otras palabras, sin confianza no habría forma de compartir información útil para los operativos de la policía. El mismo decreto aporta una gráfica con datos de la Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública (ENVIPE) que da cuenta de la gravedad del tema de la confianza. La ilustración 1 reproduce una gráfica del gobierno federal que muestra que los policías de tránsito y las policías municipales son las que generan

menos confianza y que tienen el mayor grado de percepción de corrupción. Estas son, precisamente, las policías más cercanas a la población.

**Ilustración 1. Percepción de confianza y corrupción en instituciones de seguridad pública**



Fuente: Reproducido de: (Diario Oficial de la Federación, 2014) con datos del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública (ENVIPE) 2013.

Anteriormente se hizo una referencia a la ENVIPE 2014, en la que se señala que el 37.5 por ciento de la población tiene “mucho o alguna confianza” en la Policía Municipal. Con respecto al 2013 se puede observar un incremento de 1 por ciento en la confianza hacia la Policía Municipal, pero no es significativo.

Entre la percepción y la realidad, la policía aparece sistemáticamente evaluada en los peores lugares. Veamos ahora esta situación desde la perspectiva policial, ¿por qué va a ser honesto y profesional un oficial de policía si muy pocas personas confían en él y si es considerado poco menos que un delincuente? Esto, además, sin considerar lo que socialmente se espera de un policía. La literatura especializada documenta que no sólo en México, sino

en gran parte del mundo, se dimensiona exageradamente la función policial. Como dice Bayley (1996) “la decisión más crítica que las sociedades modernas deben tomar concerniente a la policía es si ellos [los policías] deberían ser los responsables de prevenir delitos”. ¿Qué se espera de una policía en una sociedad democrática? En México hay más de 400 mil policías, entre federales, estatales y municipales (Observatorio Ciudadano, 2013). Según cifras de la Confederación Nacional de Empresarios de Seguridad Privada y Similares del Ramo, se estima que hay un millón 50 mil guardias de seguridad privada (Pallares Gómez, 2014). Las cifras revelan que las labores de seguridad y vigilancia que solían confiarse a la fuerza pública ya no lo son más. Aunque vale la pena preguntarse qué espera una sociedad democrática de sus instituciones policiales, para los fines de este documento es preciso preguntar, ¿es posible alguna salida para empezar a generar confianza en las policías mexicanas?

La respuesta a la que se apuesta en este documento es afirmativa. Las policías que por su propia dinámica se encuentran más próximas a la población en México son herencia del pasado autoritario pero, como ocurrió en el ámbito electoral, se pueden y se deben reformar. Para que estas reformas tengan un impacto relevante, lo primero que se debe construir es la confianza en esas instituciones. Al menos se debe hacer paralelo a esfuerzos tácticos de persecución y prevención del delito. Este paso es fundamental porque rompe un círculo vicioso: la desconfianza de la población genera pocos incentivos en las policías para que actúen de manera profesional, lo que a su vez alimenta ciclos de corrupción y esto termina preservando la imagen negativa en los policías. El combate a la corrupción es uno de los elementos claves para generar confianza en los ciudadanos. Por esa razón, en este documento se pone especial atención a ese factor.

En general, se puede decir que el esfuerzo por construir confianza tiene al menos tres componentes:

- 1) Fortalecimiento de las capacidades internas de las instituciones policiales. Es decir, se requiere una policía capacitada, con salarios competitivos, equipamiento e instalaciones de calidad y una carrera profesional de largo alcance (Bayley, 1996; Chêne, 2010).
- 2) Mecanismos formales de combate a la corrupción que pasan por la rendición de cuentas ante la ciudadanía (Walker, 2005; Sabet, 2012; Salgado, 2009).
- 3) Reformas legislativas para fortalecer los dos mecanismos anteriores. (Sabet, 2012).

En este documento se analizarán las dos primeras vertientes. Queda pendiente una discusión de técnica jurídica sobre reformas constitucionales en materia de seguridad local (tanto de municipios como de estados).

Debe hacerse una precisión importante. El objetivo de las propuestas de este documento no es una reducción en la tasa de delitos. Debido a la multifactorialidad de las causas del delito, la prevalencia delictiva depende remotamente del desempeño policial (Bayley, 1996). Sin embargo, sí se puede construir una institución democrática que sirva a una sociedad que, por lo demás, paga sus salarios y que lo hace para que mantengan el orden y la paz públicos con medios democráticos. En términos sencillos, una medida del éxito de las propuestas analizadas en este documento es que, cuando un encuestador pregunte “¿cuál es la institución más corrupta de su país/localidad?”, la respuesta no sea la policía (ni de tránsito ni de proximidad).

Las siguientes secciones exploran algunas reformas policiales en municipios mexicanos. Se identifica una relación entre el combate a la corrupción y el fortalecimiento (o generación) de confianza entre los ciudadanos y la policía. Se examinan de manera general las tendencias a nivel mundial. Luego, se presenta dos experiencias mexicanas: la Dirección de Seguridad Pública Municipal de Querétaro y la Dirección de Seguridad Pública Municipal de Chihuahua. Estas experiencias sirven para proponer algunas medidas de aplicación para las policías. Finalmente, se identifican a los actores principales en los cambios y las principales consideraciones que un tomador de decisiones debe tomar en cuenta si quiere embarcarse en la misión de cambiar las policías.

Cabe aquí una justificación metodológica de la elección de esas dos instituciones, que equivale a comparar los dos municipios. Además de lo evidente (municipios urbanos, metropolitanos y la capital de sus estados) hay otros factores comunes en esos dos municipios. La siguiente tabla resume algunos de los principales indicadores municipales recopilados por el INAFED (2013).

**Tabla 1. Principales indicadores municipales (2013)**

| Indicador  | Chihuahua  | Querétaro  |
|--|------------|------------|
| <b>Población proyectada 2015 (CONAPO)</b>  | 910,505.44 | 863,409.26 |
| <b>Policías operativos por cada 100 mil habitantes (excluye personal administrativo)</b> |            |            |
| <b>2008</b>  | 121        | 132        |
| <b>2010</b>  | 147        | 129.8      |
| <b>2012</b>  | n.d        | 115.6      |
| <b>Autonomía Financiera = (Ingresos Propios/Gasto Total)*100</b>                         | 32.09      | 38.22      |
| <b>Dependencia de participaciones = (participaciones federales/ingresos totales)*100</b> | 29.55      | 26.55      |

|   |        |         |
|---|--------|---------|
| <b>Dependencia de aportaciones = (aportaciones federales/ingresos totales)*100</b>  | 22.10  | 32.00   |
| <b>FAISM per cápita = (FAISM/población) (pesos corrientes)</b>  | 78.71  | 107.74  |
| <b>Ingresos propios per cápita = (ingresos propios/población) (pesos corrientes)</b>  | 818.72 | 1461.68 |
| <b>Participaciones per cápita = (Participaciones / población) (pesos corrientes)</b>  | 754.10 | 1015.55 |
| <b>Impuestos per cápita = (impuestos / población) (pesos corrientes)</b>  | 591.15 | 899.00  |
| <b>Capacidad de inversión = (Gasto de inversión / gasto total) * 100</b>  | 29.65  | 34.72   |
| <b>Capacidad de inversión social = (gasto en obra pública y acciones sociales / gasto total)*100</b>  | 23.95  | 32.30   |
| <b>Costo de operación = (gasto corriente/gasto total) * 100</b>   | 65.15  | 60.34   |
| <b>Costo burocrático = (gasto en servicios personales / gasto total) * 100</b>  | 34.31  | 37.10   |
| <b>Gasto en obra pública y acciones sociales per cápita = (gasto en obra pública y acciones sociales / población) (pesos corrientes)</b>          | 566.54 | 1229.72 |
| <b>Autonomía para asumir gasto operativo = (ingresos propios / gasto corriente) * 100</b>   | 53.11  | 63.63   |
| <b>Autonomía para asumir gasto burocrático = (Ingresos propios / Servicios personales) * 100</b>  | 100.86 | 103.48  |
| <b>Impuestos / Servicios personales * 100</b>   | 72.82  | 63.65   |
| <b>Capacidad para asumir gasto operativo = (ingresos propios + participaciones / gasto corriente) * 100</b>                                       | 102.03 | 107.84  |
| <b>Peso del servicio de la deuda pública en gasto total = (servicio de la deuda / gasto total) * 100</b>  | 5.20   | 4.93    |
| <b>Importancia del servicio de la deuda en el ingreso disponible = (servicio de la deuda / ingresos propios+participaciones+FORTAMUNDF) * 100</b> | 6.20   | 6.48    |
| <b>Flexibilidad financiera = 100 - [((Ingresos Propios + Participaciones + FORTAMUNDF) / (Deuda + Gasto Corriente)) * 100]</b>                    | 16.06  | 14.29   |
| <b>Autonomía de gasto social = [100 - (FAISM / Gasto en obra pública y acciones sociales)] * 100</b>  | 86.11  | 91.24   |

Fuente: INAFED (2013)

Llama la atención que el número de policías per cápita no es tan distinto. En 2008, Querétaro tenía once policías más por cada cien mil habitantes que Chihuahua. Para 2010, el dato se revierte y ahora es Chihuahua quien tiene 17 policías que Querétaro. No se cuenta con datos más actualizados. Hasta donde se tiene información, ambos municipios tienen un nivel similar de policías.

Asimismo, de los indicadores financieros enlistados en la tabla 1, los que presentan una mayor variación son los siguientes cuatro.

- Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal [FAISM] per cápita
- Ingresos propios per cápita
- Participaciones per cápita
- Impuestos per cápita

En los cuatro, Querétaro se encuentra en niveles superiores a los de Chihuahua. Y sin embargo, en el indicador de “Autonomía de gasto social” ambos tienen un nivel parecido alrededor del 90. En otras palabras, aunque hay diferencias en la recolección de impuestos, financieramente, ambos municipios son parecidos.

Como se nota, los municipios a los que pertenecen las dos instituciones estudiadas son parecidos. Hay que notar que son municipios urbanos. Una investigación similar pero enfocada en los municipios rurales es necesaria. La advertencia aquí es que estos resultados sólo podrían ser válidos en municipios con estas características (urbanos, metropolitanos). Aunque no se repetirá esta aclaración en el documento, vale la pena tenerla presente en todo el estudio.

## Principales observaciones

### Medidas preventivas y punitivas: la experiencia mundial

En una revisión de numerosas reformas policiales en el mundo, Chêne (2010) propone un marco general para englobar las medidas adoptadas en esas reformas. ¿Qué se debe cambiar? Chêne encuentra que las medidas tienen dos tenazas que, al tiempo que inhiben la corrupción, van aumentando la confianza ciudadana: las medidas preventivas y las medidas punitivas. Estos dos tipos de medidas se construyen tanto desde el interior de las instituciones como con el exterior. La meta es llevar a cabo un cambio organizacional que sea observado por los ciudadanos. Hacer “creíble” una institución policial está intrínsecamente relacionado con la rendición de cuentas, la cooperación ciudadana, la profesionalización, entre otros. En la Tabla 2 se muestran las principales áreas afectadas en las reformas.

**Tabla 2. Medidas exitosas para la creación de confianza**

|   |
|---|
| <ul style="list-style-type: none"><li>1) Enfoque preventivo<ul style="list-style-type: none"><li>a. Recursos humanos<ul style="list-style-type: none"><li>i. Reclutamiento y promoción</li><li>ii. Salarios y beneficios</li><li>iii. Capacitación y desarrollo</li></ul></li><li>b. Gerencia y administración<ul style="list-style-type: none"><li>i. Transparencia</li><li>ii. Publicidad de datos</li></ul></li><li>c. Liderazgo político</li><li>d. Construcción de una cultura de ética y profesionalismo</li><li>e. Involucramiento con la comunidad<ul style="list-style-type: none"><li>i. Concientización del público</li><li>ii. Policía democrática</li><li>iii. Policía basada en la comunidad</li></ul></li></ul></li><li>2) Enfoque punitivo<ul style="list-style-type: none"><li>a. Sanciones estrictas y reglas de aplicación (de <i>enforcement</i>)</li><li>b. Rendición de cuentas internas</li><li>c. Supervisión externa</li></ul></li></ul> |
|---|

Fuente: Chêne (2010). Para una explicación más profunda de cada una de estas áreas, consúltese el Apéndice 1.

La apuesta de estas medidas es convertir a la policía en una institución democrática. Como dice Walker (2005): “un principio básico de una sociedad democrática es que la policía es responsable ante el público. Esta es la esencia del significado de la rendición de cuentas de la policía”. Se gana mucho en confianza cuando se percibe a una policía cercana a la población, con profesionales que pueden ayudar, con medidas anti corrupción creíbles (que los actos corruptos son verdaderamente castigados con severidad) y que, en general, esto puede ir ayudando a combatir la delincuencia. De hecho, estas medidas suponen que la disminución de la percepción de inseguridad tiene un correlato en los datos públicos que las mismas policías van presentando.

¿Se pueden relacionar estos hallazgos con la experiencia mexicana? En la siguiente sección se resumen las principales características de las dos experiencias mexicanas. Se debe recordar que el objetivo de este ejercicio es identificar las medidas más exitosas en términos de confianza ganada por las policías respecto a los ciudadanos. Después de esta sección, se identifica un listado de propuestas concretas, basado en los hallazgos del análisis de las medidas ya implementadas.

### **La experiencia mexicana: Querétaro y Chihuahua**

A contracorriente de la *vox populi* que afirma que se ha hecho muy poco para transformar las policías municipales, hay algunos ejemplos de reformas policiales en ciertos municipios mexicanos. Este es el caso de las organizaciones estudiadas en este documento. Las reformas en Chihuahua y Querétaro incluyeron un componente importante de combate a la corrupción, rendición de cuentas y de acercamiento a la sociedad. Se puede observar que esas reformas tenían, como uno de sus objetivos, generar confianza. La tabla 3 muestra algunas estadísticas de estas instituciones.

**Tabla 3. Recursos humanos para la seguridad pública**

| <b>Corporación</b>              | <b>Nacional</b> | <b>Chihuahua</b> | <b>Querétaro</b> |
|---------------------------------|-----------------|------------------|------------------|
| <b>Policía preventiva</b>       | 110,951         | 882              | 825              |
| <b>Policía de tránsito</b>      | 12,356          | 776              | 0                |
| <b>Policía bancaria</b>         | 59,033          |                  | 0                |
| <b>Áreas de dirección</b>       | 6,009           | 13               | 4                |
| <b>Otras áreas</b>              | 12,341          | 34               | 0                |
| <b>Policía administrativa</b>   | 2,900           | 17               | 0                |
| <b>Otro tipo de corporación</b> | 10,676          | 0                | 0                |
| <b>Total</b>                    | 214,266         | 1,722            | 829              |
| <b>Porcentaje</b>               | 100             | 0.804            | 0.387            |

Fuente: INEGI, *Censo Nacional de Gobierno, Seguridad Pública y Sistema Penitenciario Estatales 2014*.

¿En qué consisten las medidas adoptadas por esas policías municipales? En la Tabla 4 se sintetizan las principales medidas adoptadas por las dos instituciones policiales. Para un análisis más profundo, consúltense el Apéndice 2.

**Tabla 4. Medidas contra la corrupción y de profesionalización de las policías**

|                                | <b>Querétaro</b>  | <b>Chihuahua</b>   |
|--------------------------------|---|--|
| <b>Participación ciudadana</b> | Auditor Policial Municipal. En todo el proceso de profesionalización policial se ha formalizado la participación ciudadana. | Comité Ciudadano de Seguridad Pública Municipal de Chihuahua. Además de supervisar, propone medidas de reforma.                                  |
| <b>Tecnología</b>              | Centro de Comunicación (CECOM); Sistema Integral de Seguridad Pública Municipal.  | Fuerte inversión en equipo de cómputo, cámaras, GPS, helicópteros y centros de atención telefónica   |
| <b>Derechos humanos</b>        | Incluido explícitamente en sus reglamentos. Sus violaciones son sancionadas efectivamente por los controles internos.       | Acuerdos de colaboración con Comisión Estatal de Derechos Humanos para compartir información y para video vigilancia de comandancias policiales. |

|   |   |   |
|---|---|---|
| <b>Rendición de cuentas y transparencia</b> | Fuerte énfasis en el acercamiento con organizaciones de la sociedad civil para revisión de presupuesto.                               | A través del Comité Ciudadano. Quejas con el estándar internacional CALEA (Commission for the Accreditation of Law Enforcement).                              |
| <b>Capacitación y profesionalización</b>    | Instituto del Servicio Profesional de Carrera Policial. Posibilidad de otorgar grado avalado por la SEP. Curso inicial de seis meses. | Academia de Policía. Obtención de un grado avalado por la SEP al finalizar el curso. Énfasis en la certificación internacional. Curso inicial de nueve meses. |

En las siguientes secciones se analizan las principales conclusiones.

### **Municipio de Querétaro**

La policía del municipio de Querétaro tiene una historia muy reciente. Empezó operaciones en 1998. La fecha de inicio de operaciones no deja de ser sintomático de la adecuación del marco normativo en las entidades federativas. Desde su promulgación, el artículo 115 reconoce a la seguridad pública como parte de las responsabilidades del municipio. Sin embargo, en la práctica, algunos estados tenían policías estatales que de facto asumen las funciones del municipio. Este parece ser el caso del municipio de Querétaro.

Por esta razón la policía de Querétaro desde el inicio trabaja en estrecha colaboración con la policía estatal. En 2002 dejó de ser una Dirección municipal para convertirse en la Secretaría de Seguridad Pública del municipio de Santiago de Querétaro. En este sentido, ha tenido la oportunidad de experimentar desde su inicio con mecanismos de rendición de cuentas, vigilancia ciudadana y proximidad con la población. Uno de las últimas medidas fue la adopción de la figura de Auditor Policial Externo, es decir, una figura que hará las

funciones de supervisor externo. La policía municipal de Querétaro es considerada por varios expertos como un ejemplo del modelo de “policía democrática” (Insyde, 2013).

Tres de las direcciones más interesantes en términos de implementación de medidas que pueden generar confianza con los ciudadanos son la dirección de informática, la de prevención del delito y participación ciudadana y la de dirección de servicio profesional policial. La de informática se encarga de administrar buena parte de las tecnologías para la seguridad. Entre otros sistemas, cuenta con un proceso de vigilancia vía GPS de las patrullas de sus elementos. La de prevención del delito ha implementado varios programas que intentan acercar a la gente con su policía: integración con jóvenes, con ancianos, identificación de “líderes sociales” que pueden ayudar a mandar mensajes a la comunidad. Y la dirección de servicio profesional se encarga de supervisar la carrera policial. Sus reglamentos son públicos y fácilmente disponibles para ciudadanos y policías.

En Querétaro se intentó claramente formar una policía profesional, con un enfoque de proximidad a la población. Hay certificaciones y la escuela de policía es obligatoria para todo recién ingresado. El uso de la tecnología también ayuda a mandar una señal de que el delincuente (o el policía corrupto) tiene posibilidades reales de ser detectado y sancionado.

### **Municipio de Chihuahua<sup>1</sup>**

Mendoza y Salgado (2010) titulan un estudio sobre la policía del municipio de Chihuahua “Una visión del futuro”. En efecto, al igual que la policía de Querétaro, la del municipio de

---

<sup>1</sup> Toda esta sección se basa en el estudio de Mendoza y Salgado (2010). La descripción es válida para ese periodo en particular y es probable que desde entonces se hayan introducido cambios y reformas.

Chihuahua se ha empeñado en reformar su institución. Este empeño se enmarca dentro del nuevo sistema penal acusatorio. A lo largo de los últimos años, el municipio de Chihuahua ha incluido a ciudadanos independientes en su toma de decisiones, además de contar con un sistema de recopilación de información y el fortalecimiento de las capacidades tácticas de sus agentes. Este caso es relevante, además, por tratarse de un territorio de paso en el trasiego de drogas hacia Estados Unidos. Es decir, a diferencia de Querétaro, la policía de Chihuahua tiene que enfrentarse a la amenaza real del crimen organizado. No obstante, ha apostado por políticas que, de nuevo, no sólo se enfocan en la policía sino en la relación con la ciudadanía lo que, a su vez, redundará en mayores grados de confianza.

El municipio de Chihuahua empezó a implementar reformas en la policía al menos desde 2004, con la llegada de una administración panista. Desde ese año y al menos hasta 2010, el Director de Seguridad Pública, Lázaro Gaytán Aguirre, se hizo cargo de un ambicioso plan de profesionalización policial. Hay que recordar que Chihuahua fue el primer estado donde se aplicó, desde 2007, el código procesal penal integral de tipo oral, público, acusatorio y transparente. Este nuevo sistema implicó cambios organizacionales de consideración en todo el estado.

La Dirección de Seguridad Pública municipal cuenta con un proceso de selección que trata de captar a jóvenes aptos física y mentalmente para las tareas de policía. Esto implica la aplicación de controles de confianza, de exámenes psicométricos y de pruebas físicas. Una vez que se detectan a los candidatos más aptos, éstos son enviados a un curso de nueve meses a la Escuela de Policía que financia el municipio de Chihuahua. Al concluir el curso, los

---

Sin embargo, para conveniencia del documento, el tiempo verbal que se utiliza es el presente. A menos que se indique lo contrario, la información proviene de esa fuente.

estudiantes reciben el grado de “Profesional Técnico en Policía Preventiva”, avalado por la Secretaría de Seguridad Pública.

Esta escuela es una de las medidas más interesantes del caso de Chihuahua. Los planes de estudio incluyen un repaso por aspectos de derechos humanos, ética, leyes. El objetivo de este plan de estudios es que los nuevos elementos policiales tengan una visión amplia sobre su actuación frente a los ciudadanos. De esta manera, un policía municipal principiante de Chihuahua es un individuo con un sueldo digno (más de diez mil pesos al mes), que ha pasado por un salón de clases y que, además, tiene una expectativa real de desarrollo profesional en la institución policial.

Otro de los componentes principales en Chihuahua es la proximidad con la comunidad. De hecho, hay un comité impulsado por la Confederación Patronal de la República Mexicana (COPARMEX) que tiene un gran peso en las decisiones de la institución policial. En la Consejo de Honor y Justicia hay presencia ciudadana por lo que conoce de los casos de corrupción e indisciplina. Este Comité Ciudadano de Seguridad Pública Municipal de Chihuahua ayuda también en los programas de difusión de la Policía.

La Dirección de Seguridad Pública tiene un centro de calidad que se encarga de detectar las principales debilidades en los procesos internos. Una de los grandes logros de esta policía fue obtener una certificación policial que otorga una asociación de Estados Unidos. También cuentan con normas ISO en varios procesos, que incluye el manejo de la información, el centro de llamadas de emergencia, entre otros.

Finalmente, se nota un gasto importante en la renovación de tecnología. Desde computadoras portátiles hasta helicópteros, pasando por un centro móvil de control y comando, la DSPM de Chihuahua parece apostar a la ayuda que la tecnología brinda en temas de profesionalización.

## **Medidas prometedoras**

En general, ¿qué medidas han sido adoptadas para generar confianza? ¿Cuáles son los actores principales en estos cambios? Hay al menos tres medidas que, a su manera, fueron implementadas en las dos policías analizadas que son prometedoras para empezar a ganar la batalla contra la desconfianza:

1. Profesionalización, construcción y mantenimiento de capacidades institucionales.
2. Medidas de transparencia y rendición de cuentas y
3. Actividades de aproximación con la comunidad.

Estos son antídotos que pueden servir para reducir los tres flagelos que el mismo gobierno federal identificó en 2014: corrupción generalizada, incapacidad de los policías y falta de participación ciudadana (Diario Oficial de la Federación, 2014).

Separamos la siguiente lista de propuestas para fines de explicación; sin embargo, en la práctica, algunas de estas acciones van ligadas entre sí. Por ejemplo, las acciones de transparencia con las de acercamiento a la población están muy relacionadas. Vale la pena aclarar que esto no se trata de una receta infalible para reformar policías municipales. Como se mencionó antes, el contexto es muy específico: el estudio se basa en dos municipios urbanos, metropolitanos, del centro y norte del país.

### ***1.1 Capacidades institucionales***

Los elementos policiales deben ser profesionales y no improvisados. En Chihuahua se otorga un diploma de validez oficial (validado por la SEP). Los policías deben ir a un instituto especializado donde se les instruya no sólo en actividades propias de la policía (uso de armas de fuego, defensa personal, primeros auxilios) sino sobre protocolos y legalidad. Además del

valor intrínseco de la capacitación continua, uno de los resultados esperados en el ciudadano es que cuando entre en contacto con un policía, sepa que está frente a un profesional, frente a un individuo que sabe lo que está haciendo, sabe cómo atender una llamada de urgencia, cómo detener a un delincuente y que sabe los protocolos para ponerlo a disposición del Ministerio Público.

Por otro lado, el término *capacidades institucionales* se refiere a dos dimensiones:

- **La dimensión técnica-táctica.** Que las policías tengan todos los instrumentos necesarios y suficientes para disuadir y atacar el delito común. La profesionalización y las capacidades institucionales van de la mano porque no basta con tener un arma si no se sabe utilizar. Las reformas en las dos corporaciones implicaron una fuerte inversión en renovar armamentos, uniformes, cursos sobre inteligencia táctica, patrullas, incluso instalaciones. El ciudadano confía más en una organización con instrumentos de combate al crimen que parezcan más eficaces que aquellos con los que fueron atacados. Por ejemplo, algunos vehículos asignados a las policías lucen tal deterioro, que el ciudadano piensa que con ese auto no podrían ni siquiera iniciar una persecución contra delincuentes. Por supuesto, no se trata sólo de tener herramientas nuevas sino de darles mantenimiento. Si el edificio de la policía empieza a deteriorarse y no parece que a nadie le interese, la señal hacia la comunidad es clara: la policía no es prioridad para los gobiernos en turno.
- **La dimensión organizacional.** Estas son medidas que tocan valores y cultura organizacional difícil de implementar de manera formal. Es cierto que la política de ir por la manzana podrida no funciona, pero iniciar un proceso de cambio de cultura a nivel organización también es complicada porque no solo depende de la organización misma sino de su relación con la ciudadanía. En otras palabras, aunque

deben existir códigos de ética y comportamiento; protocolos escritos, manuales de operación actualizados, éstos no son suficientes. Los principales mandos deberán mandar señales contundentes de que el cambio en la cultura organizacional es en serio y de largo alcance. Por ejemplo, castigo a mandos corruptos, premiación y reconocimiento de elementos destacados, aumento en las prestaciones de las instituciones policiales, como en el caso de Chihuahua. Por otro lado, la política de certificación de policías debe mantenerse; es decir, las políticas de control de confianza son útiles, aunque no son suficientes para construir confianza en la actuación policial. En otras palabras, las policías tienen el reto de ser ellas mismas creíbles al interior de la organización: sanciones y premios creíbles provocan, a su vez, comportamientos estratégicos positivos.

Por *mantenimiento de las capacidades institucionales*, nos referimos a acciones que trasciendan los primeros meses (o los últimos) de una administración municipal. Este punto se verá más claro en el apartado de anclaje institucional, pero vale la pena adelantar que los principales cambios mantienen su tendencia cuando trascienden las administraciones en los ejecutivos. Por ejemplo, cuando los jefes de los mandos policiales impulsan leyes que tengan que pasar por el legislativo, hay un síntoma de que la renovación de la policía no es un proyecto personal que terminará con sus mandatos. Lo contrario también es cierto, cuando las reformas están ligadas a grupos políticos, algunos policías tienden a cooperar sólo mientras sus actuales jefes estén a cargo.

## ***1.2 Medidas de transparencia y rendición de cuentas***

Uno de los objetivos de las políticas de transparencia y rendición de cuentas es romper la tendencia histórica de la secrecía en las policías. A continuación se enumeran algunas de las acciones que se llevaron a cabo en las dos policías.

- **Inclusión de ciudadanos en temas internos de disciplina**

Tanto en Querétaro como en Chihuahua, hay un lugar asignado a un ciudadano en los consejos de honor y justicia. La designación del ciudadano se puede hacer por invitación a organizaciones de la sociedad civil o por otros mecanismos de participación que incluya una convocatoria pública a participar. El objetivo es que los ciudadanos que gocen de reputación en la comunidad conozcan de los casos internos de indisciplina.

- **Publicación de informes estadísticos sobre tendencia delictiva**

Una de los instrumentos más básicos de supervisión ciudadana a los policías es la revisión de datos de seguridad pública. Estos datos incluyen estadísticas de incidencia, mapas del delito, semáforos. Para que funcionen, estos instrumentos deben tener dos características: ser oportunos y ser veraces; esto se logra con actualizaciones periódicas (al menos cada mes) y con la garantía de que los datos no se usarán necesariamente para “castigar” el desempeño policial. El único incentivo de estos datos es mantener abierto un canal de comunicación de información (“datos duros”) con el público.

- **Difusión de metas, objetivos y alcances de medidas policiales.**

Las metas en seguridad pública deben ser conocidas por las personas a las que, en principio, van dirigidos los operativos. Si bien es cierto que muchas instituciones policiales cuentan con un área de planeación estratégica e incluso de inteligencia, muchos de sus datos no son públicos. Las metas deben estar por escrito, lo mismo que los informes de actividades. Estos documentos sirven para que el público evalúe a las policías. En términos del modelo “agente – principal”, se trata de convertir a los ciudadanos en verdaderos “principales” y a las policías en verdaderos “agentes”.

- **Publicación de lista de policías culpables de actos corruptos.**

La presencia ciudadano en los consejos de honor y justicia no son suficientes. Para terminar con la cultura del secreto, y para enviar una señal de que los castigos para quienes cometen actos de corrupción van en serio, las instituciones policiales deben hacer públicos, en la medida de lo posible, los actos y actores de la corrupción. Eso sirve como una sanción social para los policías que actúan de esa manera.

- **Claridad en los ascensos y sueldos.**

Uno de los insumos para la corrupción es la falta de claridad en la asignación de sueldos y promociones a los elementos policiales. Con una política interna clara sobre los mecanismos de asignación de sueldos se puede evitar tal incertidumbre. Llama la atención que esta medida fue adoptada en los dos municipios y que los datos son públicos (en su página de internet). El nuevo policía debe tener claro qué necesita para aspirar a ciertos puestos, cómo llegó un mando a tal posición y cómo, en todo caso, puede causar baja. La homologación (y aumento) de sueldos es una tarea pendiente en las policías municipales.

- **Inclusión de tecnología en el trato de policías con ciudadanos.**

Este es uno de los principales instrumentos explorados en las reformas policiales. Quizá la medida más extendida es la instalación de cámaras de seguridad y de centros de control y mando. Aunque esta medida podría ayudar a construir una percepción de que hay tecnología que ayude a resolver delitos, lo cierto es que para prevenir e incluso para atacar actos cotidianos de corrupción (como la “mordida”), ayuda más el uso de cámaras de seguridad en las patrullas y de mecanismos automatizados de pago de multas. Con esta sola medida, la percepción en una de las policías con mayores índices de percepción de corrupción, la de tránsito, recibe una dosis de transparencia importante.

- **Máxima publicidad.**

La rendición de cuentas también involucra un componente de máxima publicidad. En otras palabras, en término de opinión ciudadana, de poco sirve llevar a cabo reformas internas, ingreso y seguimiento de personal por medio de control de confianza e incluso la publicación de estadísticas de incidencia si nadie las conoce. Ese es un costo que las instituciones policiales deben decidir tomar: la difusión masiva de derechos de los detenidos, de protocolos de actuación policial, de las principales sanciones de tránsito, de costos de multas y, en general, de derechos y obligaciones de los ciudadanos frente a los policías. Sin esta publicidad, casi cualquier programa de reforma se queda perdido en los anexos de los informes de gobierno.

### ***1.3 Actividades de acercamiento con la población***

Aunque la rendición de cuentas representa ya un paso adelante, el involucramiento con la comunidad es más complejo y de resultados no siempre predecibles. Sin embargo, las instituciones policiales han intentado llevar a cabo medidas de aproximación con la ciudadanía.

- **Presencia de ciudadanos en la definición de metas y en la evaluación del desempeño.**

Uno de los principales hallazgos es que las policías de proximidad no sólo tratan de uniformados conocidos por los ciudadanos sino de que estos forman parte integral de la formulación de políticas de prevención y combate a la delincuencia. No se trata de formular metas de manera plebiscitaria sino de mecanismos institucionales donde organizaciones y ciudadanos participan con propuestas que serán realmente vinculatorias para los tomadores de decisiones. Lo mismo podría decirse para la evaluación del desempeño: si el evaluado se autoevalúa, la probabilidad de que existe un sesgo es alta. Un evaluador externo proporciona cierta legitimidad al desempeño policial; quizá por esta razón la policía del municipio de Querétaro la incluyó.

- **Organización de talleres en lugares de alta concentración de la población.**

Si bien es cierto que las típicas acciones policiales (patrullajes, redadas, incluso llamadas de emergencia) no necesariamente inhiben el delito en una zona, un enfoque preventivo es posible, principalmente entre los más jóvenes. Acciones simples como exposiciones de patrullas, torneos deportivos, escuelas de artes

marciales, ayuda a vincular a una comunidad con su policía. Este tipo de ferias y talleres se llevan a cabo en escuelas, vecindarios, parques, plazas públicas.

- **Presencia en redes sociales.**

En una zona urbana, donde la población desconfía de los medios de información locales, las redes sociales en internet se vuelven críticas para la comunicación ciudadana. Se requiere una presencia significativa de la policía ahí. Para esto, se debe contratar expertos en la utilización de estos instrumentos. No basta tener una cuenta de twitter o Facebook si no se utiliza para transmitir medidas, estrategias, atención al público. De nuevo, esta comunicación acerca a las instituciones policiales con los más jóvenes.

- **Policías conocidos por los habitantes de una comunidad**

Aunque esta medida puede tener riesgos, en general, se debe intentar vincular a los policías con las colonias, calles o manzanas. El riesgo está en que la delincuencia organizada puede corromper a esos policías de barrio y, con ese simple hecho, la incidencia delictiva en esa zona aumentaría. Como el solo establecimiento de un policía de barrio no basta, otras medidas asociadas (control de confianza, supervisión externa, presencia ciudadana en consejos de honor y justicia) deben intentarse; sin embargo, es importante que esta proximidad ocurra porque es la manera en que se empieza a crear confianza entre ciudadanos y policías.

#### *1.4 Actores relevantes: el anclaje institucional*

¿Cuáles son los principales personajes involucrados en un cambio de fondo en las policías municipales? Enumeramos tanto a los actores institucionales como algunos informales que de cualquier manera influyen en la percepción y en la confianza de los ciudadanos con sus policías.

a) **Presidentes municipales.**

Estos son los principales actores del cambio. Dado que en México constitucionalmente la seguridad del municipio depende de ellos, una gran parte de los cambios recae en los alcaldes. Estos cambios requieren dinero. Incluso cuando el Subsidio para la Seguridad de los Municipios (Subsemun) constituye un ingreso prácticamente asegurado, la forma en la que se gasta depende en gran parte de la persona que el presidente municipal designe como secretario de seguridad pública. En los últimos años, además, han sido públicos los señalamientos de presidentes municipales con la delincuencia organizada. El riesgo es que, al cambio de administración, el nuevo presidente municipal emita nuevos lineamientos que cambien los de su predecesor. Como estas reglas no pasan por un proceso legislativo, el problema del cambio en las policías municipales inicia en la presidencia municipal, no en el policía de tránsito.

b) **Mandos policiales con antigüedad en la organización.**

Incluso cuando llegue un director de policía comprometido con la reforma, toda organización tiene sus propios códigos y reglas informales. El tema de viejos policías con prácticas corruptas o simplemente no apegadas a las nuevas realidades es un problema serio. Incluso en la Policía federal algunos policías han recurrido a

tribunales para ser reinsertos en sus puestos. Y han ganado la batalla. En este sentido, uno de los grandes obstáculos para estas medidas es un policía que por complicidad o comodidad no quiere llevar a cabo el cambio. Por supuesto, el argumento también es válido para el caso contrario: un buen policía con liderazgo al interior de las instituciones policiales funciona como catalizador de las políticas diseñadas desde la dirección de seguridad municipal. Un reformador sabio debe localizar inmediatamente a sus aliados dentro de la corporación que quiere reformar.

c) **Medios de información locales**

Con el arribo de la democracia, los medios masivos de información han ganado un lugar de privilegio en la opinión pública. El cliché de llamarlos “cuarto poder” parece apropiado. Uno de los riesgos que llegó con este empoderamiento fue la susceptibilidad de ser herramientas de ataque (o halago) de los gobiernos en turno. Por ejemplo, si un periódico local de importancia tiene una línea editorial adversa a algún presidente municipal, no dejará pasar un solo error, un solo dato sospechoso para criticar, atacar e incluso exagerar las nuevas medidas. La construcción de confianza de los policías locales, sin embargo, pasa por estos medios. El reformador debe tomar en cuenta que la presión de parte de los medios estará presente en todo el proceso. La parte positiva es que un golpe de efecto positivo también puede ser amplificado por esa prensa.

d) **Partidos políticos representados en los congresos estatales**

Sin duda, la mejor manera de que se asegure continuidad en las medidas de cambio es que queden establecidas en leyes sancionadas por los congresos. Sabemos que la

realidad no se transforma por decreto, pero un cambio legal sí asegura que un presidente municipal no tocará áreas ya establecidas por ley; o al menos, se aumenta el costo de que toque instituciones en cambio. Como en el caso de la prensa, la arena política es complicada. Las leyes son generales: no se puede hacer una ley “a modo” que sólo toque algunos municipios y otros no. Una política de Estado pasa forzosamente por el legislativo. Mientras las reformas no trasciendan el ámbito municipal, su esperanza de vida real es de tres años.

### **Para tomar en cuenta: delincuencia organizada**

Éste es uno de los actores más importantes y que mayor daño hacen a las reformas de seguridad municipales. Por supuesto que aquí queda muy poco qué hacer desde la perspectiva local. La delincuencia organizada tiene la capacidad de corromper, de provocar olas de violencia, de quebrar cualquier estrategia municipal. Se ha visto, por ejemplo, en el caso de Chihuahua, que una crisis de violencia ligada a la delincuencia organizada suele traer aparejada una reacción desde el gobierno federal que toma como sospechoso común a las propias policías municipales. En algunos casos se apuesta por nombrar a un militar al frente de las policías. La única manera de que las policías locales no sean afectadas es tener una efectiva coordinación con las fuerzas federales.

### **Recomendaciones para la toma de decisiones**

En los dos casos analizados, se nota un evidente interés de un nuevo presidente municipal para transformar a sus policías. Mientras no haya un cambio constitucional y la seguridad municipal siga dependiendo de la administración municipal, su principal administrador (el alcalde) es el principal actor. Las siguientes son observaciones que no tienen orden de

importancia o cronológico, pero que un presidente municipal debe tomar en cuenta si quiere iniciar una transformación en su policía.

- i. **Tener claridad del presupuesto que puede y debe gastar en la tarea.** Esto, que parece una trivialidad, no lo es: la seguridad cuesta y construir confianza cuesta más. En un municipio con recursos escasos, esta previsión no es gratuita. El riesgo de no tener claro qué programas serán recortados a favor del tema de seguridad es iniciar pero no terminar. Para financiar sus programas, el nuevo alcalde puede apoyarse en los empresarios o personas con recursos. Algunos municipios han intentado programas de donación de vehículos, por ejemplo.
- ii. **Para la Dirección de Seguridad, contratar a un civil con impecable reputación y trayectoria profesional.** Parece paradójico: un policía con gran trayectoria es probable que haya estado involucrado en el antiguo modelo policial (que incluye corrupción, violación de derechos humanos, opacidad); pero un nuevo policía no tiene la experiencia para tratar con la complejidad interna de una institución policial. Parece que una salida es contar con un profesional en la administración pública con experiencia en temas de planeación, transparencia y rendición de cuentas. Lo más apropiado en un enfoque de seguridad democrática es no contar con militares al frente de las direcciones de Seguridad Pública de los municipios. Los mandos militares tienen sus propios marcos de actuación y están entrenados para la guerra. Por mucho que se recurra a la metáfora de “guerra contra el crimen” no deja de ser un recurso retórico: la seguridad pública no es tarea de militares sino de civiles. En este sentido, un requisito *sine qua non* para cualquier reforma policial es que el jefe de policía debe tener una impecable reputación de honestidad y honradez.

- iii. **El Director de Seguridad municipal debe conocer los expedientes de todos los altos mandos de la institución policial.** Una vez que se tiene nombrado al nuevo jefe de la policía, éste debe asegurarse de conocer a la organización que va a presidir. Como se mencionó anteriormente, sin la ayuda (o al menos la identificación) de líderes naturales dentro de la organización, las probabilidades de éxito de una reforma son mínimas.
- iv. **Destinar recursos a contratación de nuevos elementos y a la creación de escuelas de policía.** Para los nuevos elementos, en un primer momento, se puede solicitar el apoyo de instancias federales que certifiquen a los nuevos policías. Pero lo que no se puede postergar, es la creación de instituciones formales de entrenamiento de nuevos policías. En caso de que existan, las Escuelas deben recibir presupuesto para que se vayan convirtiendo en los generadores de legitimidad en cuanto a la profesionalización y desarrollo de los policías.
- v. **Definir los nuevos criterios de profesionalización.** El Director de Seguridad debe presentar en un plazo muy breve, los planes de ascenso, de salarios, prestaciones. Con esto, la institución policial tiene certidumbre de lo que viene y sabrá ajustarse a estos cambios. Por supuesto, estos criterios deben tener una base meritocrática y, al mismo tiempo, respetar la antigüedad y trayectoria de los policías ya en activo.
- vi. **Definir los programas de acercamiento a la sociedad.** Nuevamente, sin un involucramiento real de la comunidad, hay pocas probabilidades de éxito. El presidente municipal debe tener la claridad y la visión para involucrar a la sociedad civil. Cuando hay donaciones, por ejemplo, el donante puede tener incentivos para ser incluido en esos mecanismos.
- vii. **Anunciar públicamente las reformas planteadas y la inclusión de actores externos.** Una política destinada a aumentar la confianza de la población se debe anunciar o no

sirve. Lo mismo debe ocurrir para los éxitos que vaya conquistando la policía. Y lo mismo, la publicidad, para los castigos que imponga al interior. Si el presidente municipal anuncia que hay alguna asociación ajena al municipio, incluso al país (una certificación), eso ayuda a generar confianza: el presidente no sólo quiere vender su imagen sino reformar la policía.

## **Conclusión**

En este documento se analizaron algunos hallazgos sobre reforma policial. En cuanto a los municipios mexicanos, se debe tener en cuenta las grandes diferencias que hay entre ellos. Hay diferencias geográficas, económicas, demográficas, meteorológicas. Es casi una obviedad decir que el municipio de Iguala, por ejemplo, se parece muy poco al municipio de Querétaro o que la delegación Iztapalapa del Distrito Federal y el municipio de Chihuahua comparten sólo la característica de “urbano”. De la misma manera, la caracterización del delito es diferente.

Por tal motivo, cualquier ruta de cambio que no tome en cuenta esas diferencias no es muy útil. No hay una receta única e infalible para transformar las policías. La ruta que se propone en este trabajo es apenas un inicio. La evidencia es mínima: dos policías de dos municipios urbanos. Se deben matizar, modificar según el contexto de cada municipio. pero es apenas un principio. Y, por lo demás, es prometedor saber que se han intentado cambios y que, con algunos matices y con velocidad lenta, la confianza en la policía más cercana a la sociedad se empieza a mejorar.

También es necesario reconocer los límites en los hallazgos. Lo que demuestran las dos experiencias presentadas aquí es que hay una posibilidad real de reformar a las instituciones policiacas con los principios de transparencia y de inclusión ciudadana que se

mencionan al principio. Incluso con el marco legal existente, tales cambios son una realidad. Pero el gran pendiente es la evaluación a lo largo del tiempo de estas experiencias. Es decir, como se planteó al inició, no se trata de reformar sólo porque se debe sino por los efectos que se quieren conseguir: que se genere confianza en los ciudadanos a los que esas policías sirven. No hay, por el momento, una evaluación que vaya en ese sentido. No sobra decir, que también hace falta una evaluación rigurosa de los efectos de tales reformas en la incidencia delictiva.

Vale la pena afirmar que si la democracia se queda sólo en la arena electoral, está destinada a fracasar. Las sociedades que quieren dejar atrás el viejo régimen no sólo deben preocuparse por sus gobernantes sino por sus “vigilantes”. No deja de ser paradójico que la misión de muchas policías se parezca al lema de la Policía federal, “proteger y servir a la comunidad”, y que esas comunidades los suelen ver como parte de sus males cotidianos. La seguridad pública se debe y se puede convertir a la democracia. Queda claro que sin una policía municipal confiable, la existencia misma del estado democrático está en riesgo. No es poca cosa.

### **Bibliografía**

- Bayley, D. H. (1996). *Police for the Future*. Nueva York: Oxford University Press.
- Chêne, M. (31 de Mayo de 2010). *Anti-corruption and police reform*. Anti-Corruption Resource Centre. Transparency International.
- Chelimsky, Eleanor Chelimsky (2005), “Los propósitos de la evaluación en una sociedad democrática”, en Claudia Maldonado y Gabriela Pérez Yarahuán (comps.), *Antología de textos básicos sobre evaluación*, México, CLEAR-CIDE, 2015.
- Corzantes, F. V. (11 de Marzo de 2015). El mando único. *El Universal Querétaro*. Obtenido de <http://www.eluniversalqueretaro.mx/content/el-mando-unico>: <http://www.eluniversalqueretaro.mx/content/el-mando-unico>

- Del Castillo, A., & Guerrero, M. A. (2003). *Percepciones de la corrupción en la ciudad de México ¿predisposición al acto corrupto?* División de Administración Pública. México: CIDE.
- Diario Oficial de la Federación. (30 de abril de 2014). Decreto por el que se aprueba el Programa Nacional de Seguridad Pública 2014-2018. . México.
- Gobierno del Estado de Querétaro. (6 de Diciembre de 2013). Reglamento del Servicio Profesional de Carrera Policial del Municipio de Querétaro. *La Sombra de Arteaga*, págs. 12357-12382.
- Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal [INAFED] (2013), "Sistema de información hacendaria". <http://www.inafed.gob.mx/es/inafed/Municipales> Consultado el 7 de agosto de 2015.
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía. (30 de septiembre de 2014). *Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública*. México. [http://www.inegi.org.mx/est/contenidos/proyectos/encuestas/hogares/regulares/envipe/envipe2014/doc/envipe2014\\_nal.pdf](http://www.inegi.org.mx/est/contenidos/proyectos/encuestas/hogares/regulares/envipe/envipe2014/doc/envipe2014_nal.pdf)
- Insyde. (2005). *Informe sobre rendición de cuentas en clave de gerencia policial*. Insyde, México.
- Insyde. (10 de Diciembre de 2013). *Taller Auditor Externo de Querétaro*. Obtenido de Prezi.com: <https://prezi.com/yfyxorlvdsuw/taller-auditor-externo-de-queretaro/>
- Insyde. (1 de abril de 2014). *Querétaro es la primera ciudad en América Latina que crea un auditor para su policía*. Obtenido de Sitio web Insyde: <http://insyde.org.mx/portfolio/queretaro-es-la-primera-ciudad-en-america-latina-que-crea-un-auditor-para-su-policia/>
- Joyce, P. (2011). *Policing. Development and Contemporary Practice*. Londres: SAGE.
- López Portillo Vargas, E. (2000). *La policía en México: función política y reforma. Inseguridad Pública y Gobernabilidad Democrática: Retos para México y Estados Unidos*. Mexico: Richardson Foundation.
- Mendoza, A., & Salgado, J. (2010). *Una visión del futuro Hacia la Seguridad Ciudadana. La policía municipal de Chihuahua*. Secretaría de Gobernación, Municipio de Chihuahua, Insyde. México: Talleres Gráficos de México.

- Municipio de Querétaro. (27 de Mayo de 2015). *Secretaría de Seguridad Pública*. Obtenido de <http://www.municipiodequeretaro.gob.mx/sspm/listadocontenidos.aspx?q=DdIaS15PATRwfneIGSeWwYXiE3Mow+Xm5WYrzzn4c8M=>
- Naval, C. (2006). *Irregularidades, abusos de poder y maltratos en el Distrito Federal*. México: Fundar, Centro de Análisis e Investigación, A.C.
- Newburn, T. (2008). *Handbook of Policing*. (T. Newburn, Ed.) Willan Publishing.
- Observatorio Ciudadano. (08 de Enero de 2013). *Análisis del estado de fuerza policial en las 32 entidades federativas que hizo el Secretariado Ejecutivo*. Recuperado el 05 de Mayo de 2015, de Observatorio Ciudadano Puebla: <http://www.observatoriociudadano.com/analisis-del-estado-de-fuerza-policial-en-las-32-entidades-federativas-que-hizo-el-secretariado-ejecutivo.noticia>
- Pallares Gómez, M. Á. (26 de agosto de 2014). *Inseguras, empresas de seguridad privada*. Recuperado el 05 de mayo de 2015, de El Universal: <http://www.eluniversal.com.mx/finanzas-cartera/2014/inseguras-empresas-de-seguridad-privada-1033065.html>
- Sabet, D. (2012). *Police Reform in Mexico: Informal Politics and the Challenge of Institutional Change*. California: Stanford University Press.
- Salgado, J. (2009). Reforma policial en la Ciudad de México: avances y regresión. *Municipal Strategies of Crime Prevention*. Washington, D.C.: Woodrow Wilson International Center for Scholars .
- Salgado, J., & Treviño López, E. (2008). *Los retos para la reforma policial a nivel local en México: una evaluación de las Unidades de Protección Ciudadana en el Distrito Federal*. Mexico: Fundar, Centro de Análisis e Investigación, A. C.
- Transparency International (2013), *Global Corruption Barometer*, en <http://www.transparency.org/gcb2013/country/?country=mexico>
- Transparency International (2014), *Corruption Perceptions Index*, en <http://www.transparency.org/cpi2014/results>
- Walker, S. (2005). *The New World of Police Accountability*. Thousand Oaks: SAGE Publications.

Carol Weiss (2005), “La interfaz entre la evaluación y las políticas públicas”, en “Los propósitos de la evaluación en una sociedad democrática”, en Claudia Maldonado y Gabriela Pérez Yarahuán (comps.), Antología de textos básicos sobre evaluación, México, CLEAR-CIDE, 2015..

## **Apéndice 1. Descripción de los principales hallazgos a nivel internacional**

En este apéndice se definen las acciones que Chêne (2010) encontró en su estudio sobre reforma policial alrededor del mundo.

- 1) **Medidas preventivas.** Se refiere las medidas que tratan de hacer más costoso un comportamiento corrupto. En general, las medidas tratan de cambiar las estructuras organizacionales que propician tales comportamientos y generar un ambiente distinto, donde el acto corrupto no es bien visto y, en todo caso, donde se logra percibir que un castigo será recibido.
  - a. *Recursos humanos.* Se deben construir sistemas que terminen con la pobre selección, los sueldos bajos y la baja capacitación de los policías. Es decir, un sistema que acompañe el cambio organizacional desde el momento del reclutamiento y hasta la jubilación de los empleados de las corporaciones. Este sistema tiene que tener claro tres aspectos:
    - i. Reclutamiento y promoción. Los criterios de selección tienen que comprender no solo un estricto control de confianza sino también mandar la señal que los nuevos policías son personas con reputación, es decir, que entrar a la policía no es la última opción de un joven.
    - ii. Salarios y beneficios. Si se quiere atraer a los mejores, se les debe pagar bien. La seguridad cuesta y si bien es cierto que los bajos salarios no están estrictamente relacionados a actos de corrupción (altos salarios tampoco es la única medicina contra actos como “la mordida”), también es cierto que los ciudadanos saben que tienen frente a ellos a un empleado del Estado con salarios dignos, prestaciones superiores a la ley y que ha pasado por un proceso de selección riguroso.
    - iii. Capacitación y desarrollo. Una vez más, frente al ciudadano, este tipo de medidas incentiva la confianza porque no está frente a un improvisado sino frente a un experto en la materia, que sabrá responder en caso de urgencia y que tiene, de hecho, grados académicos. El policía, por su parte, sabe que puede hacer carrera, convertirse en un experto reconocido y que tiene la posibilidad de ingresar a una organización meritocrática.
  - b. *Gerencia y administración.* Se refiere a la forma en que los tomadores de decisiones conducen la institución. Una administración abierta y transparente ayuda a reducir los márgenes de incertidumbre de un policía porque tiene claro los lineamientos de la dirección. Pero, a su vez, este tipo de administración se

puede acercar a los ciudadanos cuando abre sus archivos, sus procedimientos, cuando publica datos relevantes, entre otras actividades. Este tipo de actividades es muy importante para ir generando confianza entre los ciudadanos.

- i. **Transparencia.** Idealmente, todos los procesos de gobernanza policial deben ser transparentes ante el público; esto incluye los presupuestos, declaraciones de conflicto de interés de los altos mandos, publicación de metas, evaluaciones.
  - ii. **Publicidad de datos.** Para llevar a cabo sus tareas cotidianas, las policías necesitan información. Pero los ciudadanos tienen derecho a conocer la situación general de seguridad en sus comunidades. Ante la falta de información oficial confiable, las redes sociales adquieren mucha importancia. Pero el riesgo es que los rumores y la información no verificada genera todo lo contrario de información oficial: desconfianza y miedo. La publicación de estadísticas precisas, actuales, detalladas ayuda a conocer y a vigilar el desempeño gubernamental.
- c. *Liderazgo político.* Esta es una variable difícil de medir porque se refiere a la influencia de los jefes de la policía frente a tres actores: los políticos, los ciudadanos y los propios policías. Jefes de policía corruptos destruyen la confianza en la policía. Mucha confianza se gana cuando el jefe de la policía preconiza el tipo de policía profesional y honesto que se quiere construir con las reformas a las corporaciones.
- d. *Construcción de una cultura de ética y profesionalismo.* Aunque sacar a la manzana podrida ayuda, en realidad, a lo que debe aspirar una reforma policial es a construir presión social sobre el corrupto, holgazán y poco capacitado. Ayuda tener códigos de conducta escritos y que se enfoquen específicamente a las áreas que son indeseables (y que serán castigadas). La capacitación y el desarrollo profesional debe ser un valor en toda la institución policial.
- e. *Participación ciudadana.* Las inmensa mayoría de los cambios policiales en el mundo ocurren cuando las corporaciones logran que la comunidad coopere con las autoridades. Esta medida va al corazón mismo de la desconfianza ciudadana con las autoridades. Sin las medidas anteriores, sin embargo, no se puede esperar que los ciudadanos cooperen por sí mismos. Sin embargo, se necesitan medidas de aproximación con la comunidad muy precisas. Aquí reside el éxito de ganar o perder confianza.

- i. Concientización del público. Los ciudadanos deben estar concientes de los temas de corrupción. Deben saber que ellos participan en la corrupción cuando ofrecen pagos a los policías de tránsito. Y que pequeños actos de este tipo contagian no sólo a las policías sino a la comunidad misma.
- ii. Policía democrática. Con estas medidas se pretende cambiar la historia de muchas policías corruptas: la policía sirve al Estado democrático y a sus ciudadanos, no a sus jefes políticos, por lo tanto, son responsables frente a la ley no frente al gobierno en turno. Además, como parte de una sociedad democrática, debe respetar los valores democráticos: derechos humanos, no discriminación, profesionalismo, transparencia.
- iii. Policía basada en la comunidad. En ese marco democrático, una policía que quiere ganar confianza con los ciudadanos debe tener en la comunidad a su principal aliado y a su principal supervisor. Algunas medidas son la incorporación de ciudadanos en los comités de honor y justicia o la participación en foros abiertos donde se discuten las principales preocupaciones de los ciudadanos.

2) **Enfoque punitivo.** Ninguna corporación está exenta de los actos de corrupción. Así que las medidas exitosas en las reformas policiales incluyen la detección, investigación y castigo de tales conductas.

- a. *Sanciones estrictas y reglas de aplicación (de enforcement).* Este es el clásico modelo de elevar el riesgo de ser detectado y de ser castigado con severidad. En la mayoría de los casos se requieren reformas legales para que el poder judicial tenga elementos para castigar este tipo de conductas.
- b. *Rendición de cuentas internas.* Se debe aumentar la capacidad de los jefes policiales de castigar actos de indisciplina, a cualquier nivel (siendo responsables de tales medidas). También debe existir una unidad de asuntos internos fuerte y respetada por toda la corporación. Ayuda tener controles de confianza aleatorios.
- c. *Supervisión externa.* En algunos casos, el poder legislativo crean comisiones especializadas para vigilar las policías. En otros casos, se nombran supervisores ciudadanos. En cualquier caso, hay cuerpos externos especializados en el tema que, además, deben lograr la confianza ciudadana para denunciar actos irregulares.

## **Apéndice 2. Medidas adoptadas en Chihuahua y Querétaro**

En este apéndice se describen con mayor detalle las medidas adoptadas las dos corporaciones estudiadas.

### ***Chihuahua***

#### *a. Recursos humanos*

- i. Reclutamiento y promoción.* El reclutamiento se enfoca en captar candidatos para la Escuela de Policía. En la Escuela, los policías deben pasar nueve meses. Siete de estos meses permanecen como internos en la academia y dos meses son expuestos a situaciones reales. Al finalizar y aprobar el curso, los aspirantes reciben el título de Profesional Técnico en Policía Preventiva. Los aspectos a evaluar para el candidato son su aptitud física y médica, un perfil psicológico; además de una revisión de no antecedentes penales, no policiales (que no hayan sido policías antes) no del Ejército o fuerzas armadas.
- ii. Salarios y beneficios.* Los policías con los sueldos más bajos son los comerciales, (protección de centros comerciales), con 5,900 pesos. El promedio de todos los policías del municipio es de 10,116 pesos.
- iii. Capacitación y desarrollo.* Esta es una de las áreas más interesantes en los esfuerzos de la DSPM. Hay una Escuela de Policía (fundada, de hecho, desde 1986) que cuenta con un programa reconocido por la SEP. Su plan de estudios se divide en tres áreas: humanística, jurídica y de técnico policial. Mientras se encuentran en la escuela, los reclutas ya reciben un sueldo.

#### *b. Gerencia y administración*

- i. Transparencia.* Este es uno de los aspectos que la DSP ha cuidado más: se ha integrado un Comité ciudadano que vigila y aporta en cada área de la corporación. Este simple hecho hace que la institución policial tenga menores oportunidades de no caer en actos de corrupción.
- ii. Uso de la tecnología.* Se ha invertido en la compra y renovación de GPS, computadoras portátiles, telefonía, sistemas estadísticos, sistemas de grabación, helicópteros, un centro móvil de comando y comunicación (que se usa en casos de crisis), cámaras de seguridad, entre otros.

- c. Construcción de una cultura de ética y profesionalismo.* Se creó un centro de calidad que tiene el logro de haber alcanzado la Acreditación CALEA (2007), una de las acreditaciones más prestigiosas en Estados Unidos. En 2006 se obtuvo la acreditación ISO 9001:2000 a cinco

áreas: operaciones aéreas, difusión social, servicios privados, atención de emergencias y la oficina de informática.

*d. Participación ciudadana*

Se creó el Comité Ciudadano de Seguridad Pública Municipal de Chihuahua, apoyado principalmente por la Confederación Patronal de la República Mexicana (COPARMEX). El Comité se conforma por una presidencia y siete comisiones. Los miembros se reúnen una o dos veces al mes. El comité está integrado por 70 organizaciones de la sociedad civil y un miembro por cada una de las áreas de la Dirección de Seguridad Pública. Este comité aporta a la dimensión democrática de la policía:

- i. Concientización del público.* Las comisiones que integran el Comité trabajan en campañas con vecinos de las colonias. Estas campañas incluyen capacitaciones de la policía en el DIF, bachilleratos, universidades y empresas afiliadas a COPARMEX.
  - ii. Policía democrática.* El Comité está involucrado en los planes de seguridad pública, tanto para darle seguimiento como para aportar iniciativas y recomendaciones. Pero además, la Comisión de Dignificación y Calidad de Vida logró que por primera vez en México los policías contaran con créditos hipotecarios.
  - iii. Policía basada en la comunidad.* Dentro del Comité existe una “Comisión de Policía Comunitaria” que tiene el objetivo de acercar a la comunidad con la policía por medio de planes específicos en ciertas zonas de la ciudad. También promueve la instalación de cámaras de seguridad que se conectan directamente a la policía municipal. En 2011, la Policía de Proximidad se llamó “Policía comunitaria” que patrullan zonas conflictivas, atienden las llamadas de urgencia, vigilan los principales recorridos de la ciudadanía y se entrevistan con ciudadanos para mejorar el entorno.
- e. Rendición de cuentas internas.* Se cuenta con un Centro de Respuesta Ciudadana y una Comisión de Honor y Justicia, presidida por el Jefe de la Policía, que sesiona de manera ordinaria cada tres meses pero se puede convocar en casos de incidencia graves.
- f. Supervisión externa.* La firma con los organismos de la sociedad civil y de derechos humanos ha servido para este fin.

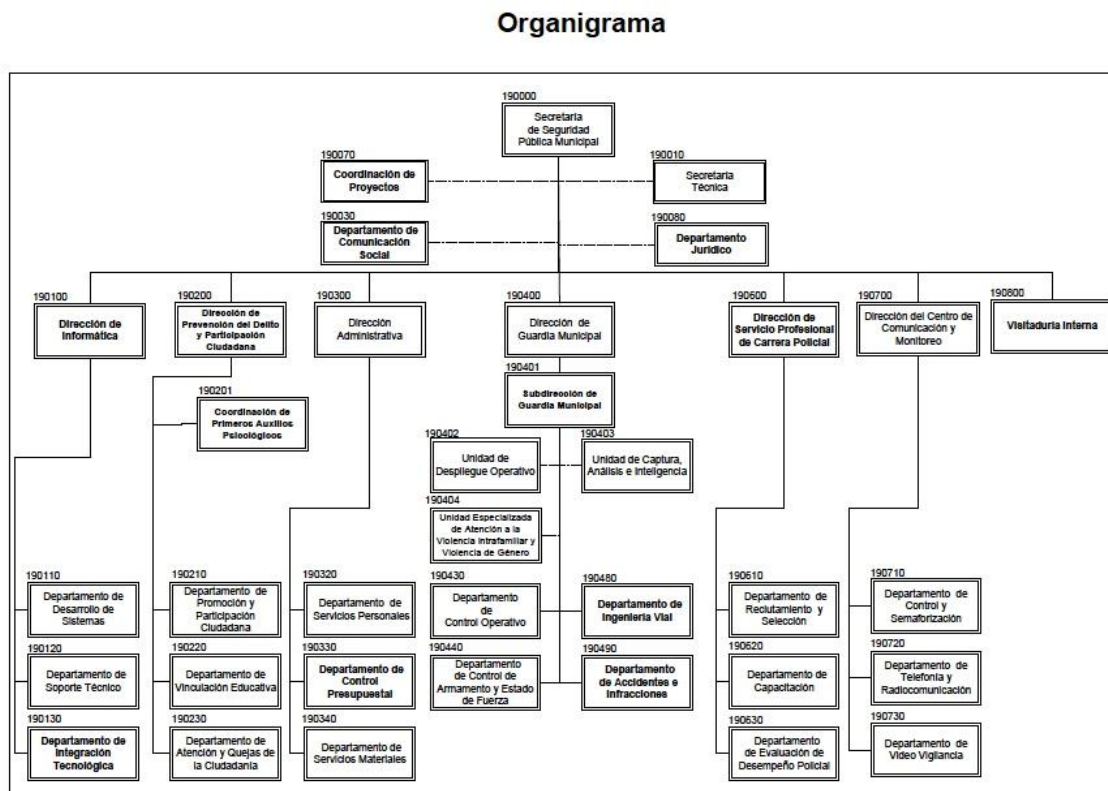
***Querétaro***

A diferencia de la policía de Chihuahua, la policía de Querétaro tiene una historia muy joven y su conformación ha resultado en un valioso experimento de desarrollo organizacional. Si bien no hay un único documento similar al de Chihuahua, sí se pueden sacar algunas conclusiones con la misma información que la Secretaría hace pública. El hecho mismo de

que exista esta transparencia en esos datos es un indicador de que esta policía tiene características propias de una policía con características de “democrática”.

## Organización

La siguiente figura muestra el organigrama de la institución.



Llaman la atención cuatro áreas:

- 1) **Dirección de Informática.** Cuenta con un sistema integrados de información. Le llaman “Orbita”. Una de las principales características es que a ese centro llega la información georeferencial de colonias y policías patrullando. La información prácticamente se recibe y procesa en tiempo real. Este sistema informático ganó un premio a “Las Más Innovadoras del Sector Público”, organizado por la firma Net Media.
- 2) **Dirección de prevención del delito y participación ciudadana.** Se entiende por prevención del delito una estrecha comunicación e interacción con los ciudadanos. Además de prestar servicios de orientación, esta dirección opera los siguientes programas (citamos de la página de internet de la SSP):
  - a. **Prevención social del delito.** Promover la cultura de la legalidad y la paz para erradicar la violencia y reducir la incidencia delictiva, vinculando la participación

ciudadana como corresponsable en la seguridad, que fortalezca la cohesión social y mejore la percepción.

- b. CIPRES.** Es un espacio para propiciar la participación ciudadana en actividades lúdicas enmarcadas en un modelo de prevención social, en el que a través de una experiencia significativa fijamos mensajes para el fortalecimiento de valores y la cohesión social.
- c. Parque vial.** En este espacio los pequeños de preescolar aprenden de forma divertida y vivencial la cultura vial y las medidas de autocuidado.
- d. Programa de liderazgos juveniles.** Busca encauzar de manera positiva sus habilidades y cualidades, con la finalidad de ofrecerles diferentes opciones y herramientas para orientar la toma de decisiones, así como fortalecer su desarrollo personal para contribuir a un ambiente de paz.
- e. Identificación de líderes sociales.** Identificar en escuelas, organizaciones y comunidad a jóvenes que puedan incidir con sus pares con mensajes y acciones positivas para su desarrollo, conformando grupos base.
- f. Acciones con jóvenes.** Establecer actividades integrales que permitan el acercamiento paulatino de grupos juveniles
- g. Programa de adultos mayores interactuando.** Promover la participación de adultos mayores en medidas preventivas de autocuidado y cultura de la legalidad que contribuyan a su seguridad personal y familiar.
- h. Medidas de autocuidado.** Dar a conocer medidas que los adultos mayores puedan implementar de forma sencilla para evitar que sean víctimas de delito.
- i. Adultos mayores como agentes de paz.** Propiciar a través de actividades culturales o artísticas el intercambio generacional con la finalidad de que los adultos mayores sean percibidos por su comunidad como agentes de paz.

**3) Dirección de servicio profesional de carrera policial.** Dividida en tres secciones, reclutamiento y selección, evaluación del desempeño y capacitación, esta dirección constituye el corazón del esfuerzo de profesionalización de la policía. Existe publicado un “Reglamento del Servicio Profesional de Carrera Policial del Municipio de Querétaro” que detalla prácticamente la vida organizacional que debe seguir la policía queretana. Entre sus principales artículos destacan los siguientes.

- a. Artículo 5.** Establece los fines de la carrera policial, entre los que destacan asegurar la estabilidad en el empleo, promover el respeto a los derechos humanos, fomentar el sentido de pertenencia, incentivar la lealtad institucional.

- b. **Artículo 14.** Las obligaciones de los policías incluye: “identificarse durante su servicio” y “utilizar los medios disuasivos a su alcance, antes de recurrir al uso de la fuerza”.
- c. **Artículo 24.** Al definir la Comisión del Servicio Profesional de Carrera Policial, se define la integración colegial de la misma. Entre sus integrantes, sobresalen “Cuatro Vocales ciudadanos”:
  - a) Uno que será integrante del Consejo Temático de Seguridad y Vialidad del Municipio; y
  - b) Tres ciudadanos que serán designados por el Consejo Temático de Seguridad y Vialidad del Municipio, que no podrán ser miembros del Consejo, debiendo residir en el Municipio y contar con estudios a nivel superior.

- 4) **Departamento de comunicación social.** Es el encargado de comunicar las acciones de la policía. Son activos en redes sociales. Tienen una cuenta de Twitter activa y constantemente actualizada. La información de la página de internet también contiene información valiosa

### **Vigilancia externa**

Además de estas unidades administrativas y la Comisión de Servicio Profesional de Carrera Policial, que ya tienen ciudadanos como vocales, en 2014 se anunció el Auditor Municipal Policial. En colaboración con Insyde, el 1 de abril de 2014. Según esta organización, el Auditor Municipal será:

El encargado de evaluar el desempeño de las áreas operativas de la Secretaría de Seguridad Pública y de emitir propuestas que incidan en el cumplimiento y mejora de la labor policial, se alojará en la estructura orgánica de la Auditoría Superior de Fiscalización del Municipio de Querétaro (ASFMM) [ (Insyde, 2014)] .

Esta figura no sustituye a ninguna figura interna de vigilancia, más bien, sirve como complemento a esas instancias. Entre las principales funciones, el Auditor realizará:

- La recepción y trámite de quejas, validación y, en su caso, emisión de recomendaciones para investigaciones internas.
- La evaluación del desempeño de programas y estrategias implementados por la Secretaría de Seguridad Pública Municipal, incluyendo los relacionados con capacitación y profesionalización, con base en los indicadores establecidos por la administración.

- La documentación de los casos que le sean solicitados por los órganos disciplinarios y de responsabilidad competentes, en el marco de sus atribuciones.
- La realización de visitas o inspecciones a las áreas de la Secretaría de Seguridad Pública Municipal con motivo de las actividades de evaluación que le corresponden.
- La formulación de propuestas de manuales, procedimientos o protocolos a la Secretaría de Seguridad Pública para la mejora en la operación de la institución y sus respectivos órganos auxiliares. (Insyde, 2014)

Finalmente, el secretario actual de la policía tiene una larga experiencia en los temas de seguridad.