

13. Desafíos de la policía municipal en México

Ernesto López Portillo y Claudia Rodón Fonte¹

INTRODUCCIÓN

América Latina es la región más violenta y desigual del planeta.² Lo anterior ha llevado a grandes debates donde no existe suficiente acuerdo entre el mundo político y el técnico sobre los enfoques y las estrategias más aconsejables para abordar las violencias y el delito; el tipo y nivel de seguridad esperado o buscado y, menos aún, sobre el nivel de inseguridad que se puede tolerar por la población y por un gobierno. El margen de tolerancia o de ignominia en torno al nivel de seguridad/inseguridad, para el que resultan exigibles políticas eficaces de contención de este problema, ha llegado a extremos como el que vivimos en México desde hace ya más de dos sexenios. En este contexto, la interpretación y valoración de la función policial y sus orientaciones, el rol de la sociedad civil y las comunidades organizadas en la construcción de mejores niveles de seguridad, las características de las políticas del sector y la forma de ejecutarlas, son facetas esenciales de la gestión pública en la materia a la hora de diseñar, implementar y evaluar las políticas y estrategias policiales conducentes a contener la inseguridad y contribuir a transformar sus causas y sus consecuencias.

Al modelo de policía de proximidad social o policía comunitaria, se le ha dado diferentes nombres, incluyendo policía de cuadrante y policía de barrio. La intención final de todas estas aproximaciones es la misma: superar el modelo tradicional reactivo, coercitivo y de control policial, por un enfoque que, sin descuidar lo anterior, pueda poner el acento en la acción preventiva, proactiva y de estrecha colaboración con los actores sociales locales, como la vía más efectiva para enfrentar las violencias y la inseguridad. Este modelo de trabajo promueve las denominadas intervenciones multiagenciadas mediante diversas instancias gubernamentales municipales, estatales y federales, con el propósito de acercarse a la población para generar sinergias entre las políticas sociales y la coproducción de la seguridad.

El modelo de policía comunitaria o de proximidad promueve la metodología de la función policial orientada a la solución de problemas, conocido como Problem-Oriented Policing (POP). Es una estrategia de análisis de éstos en contextos comunitarios particulares, y que tiene como sustento la convicción de que la solución está directamente vinculada con el territorio, las circunstancias y el tiempo histórico, entre otros factores. En este sentido, la metodología POP no estandariza la respuesta, sino que promueve la capacidad de análisis de los policías para ajustar su mirada frente a una población, en una localidad, con una problemática particular para la cual hay que generar respuestas.

¿POR QUÉ ES IMPORTANTE LA POLICÍA EN LA SEGURIDAD LOCAL?

A pesar de ser un Estado federal, a lo largo de su historia, México ha tendido a la centralización del poder político y económico, algo que también se observa en el ámbito de las políticas

¹ Ernesto López Portillo es investigador de la Universidad Iberoamericana, consultor sobre temas policíacos y de seguridad ciudadana. Claudia Rodón Fonte es consultora en prevención de las violencias y el delito.

² Martha Lagos y Lucía Dammert, *La seguridad ciudadana. El problema principal de América Latina*, Latinobarómetro, Santiago de Chile, 2012, p. 3. Disponible en: https://www.researchgate.net/publication/320163062_La_Seguridad_Ciudadana_El_problema_principal_de_America_Latina

públicas en torno a la seguridad, aunque desde hace un par de décadas ha habido esfuerzos por fortalecer la seguridad desde lo local, en el ámbito municipal. Si miramos los datos nacionales, no necesariamente ayudan a entender la problemática; pueden enmascarar o esconder situaciones complejas como, por un lado, la alta focalización de la violencia y, por el otro, múltiples espacios donde ésta no está presente, tal cual sucede, por ejemplo, en Colombia y Brasil.³ En estos casos, el promedio nacional no parece reflejar lo que día a día ocurre en algunos de sus principales centros urbanos. En el caso de México la ola de violencia que arroja una tasa de homicidios de 29 por cien mil habitantes en el periodo enero-diciembre de 2019, y una cifra absoluta de 23,129.⁴ Cabe destacar que la tendencia al alza en este delito no se ha modificado durante 2020. De acuerdo con el Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, de enero de agosto se registraron 23,471 homicidios dolosos, que se traducen en un notable incremento, superior al de 2019, tomando en cuenta que sólo se registra la cifra de ocho meses.

En contraste, especialmente en los países más pequeños de la región, el promedio invisibiliza los logros de gobiernos locales que han bajado las tasas de homicidios, así como los índices de victimización y percepción de inseguridad.⁵ Aún más relevante que lo anteriores es el hecho de que se han logrado generar climas de convivencia en territorios donde previamente se vivía una situación de enfrentamiento cotidiano. El Programa PREVENIR apoya la implementación de la Policía Comunitaria como una estrategia fundamental de prevención en el ámbito local, como ocurre en El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua,⁶ siendo esta última la que mejores resultados muestra en el freno de los crímenes violentos, en comparación con los países del triángulo norte.⁷ La desconcentración y descentralización de las políticas de seguridad en los gobiernos locales busca responder de manera más eficiente a las necesidades específicas de cada territorio, focalizando su acción en el ámbito de la prevención de las violencias y el delito. Esto supone transferir recursos, capacidades y potestades bajo un marco normativo que otorgue las facultades necesarias a lo local. Buena parte de los gobiernos locales de la región no disponen de mando sobre los cuerpos policiales desplegados en el territorio bajo su jurisdicción política. La capacidad de coordinación queda sujeta a las voluntades de las autoridades de turno la mayoría de las veces. Así, los municipios, las comunas, los distritos y cantones de América Latina han debido asumir responsabilidades concretas sobre la seguridad de sus habitantes, sin disponer de los recursos legales, humanos, técnicos y económicos, suficientes y necesarios. De ahí la necesidad de “consolidar una doble transición: de políticas de gobierno a políticas de Estado, y de políticas unilaterales a políticas integrales”.⁸

La situación de inseguridad y violencia en México enfrenta un reto no menor: de los 2,457 municipios que integran el país, alrededor de 650 carecen de una fuerza municipal propia, lo que

³ J. C. Ruíz Vásquez, “La seguridad ciudadana y las dinámicas locales”, en *Papel Político*, No. 18, diciembre de 2005, pp. 155-187. Disponible en: <https://www.redalyc.org/pdf/777/77720389007.pdf>

⁴ INEGI, Comunicado de Prensa núm. 432/20, 23 de septiembre de 2020.

⁵ Es el caso de la Policía Nacional de Nicaragua, que es un Modelo Policial Comunitario y Proactivo (PCP), los métodos aplicados dentro de la comunidad promueven un enfoque proactivo monitoreando en forma anticipada los diversos fenómenos de competencia policial a partir de un “funcionamiento preventivo, investigativo, formativo, servicios administrativos, desarrollo y fortalecimiento de la atención especializada a la mujer, niñas, niños y jóvenes”. Policía Nacional, *Sistematización del Modelo Policial Comunitario Proactivo de Nicaragua*. Nicaragua, 2011, p. 11. Disponible en: <https://www.policia.gob.ni/cedoc/sector/revistas/sistematizacion.pdf>

⁶ Véase *PREVENIR. Sistematización. Experiencias de Implementación de Policía Comunitaria en cuatro países de Centroamérica*, Cooperación Alemana; Reino de los Países Bajos; Sistema de la Integración Centroamericana-SICA. Disponible en: <https://www.gizprevenir.com/documentos/sistematizacion-de-experiencias-de-implementacion-d.pdf>

⁷ José Miguel Cruz, *Criminal Violence and Democratization in Central America: The Survival of the Violent State*, University of Miami, 2011. Disponible en: https://www.jstor.org/stable/41342343?seq=1#page_scan_tab_contents

⁸ Gustavo Beliz, *Gobernar la Seguridad Ciudadana en América Latina y el Caribe. Amenazas, desafíos y nudos estratégicos de Gestión*, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, 2012, p. 1. Disponible en: <https://publications.iadb.org/es/publicacion/15040/gobernar-la-seguridad-ciudadana-en-america-latina-y-el-caribe-amenazas-desafios-y-nudos-estrategicos-de-gestion.pdf>

implica que 4% de la población vive en un ayuntamiento que carece de policías locales.⁹ Esta situación puede empeorar, pues dada la creación y puesta en marcha de la Guardia Nacional, el fortalecimiento y la profesionalización de las policías municipales se puede ir relegando. La descentralización facilitaría la participación local y la solución de problemas desde el municipio, involucrando y dando capacidad de decisión a sus autoridades. La mayoría de las experiencias exitosas han tenido como punto de partida una autoridad local.¹⁰ Los gobiernos locales son los que más cercanía y comunicación directa tienen con la población y periódicamente enfrentan procesos de elección que les permiten identificar con claridad sus necesidades. Esta situación ha llevado incluso a que algunos municipios, cuya responsabilidad sobre la seguridad es mínima, asuman tareas de prevención y de control de las violencias y el delito.

Es evidente que cualquier iniciativa exitosa en lo local debe tener mecanismos de coordinación y de colaboración con los gobiernos estatales y el nacional. La experiencia es clara en los casos de México y Argentina en donde, debido a su organización federal, se establecen tareas específicas para las policías nacionales, estatales y municipales. Por ejemplo, dado que el narcotráfico es un delito federal, suele no haber una clara coordinación para enfrentar el tráfico de drogas en los microterritorios, e incluso se generan vacíos en el accionar de las policías, lo que se traduce en problemáticas y sufrimiento de la población cotidianamente.

Ninguna política pública se puede poner en práctica sin una línea base de información confiable, basada en evidencia, que dé cuenta de la situación concreta del problema que se quiere transformar. La evidencia nos dice que es en los escenarios locales donde más se ha avanzado en conocer la problemática concreta que quiere solucionarse.¹¹ La recolección sistemática y confiable de información de manera cotidiana sobre las violencias, los actos delictivos y los problemas de convivencia, hace posible zonificarla y georreferenciarla. Ello facilita la detección de “puntos calientes” (*hot spots*) del delito y las violencias. Lo anterior marca un cambio fundamental en la manera en la que se puede abordar un problema. Bien trabajada y aprovechada la evidencia, ésta permite a las autoridades locales medir hasta el último detalle de la evolución diaria del delito, los cambios geográficos, de modalidades y de horarios, entre otros, e incluso cruzar unas variables con otras para esclarecer qué pasa a quiénes y dónde.¹²

Los beneficios de la planeación a nivel local incluyen mejoras en la coordinación y cooperación, un análisis multidisciplinar y multisectorial de la problemática, avances en la identificación y distribución de necesidades financieras y de recursos humanos, priorización y focalización de los objetivos, metas e intervenciones de los programas, reducción de la duplicidad de acciones realizadas por los agentes involucrados, entre otros.¹³

¿HAY BUENAS Y MALAS POLICÍAS MUNICIPALES EN MÉXICO?

Antes de profundizar en el análisis de este capítulo, se incluye una tabla que representa la información principal de la Encuesta Nacional de Estándares y Capacitación Policial (ENCAP

⁹ Secretariado Ejecutivo Sistema Nacional de Seguridad Pública, *Modelo Nacional de Policía y Justicia Cívica, Secretariado Ejecutivo Sistema Nacional de Seguridad Pública*. Disponible en: <https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/476505/MNP.pdf>

¹⁰ Juan Salgado y Antia Mendoza, “Alcances y límites de los procesos de reforma policial en México. Análisis de cinco casos de policía de proximidad”, DEJ-CIDE, SEyPAZ, CIDE, México, 2016.

¹¹ Alejandra Mohor y Romina Nespolo, *La seguridad pública en América Latina: Múltiples dimensiones y dilemas políticos*, Friedrich Ebert Stiftung (FES), 2013. Disponible en: <http://repositorio.uchile.cl/handle/2250/168042>

¹² USAID-PNUD, *Conceptos, desarrollo y desafíos en la región. Construyendo políticas de seguridad ciudadana basadas en evidencia*, Unidades de gestión de información en seguridad ciudadana, 2017. Disponible en: <https://www.infosegura.org/wp-content/uploads/2016/10/Concepto-desarrollo-y-desafios-SC-Infosegura.pdf>

¹³ Maureen Meyer, *La policía en México. Muchas reformas, pocos avances*, Oficina en Washington para Asuntos Latinoamericanos (WOLA), Washington, 2014. Disponible en: https://www.wola.org/wp-content/uploads/2014/05/La-Polic%C3%ADa-en-M%C3%A9xico_Muchas-Reformas-Pocos-Avances.pdf

2017),¹⁴ la cual clarifica la organización, las condiciones de trabajo, la distribución de género, los recursos, entre otras categorías asociadas a las instituciones policiales municipales en México. Lo anterior se contrasta con la información agregada del total de la policía en el país.¹⁵

Cuadro 1. ENECAP 2017. Encuesta Nacional de Estándares y Capacitación Policial.*
Se presentan algunos datos de la Policía Municipal en comparación con la policía a nivel nacional**

Total de oficiales de policía	Policía Preventiva Municipal				Policía a Nivel Nacional			
	124, 400 (32.3%)				384,900			
	Mujeres	Hombres		Mujeres	Hombres			
Porcentaje de oficiales de policía por sexo	18	82		20.9	79.1			
	Rangos de edad							
Porcentaje de oficiales de policía por rango de edad	18-29	30-39	40-49	50 y +	18-29	30-39	40-49	50 y +
	18.3	36.1	31.6	13.9	20.6	37.4	30.0	11.9
	Porcentajes de escolaridad							
Porcentaje de oficiales de policía según nivel de escolaridad (los años promedio de escolaridad son 12.7)	Básica	Media Sup.	Superior		Básica	Media Sup.	Superior	
	24.2	63.5	12.1		21.8	55.1	23.0	
	Porcentajes según el Índice de Masa Corporal							
Porcentaje de oficiales de policía según Índice de Masa Corporal***	Normal	Sobrepeso	Obesidad		Normal	Sobrepeso	Obesidad	
	18.1	47.0	34.7		20.4	49.5	29.9	
Porcentaje de oficiales de policía que recibieron alimentos por parte de la corporación estando en turno	8.1			29.4				
Porcentaje de oficiales que tomaron al menos un curso de formación inicial al ingresar	74.1			80.5				
	Años promedio de antigüedad por cargo							
Porcentaje de oficiales de policía según su antigüedad en el cargo (los años promedio de antigüedad son 7.1)	0-2	2-5	5-10	10 o +	0-2	2-5	5-10	10 o +
	27.7	25.6	22.0	24.4	27.2	23.6	25.4	23.6
Porcentaje de oficiales operativos que utilizó armas	Consiguió armas por cuenta propia		Utilizó armas asignadas por la corporación		Consiguió armas por cuenta propia		Utilizó armas asignadas por la corporación	
	6.7		93.4		4.9		95.1	
Porcentaje de oficiales que recibió algún tipo de sanción (llamada de atención, arresto, amonestación por escrito, suspensión, más horas de trabajo, entre otras, de mayor a menor frecuencia)	15.9			21.6				
Porcentaje de oficiales que recibió algún premio o reconocimiento (diploma/medalla, estímulo económico, verbal o ascenso/promoción, de mayor a menor frecuencia)	37.8			41.9				
Porcentaje de oficiales de policía que fue víctima de algún delito o conducta antisocial en el desempeño de sus funciones	Víctima		No víctima		Víctima		No víctima	
	36.1		63.9		35.6		64.4	
Delitos o conductas antisociales contra policías por cada 100 oficiales (discriminación#, amenazas##, robo en su corporación)	511			644				

* Elaboración propia a partir de los datos de la ENECAP.¹⁵ Los datos sobre actos de corrupción no están desagregados por tipo de corporación y por lo tanto no se presentan.

** Incluye a la Policía Federal, la Policía Federal Ministerial, la Policía Estatal Ministerial, la Policía Estatal Preventiva, la Policía Preventiva Estatal y la Policía Municipal.

*** Índice de Masa Corporal-IMC: Normal 18.5-24.9; sobrepeso 25.0-29.9; obesidad, mayor a 30 (peso en kilogramos/estatura en metros).

Se refiere a agresiones verbales o actos de maltrato por parte de los ciudadanos por el hecho de ser policía, o bien, por parte de compañeros o superiores dentro de la corporación.

Incluye amenazas verbales o escritas por parte de ciudadanos, delincuentes, miembros del crimen organizado, compañeros o superiores de la corporación.

¹⁴ INEGI, Encuesta Nacional de Estándares y Capacitación Policial (ENECAP 2017), INEGI, 2018. Disponible en: https://www.inegi.org.mx/contenidos/programas/enecap/2017/doc/enecap2017_presentacion_ejecutiva.pdf

¹⁵ INEGI, ENECAP 2017, *op. cit.*

Como se observa en el cuadro 1, hay numerosos esfuerzos de profesionalización de las policías municipales a lo largo y ancho de la República Mexicana. Sin embargo, no se ha dado continuidad a la sistematización, institucionalización y evaluación de resultados e impacto en la mayoría de ellas. La mayor parte de las encuestas sufre la sobreposición de los intereses políticos sobre los técnicos, algo que resulta evidente tras los cambios de gobierno de los municipios.

Probablemente uno de los esfuerzos más consistentes en esta materia es la creación de la Policía Vecinal de Proximidad de Nezahualcóyotl, Estado de México, cuyos esfuerzos han sido liderados por un equipo que ha entendido que la solución más efectiva contra la violencia es la prevención y el trabajo cooperativo entre las autoridades y la comunidad, para la coproducción de la seguridad. Nezahualcóyotl es uno de los municipios más poblados del país, y la Dirección General de Seguridad ha creado, en los 100 cuadrantes en los que está dividido, más de 10 mil redes vecinales, donde los habitantes trabajan en conjunto con policías de proximidad para identificar los principales problemas de inseguridad, proponer alternativas de solución y vincularse a los distintos programas de prevención de la violencia implementados en la localidad. Desde que nació este modelo, los implementadores han generado y utilizado indicadores de la estrategia para medir los resultados e impactos de la práctica.¹⁶ Los indicadores de evaluación se muestran en el cuadro 2.

Cuadro 2. Indicadores de evaluación del modelo municipal de Policía Vecinal de Proximidad de Nezahualcóyotl

Evaluación	Indicador	Instrumento
Disminución de la incidencia delictiva	Índice delictivo	Reportes de la PGJEM y del SESNSP
Incremento de la confianza ciudadana	Calificación policía	Encuesta multifactorial para la prevención social de la violencia y la delincuencia en el municipio de Nezahualcóyotl, Estado de México
Aumento del número de llamadas de emergencia	Número total de llamadas por mes y/o promedio diario	Reportes del C4
Disminución del tiempo de respuesta	Tiempo promedio de respuesta	Reportes del C4
Percepción ciudadana	Asunto de mayor interés para la comunidad	Encuesta de opinión y percepción de gobierno
Aumento de percepción de que la seguridad está mejorando	La seguridad aumenta, disminuye o sigue igual	Encuesta de opinión y percepción de gobierno

FUENTE: Tomado de “Sistematización de la práctica. Policía Vecinal de Proximidad de Nezahualcóyotl”, p. 64. Disponible en: http://www.mercops.org/Vigentes/147.Sistematizacion_practica_Nezahualcoyotl.pdf

De acuerdo con los indicadores antes mencionados, y según la evaluación externa llevada a cabo por México Evalúa: “gracias a este modelo la imagen pública de la policía ha mejorado y, de hecho, se han logrado reducir los niveles de violencia”.¹⁷ Las redes vecinales parten de una lógica horizontal en donde las decisiones se toman en consenso entre la autoridad y los vecinos, y en “76% de los casos, los policías de proximidad han brindado una respuesta a las demandas vecinales”. Según los datos obtenidos en el mismo estudio, sí existen diferencias significativas a partir de la introducción de las redes vecinales en 2015, como la reducción equivalente a 14% en la tasa

¹⁶ Disponible en: http://www.ieem.org.mx/2015/plata/municipal/02_PRI/NEZAHUALCOYOTL.pdf

¹⁷ Alan López y Maximilian Holst, “Diez mil cuadradas resguardadas por vecinos”, México Evalúa, 2019. Disponible en: <https://www.mexicoevalua.org/2019/08/30/diez-mil-cuadradas-resguardadas-vecinos/>

de homicidios dolosos¹⁸ y la disminución en 16% en la incidencia delictiva (robo de vehículo, a transeúnte, a casa habitación y a negocio) para 2018.¹⁹

Sin embargo, éste y otros estudios muestran que, si bien se han logrado avances en este modelo de policía de proximidad para trabajar la seguridad desde lo local, aún es necesario trabajar sobre la sistematización de la experiencia, desarrollar mejores diagnósticos en los microespacios y generar mecanismos de evaluación de resultados y de impacto.²⁰ Se debe continuar con la descentralización de las decisiones y favorecer la consolidación de la institucionalización del modelo, para promover verdaderos mecanismos de coproducción de la seguridad a partir de la participación ciudadana (más allá de las denuncias ciudadanas y las redes vecinales), así como implementar un mecanismo externo de supervisión de la función policial y consolidar la rendición de cuentas de la autoridad.²¹ A pesar de lo anterior, consideramos que ésta es una de las prácticas prometedoras que se llevan a cabo en México.

Otras iniciativas son menos afortunadas. Sucede por ejemplo con las policías de proximidad social o comunitaria de Chihuahua, Chihuahua; Guadalupe, Nuevo León; Naucalpan, Estado de México, y Ciudad de México, entre otras. En el caso de la policía municipal de la ciudad de Chihuahua, existe un esfuerzo de sistematización y de evaluación de la implementación elaborado por el Instituto para la Seguridad y la Democracia, A.C. (INSYDE) y la Secretaría de Gobernación, que desafortunadamente se quedó trunco, pues no se le dio seguimiento y no se concluyó la evaluación de resultados, ni la de impacto.²² La intención del modelo en Chihuahua era “transitar de un modelo de proximidad a un modelo de policía comunitaria concebido como un esfuerzo integral para generar confianza ciudadana, desarrollar capital social y fortalecer las capacidades ciudadanas para generar comunidades más seguras”, y tenía un enfoque de orientación a la resolución de problemas, acompañado de la inteligencia policial generada para atender las necesidades particulares de la población chihuahuense.

Ya habíamos dicho antes que, en líneas generales, la policía de proximidad social y la comunitaria persiguen el mismo objetivo: el modelo “Sumar Te Protege” se proponía poner énfasis en los procesos colaborativos de la comunidad con la institución policial, analizando el papel de la policía como herramienta generadora de “confianza en la legalidad dentro de un marco de un Estado de derecho constitucional”.²³ De esta manera, la policía se constituía como garantes de una libertad ordenada donde prevaleciera el respeto a las libertades y los derechos humanos de la población, así como el mantenimiento de la paz y el orden social. Lo anterior, en el contexto de políticas estatales en donde se tiende a la militarización policial y frente a los retos particulares que imponen las amenazas del crimen organizado. Después de este reporte, no hay más evidencia generada con respecto al programa “Sumar Te Protege”.

A pesar del acompañamiento que le dio el Centro de Estudios de Seguridad Ciudadana (CESC) de la Universidad de Chile a la policía municipal de Naucalpan de Juárez, Estado de México, durante la administración 2006-2009, no se logró consolidar el modelo policía de proximidad, pues éste fue dejado de lado por la siguiente administración a pesar de haber logrado avances en el acercamiento a la comunidad y haber empezado a implementar acciones colaborativas entre la policía y la comunidad.

¹⁸ “Reduce Neza homicidios”, en *MVS Noticias*, 7 de agosto de 2018. Disponible en: <https://mvsnoticias.com/noticias/estados/reduce-neza-tasa-de-homicidios-894/>

¹⁹ “México Evalúa hará diagnóstico de ‘violencia letal’ en Neza”, en *Expansión*, 7 de agosto de 2018. Disponible en: <https://politica.expansion.mx/mexico/2018/08/07/ciudad-neza-y-mexico-evalua-trabajaran-en-estrategia-de-reduccion-de-homicidios>

²⁰ “Prevención del delito en México ¿Cómo se implementa? Una evaluación de acciones financiadas por el Pronapred en Nezahualcóyotl (2017)”. Disponible en: https://www.mexicoevalua.org/prevencion_neza/

²¹ USAID e INSYDE, “Policía Comunitaria. Conceptos, métodos y escenarios de aplicación”, 2015. Disponible en: <http://insyde.org.mx/portfolio/nueva-guia-policia-comunitaria-conceptos-metodos-y-escenarios-de-aplicacion-ya-disponible/>

²² Juan Salgado y Antía Mendoza, “Una visión del futuro. Hacia la Seguridad Ciudadana. La Policía Municipal de Chihuahua”, Segob, INSYDE, CONAVIM, 2010. Disponible en: <http://insyde.org.mx/wp-content/uploads/Unavisiondefuturo-Polic%C3%ADaChihuahua.pdf>

²³ USAID e INSYDE “Policía Comunitaria. Conceptos, métodos y escenarios de aplicación”, *op. cit.*, p. 58.

En Guanajuato se presentó el Modelo Estatal de Policía de Proximidad con Enfoque Comunitario en 2013-2014, con la intención de implementarlo en toda la entidad. Sin embargo, después de la presentación del modelo por parte de la administración en turno, no se le dio seguimiento a la implementación y al final de dicha administración, en enero de 2018, entró la policía militar a 19 municipios del estado.²⁴

Cuadro 3. Iniciativas de policía de proximidad y comunitaria. Ejemplos

Programas de policías municipales con perspectiva de policía comunitaria, de proximidad o local	Periodo	Evaluación Externa	Autoevaluación
Policia Vecinal de Proximidad de Nezahualcóyotl, Estado de México	2004-2009 y a partir de 2013 ²⁵	USAID (2015) ²⁶ México Evalúa (2017) ²⁷	Dirección General de Seguridad Ciudadana de Nezahualcóyotl, CESUP, Universidad Alberto Hurtado
Policia Municipal Operativa de Naucalpan, Estado de México	2006-2009	Centro de Estudios en Seguridad Ciudadana, Instituto de Asuntos Públicos de la Universidad de Chile ²⁸	No hay información disponible
Policia Municipal de Chihuahua	2007-2010 “Sumar Te Protege”	2008 Daniel Sabet lleva a cabo una evaluación del proceso de implementación del modelo ²⁹	Se llevó a cabo una sistematización de la experiencia donde se muestran algunos resultados de la implementación del modelo ³⁰
	2016	Entidad Evaluadora IDG Consultoría ³¹	No hay información disponible
Guardia de Proximidad del Municipio de Guadalupe, Nuevo León	2008	No hay información disponible	Se llevó a cabo una sistematización de la experiencia donde se muestran algunos resultados de la implementación del modelo ³²
Proxpol: Modelo de Policía de Proximidad de General Escobedo, Nuevo León	A partir de 2009	No se encontró documento de sistematización alguna. La búsqueda refiere a la Página de la FENAMM. ³³ Sin embargo, se menciona a Proxpol como un ejemplo nacional e internacional a principios del año 2019. ³⁴	
Policia de Proximidad con enfoque Comunitario, Gto., Guanajuato	Se presentó el Modelo en 2013-2014 ³⁵	No hay información disponible	No hay información disponible

²⁴ “Policía militar entra en operaciones en Guanajuato”, en *El Universal*, 30 de enero 2018. Disponible en: <https://www.eluniversal.com.mx/estados/policia-militar-entra-en-operaciones-en-guanajuato>

²⁵ “Seguridad Neza”. Disponible en: <http://www.seguridadneza.gob.mx/#>

²⁶ USAID, PCC, Segob, “Sistematización de la práctica Policía Vecinal de Proximidad (Nezahualcóyotl)”, 2015.

²⁷ “Prevención del delito en México: ¿Cómo se implementa? Una evaluación de acciones financiadas por el Pronapred en Nezahualcóyotl”. Disponible en: https://www.mexicoevalua.org/2017/05/29/prevencion_neza/

²⁸ Alejandra Mohor, “Fortalecimiento de la participación ciudadana en prevención del delito y su vínculo con la policía municipal de Naucalpan de Juárez, Estado de México”, CESC, IAP, Universidad de Chile, 2006.

²⁹ Juan Salgado y Antia Mendoza, “Una visión del futuro. Hacia la Seguridad Ciudadana. La Policía Municipal de Chihuahua”, *op. cit.*

³⁰ *Idem.*

³¹ “Evaluación de desempeño. Programa de Fortalecimiento para la Seguridad para el Ejercicio FORTASEG 2016”. Disponible en: <http://www.municipiochihuahua.gob.mx/Downloads/PAE2017/3%20INFORMES%20DE%20EVALUACION%20PAE%202017/Evaluación%20Final%20FORTASEG%20PAE%202017.pdf>

³² “Sistematización de la implementación de la Guardia de Proximidad en el municipio de Guadalupe, Nuevo León”. Disponible en: http://www.cca.org.mx/usaid_pcc/descargables/recursos/Modulo06/Sistematizacion-Guadalupe.pdf

¿HAY EVALUACIONES CONFIABLES EXTERNAS?

Las agencias de cooperación internacional, el sector académico, las organizaciones de la sociedad civil involucradas en el tema e incluso algunas instituciones de gobiernos municipales han insistido en la necesidad de introducir componentes de evaluación de las acciones y programas que se implementan, de modo que pueda conocerse el nivel de resultados y el impacto que alcanzan las iniciativas, para así determinar qué funciona y qué no. Esta es una práctica extendida en países como Estados Unidos, Inglaterra y Canadá,³⁶ y en algunos países europeos,³⁷ donde tienen décadas acumulando conocimiento y evidencia formalizados, a diferencia de México y de gran parte de Latinoamérica.

Las pocas evaluaciones que hay se centran en los procesos, eventualmente en los resultados y rara vez en la medición del impacto, es decir, en saber en qué medida los programas logran o no transformar la realidad sobre la que “intervienen”. En el caso de México, el panorama es aún poco prometedor. Existe ya una moderada y acaso creciente cantidad de iniciativas de mejora desde hace un par de décadas, que han tratado de transitar del paradigma de seguridad pública hacia el de seguridad ciudadana: de una visión reactiva de la seguridad hacia una preventiva, y desde el control de la violencia hacia la coproducción de la seguridad. Sin embargo, hay pocos esfuerzos por sistematizar estas iniciativas y por evaluar la implementación de los procesos, los resultados y los impactos.

Entre las evaluaciones externas más relevantes, están el análisis de las experiencias de implementación del modelo de proximidad en los municipios de Morelia, Michoacán; Nezahualcóyotl, Estado de México; Guadalupe y General Escobedo, Nuevo León, y Chihuahua, Chihuahua. Y de éstas se desprenden los siguientes hallazgos:

No existe un concepto o una forma de entender la policía de proximidad de manera uniforme. Cada institución policial ha construido su propia concepción. Esta forma de entender la policía de proximidad es acotada y limitada; suele confundirse como una forma de hacer relaciones públicas o relaciones comunitarias de la policía y no como una filosofía institucional. Es recurrente escuchar —en las policías visitadas— el término ‘modelo de proximidad’, sin embargo la evidencia recogida refleja la falta de elementos que permitan hacer referencia real de un modelo. Se habla de modelo sin que exista como tal. Esto trae consecuencias importantes para el desarrollo de la policía de proximidad porque no existe un concepto o filosofía institucional que brinde dirección a la organización policial, tampoco existen objetivos claros y por consiguiente indicadores que permitan medir resultados.

En los municipios de Guadalupe y Chihuahua, no se encontró evidencia de los ‘modelos’ de proximidad que años atrás fueron construidos; modelos o proyectos a los cuales se les destinaron fuertes recursos humanos y materiales. En Guadalupe con la Guardia de Proximidad y en Chihuahua con la Policía Comunitaria. La formación inicial de los policías tiene poca incidencia en los policías de proximidad. Tan sólo el programa rector de profesionalización destina menos del 10% de la carga horaria para el desarrollo de habilidades y conocimientos vinculados a la proximidad policial. Si bien la federación destina recursos para la formación continua en proximidad policial, ésta se encuentra desarticulada del trabajo organizacional-operativo de la propia policía. Los distintos grupos focales, permitieron confirmar la falta de conocimiento respecto al concepto y alcance de la policía de proximidad. La policía de proximidad es utilizada como

³³ “Federación Nacional de Municipios de México, presidida por el Gobernador César Garza Villareal, uno de los gobernadores promotores de Proxpol”. Disponible en: https://www.fenammm.org.mx/site/index.php?option=com_content&view=article&id=1660:general-escobedo-nuevo-leon-proxpol-modelo-de-policia-de-proximidad&catid=23&Itemid=156

³⁴ “Proxpol de Escobedo, en la mira internacional”, en *Milenio*, 20 de noviembre de 2019. Disponible en: <https://www.milenio.com/ciencia-y-salud/sociedad/proxpol-de-escobedo-en-la-mira-internacional>.

³⁵ “Modelo Estatal de Policía de Proximidad con Enfoque Comunitario, Estado de Guanajuato”. Disponible en: <https://docplayer.es/10826299-Modelo-estatal-de-policia-de-proximidad-con-enfoque-comunitario.html>

³⁶ “What Works Network”. Disponible en: <https://whatworks.college.police.uk/Pages/default.aspx>

³⁷ “Foro europeo para la seguridad–EFUS”. Disponible en: <https://efus.eu/en/>

instrumento político-mediático. Esto ha tenido importantes consecuencias dentro de las organizaciones policiales, demeritando la credibilidad del modelo y la confianza de los policías para la adopción de verdaderos esquemas de proximidad policial. Los policías piensan frecuentemente que sólo son utilizados como medio de satisfacción de ambiciones políticas.

Mientras estábamos por terminar este ensayo, llegó a nuestras manos un material publicado por el Centro de Investigación y Acción Social que incluye un modelo policial asociado a la “reconstrucción del tejido social”.³⁸

CONCLUSIONES

Es evidente la falta de estudios, análisis y evaluaciones sobre los modelos de seguridad ciudadana emprendidos en los municipios o localidades del país. No será posible la implementación de un modelo policial de proximidad si no se cuenta con el apoyo político sostenido y el liderazgo policial profesional consolidado. En particular, el apoyo político debe entenderse como un apoyo a una política de Estado y no del gobierno en turno. Es indispensable tener una interlocución permanente con los diversos actores sociales (organizaciones comunitarias y de la sociedad civil organizada) del municipio, promoviendo desde una perspectiva técnica un enfoque de proximidad y de eficiencia a los problemas comunitarios.

Se necesitan desarrollar mecanismos de participación ciudadana que se traduzcan en verdaderos andamiajes de corresponsabilidad y no en meras “acciones” implementadas por la autoridad o la policía en donde se “use” la presencia comunitaria a modo y con la única intención de legitimarse. No basta con generar redes vecinales, mecanismos de denuncia y otras iniciativas en donde no hay un mecanismo de retroalimentación y replanteamiento de las estrategias, a partir de la inteligencia e información generada desde la co-construcción de diagnósticos, planes, programas y estrategias.

La creación de la Guardia Nacional en México deberá buscar formas de vincularse con las comunidades; de lo contrario, la intervención de esa institución federal podría debilitar aún más el impulso local a favor de la seguridad ciudadana. Los gobiernos deben diseñar políticas alternativas a las existentes que logren el cometido de construir la seguridad ciudadana, sin demérito de la democracia y los derechos humanos.

Desde el gobierno de Felipe Calderón (2006-2012), una de las discusiones más importantes en materia de reforma policial ha estado centrada en las policías municipales. La propuesta general de muchos poderes ejecutivos (y de otras instancias federales y estatales), hasta la fecha, apunta frecuentemente hacia la eliminación o integración de aquéllas a las policías estatales. Ahora aparece el impulso expansivo de intervención de la Guardia Nacional.

A pesar de que México es un Estado federal en el que la competencia policial más importante radica constitucionalmente en las entidades federativas y, principalmente, en los municipios, se ha venido avanzando en una reforma “centralizadora” de la administración y operación policial que consiste en restar autonomía y capacidad de decisión a las autoridades locales en una de sus principales funciones: la seguridad pública.

La idea de que las policías estatales o la Guardia Nacional puedan asumir las tareas de las policías municipales implica considerar que la función de las instituciones es similar, o que la función policial municipal puede ser incluida en el formato de operación de las policías antes mencionadas. En este texto argumentamos que las policías municipales tienen funciones distintas y no pueden ser reemplazadas por las funciones habituales de las policías estatales, o por la Guardia Nacional, sin una pérdida sustantiva e irremplazable del tipo de servicio policial que ofrecen o deben ofrecer los municipios a sus habitantes. La mayoría de las iniciativas de reforma de las policías municipales parte de una base errónea del funcionamiento de la seguridad a nivel

³⁸ Jorge A. González, Óscar D. Torres y G. Lenin Torres (coordinadores), *Un camino para la paz. Experiencias y desafíos en la reconstrucción del tejido social*, Centro de Investigación y Asociación Social Jesuitas por la Paz, México, 2019.

municipal. Se piensa en la policía municipal como una especie de fuerza con tareas similares, independientemente de la localidad que se trate, y no se reconoce el contexto diverso de los municipios del país y sus particularidades.

Quienes se oponen a la seguridad local y a las policías de proximidad o comunitarias sostienen que esta es una moda por la que transita América Latina y que no tiene efectos reales en el combate a la criminalidad. Aquellos que la defienden señalan que cada territorio o comunidad tiene problemáticas específicas de inseguridad, al tiempo que la policía debe mejorar su imagen y, sobre todo, la relación con cada sector de la población.

México, como tantos otros países, vive la tensión permanente entre el fortalecimiento local y el centralismo en las políticas de seguridad. Tensión que, a su vez, muchas veces representa otra contradicción: la simultaneidad y muchas veces la asimetría de recursos, en una relación que, por una parte, debilita los esfuerzos por fortalecer la gobernaza civil local y, por otra, promueve la intervención militar en tareas policiales.

Que no quepa duda: habrá policías municipales maduras, modernas y profesionales donde haya políticas de seguridad con los mismos atributos. Jamás el impulso centralista, sea cual sea su instrumental, alcanzará para hacer lo que corresponde a las autoridades más cercanas a la ciudadanía. Peor aún, la centralización puede ser la más eficaz vía hacia el debilitamiento local, justo en el sentido opuesto a lo que recomienda el conocimiento explorado sobre la seguridad pública en democracia.