


Supervisión ciudadana de la actuación policial en lo local. El caso de Xalapa*

Citizen Oversight of Police Actions at the Local Level: The Case of Xalapa

Ivonne Patricia Ortuño Martínez**

 <https://orcid.org/0009-0004-4521-8828>

Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social, Sede Golfo, México

iortuno@ciesas.edu.mx

Resumen: Este artículo aborda la implementación de modelos de policía comunitaria en México, con un enfoque particular en Xalapa, Veracruz. Su objetivo es analizar las dificultades y avances en la aplicación del Modelo Nacional de Policía y Justicia Cívica, destacando el papel de la proximidad y

* Organismos colaboradores: Este artículo forma parte de la investigación “Participación ciudadana en la actuación policial. Una propuesta de creación del órgano de supervisión externa de la policía de proximidad en el nivel subnacional”, financiada por el Consejo Nacional de Humanidades, Ciencias y Tecnologías (hoy SECyTI), como parte del programa Estancias Posdoctorales por México para la Formación y Consolidación de las y los Investigadores por México. La adscripción institucional fue en el Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social, sede Golfo.

** Doctora en Derecho y Sociedad en el Doctorado de Investigación Internacional en “Derecho y Sociedad”. Líneas de investigación: género y derecho, violencias en las instituciones de educación superior, participación ciudadana y seguridad.

Agradezco las valiosas aportaciones y reflexiones del doctor Ernesto Isunza Vera, asesor del proyecto Participación Ciudadana en la Actuación Policial. Una Propuesta de Creación del Órgano de Supervisión Externa de la Policía de Proximidad en el Nivel Subnacional, así como del maestro César Raziel Hurtado Banda, para la realización de este artículo.

CÓMO CITAR: Ortuño Martínez, I. P. (2026). Supervisión ciudadana de la actuación policial en lo local. El caso de Xalapa. *Secuencia* (125), e2446. <https://doi.org/10.18234/secuencia.125.2446>



Esta obra está protegida bajo una Licencia Creative Commons Atribución-NoComercial 4.0 Internacional.

la participación ciudadana en la seguridad. Utiliza una metodología cualitativa, basada en el análisis de políticas públicas, entrevistas y revisión de experiencias locales. El estudio revela que, aunque existen avances en la cercanía entre la policía y la comunidad, persisten desafíos como la falta de recursos, de personal adecuadamente capacitado y de mecanismos claros de rendición de cuentas. La originalidad del trabajo radica en su enfoque sobre las tensiones entre los modelos de policía reactiva y comunitaria, y en la propuesta de crear instancias externas de vigilancia ciudadana para fortalecer la transparencia y la eficacia de los procesos. Este estudio contribuye a la comprensión de la seguridad ciudadana en contextos locales.

Palabras clave: Supervisión Ciudadana de la Policía; Seguridad Pública; Participación Ciudadana; Gobernanza local; Rendición de Cuentas Gubernamentales.

Abstract: The article addresses the implementation of community policing models in Mexico, with a particular focus on Xalapa, Veracruz. Its objective is to analyze the difficulties and progress in applying the National Model of Policing and Civic Justice, highlighting the role of community policing and citizen participation in security. It employs a qualitative methodology based on public policy analysis, interviews, and a review of local experiences. The study reveals that, while there has been progress in fostering closer ties between the police and the community, challenges persist, such as a lack of resources, adequately trained personnel, and clear accountability mechanisms. The originality of this work lies in its focus on the tensions between reactive and community policing models and in its proposal to create external citizen oversight bodies to strengthen the transparency and effectiveness of these processes. This study contributes to the understanding of citizen security in local contexts.

Keywords: Citizen Oversight of the Police; Public Security; Citizen Participation; Local Governance; Government Accountability.

Recibido: 15 de octubre de 2024 Aceptado: 16 de diciembre de 2025

Publicado: 1 de junio de 2026

INTRODUCCIÓN

En las últimas dos décadas, América Latina ha experimentado una transformación en el tema de seguridad; cuando se hace referencia a su definición dentro de políticas públicas, son dos los planteamientos que se ubican como ejes de las discusiones: construir seguridad “desde abajo” —una idea general planteada en Pearce (2019)—; es decir, formular políticas desde las experiencias y los diagnósticos locales que incluyen la participación ciudadana, y la reforma policial, en pro de modelos de gestión comunitaria, haciendo de los policías agentes que faciliten la vida social y rindan cuentas a la ciudadanía.

Estos dos planteamientos suelen ir juntos en el diseño de políticas y tienen en común la preocupación, no sólo por modificar la labor policial y la percepción de seguridad, sino también controlar, monitorear, vigilar y proponer soluciones en torno al accionar de las corporaciones policiales. Desde este enfoque reformista, las corporaciones policiales municipales son los actores principales.

En México, en el año 2019 entró en vigor a nivel federal el Modelo Nacional de Policía y Justicia Cívica, una política para transitar de la seguridad pública a una seguridad ciudadana, dando relevancia a los escenarios locales al adoptar un enfoque preventivo y de proximidad para la formación de policías en el nivel municipal.

En la actualidad existen algunos ejemplos de experiencias en el nivel local de la implementación de células de policía de proximidad que cuentan con diversas estrategias; uno de estos en el municipio de Xalapa, Veracruz, donde la implementación de esta política se tradujo en la construcción de una nueva corporación municipal, la Dirección de Seguridad Ciudadana y Tránsito Municipal, que ha dedicado sus esfuerzos a construir una imagen institucional caracterizada por reparar el vínculo con la ciudadanía.

La selección del municipio de Xalapa como caso de análisis para este artículo se debió a una muestra de oportunidad ya que, en el momento del estudio, existía acceso efectivo a información pública, disponibilidad de actores institucionales y comunitarios para la investigación y un contexto de implementación activa de prácticas de policía de proximidad, lo que permitió la recolección de datos cualitativos pertinentes. Desde un enfoque metodológico, esta decisión respondió a criterios de viabilidad, accesibilidad y relevancia analítica, propios de estudios de caso en ciencias sociales, orientados a la comprensión profunda de procesos, más que a la generalización estadística.

El periodo de análisis de este artículo abarca desde su creación en 2019 hasta marzo de 2024.

Este trabajo parte de la premisa de que los actores policiales no son los únicos responsables de la seguridad, también lo es la ciudadanía, por ello, diversas experiencias hacen énfasis en la necesidad de crear mecanismos de control externo, si es que se quiere transitar a una perspectiva de seguridad ciudadana, como es el caso de México. Este artículo plantea una revisión documental que recoge los principales debates sobre el tema con el fin de brindar elementos para la reflexión sobre la pertinencia de crear este tipo de instancias en nuestro país. Su objetivo es analizar la implementación de la policía de proximidad en Xalapa, Veracruz, como un ejemplo de transición de la seguridad pública a la seguridad ciudadana en México, explorando las reformas en la gestión policial, la participación ciudadana y los mecanismos de control interno y externo, con el fin de reflexionar sobre la pertinencia de este tipo de políticas y su aplicabilidad en otros contextos locales.

La estructura de este texto se encuentra dividida en la exposición sobre la perspectiva de seguridad ciudadana como la base de las reformas en América Latina. Posteriormente se analiza el modelo de gestión de policía comunitaria, un modelo que pretende transitar de una policía reactiva a una proactiva, en donde el enfoque no va hacia castigar el delito, sino hacia prevenirlo a través de la desactivación de factores que causan inseguridad, y se plantea cómo los mecanismos de control interno y externo hacen posible lo anterior. Posteriormente, se exponen los casos representativos en el continente para finalizar con una presentación del caso mexicano y enfatizando las condiciones actuales sobre el tema policial en la ciudad de Xalapa y el porqué es necesario un mecanismo ciudadano de control externo.

SEGURIDAD CIUDADANA COMO PERSPECTIVA PARA LAS REFORMAS DEMOCRÁTICAS

En América Latina, las reformas democráticas en seguridad han impulsado un giro del enfoque tradicional de seguridad pública hacia la seguridad ciudadana, centrada en la protección de los derechos, la convivencia y la calidad de vida. Este enfoque redefine los roles de la policía y la ciudadanía, promoviendo proximidad, participación y rendición de cuentas, especialmente en el ámbito local, donde se concretan las prácticas de policía comunitaria.

Siguiendo la idea elaborada por Chalom et al. (2001, pp. 34-35), la seguridad es un bien común, una situación que se caracteriza por un clima de paz, de convivencia armoniosa y respeto mutuo, que permite a los ciudadanos el libre ejercicio de sus derechos individuales, políticos y sociales. Desde esta perspectiva, la seguridad es un servicio público que debe ser proporcionado por el Estado a través de aquellos funcionarios investidos con atribuciones que incluyen el uso de la fuerza; esta perspectiva ha sido definida como “seguridad pública”.

No obstante, este enfoque ha sido cuestionado por considerar que la seguridad debe priorizar el resguardo de las instituciones sobre la vida de los ciudadanos. Este cuestionamiento ha sido más enfático y evidente en algunos países de América Latina, dada la corrupción en las fuerzas militares y en las corporaciones policiales, lo que ha causado desconfianza entre la ciudadanía y el Estado, así como su pérdida de legitimidad (Costa y Neild, 2007, p. 124). Los aspectos más relevantes desde los cuales ha sido criticada esta perspectiva de seguridad pública como guía en el diseño de políticas públicas han sido: la creciente militarización de los países (Costa y Neild, 2007, p. 114); la centralización de las corporaciones policiales, impactando negativamente a los escenarios locales (Frühling, 2003, p. 10), y la falta de respuesta frente a la rendición de cuentas (Frühling, 2003, p. 10; Gabaldón, 2007, p. 271; Portillo y Cárdenas, 2007, p. 2; Tudela, 2011, p. 65).

Durante las últimas dos décadas del siglo pasado comenzó en distintos países de América Latina el interés por realizar reformas en materia de seguridad, cuyos principales actores sean las corporaciones policiales y la ciudadanía (Dammert, 2007; Frühling, 2003; Iazzetta, 2019; Neild, 2000). Algunas de estas han tenido como antecedente los modelos de gerencia policial provenientes de Inglaterra y Estados Unidos (Walker, 2006, p. 4), en los que se da mayor peso a los escenarios locales, resaltando el vínculo entre ciudadanía y policía, redefiniendo el rol policial, de manera que los actores estatales pasan de ser vigilantes del orden público a facilitadores de la vida social (Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana, 2019).

Es así como la perspectiva de seguridad pública ha transitado a una de seguridad ciudadana que, en una definición muy amplia, “consiste en la protección de un núcleo básico de derechos, incluidos el derecho a la vida, el respeto a la integridad física y material de la persona, y su derecho a tener una vida digna” (PNUD, 2013, p. 5). De manera más acotada, la seguridad ciudadana es resultado de políticas que se orienten hacia una estrategia que

incluya la mejora de la calidad de vida de la población, la acción comunitaria para la prevención del delito y la violencia, y una justicia accesible y eficaz. En América Latina, la seguridad ciudadana, como guía de políticas públicas, se ha caracterizado por reparar el tejido entre policías y ciudadanía,¹ a través de la desmilitarización (Programa para la Convivencia Ciudadana, 2002). En síntesis, esta perspectiva es definida como:

La evolución democrática del concepto de seguridad pública, en tanto representa una fórmula similar que ubica también al ciudadano en el centro de las políticas públicas de la seguridad, abandonando la tutela en abstracto del orden público, históricamente interpretado por la policía como la protección de las instituciones del Estado, precisamente por encima del ciudadano mismo (Portillo y Barrena, 2008, p. 10).

De acuerdo con la idea de León et al. (2004, p. 24), la seguridad ciudadana posee dos componentes: condición y percepción, esto significa que, si bien el trabajo policial debe garantizar la seguridad, esto no implica que la gente se sienta más segura, es por ello que parte del trabajo debe orientarse también a cambiar la percepción de la ciudadanía respecto a los riesgos que puede llegar a experimentar. Hasta ahora la perspectiva de seguridad ciudadana permite distinguir que, para llevarse a cabo, se deben redefinir tanto los roles de la policía como de la ciudadanía, de manera en que ambos sean cocreadores del bien común; para las corporaciones policiales, los elementos fundamentales han sido el fortalecimiento de controles internos y apertura a controles externos (*accountability*) que fomentan la transparencia (Gabaldón, 2007, pp. 271-272; Portillo y Barrena, 2008, pp. 13-14; Walker, 2006, p. 1); para la ciudadanía, el elemento rector ha sido la participación para la asociatividad (*partnerships*) (Chalom et al., 2001, p. 46; Dammert, 2007, p. 47; Sorribas y Brussino, 2013, p. 9). Esta perspectiva se ha concretado, principalmente, a partir del modelo de gestión policial conocido en la literatura como policía comunitaria, ya que es en el espacio local en el que las relaciones entre ambos actores se realizan con más fluidez y cercanía.

¹ Se comprende la ciudadanía como “la condición de pertenencia de los individuos a una comunidad política –encarnada por el Estado y por el conjunto de leyes, instituciones y prácticas vinculadas con este– ante la cual se tienen derechos y deberes” (PNUD, 2013, p. 10).

EL MODELO DE GERENCIA POLICIAL DE POLICÍA COMUNITARIA

La policía comunitaria tiene diferentes significados que extiende el concepto hasta hacerlo similar con policía de barrio, policía de proximidad o policía preventiva, sin incluir sus múltiples traducciones o usos en otros países de acuerdo con sus características políticas –*wijkagent, police de quartier, community police, Gemeindepolizei*, entre otros– (Abánades, 2020, p. 9). Conceptualmente, se ubica el inicio de este modelo de gestión en Londres, a partir del siglo XVIII, con Sir Robert Peel, para quien una corporación policial debía basarse en la prevención y cooperación con la comunidad, siendo su objetivo “superar el modelo de policía tradicional reactivo, introduciendo una idea de coproducir seguridad” (Labra, 2011, p. 51). La participación comunitaria contribuyó a que el modelo se propagara a varios países que buscaban “un nuevo contrato entre la policía y los ciudadanos” (Labra, 2011, p. 53), bajo la idea de que la gente debe incidir en el proceso policial.

De forma contemporánea, este modelo se ha implementado en diferentes países de América Latina con diferentes propósitos, tales como, responder a los abusos de poder y ausencia de legitimidad policial (Dammert, 2007, p. 48); fomentar la transparencia y la mutua responsabilidad en la gestión eficaz de la seguridad (Chalom et al., 2001, p. 42); dar mayor peso a los escenarios locales mediante análisis geográficos (Abánades, 2020, p. 37); disminuir la sensación de inseguridad (León et al., 2004, p. 24); innovar mecanismos de control (Iazzetta, 2019, p. 97), y promover la profesionalización policial mediante capacitación constante (Programa para la Convivencia Ciudadana, 2002). De tal forma:

El modelo de policía comunitaria que ha dominado el debate sobre policía en años recientes considera ciertos elementos esenciales que son comunes: primero, el modelo pone énfasis en la actividad policial de tipo preventiva enfocada en un área geográfica muy reducida: el vecindario; segundo, promueve el establecimiento de relaciones estrechas con la comunidad con miras a consultar en forma permanente a los ciudadanos, a fin de asegurar que la policía tome en cuenta las percepciones de la comunidad; tercero, supone los esfuerzos de la policía por movilizar a la comunidad en acciones preventivas, y cuarto, se basa en la estrategia de lograr una iniciativa concertada que involucre a la policía en el estudio de las condiciones y circunstancias que favorecen

la delincuencia o las infracciones menores que trastornan la vida de las personas (Frühling, 2003, p. 10).

Abádanes (2020, p. 10) extiende el uso del concepto a la condición específica de proactividad por parte de los cuerpos policiales. El acercamiento con la ciudadanía implica –además de invertir lógicas que asocian a las policías con acciones punitivas– generar información e inteligencia. La sensación de inseguridad se reduce a través de un conocimiento profundo de un entorno local que facilita acciones de vigilancia preventiva.

EXPERIENCIAS DE POLICÍA COMUNITARIA EN AMÉRICA LATINA

En América Latina, el desarrollo de los modelos de policía comunitaria adquiere importancia a finales del siglo pasado, tras “décadas de negligencia y subordinación militar” (Costa y Neild, 2007, p. 113), cuando, durante la transición hacia la democracia en varios países, se experimentó un crecimiento de delitos y reformas policiales parciales sin figuras de liderazgo e influenciadas por intereses políticos particulares, lo cual debilitó la relación ciudadanía-policía, en especial, en los sectores más vulnerados de las poblaciones (Niels, 2000, p. 16). Lo que se buscó desarrollar era una policía democrática (*democratic policing*)² que combatiera las prácticas del asistencialismo, clientelismo y patrimonialismo (Maître y Carballo, 2008, p. 1), adoptando un enfoque de legalidad y legitimidad.³

En varios países de la región se adoptaron estrategias de política pública orientadas por prevención, comunidad y asociación (*partnerships*)⁴

² Para este trabajo se adopta la definición de Portillo y Barrena (2008): “Se refiere a un quehacer policial cercado por principios legales, profesionales y éticos propios de un Estado democrático y de derecho, el primero de los cuales es la ubicación del ciudadano como horizonte de sentido en el concepto y la práctica policial” (p. 10).

³ Ambos conceptos son comprendidos como: “La legalidad se refiere al cumplimiento de los requisitos formales de la ley, incluidos los estatutos y las decisiones judiciales. La legitimidad se refiere a la percepción de que la conducta policial es legal y consistente con las expectativas del público” (Walker, 2006, p. 1). Traducción propia.

⁴ En este trabajo se adopta la definición de asociatividad encontrada en Chalom et. al (2001), acotada al tema de seguridad y estudios policiales: “La asociatividad local permite a los agentes policiales una mayor comprensión de las prácticas más adecuadas y promisorias.

(Dammert, 2007, p. 47), que se articularon en planes de seguridad cuyas primeras tareas fueron el análisis de los problemas locales, acercamiento al terreno y elaboración de diagnósticos (Dammert y Díaz, 2005, p. 201; Tudela, 2011, p. 59). Diferentes experiencias a lo largo del continente hacen referencia a la importancia que han tenido la rendición de cuentas y los mecanismos de control externo gracias a la participación ciudadana.

En Bogotá se desarrolló un modelo de policía comunitaria enfocado a la cooperación con la ciudadanía a través de su educación en materia de seguridad, gestado desde la Policía Metropolitana. Existe la premisa de que, dada la posición autoritaria de la policía desde un enfoque tradicional, la ciudadanía no sabe qué hace un policía ni qué es la seguridad transversal. Las escuelas de seguridad ciudadana buscaron formar “promotores de orden y convivencia comunitaria” (Frühling, 2003, p. 24). Los contenidos se enfocan en la normativa penal, la organización y funciones de la policía y las acciones de seguridad preventiva que los ciudadanos pueden realizar. Desde 1996 hasta el año 2001 estas escuelas habían formado a cerca de 21 000 habitantes de Bogotá.

El modelo mixto en Sao Paulo introdujo una Comisión Asesora de Policía Comunitaria establecida por la policía. Esta es una arena de discusión y acuerdo entre representantes comunitarios y la policía. Sus miembros tienen funciones asesoras, por lo que esta instancia ha abierto la puerta a consejos locales y foros comunitarios en donde se crean estructuras de acuerdo ciudadano en materia de seguridad (Frühling, 2003, p. 23). En Guatemala, se destaca históricamente la experiencia de Villa Nueva, en donde, en 1998, a través del Estado se creó un Consejo Municipal de Seguridad. Estuvo conformado por “representantes de todas las instituciones y organismos involucrados e interesados en el tema, y cuyo objetivo era el de coordinar las acciones que se ejecutarán en materia de prevención y control de la criminalidad” (Frühling, 2003, p. 23).

Gerardo Gabaldón (2013, p. 674) destaca, para el caso de Venezuela, el diagnóstico de la Comisión Nacional para la Reforma Policial, que dio cuenta de severas debilidades en el control y rendición de cuentas de las distintas policías y de la necesidad de regular el uso de la fuerza. El resultado fue la documentación para la desregularización de comportamientos y acciones

Aumenta el campo de acción de la policía en el área de la prevención social, en el cual coopera para la producción de soluciones” (p. 46).

que no se apegan a los marcos normativos. En Hatillo, Costa Rica, se encuentra la instalación del Consejo de Vigilancia y Seguridad Comunitaria, un órgano de consulta permanente para la planificación y ejecución de acciones en materia de seguridad y para el seguimiento y control de la actividad policial en la comunidad (Chinchilla, 1999, p. 10), el cual fue integrado por diez ciudadanos de diversos sectores comunitarios (Iglesia católica, gobierno local, sector educativo, sector salud y asociaciones ciudadanas) y un representante de la policía.

En la década de los años 2000 los casos de Haití y El Salvador destacaron por ser intentos fallidos al momento de incorporar prácticas policiales comunitarias, aunque no se frenó el interés en la sociedad civil y autoridades policiales por implementar tales políticas, “un nuevo proyecto piloto de policía comunitaria se está llevando a cabo en el sur haitiano, con apoyo internacional, y en El Salvador, agrupaciones de la sociedad civil y las autoridades policiales están interesadas en el potencial de una policía comunitaria” (Nield, 2000, p. 21).

En el caso de Córdoba, Argentina, el gobierno provincial aprobó una reforma policial que fue unida a la estrategia de conformación de Juntas Vecinales, que han servido para comprender formas de participación que nacen por una decisión del gobierno y la institución policial, y las que nacen de la preocupación de los ciudadanos que deciden organizarse independientemente (Dammert, 2007, p. 47). Por último, el caso de Perú ha revelado que la falta de voluntad política puede frenar la democratización de las corporaciones policiales (Iazzetta, 2019, p. 106). Se establece que “en este análisis de la reforma policial de Perú hemos resaltado tanto los impedimentos internos como los externos. En el ambiente externo, la debilidad gubernamental y la falta de apoyo presidencial emergen claramente como los puntos de quiebre del proceso” (Costa y Nield, 2007, p. 123).

Estas experiencias tan variadas revelan cómo la ciudadanía puede “influir positivamente en la provisión de la seguridad ciudadana como un bien público mediante programas e iniciativas que, junto con las instituciones estatales, permitan acceso más equitativo a los mecanismos que los protejan de manera efectiva frente al delito y la violencia” (PNUD, 2013, p. 11), disminuyendo la brecha entre tales actores a través de un intercambio positivo.⁵ Este

⁵ Comprendido como: “desarrollar capacidades y establecer competencias, por medio de procesos de acompañamiento con los responsables directos de brindar seguridad ciudadana.

modelo representa una filosofía de cómo hacer y quiénes son los responsables de generar seguridad; por tal motivo, es posible distinguir sus características esenciales, divididas en aquellas que hacen referencia a transformaciones en las corporaciones policiales, aquellas que se refieren a la transformación del rol ciudadano y aquellas que implican la emergencia de nuevas interacciones entre ambos a partir de la redefinición de roles.

TRANSFORMACIONES EN LAS CORPORACIONES POLICIALES

La primera característica del modelo de policía comunitaria se refiere a la redefinición del rol policial, para lo cual es preciso distinguir antes aspectos conceptuales sustanciales. Siendo lo comunitario una filosofía de trabajo, se hace necesario implementar estrategias para que las policías actúen de acuerdo con el esquema político y axiológico propuesto. A tales estrategias se les puede referir como enfoques de prevención y proximidad. Es decir, las corporaciones referidas o autorreferidas como policías de proximidad, son la estrategia de política pública que adopta un modelo de policía comunitaria, que poseen tácticas enfocadas a la coconstrucción de la seguridad. Gerardo Gabaldón (2013) sintetiza esta premisa:

En cuanto a lo que se viene considerando como la policía comunitaria, desde hace algunas décadas define el propósito del servicio de policía comunal como el desarrollo de estrategias y procedimientos de proximidad que conduzcan al conocimiento óptimo del área geográfica y faciliten la comunicación e interacción con los residentes e instituciones locales. La cuestión del nombre no es lo importante, sino el alcance del servicio (p. 674).

Un componente, inevitable, que determina la viabilidad de propuestas de mejora policial, está generalmente condicionado a satisfacer la expectativa de la organización policial, y esto implica un diálogo continuo, constante y mutuamente respetuoso, tratándose de instituciones típicamente cerradas a la observación y al escrutinio externo” (Portillo y Cárdenas, 2007, p. 2).

Lo primero que implica una estrategia de proximidad es pasar del rol de una policía reactiva⁶ a una policía proactiva⁷ (Chinchilla, 1999, p. 4; Dobles, 2009, p. 106; Nield, 2000, p. 6;), que no se limita a accionar a partir de la emergencia de un delito, sino que busca desactivar los factores sociales que pueden llegar a provocarlos a partir de vigilancia a pie y de la definición de personal fijo dedicado a determinadas áreas geográficas (Iazzetta, 2019, p. 97), y desarrollar asociaciones para la prevención del delito a través de mecanismos de consulta ciudadana sobre los problemas locales más importantes (Dammert, 2007, p. 48). El nuevo rol de la policía es articularse dentro de la estrategia de prevención del conflicto social y del delito, acciones que requieren la participación activa entre la comunidad y la policía:

se privilegia el diseño de estrategias a nivel local. La unidad geográfica más pequeña –barrio, vecindario, etc.– pasan a constituir el espacio en donde se analiza el problema de la inseguridad y se planifican las estrategias para enfrentarlo. Se promueve el establecimiento de mecanismos de asociación y cooperación con las autoridades políticas, los servicios públicos y privados, los medios de comunicación y la comunidad en general (Chinchilla, 1999, p. 4).

Las estrategias de proximidad buscan responder a necesidades locales (pequeña escala) (Chalom et. al, 2001, pp. 38-39). Los policías de proximidad son mediadores de conflictos más que fuerzas del orden (Secretaría, 2019); la solución de conflictos, incluso la desactivación de fuentes del delito, se da por el diagnóstico de la situación, el análisis estratégico y la evaluación de los resultados e impactos de la intervención. Los modelos de proximidad requieren del policía una capacidad de responder más allá de lo normado, pero en apego a la legalidad: “tiende a acentuar la idea de la discrecionalidad profesional del personal policial, demandando la capacidad de diagnosticar,

⁶ Para Abánades (2020), la policía reactiva puede ser identificada y catalogada de acuerdo con sus funciones, siendo que “las tres principales funciones de patrullaje en el modelo de policía reactiva tradicional son el patrullaje ordinario, la respuesta inmediata a las llamadas y las investigaciones de seguimiento” (p. 10).

⁷ Por otra parte, Abánades (2020) propone que una policía proactiva puede ser identificada si “la policía, actuando por iniciativa propia, desarrolle información sobre la delincuencia y elabore estrategias para su eliminación. Esto también puede interpretarse de múltiples formas. Por ejemplo, un policía que responda de una manera reactiva a una llamada podría, no obstante, resolver el problema proactivamente mediando entre las partes o recurriendo a la acción informal” (p. 10).

gestionar y solucionar problemas o situaciones. Este modelo implica policías bien formados, con entrenamiento para ofrecer servicios especializados y, al mismo tiempo, capaces de actuar apropiadamente” (Tudela, 2011, p. 68).

Apoyándose en la teoría de la burocracia de nivel de calle, las estrategias de proximidad implican el uso adecuado de la discrecionalidad, siendo un elemento inevitable del trabajo (Campos et al., 2020, p. 6; Villalobos, 2007, p. 59). Desde esta perspectiva, los burócratas de nivel de calle orientan su acción por los marcos normativos, pero también por sus propios marcos éticos y morales (Campos et. al, 2020, p. 5). Esto permite distinguir dos tipos de niveles en cuanto a las condiciones en las cuales los policías realizan su trabajo: las primeras son de nivel subjetivo, que corresponden al policía en lo individual, su relación consigo mismo dentro de la estructura policía, dentro de la política y como parte de la comunidad, las segundas son a nivel institucional, que tienen que ver con las condiciones infraestructurales⁸ con la que cuentan para acercarse a la ciudadanía (Dammert, 2018, p. 20).

Los policías buscan racionalizar la distribución, a veces inequitativa, de los recursos y servicios a la población (Salej et al., 2016, p. 362); simplifican psicológicamente su medio ambiente y de trato con la ciudadanía, de forma que ninguna interacción es igual pese a la uniformidad normativa del servicio (Lipsky, 2018, p. 28). Ellos también extienden los límites de la autoridad y, por ende, de la autoridad del Estado (Maynard-Moody y Portillo, 2018, p. 66), dado que tienen la capacidad de empoderar a la ciudadanía a través de las interacciones reiteradas, mejorando la calidad del servicio, en la medida en que los actores sociales conocen más acerca de la política (Maynard-Moody y Musheno, 2018, p. 120). El reconocimiento de la discrecionalidad como cualidad inherente al trabajo policial también implica la búsqueda continua de estrategias de supervisión y control administrativo para promover la rendición de cuentas sin reducir la capacidad de respuesta ni socavar la aplicación del criterio profesional (Brodkin, 2018, p. 343).

La labor del policía de proximidad se complejiza al ser el primer responsable frente a la resolución de conflictos comunitarios⁹, reconociendo que

⁸ Recursos financieros, estaciones de policía, vehículos para patrullaje, número de personal total en la corporación, entre otros.

⁹ Definidos en este trabajo como “aquellos problemas que pueden suscitarse por la convivencia ordinaria en la comunidad, independientemente de los perfiles socioeconómicos y demográficos de los intervinientes y de las zonas donde ocurren. Estos pueden considerar aquellas situaciones problemáticas entre partes que no constituyen faltas administrativas y que

muchas veces no son hechos aislados, y de no ser atendidos correctamente, pueden escalar a faltas administrativas o delitos, perjudicando las relaciones de confianza con la ciudadanía y la imagen de la policía como institución. Una característica de las corporaciones de proximidad ha sido el desarrollo de controles internos para garantizar actuaciones policiales dentro de los marcos normativos. Estos controles son mecanismos que se enfocan en regular y transparentar¹⁰ la función policial, “su función es velar por la eficacia de los servicios policiales a través de inspecciones, investigaciones, fiscalización e informes de los diferentes organismos de la policía” (Tudela, 2011, p. 54).

Gerardo Gabaldón (2007, p. 270) menciona que el control interno supone la existencia de estructuras y departamentos dentro de la policía que se encargan de supervisar y corregir el trabajo de los agentes. La policía es refractaria a la supervisión externa, y muchas decisiones que provienen desde afuera, podrían resultar inaplicables por la falta de desarrollo de procedimientos internos de seguimiento y supervisión. El control interno se ha enfocado en vigilar la eficacia de los procesos administrativos; supervisar y transparentar el ejercicio fiscal de las corporaciones; regular y registrar el uso de la fuerza; crear reglamentos e instructivos articulados con un entrenamiento efectivo, y gestionar sistemas de alerta e intervención temprana para corregir las desviaciones y para el fomento de buenas prácticas policiales, incluyendo la suspensión preventiva y el reentrenamiento de funcionarios que no cumplan con los estándares (Gabaldón, 2007, p. 271).

Como señalan de forma general varios trabajos (Brodkin, 2018; Gabaldón, 2007; Portillo y Cárdenas, 2007; Tudela, 2011; Villalobos, 2007; Walker, 2006), se ha buscado fortalecer mecanismos internos mediante la apertura a controles externos, con particular énfasis en la rendición de cuentas.¹¹ Esta

pueden o no ser relevantes para efectos penales, con exclusión de las conductas de mediano o alto impacto criminal” (USAID, 2019, p. 14).

¹⁰ Para este trabajo rescatamos la importancia conceptual que brinda Tudela (2011) al mencionar que el principio de transparencia referido a las fuerzas de seguridad “es considerado fundamental para una sana administración, para garantizar la adecuada toma de decisiones y para promover la participación de la ciudadanía en la gestión pública, resultando un importante elemento de legitimidad de la actividad estatal” (p. 58).

¹¹ Se define rendición de cuentas como “un principio operativo que forma parte del enfoque de gerencia policial. Opera como un sistema y no como mecanismos aislados e individuales, es la capacidad de una institución policial de saber qué hacen sus agentes, informar y aprender de su desempeño y retroalimentarse de la información que ella misma genera” (Villalobos, 2007, p. 64).

permite “contrarrestar el espíritu corporativo de cierre y solidaridades endógenas, en particular cuando se trata de prácticas normalizadas que vulneran derechos ciudadanos, y [...] facilitar la participación ciudadana en la gestión policial, a fin de contribuir a su desempeño eficiente conforme a principios socialmente aceptables” (Gabaldón, 2007, p. 271). La rendición de cuentas es un principio que genera transformaciones gracias la participación ciudadana,¹² la cual diferentes tiene formas y puede decantar diferentes resultados.

TRANSFORMACIONES EN LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA

La rendición de cuentas es un primer punto de conexión entre la ciudadanía y la policía, ya que existen estrategias de consulta ciudadana para el control democrático de las corporaciones, de forma que se recupere legitimidad a través de la cooperación y transparencia. Frühling (2003, p. 10) menciona que la policía debe llevar a cabo consultas permanentes con la comunidad y que estas tienen tres funciones: 1) que la policía conozca los intereses y las necesidades locales, que a veces no coinciden con sus percepciones, 2) facilitar la comprensión por parte de la ciudadanía acerca de los comportamientos que ayudan a prevenir la delincuencia —profesionalización de actores— (Programa para la Convivencia Ciudadana, 2002), y 3) abrir un espacio para que los ciudadanos expresen sus quejas y propuestas.

El propósito de la colaboración entre ciudadanos y corporaciones policiales es el control a través de la participación. La rendición de cuentas fomentada desde la participación permite lograr una reglamentación adecuada que oriente la actividad de los oficiales en el campo para la generación de información sobre dicha actividad y, más adelante, sobre las consecuencias

¹² Profundizando en el concepto de participación ciudadana, para fines de este trabajo acotamos el concepto a tres objetivos: “en primer lugar, mejorar la —muchas veces deteriorada— relación entre la comunidad y la policía, con la esperanza de consolidar un lazo de trabajo común donde la comunidad participe en la prevención de la criminalidad y respalde el accionar policial. En segundo lugar, se pretende fortalecer las redes sociales existentes bajo la presunción de que esto permitirá el desarrollo y consolidación del capital social local y, a su vez, se convertirá en una estrategia central de prevención de la violencia. Finalmente, estas políticas de participación tienden a consolidar el proceso de descentralización, que otorga a los municipios un rol cada vez más activo en la formulación e implementación de dichas estrategias” (Dammert, 2007, p. 46).

que genera la propia reglamentación de la institución, haciendo activos a los actores sociales y no meros consumidores de un servicio público (Portillo y Barrena, 2008, p. 14; Villalobos, 2007, p. 63).

Entre los impactos principales de la rendición de cuentas mediante participación se encuentran: la regulación de la discrecionalidad; conocer cómo funcionan los procesos inherentes a una institución policial; identificar, medir, analizar y fiscalizar los patrones de la actividad policial; democratizar la institución al fomentar respeto, confianza, legalidad, legitimidad, transparencia e imparcialidad en la actuación policial; fomentar el aprendizaje institucional a partir de la propia experiencia; reducir la impunidad; identificar problemas en los procesos y en la función policial; adoptar medidas correctivas y preventivas a partir de su aplicación (Villalobos, 2007, pp. 64-65).

Aunque la rendición de cuentas, como sistema, abarca aspectos estructuralmente profundos, como la fiscalización, las auditorías internas y el impacto sobre la criminalidad, el aspecto más destacado a nivel social es la supervisión de la conducta policial (desempeño) que abarca dos dimensiones: por una parte, lo procedimental-administrativo y, por otra, lo relativo a los resultados de su actuación (Tudela, 2011, p. 60). Este nivel de desagregación ha permitido en diversas experiencias en el continente el paso de la rendición de cuentas a la creación de mecanismos externos de control, como los consejos locales de seguridad,¹⁵ que han sido caracterizados como instancias independientes presentes en el gobierno local, que pueden estar integradas por representantes de las policías locales, organizaciones civiles u otras instituciones y organizaciones que trabajan en prevención del delito y la violencia. Son organismos que permiten la coordinación de distintos actores institucionales y comunitarios, para asesorar y guiar el proceso de planificación (diagnósticos) y ejecución de iniciativas (planes de acción) aplicables en las distintas áreas relacionadas con la prevención y control (Dammert y Díaz, 2005, p. 201).

Algunos de los alcances de la participación ciudadana en el control de las corporaciones policiales consisten en la formulación de metas y objetivos comunes para fijar estándares en cuanto a transparencia en la utilización de recursos, medición de resultados (verificación) y análisis de desviaciones para la corrección del desempeño; garantizar mecanismos de confidencialidad y

¹⁵ Algunas experiencias a mencionar son los desarrollados en Argentina, Brasil y Chile, analizados por Dammert (2007). Véase para más información.

protección a los denunciantes de irregularidades policiales; fomentar la creación de mecanismos de conciliación y compensación que permitan resolver casos de reclamos, y establecer procesos continuos de intensidad sostenida para mantener buenas prácticas con continuidad administrativa, independientemente de los cambios de gestión política o de dirección policial (Gabalón, 2007, pp. 274-275).

EL CASO DE MÉXICO

Actualmente, la situación policial en México se caracteriza por una fuerza numerosa pero insuficiente y con múltiples retos estructurales. Según datos del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública (SESNSP), para diciembre de 2024 se contaba con 128 745 policías estatales en todo el país. No obstante, datos del Censo Nacional de Seguridad Pública Estatal 2024 y el Censo Nacional de Gobiernos Municipales y Demarcaciones Territoriales de la Ciudad de México 2024, ambos del INEGI, señalan que hay un total de 291 200 policías, de los cuales 128 773 pertenecen al orden estatal y 162 427 al orden municipal (Estrategia Nacional de Seguridad Pública, 2025, p. 18).

Como señala Villalobos (2007, p. 65), la policía mexicana está organizada en dos funciones, la primera corresponde a la rama de prevención del delito, llevada a cabo a nivel municipal, y la segunda es la rama operativa, que abarca la vigilancia del territorio y las labores de investigación —llevada a cabo en los niveles estatal y federal—. En el país, dado el desarrollo de modelos tradicionales de seguridad pública y la falta de regulación y control en la acción policial, que incluso han normalizado las prácticas de impunidad y tortura, se ha dificultado la implementación de un modelo de gestión de policía comunitaria (USAID, 2019, p. 15).

Una primera dificultad es de naturaleza conceptual, pues el término “comunitario” asociado al tema de la seguridad presenta múltiples interpretaciones históricas y políticas, algunas de ellas cercanas a sistemas de justicia ejidal o independientes del alcance del Estado. De igual manera, hay muchos modelos de policías vecinales de proximidad, pero no todas estas son comunitarias porque no cumplen con las características del modelo de gestión; por ejemplo, la policía de proximidad del Gobierno de la Ciudad de México es una policía reactiva que pretende reducir los delitos, no fortalecer la cohe-

sión social, lo que sí sucede en la policía de proximidad de Nezahualcóyotl (Alvarado, 2019, p. 39). Otra dificultad es de origen político; las instituciones policiales en México se enfrentan a problemas de efectividad, eficiencia, legalidad, legitimidad y transparencia, problemas que tienen origen en la falta de procesos de rendición de cuentas, procedimientos y resultados que generen confianza en la sociedad (Villalobos, 2007, p. 60).

La crisis de seguridad —que en cierta medida ha impulsado las reformas modernas más cercanas a la seguridad ciudadana— puede ubicarse a partir del sexenio de Felipe Calderón (2006-2012), en donde llamada “Guerra Contra las Drogas”, impulsó una creciente militarización del país, reduciendo e incluso desarticulando a las policías locales (Moloeznik, 2012, p. 134). Se optó por la implementación de un modelo de mando único policial, cuya consecuencia fue la desaparición de las policías municipales e intermunicipales. Su desaparición significa la renuncia o el fracaso de un modelo policial basado en dos grandes programas de reforma y modernización de la seguridad en los municipios: el Subsidio para la Seguridad en los Municipios (SUBSEMUN) del Sistema Nacional de Seguridad Pública —desde 2008— y la Plataforma México de la Secretaría de Seguridad Pública Federal, desde 2007 (Fondevila y Menezes, 2017, p. 142).

Tras las transiciones políticas posteriores al sexenio de Enrique Peña Nieto (2013-2018), se consideró que el modelo de mando único policial no había generado los resultados esperados (*Reforma/redacción*, 2017). Se buscó revertir esta situación recuperando a las policías preventivas a partir de 2019, cuando se aprobó el Modelo Nacional de Policía y Justicia Cívica (2019). Esta nueva política es el resultado de la participación de actores sociales en el tema de seguridad que han buscado el control externo de las policías para restablecer el lazo social con la ciudadanía y colaborando con el Estado, destacando la experiencia del Instituto para la Seguridad y la Democracia [INSYDE] en la Red Latinoamericana de Policías y Sociedad Civil en 2006:

La propuesta de la Red es aproximar a estos actores policiales comprometidos con la reforma con organizaciones civiles —promover el diálogo y la colaboración entre ellos, superando la histórica desconfianza mutua, e integrar a la producción científica con el conjunto de conocimientos oriundos de las vivencias policiales. Este diálogo crítico y la producción conjunta de conocimiento deben provocar el fortalecimiento colectivo de estos actores, permitiéndoles defender sus propuestas con una doble legitimidad: los policías ofrecen

una legitimidad interna al emprendimiento, mientras que la sociedad civil la exige de la sospecha de corporativismo (Maître y Carballo, 2008, p. 5).

Este tipo de experiencias han generado, además del vínculo con policías de proximidad, la rendición de cuentas para el fortalecimiento policial, que se traduce en proyectos colaborativos de modernización en mandos, programas de capacitación policial, certificación policial ciudadana –CERTIPOL¹⁴ y manuales pedagógicos (Instituto para la Seguridad y la Democracia [INSYDE], 2013). También se han enfocado esfuerzos en la producción de investigación, informes, reportes y otros textos académicos que den cuenta de las realidades habitadas por las fuerzas policiales en interacción con la ciudadanía (Alvarado, 2019; Hurtado, 2022; Isunza-Vera et al., 2020; Kloppe y Abello, 2019; PNUD, 2013; Walker, 2006). Este tipo de trabajos ha implicado una profundización en el campo, siendo signo de apertura institucional por parte de las corporaciones; esto también es considerado una forma de transparencia.

EL CASO DE XALAPA

La implementación del modelo de mando único policial tuvo repercusiones en la ciudad de Xalapa, capital del estado de Veracruz, en donde el tema de la seguridad durante los años anteriores a 2019 se encontraba fuera del análisis académico local (Zentella, 2005, p. 231). Xalapa contaba con una policía intermunicipal, encargada del resguardo de la Zona Metropolitana de Xalapa.¹⁵ En mayo de 2011, esta corporación fue desarticulada. Durante este periodo se experimentó un incremento de las violencias, tanto por parte de grupos de crimen organizado, como de las fuerzas armadas (Ejército Nacional y Marina), en labores policiales (Isunza-Vera, 2019, p. 230).

¹⁴ El Programa de Certificación Policial Ciudadana (CERTIPOL) surge “a partir del interés del Instituto para la Seguridad y la Democracia (INSYDE), A. C. por contribuir a la reforma policial en Latinoamérica y por impulsar procesos que contribuyan a superar las profundas brechas de desconfianza entre la policía y la ciudadanía. El objetivo principal del CERTIPOL consiste en desarrollar y mantener estándares que apoyan y elevan las mejores prácticas tanto de la institución como de los agentes en lo individual. Se trata de un mecanismo de revisión por parte de autoridades externas a la policía o de grupos de ciudadanos que puede derivar en un reconocimiento formal, expresado en la forma de un certificado” (INSYDE, 2023).

¹⁵ Integrada por los municipios de Banderilla, Coacoatzintla, Coatepec, Emiliano Zapata, Xalapa, Xico, Jilotepec, Rafael Lucio y Tlalnelhuayocan.

En 2018, el gobierno de la ciudad decidió crear una nueva corporación municipal enfocada en la proximidad y la prevención, alineándose un año después al Modelo Nacional de Policía y Justicia Cívica (Secretaría, 2019), creando la Dirección de Seguridad Ciudadana y Tránsito Municipal. Entre enero de 2018 y enero de 2019 se llevó a cabo el proceso de reclutamiento y formación de la primera generación de policías; en 2019 egresó la segunda generación de policías de proximidad y se inauguró la Estación de Policía Mártires de San Bruno. Se proyectaron 71 cuadrantes comprendidos en seis zonas –Norte, Sur, Este, Oeste, Centro y Rural–, que incluyen once sectores –Macuiltépetl, Galaxia, Intercolonias, Ánimas, Lagos, Xallitic, Hayas, Zapata, Arco Sur, Natura y Mercurio–. El principal enfoque de construcción fue la centralidad en la participación ciudadana (Isunza-Vera et al., 2020, p. 40).

El proceso de consolidación se vio atravesado por la crisis sanitaria ocasionada por la pandemia de la COVID-19, aunque esto no detuvo su proceso de formación y construcción. En 2021, con dos estaciones de policía y cinco generaciones de policías de proximidad en labores de patrullaje, se comenzó el trabajo de vinculación con la ciudadanía. La policía de Xalapa ha llevado a cabo tres acciones estratégicas de prevención y proximidad: el patrullaje distribuido por territorialización, los vínculos con organizaciones de la sociedad civil –destacando programas de formación para reclutas y alianza con la Coalición LGTBTTTI Veracruz– y la construcción de redes vecinales de seguridad (Hurtado, 2022, p. 37).

Sin embargo, hasta 2021, dichas labores han sido consideradas más un apéndice de la función de vigilancia policial que mantiene predominantemente un modelo de fuerza operativa reactiva. La policía de proximidad de Xalapa cuenta con información generada en campo, principalmente obtenida del patrullaje estratégico y de las redes vecinales de seguridad;¹⁶ sin embargo, no hay indicadores que permitan hablar de rendición de cuentas hacia la ciudadanía. Un aspecto en su agenda ha sido la legitimidad y confianza a través de la recuperación de las tareas de seguridad. Desde 2019 las violencias

¹⁶ Las redes vecinales de seguridad son: “dispositivos de proximidad que 1) habilitan el diálogo entre policías y ciudadanía, 2) habilitan nuevos espacios para inmersión ciudadana en el tema de seguridad y, por tanto, rendición de cuentas y monitoreo, 3) generan información local sobre el fenómeno delictivo, 4) permiten organizar el territorio para facilitar la vigilancia por cuadrantes, 5) operan como mecanismo para desatar la participación ciudadana y 6) a largo plazo, permite el empoderamiento ciudadano para la construcción de demandas y organización interna” (Hurtado, 2022, p. 70).

asociadas al crimen organizado quedaron en un segundo plano frente a los delitos comunes y la rehabilitación del espacio urbano –siendo estas últimas atendidas por las policías de proximidad de acuerdo con el Modelo Nacional de Policía y Justicia Cívica (Secretaría, 2019). La policía municipal en Xalapa se ha enfocado en:

Atender, responder y solucionar delitos situacionales (llevados a cabo por criminales o redes criminales localizadas por colonias), conflictos vecinales relacionados con agresiones (que pueden escalar a delitos letales) y problemas urbanos (relacionados con la vialidad y el espacio público). Esto ha resultado en una ciudadanía que espera soluciones a problemas del día a día y que, por ende, pueden tener soluciones efectivas. (Hurtado, 2022, p. 122).

Lo que ha ocurrido en la ciudad de Xalapa es la presión por la generación de resultados cuantitativos relacionados con la reducción del delito y atender las demandas ciudadanas captadas por las redes vecinales de seguridad; sin embargo, esto se entorpece por la situación pendiente de consolidación y por la falta de agentes disponibles para el territorio. Por la carencia de efectivos de patrullas para atender a las demandas, algunas redes vecinales llegan a desactivarse, ampliando la brecha entre ciudadanía y policía (Hurtado, 2022, pp. 49-50). Sumando a lo anterior, muchos policías deben cumplir con funciones dobles de prevención y vigilancia para compensar la falta de elementos, quedando también desprotegidos frente a exigencias de los mandos. Lo anterior ha buscado regularse a través del mecanismo de control externo conocido como la Comisión de Honor y Justicia, creada por el Ayuntamiento de la ciudad para vigilar y resolver conflictos internos.

En este contexto, un mecanismo de supervisión externa para la policía municipal en Xalapa sería pertinente ya que respondería a los mandatos del Modelo Nacional de Policía y Justicia Cívica, concretamente en lo relacionado con la policía de proximidad. En este sentido, un mecanismo de esta naturaleza buscaría asegurar que la policía actúe de manera profesional, ética y eficaz, y que la seguridad se construya de manera colectiva con la participación activa de la ciudadanía.

En términos de su integración debería incluir a sectores como investigadores, académicos y expertos involucrados en estudios de seguridad pública, derechos humanos y justicia penal que aportarían análisis técnico, metodologías de investigación, objetividad en la documentación y diagnósti-

cos rigurosos. De igual forma, a representantes de organizaciones no gubernamentales y de la sociedad civil, involucrados en temas de seguridad ciudadana, derechos humanos, transparencia y rendición de cuentas, así como a líderes comunitarios, representantes de colonias, juntas vecinales o mesas de trabajo que aporten su visión sobre las necesidades puntuales y la percepción de seguridad de la ciudadanía real.

De igual forma, sería deseable que se incorporarán funcionarios públicos en la materia, mandos medios y altos de la policía estatal, municipal e intermunicipal; así como otros funcionarios públicos que integren la seguridad en sus agendas, que pueden fungir como enlaces para la coordinación de las mesas de trabajo, y asegurar que las recomendaciones del mecanismo lleguen a los niveles de toma de decisiones.

Dentro de sus funciones principales estarían:

1. Seguimiento a la implementación de la política pública en materia de seguridad.
 - a) Fiscalización de recursos.
 - b) Control de información de policías en campo, incidencia delictiva, caracterización de delitos comunes por zona, acciones de prevención y reacción realizadas, denuncias.
 - c) Identificación de la percepción ciudadana sobre la actuación policial.
 - d) Definición de buenas prácticas de actuación policial.
 - e) Elaboración de propuestas de mejora frente a seguimiento avance institucional y actuación policial.
 - f) Propuesta de indicadores de cumplimiento.
 - g) Elaboración de informes y rendición de cuentas.
2. Elaboración de diagnósticos locales de seguridad para definir agendas.
 - a) Colaboración de juntas municipales e intermunicipales de seguridad.
 - b) Definición de estrategias para continuidad frente a transiciones de poder en la administración pública.
 - c) Difusión mediática de avances y logros.
 - d) Gestión de mesas de trabajo con actores vecinales a partir de convocatoria.

3. Trabajo de concientización con la ciudadanía para fomentar la participación.
 - a) Sensibilización sobre funciones y atribuciones de cada fuerza presente en el territorio.
 - b) Fomentar la cultura de la denuncia.
 - c) Brindar información, capacitación, acompañamiento, asesoría.

La relevancia de contar con un mecanismo externo de supervisión de la policía municipal de este tipo radica en el hecho de que, cuando la ciudadanía se involucra activamente en la supervisión, evaluación y colaboración con las corporaciones policiales, no sólo se mejora la eficiencia operativa, sino que también se fortalece la confianza mutua y la legitimidad de las instituciones.

CONCLUSIONES

Los modelos de gerencia policial de policía comunitaria, orientados por una perspectiva de seguridad ciudadana, han ganado presencia en América Latina. En México se cuentan ya con diferentes experiencias de tales modelos, aunque aún son escasas. Los trabajos realizados han permitido identificar que, a nivel de política pública federal, se pretende fortalecer a las corporaciones municipales en materia de proximidad y prevención, lo cual busca involucrar a la ciudadanía en temas de seguridad, a través de la apertura de canales de participación para restablecer el lazo social, y hacer de la seguridad un tema transversal de largo alcance. Si bien las metas generales están pensadas a largo plazo, los escenarios locales son ideales para la generación de mecanismos de control internos y externos de la función policial.

Los crecientes avances en el tema, reflejan que cada vez más se demanda la profesionalización de los agentes policiales: “la naturaleza de la demanda y de los problemas de inseguridad, tiende a acentuar la idea de la discrecionalidad profesional del personal policial, demandando la capacidad de diagnosticar, gestionar y solucionar problemas o situaciones” (Tudela, 2011, p. 68). Ahora es común, gracias a los diagnósticos locales, aprender diferentes representaciones sobre la problemática de la inseguridad, lo cual permite dar cuenta de la falta de comunicación entre actores, pues las metas de la sociedad civil pueden no armonizar con las metas de las corporaciones o de la administración pública.

En el caso de Xalapa, se cuenta con un modelo de policía de proximidad novel, en donde todos los integrantes nunca han estado involucrados previamente en labores policiales. Desde su creación, la corporación municipal de la ciudad ha señalado su apertura a la cooperación con actores sociales para el control democrático de la ciudad; sin embargo, no se cuenta con diagnósticos locales que permitan hablar de un interés ciudadano en el tema, ni con indicadores al interior de la corporación que permitan saber si esta cuenta con la infraestructura y capacidad humana para llevar a cabo avances en materia de consulta ciudadana (Hurtado, 2022, p. 130).

Aunque el Modelo Nacional de Policía y Justicia Cívica tiene este enfoque de proximidad, las condiciones actuales en las que se implementa no facilitan el involucramiento de la ciudadanía en las tareas de seguridad, ya que no se cuenta con la infraestructura necesaria, de ahí se deriva la necesidad de que exista una instancia externa de vigilancia de la policía municipal que sea ciudadana. La creación de una instancia de este tipo podría facilitar la implementación efectiva del modelo. Dicho mecanismo puede orientarse por cuatro campos ideales para el monitoreo: uno estratégico, referido a la revisión de objetivos acordes con la misión de la policía; uno operacional, referido al control de la eficacia y eficiencia de las operaciones; uno dedicado a la generación de información, que fortalezca la transparencia y el aprendizaje bidireccional; y un último campo referido a los aspectos conductuales, que abarque la vigilancia del apego a los estándares y normas.

LISTA DE REFERENCIAS

- Abánades, D. M. (2020). *Ciudades interculturales. Manual sobre policía comunitaria*. Consejo de Europa.
- Alvarado Mendoza, A. (2019). Reformas policiales y la construcción de un Estado de derecho. El caso de la policía vecinal de Ciudad Nezahualcóyotl. *Desacatos*, 60, 34-57. <https://doi.org/10.29340/60.2089>
- Brodkin, E., Z. (2018). La rendición de cuentas en las organizaciones de nivel de calle. En M. I. Dussauge Laguna, G. M. Cejudo y M. del Carme Pardo (eds.), *Las burocracias a nivel de calle. Una antología* (pp. 343-373). CIDE.
- Campos, S. A., Varela Castro, S., Meza, O. y Pérez-Chiqués, E. (2020). Gestión hospitalaria de la pandemia en la Ciudad de México. Un análisis desde el enfoque de

- burocracia a nivel de calle. *Revista Mexicana de Análisis Político y Administración Pública*, 9(2), 4-21. <https://doi.org/10.15174/remap.v9i18.346>
- Chalom, M., Léonard, L., Vanderschueren, F. y Vézina, C. (2001). *Seguridad ciudadana, participación social y buen gobierno: El papel de la policía*. Ediciones SUR.
- Chinchilla, L. (1999). *Policía de orientación comunitaria. Una adecuada alianza entre policía y comunidad para revertir la inseguridad*. Ponencia presentada en el seminario Diálogos sobre Convivencia Ciudadana, organizado por el Banco Interamericano de Desarrollo, Santiago de Chile. <http://dx.doi.org/10.18235/0007816>
- Costa, G. y Neild, R. (2007). La reforma policial en Perú. *Urvio*, 2, 112-126. <https://doi.org/10.17141/urvio.2.2007.1064>
- Dammert, L. (2007). Participación comunitaria en la prevención del delito en América Latina ¿De qué participación hablamos? En F. Carrión (ed.), *Perspectivas y dilemas de la seguridad ciudadana en América Latina* (pp. 45-57). FLACSO-Ecuador.
- Dammert, L. (2018). Trabajo policial, burocracia y discrecionalidad en la implementación de las políticas de violencia contra la mujer: el caso de las comisarías en Perú. *Espacio Abierto*, 27(4), 19-43. <https://www.redalyc.org/journal/122/12262987002/html/>
- Dammert, L. y Díaz, J. (2005). Etapas para el diseño e implementación de iniciativas locales de seguridad. En L. Dammert y G. Paulsen (eds.), *Ciudad y seguridad en América Latina* (pp. 199-220). FLACSO-Chile.
- Dobles Trejos, P. X. (2009). Seguridad comunitaria y rol de la policía. *Revista Latinoamericana de Derechos Humanos*, 20, 99-110. <https://generaconocimiento.segob.gob.mx/sites/default/files/document/biblioteca/480/20221025-seguridad-comunitaria-y-elrol-de-la-policia.pdf>
- Estrategia Nacional de Seguridad Pública 2024-2030 (2025). Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana.
- Fondevila, G. y Meneses Reyes, R. (2017). El rol del policía municipal en México. Trabajo social y mediación de conflictos. *Gestión y Política Pública*, 26(1), 139-165. <https://doi.org/10.29265/gypp.v26i1.210>
- Frühling, H. (2003). *Policía comunitaria y reforma policial en América Latina. ¿Cuál es el impacto?* Centro de Estudios en Seguridad Ciudadana.
- Gabaldón, L. G. (2007). Función, fuerza física y rendición de cuentas en la policía latinoamericana: proposiciones para un nuevo modelo policial. *Seguridad y violencia: desafíos para la ciudadanía*, 253-276. https://www.secretariadoejecutivo.gob.mx/work/models/SecretariadoEjecutivo/Resource/381/1/images/Rendicion_de_cuentas.pdf

- Gabaldón, L. G. (2013). La reforma policial en Venezuela: lecciones aprendidas e implicaciones para las políticas públicas de seguridad ciudadana. *Espacio Abierto*, 22(4), 667-679. <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=12229041007>
- Hurtado Banda, C. R. (2022). *Co-construcción de seguridad ciudadana en el ámbito local: la puesta en marcha del nuevo modelo de policía municipal en la ciudad de Xalapa* [tesis de maestría], Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social, México. CIESAS Repositorio. <http://ciesas.repositorioinstitucional.mx/jspui/handle/1015/1480>
- Iazzetta, M. (2019). Seguridad ciudadana y actividad policial comunitaria en Argentina. Estudio de caso en Rosario. *Revista Científica General José María Córdova*, 17(25), 93-110. <https://doi.org/10.21830/19006586.387>
- Instituto para la Seguridad y la Democracia [INSYDE]. (2015). *Instrumento pedagógico para la reforma policial democrática en México*. Dirección de Investigación Aplicada en Policía, Seguridad y Justicia
- Instituto para la Seguridad y la Democracia [INSYDE]. (2023). *Certificación policial ciudadana (CERTIPOL)*. <https://insyde.org.mx/certificacion-policial-ciudadana-certipol/>
- Isunza-Vera, E. (2019). La inercia en la espiral de la desigualdad. Visión panorámica de un caso de implementación local de políticas públicas en México. En R. Rocha Coelho Pires (ed.), *Implementando desigualdades: Reprodução de desigualdades na implementação de políticas públicas* (pp. 223-242). Ipea.
- Isunza-Vera, E., Mejía Domínguez, F. del R., Romero Herrera, E. G. y Velázquez Lombardo, J. A. (2020). La construcción de la política pública de seguridad ciudadana en Xalapa, Veracruz. *Cultura de Paz y Derechos Humanos*, 5, 37-42.
- Kloppe Santamaría, G. y Abello Colak, A. (2019). *Seguridad humana y violencia en México. Nuevas propuestas y lecturas desde abajo*. Instituto Tecnológico Autónomo de México.
- Labra Díaz, C. (2011). El modelo de policía comunitaria: el caso chileno. *Revista Chilena de Derecho y Ciencia Política*, 3(1), 49-61. <https://doi.org/10.7770/rchd-cp-V2N1-art37>
- León-Escribano, C. R. de, Martínez Turcio, L. M. y Sequeira Villagrán, L. (2004). *Manual de seguridad preventiva y policía comunitaria*. IEPADES.
- Lipsky, M. (2018). Dilemas del individuo en el servicio público. En M. I. Dussauge Laguna, G. M. Cejudo y M. del Carmen Pardo (eds.), *Las burocracias a nivel de calle. Una antología* (pp. 27-40). CIDE.
- Maitre, R. y Carballo Blanco, A. C. (2008). *Reforma Policial en América Latina: contribuciones de la Red Latinoamericana de Policías y Sociedad Civil*. <https://insyde.org>.

- mx/pdf/seguridad-y-reforma/la_reforma_policial_en_latinoamerica_y_la_red_de_policias_y_sociedad_civil_maitre_carballo_blanco_2009.pdf
- Maynard-Moody, S. y Musheno, M. (2018). Agente del Estado o agente de los ciudadanos: dos narrativas sobre la discrecionalidad. En M. I. Dussauge Laguna, G. M. Cejudo y M. del Carmen Pardo (eds.), *Las burocracias a nivel de calle. Una antología* (pp. 85-125). CIDE.
- Maynard-Moody, S. y Portillo, S. (2018). Teoría de la burocracia a nivel de calle. En M. I. Dussauge Laguna, G. M. Cejudo y M. del Carmen Pardo (eds.), *Las burocracias a nivel de calle. Una antología* (pp. 41-84). CIDE.
- Moloeznik, M. (2012). El proceso de militarización de la seguridad pública en México (2006-2010). *Frontera Norte*, 24(48), 121-144. <https://doi.org/10.17428/rfn.v24i48.804>
- Nield, R. (2000). *Controles externos policiales. Temas y debates en la reforma de la seguridad pública. Una guía para la sociedad civil*. Wola.
- Pearce, J. (2019). Introducción. En G. Kloppe Santamaría y A. Abello Colak (eds.), *Seguridad humana y violencia en México. Nuevas propuestas y lecturas desde abajo* (pp. 5-33). Instituto Tecnológico Autónomo de México.
- PNUD [Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo] (2013). *Informe regional de desarrollo humano 2013-2014. Seguridad ciudadana con rostro humano: diagnóstico y propuestas para América Latina*. Autor.
- Portillo Vargas, E. L. y Barrena Nájera, G. (2008). *Transparencia: ruta para la eficacia y legitimidad en la función policial*. IFAI.
- Portillo Vargas, E. L. y Cárdenas Villarello, E. (2007). *Rendición de cuentas en la policía: una experiencia de interacción positiva entre la policía y la sociedad civil*. INSYDE.
- Programa para la Convivencia Ciudadana (2002). *Policía comunitaria: conceptos, métodos y escenarios de aplicación*. USAID; INSYDE.
- Reforma/redacción. (8 de mayo de 2017). Ven fracaso de mando único en el país. <https://www.reforma.com/aplicacioneslibre/articulo/default.aspx?id=1108973&cmd5=c-50b99ef9efff9dc1633d3ea31407b25&ta=0dfdbac11765226904c16cb9ad1b2efe>
- Salej Higgins, S., Ardila Pinto, A. M. y Bragato, J. (2016). Autonomía integrada y el poder discrecional de las burocracias: evidencias de un programa de riesgo geológico en Belo Horizonte, Brasil. *Estudios Sociológicos*, 34(101), 353-381. <https://doi.org/10.24201/es.2016v34n101.1452>
- Secretaría de Seguridad y protección Ciudadana (2019). Modelo Nacional de Policía y Justicia Cívica. <https://www.gob.mx/sesnsp/documentos/modelo-nacional-de-policia-y-justicia-civica>

- Sorribas, P. M. y Brussino, S. A. (2013). La participación política contenciosa: desarrollo de un modelo explicativo desde la cognición social. *Cuadernos de Psicología*, 15(2), 7-22. <https://doi.org/10.5565/rev/qpsicologia.1148>
- Tudela Poblete, P. (2011). Control interno, auditorías internas y control de gestión. En P. Tudela Poblete (ed.), *Policía, accountability y control interno. Líneas de acción para un mejor desempeño policial* (pp. 50-76). Fundación Paz Ciudadana.
- USAID (2019). *Modelo. Policía orientada a la solución de problemas para la justicia cívica*. Autor; Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana.
- Villalobos García, L. (2007). Enfoque institucional para la reforma policial y la rendición de cuentas. *Urvio*, 2, 57-70. <https://doi.org/10.17141/urvio.2.2007.1061>
- Walker, S. (2006). *Police accountability: current issues and research needs*. National Institute of Justice (NIJ); Policing Research Workshop.
- Zentella Gómez, J. C. (2005). Relaciones intermunicipales y gobernabilidad urbana en las zonas metropolitanas de México: el caso de la Zona Metropolitana de Xalapa. *Estudios Demográficos y Urbanos*, 20(2), 229-267. <https://doi.org/10.24201/edu.v20i2.1218>