



Policía municipal y organización comunitaria: un desafío para la paz



JESUITAS
POR LA PAZ

POLICÍA MUNICIPAL
Y ORGANIZACIÓN COMUNITARIA:
UN DESAFÍO PARA LA PAZ

JESUITAS POR LA PAZ

**Centro de Investigación y Acción Social
Jesuitas por la Paz**

Serapio Rendón 57-b, col. San Rafael, C. P. 06470, Ciudad de México.

Tel. (55) 5705 6621.

Correo: contacto@ciasporlapaz.org

Coordinación:

Jorge Atilano González Candia, S.J.

Oscar Daniel Torres Rosales

Colaboradores en investigación y análisis

Cynthia Rocío García Nieves

Eduardo Ramírez Varela

Luis Manuel Vizcaino Guevara, S.J.

Gilberto Lenin Torres Lázaro

Yulio Cuauhtli Moctezuma Sandoval

Rubí Atzín Cortés Cuevas

Christian Mauricio Conde Rosales

José Ricardo Marchand Aguilar

Benjamín Donoso de la Noi, S.J.

Rosendo Castro Cruz

Fotografía de portada: Jorge Atilano González Candia S.J.

Contraportada: Enrique Carrasco, S.J.

ISBN: 978-607-8806-50-8

Primera reimpresión: abril 2022

AGRADECIMIENTOS ESPECIALES

A nuestros lectores y asesores Franz Vanderschueren, de la Universidad Alberto Hurtado; Jenny Pearce, de la London School of Economics and Political Science, y Guillermo Trejo, del Laboratorio de Violencia y Justicia Transicional de la Universidad de Notre Dame.

También agradecemos a todos los directores de las policías municipales de San Pedro Garza García, San Nicolás de los Garza, Escobedo y Guadalupe, Nuevo León; Nezahualcóyotl y Naucalpan, Estado de México; Morelia, Tancítaro y Cherán, Michoacán; Mérida, Yucatán; Chihuahua, Chihuahua; y Saltillo, Coahuila; así como a todos los policías y ciudadanos que colaboraron de manera voluntaria en las entrevistas. De igual manera, agradecemos la colaboración y apoyo de la casa encuestadora Massive Caller, que contribuyó con datos que permitieron ahondar en los casos. A Mayra Elena Hernández Maciel por todo su apoyo para desarrollar esta investigación en la Zona Metropolitana de Monterrey.

Agradecimientos especiales a los familiares de todas y todos los colaboradores del CIAS POR LA PAZ; ninguna de las páginas de este libro sería posible sin el cariño y apoyo que nos brindaron en medio de la pandemia de COVID19.

La realidad de violencia de nuestro país, pero sobre todo la búsqueda del Buen Convivir, nos seguirá moviendo y comprometiendo por un presente y futuro en el cual se cuide de todo lo posible.

ÍNDICE

Presentación	8
Introducción	16
Capítulo 1	
REFERENTES CONCEPTUALES Y METODOLÓGICOS	18
1.1. Marco conceptual de referencia.	19
1.2. Marco metodológico	23
1.3. Procedimientos metodológicos	30
Capítulo 2	
LAS POLICÍAS MUNICIPALES Y EL CONTEXTO DE SEGURIDAD	32
2.1 La crisis de legitimidad de la policía en el mundo.	33
2.2 Breve historia de la policía en México	36
2.3 La seguridad en México durante el periodo 2010-2020.	39
2.4 La inseguridad en México en voz de los policías y sus directores municipales.	43
Capítulo 3	
PRESENTACIÓN DE LOS CASOS	48
3.1 Policía municipal de San Pedro Garza García.	49
3.2 Ronda Comunitaria de Cherán.	65
3.3 Policía municipal de Chihuahua.	78
3.4 Policía municipal de Nezahualcóyotl.	95
3.5 Cuerpo de Seguridad Pública de Tancitaro.	114
3.6 Policía municipal de General Escobedo.	126
3.7 Policía municipal de Saltillo.	141
3.8 Policía municipal de San Nicolás de los Garza.	158
Capítulo 4	
ANÁLISIS TRANSVERSAL	176
4.1 Visiones, prácticas y actitudes en la construcción de la seguridad.	177
4.2 Factores de cambio en las policías municipales.	188
4.3 Aprendizajes para la reconstrucción del tejido social desde las policías municipales.	202
Conclusiones	213
Anexos	217
Bibliografía	220

PRESENTACIÓN

ORGANIZACION
DE VECINOS
(COMUNICACION
FORMAR
UN

El presente libro pretende enriquecer un debate actual sobre legitimidad policial en América Latina y sobre el rol policial en la reconstrucción del tejido social mexicano. Lo hace a partir de un material original proveniente de un grupo de municipios de México cuyos policías se orientan hacia un modelo de policía comunitaria adaptado al contexto local de crisis y de resignificación del policiamiento.

La legitimidad policial

En 2029 el mundo conmemorará los 200 años de la creación de la policía en Inglaterra (1829) por Sir Robert Peel, intendente de Londres, que ha configurado la base universal de una modalidad de gestión de la seguridad urbana. La fundación de esta institución innovadora, que con muchos matices se adoptó en todos los países del mundo, significó en esta época una ruptura tanto con la militarización de la seguridad interior como también con su privatización. Además, los fundamentos de la institución policial, que pretendía romper con una tradición de arbitrariedad brutal, eran novedosos y visionarios en el nuevo contexto de la industrialización y urbanización nacientes del siglo XIX. En efecto, el fundador de la policía planteaba que, en oposición a la perspectiva de represión militarizada predominante, la misión policial debía ser prevenir la criminalidad y el desorden, y afirmaba que “la policía, en todo momento, debe mantener una relación con el público que haga realidad la tradición de que la policía es la ciudadanía y el ciudadano es el policía”, indicando claramente que la sintonía entre la población y esta institución es la garantía de efectividad y legitimidad policial. A esto se suma que esta nueva policía actuaba sin armas en su relación con los habitantes, hecho que prevalece y sigue valorizado hasta hoy. Alrededor de 50 años después, Japón adoptó una forma de policiamiento análogo al cual añadió una dimensión comunitaria que implicaba una estrecha relación permanente y territorializada entre policía y población, creando así las bases de la policía comunitaria.

Mencionar estos dos hechos históricos es recordar los componentes fundamentales y decisivos del funcionamiento de una institución que por su rol de puente cotidiano entre estado y población requiere legitimidad. Como afirman Ricci y Skogan (2018, p. 20) en su estudio sobre la policía brasileña, la legitimidad “es una creencia en la rectitud del estado. La legitimidad respalda la obligación de obedecer, que se basa en el deber de los ciudadanos. Cuando la policía es vista como legítima, las personas aceptan su autoridad y la de la ley, porque la policía es vista como globalmente confiable.”

La relevancia de la legitimidad policial está en el corazón del debate actual sobre las modalidades de policiamiento en todas las regiones del mundo. También constituye hoy uno de los temas centrales de discusión sobre gobernabilidad que evidencian tanto las múltiples crisis actuales provenientes del cambio climático, de la pandemia, de la

crisis de modelo económico, de las migraciones masivas, del aumento de la violencia y de formas de criminalidad –crimen organizado, trata de personas etcétera– como también los numerosos estallidos sociales que son manifestaciones de una crisis de sociedad que afecta todas las regiones del planeta sea cual sea su nivel de vida.

La concepción de la legitimidad policial ha evolucionado desde la visión weberiana que identificaba la validez del actuar policial con su conformidad a la norma jurídica. “Esta concepción del problema toma como punto de partida el hecho de que uno de los rasgos definitorios del Estado de derecho... es la legalidad del accionar de las instituciones de seguridad y el control del uso de la violencia legítima” (Lis Ríos, 2014, p. 91).

De hecho, los estudios sociales sobre policía que comienzan efectivamente a partir de los años cincuenta, gracias inicialmente al aporte de expolicías como Goldstein y posteriormente de la criminología crítica, son marcados por esta perspectiva y están circunscritos a estudios sobre países desarrollados. La visión weberiana conducía a interpretar y a analizar la acción policial desde el Estado y no desde la ciudadanía y partía del supuesto del monopolio del ejercicio legítimo de la violencia por el Estado. Implícitamente ha conducido a privilegiar el rol de mantenimiento del orden por encima del de prevención a la criminalidad en sintonía con la población.

Varios factores han modificado esta tendencia. En primer lugar, la evolución y crecimiento exponencial de los delitos alrededor del mundo desde los años setenta, que hace que la delincuencia pase de ser un fenómeno marginal a una realidad cotidiana (Garland, 2005), esto también ha llevado al aumento de los estudios sobre la policía y la búsqueda de su reorientación progresiva. Además, desde esa época se han desarrollado, como respuesta nueva a la delincuencia polimorfa, formas de gestión de la seguridad desde empresas privadas especializadas que configuran hoy día el Sistema Privado de Seguridad (SPS), cuyo número de agentes duplica o triplica las fuerzas policiales en América Latina. Este sistema de privatización es utilizado por sectores empresariales, por el segmento más acomodado de la población y por los mismos Estados. Por otra parte, en el mundo, pero particularmente en América Latina, algunos países han vuelto a una militarización parcial de la actividad policial frente al problema de la violencia y de la dimensión geopolítica del crimen organizado. En este contexto la policía se transforma en una de las diversas formas de gestión de seguridad.

Los cambios en las prácticas de seguridad han modificado las mentalidades de todos los actores involucrados y han hecho que las instituciones policiales entren en una situación de competencia con el SPS, donde han tenido que readaptarse o reformarse desde la década de los noventa, como ocurrió en Canadá, Singapur, la mayoría de los países europeos y Australia; al contrario de América Latina donde no hubo reformas consensuadas, consolidadas y sustentables.

La puesta en tela de juicio del enfoque weberiano en el desarrollo de la seguridad y de la policía ha llevado a su sustitución por una visión “habermasiana”, que modifica los criterios de evaluación de la acción policial orientándola hacia la calidad de vida de la ciudadanía. Paralelamente, desde la última década, se iniciaron trabajos académicos en diversas regiones sobre instituciones policiales que superan los límites del mundo

desarrollado, lo que enriquece considerablemente las perspectivas de análisis. Por ejemplo, los trabajos de Hough et al. (2013) y Oberwittler y Roché (2018) sobre Europa; los de Tankebe (2013) sobre países de Europa y África; mientras que académicos como Riccio y Skogan (2018) analizaron la problemática policial en Brasil desde el punto de su legitimidad poniendo en el centro del estudio a la ciudadanía.

Estos recientes estudios, que encuentran un eco en los movimientos sociales, sustituyen la defensa de un orden legal para priorizar una visión que “valoriza la teoría de procedimientos de la justicia que incorpora sea la dimensión legal con la moral, el derecho con la participación social y con el mejoramiento de la calidad de vida de la población” (Leal, 2019, p. 2). Implícitamente asumen que el orden público es la “protección del libre ejercicio de los derechos fundamentales”. En esta perspectiva se verifica la finalidad de la acción policial en función del desarrollo y de la profundización de la democracia. De estos estudios derivan cuatro criterios principales de legitimidad que son comunes a todas las regiones estudiadas, aunque su ponderación varía en función de los países y de las coyunturas.

El primer criterio concierne el ámbito de la justicia procedimental que involucra todas las modalidades de trabajo de la policía con la ciudadanía haciendo referencia al respeto de los derechos humanos (DDHH). Este enfoque reconoce que los DDHH corresponden a todo ser humano, y que son universales, irrenunciables, integrales y jurídicamente exigibles. Es evidente que el respeto de los DDHH implica la adopción también de un enfoque de género que tiene una dimensión cultural y social de reconfiguración del rol de las mujeres en la sociedad y de abolición de las manifestaciones del patriarcado. Estas dos dimensiones requieren de parte de las policías un aprendizaje que debería cruzar el conjunto de sus actividades con la población y su propia organización para lograr que la ciudadanía perciba que “la policía hace su trabajo de acuerdo con una visión compartida de cómo es el orden social apropiado” (Hough et al., 2013, p. 14).

Un segundo criterio, mundialmente evidenciado por las manifestaciones después del asesinato de George Floyd en Mineápolis en 2020, es aquel de la *no discriminación* de las personas en función de su raza, grupo étnico, nivel de ingreso o educación, preferencia sexual, fe religiosa u otra característica. Implica también una segunda dimensión muy relevante en América Latina que es la *no discriminación* entre barrios en función de su nivel socioeconómico o su grado de violencia. Las modalidades de trabajo y sobre todo la distribución de los agentes policiales no deberían privilegiar ciertos barrios y penalizar otros. Este criterio excluye el fenómeno común de zonas donde la policía está ausente y la impunidad y corrupción reinan.

Un tercer criterio puesto en evidencia en el libro de S. Roché, *La policía en democracia* (2018), está relacionado con la adhesión a los valores democráticos del Estado. Siendo la policía la institución que tiene una relación cotidiana con la ciudadanía, sus comportamientos son percibidos como el reflejo del Estado. Por ejemplo, la presencia de una policía corrupta es percibida como evidencia de la corrupción estatal y genera desconfianza. Hay en este sentido una interacción permanente entre la percepción de la policía y la confianza en el Estado. La desconfianza en la policía tiende a generar una

percepción del Estado como “enemigo” con la consecuente actitud de vandalismo y violencia contra los símbolos del Estado que hoy es común en varias grandes urbes del planeta.

El cuarto criterio, muy importante en América Latina, se refiere a la efectividad policial en sintonía con la población. Este criterio reactualiza la perspectiva inicial del fundador de la policía inglesa y obliga a resituar la efectividad policial en el contexto actual de México. Es precisamente en este aspecto que radica el mayor aporte de este libro del CIAS POR LA PAZ.

La efectividad de la policía municipal

“Como exigencia normativa la organización policial que busca legitimidad debe demostrar su eficacia” (Tankebe, 2013, p. 121). “Efectividad policial” significa ante todo resultados tangibles en materia de prevención y control del crimen. Este criterio en países con violencia crónica emerge como el factor más valorizado de la legitimidad policial. Los estudios recientes sobre Brasil de Riccio y Skogan sostienen esta afirmación. Esa exigencia prioritaria en la región latinoamericana radica por una parte en el carácter insoportable de la violencia cotidiana que afecta a los sectores más modestos y por otra en el miedo de los estratos sociales altos frente a la “violencia de los marginados”. La versión banal y transversal de esta demanda se expresa en el dicho popular cínico y peligroso que considera que “el buen criminal es un criminal muerto”. Lo que espera en esencia la ciudadanía afectada por la violencia crónica o por el miedo a la inseguridad, es efectividad policial y es sobre esta base que se ha construido desde hace varias décadas la política del populismo punitivo que ha predominado en la región. Sin embargo, el problema es que esta política ha fracasado transformando la región en la más violenta del mundo con una tasa de homicidios cuatro veces más alta que el promedio y con una amplia extensión de la corrupción.

No sólo la violencia crónica obliga a repensar la efectividad policial sino también la carencia de los consensos sociales que ha llevado a la fragmentación del tejido social y urbano “mostrando una fractura social, generada por un proceso de individualización desvinculante” que las publicaciones anteriores del CIAS POR LA PAZ han puesto en evidencia. En este contexto, el policiamiento en América Latina se efectúa en ciudades muy segregadas con fuerzas policiales poco preparadas e ineficaces para abordar una delincuencia masiva, mientras los más poderosos tienen acceso al Sistema Privado de Seguridad. Además, muestran índices elevados de corrupción que acentúan su desfase con las expectativas de la población.

El principal objetivo y mérito de este libro es precisamente mostrar, a través de ejemplos mexicanos de policías municipales, la posibilidad de revertir la tendencia actual mediante la edificación de policías comunitarias efectivas, respetuosas de los DDHH, de la no discriminación individual y territorial, y contribuyendo tanto a la profundización de la democracia como a la reconstrucción del tejido social.

Los criterios comunes de las policías comunitarias son conocidos y están presentes en los ocho estudios de casos considerados en este libro como ejemplos de una nueva modalidad de policiamiento comunitario. El primer criterio es una policía que da resultados en términos de prevención a la criminalidad. Se da como premisa en este estudio porque los casos estudiados fueron elegidos entre aquellos municipios minoritarios que han mostrado en la última década resultados positivos en el control de la delincuencia. Los otros criterios son: una policía proactiva, de proximidad sociopolicial, territorializada hasta el nivel de acción barrial permanente y sin discriminación, con transparencia y rendición de cuentas a la sociedad civil y a los directos beneficiarios. Esto implica una formación adecuada marcada por la valoración de los DDHH, del enfoque de género, un énfasis en la coproducción de seguridad con los actores locales y una dimensión pacificadora que se manifiesta también en las habilidades de agentes policiales para resolver conflictos pacíficamente.

Tres características adicionales emergen de la lectura del libro y coinciden con la experiencia internacional: la necesidad de descentralización del mando que es facilitada por el hecho de que son policías municipales, la evidencia de la presencia de liderazgos que guían esta transformación y la necesidad de un proceso de largo plazo, por lo menos 10 años, que permite consolidar el modelo y verificar sus resultados.

El corazón del libro presenta los resultados globales que derivan de los casos analizados y logra identificar tres tipos de criterios de evaluación que permiten monitorear la transformación hacia una policía comunitaria legítima y efectiva.

Un primer grupo de criterios concierne la generación de confianza y efectividad para las comunidades y abarca, entre otros, la existencia de espacios de encuentro entre policías y ciudadanía. No basta tener una comisaría acogedora, se requiere de instancias sociales de encuentro donde los problemas de la ciudadanía son presentados, analizados y solucionados entre policía y actores locales, lo que requiere un aprendizaje lento de la coproducción de seguridad en terreno y habilidades de colaboración con otras entidades de gobierno. Estos espacios incluyen agentes capaces de atender problemas a menudo complejos generando confianza. Los estudios de caso ilustran en particular la necesidad de espacios de vinculación con jóvenes que constituyen los grupos más vulnerables a la delincuencia y al mismo tiempo el grupo más dinámico para contribuir a desarrollar prácticas innovadoras. Esta dimensión de la sintonía con la población lleva a la participación de la ciudadanía en la construcción de criterios de selección del personal policial.

Un segundo grupo de criterios aborda la identidad de policía comunitaria e incluye principalmente la capacidad de conocer el territorio y la comprensión de las causas de la violencia y de las vulnerabilidades de la población. Abarca también la indispensable formación permanente en DDHH y perspectiva de género, la existencia de liderazgos que favorecen un enfoque comunitario y la promoción de la organización comunitaria para realizar tareas de prevención del delito.

Un tercer grupo de criterios apunta a la capacidad de construir acuerdos entre policía y ciudadanía, es decir, fortalecer la resiliencia comunitaria, e implica la vigencia de

instancias de análisis, planeación y evaluación de estrategias de seguridad territoriales contextualizadas y flexibles, pero también mecanismos para atender pacíficamente conflictos vecinales y la incorporación de tecnología para la prevención y el control.

Estos criterios no pretenden ser exhaustivos, pero indican una orientación precisa que habrá que enriquecer más adelante con la inclusión de otros casos mexicanos.

Los desafíos

Este estudio innovador abre la puerta a otros análisis que podrían no sólo ampliar el campo de los casos abordados en México, sino también abrir el espacio a una reflexión sobre otros temas como las prácticas de coordinación entre policías municipales de un mismo estado del país para constituir un conjunto consolidado de policías legitimadas y ancladas en el contexto cultural mexicano. Así como el tema de la dignificación policial que evalúa aspectos como condiciones de trabajo, remuneraciones, eventuales estimulantes para la carrera o la sindicalización, que no pueden ser eludidos. De hecho, dos municipios de los estudios de caso lo abordan parcialmente. Al ser un problema que ha contribuido considerablemente en el pasado al desprestigio de policías, es fundamental abordarlo y fijar orientaciones que muestren lo que es una policía digna y atractiva en México. La articulación de las policías municipales con otras instancias de seguridad como las policías de Estado y la Guardia Nacional debe ser abordada como problema de gobernanza de la seguridad. Hay otros temas que este estudio va a estimular, pero uno es central para el enfoque del CIAS POR LA PAZ y la reconstrucción del tejido social en paralelo con la dignificación y la efectividad de las policías municipales: hasta qué punto la sintonía con la población contribuye a la consolidación del tejido y la cohesión sociales. Es un problema que se tendrá que abordar en los diversos contextos mexicanos.

De la lectura de los casos analizados en este libro emerge la convicción de que, en el contexto actual, con la voluntad política y los medios existentes, es posible revertir una situación de policía inoperante y generadora de impunidad hacia una policía en sintonía con la población y efectiva. Este estudio es un faro de esperanza que se empieza a distinguir en un océano de múltiples peligros vigentes.

INTRODUCCIÓN



El objetivo de este texto es presentar un análisis de las buenas prácticas de ocho municipios que han logrado sostener bajos índices delictivos en México: Chihuahua, Chihuahua; Saltillo, Coahuila; San Pedro Garza García, San Nicolás de los Garza y General Escobedo, Nuevo León; Cherán y Tancítaro, Michoacán; y Nezahualcóyotl, Estado de México, en el periodo 2010-2020.

Esta investigación surge por el interés de incorporar a las policías municipales en los procesos de reconstrucción del tejido social para impactar en la reducción del delito y la delincuencia en el ámbito local, así como contribuir a la construcción del modelo de seguridad ciudadana en México como un elemento fundamental para el buen convivir en los territorios. Durante seis años el CIAS POR LA PAZ se ha dedicado a esta tarea al trabajar con seis instituciones sociales: la familia, la escuela, el barrio, el trabajo, las iglesias y el gobierno. El estudio busca encontrar formas de integrar el trabajo con las policías locales para fortalecer el modelo de reconstrucción del tejido social y generar mayores condiciones de sostenibilidad.

El proceso consistió en identificar los municipios que han logrado sostener bajos niveles delictivos en los últimos diez años para recuperar sus buenas prácticas, analizarlas de manera transversal y ubicar los factores de cambio que estuvieron presentes en varios momentos de la evolución histórica de cada caso. Se trata de una descripción de las buenas prácticas desde la opinión de los ciudadanos, los policías y sus directores. Si bien hemos destacado los elementos que nos permiten pensar en formas para atender la violencia de nuestro país desde la vinculación de la ciudadanía y sus policías con el enfoque de reconstrucción del tejido social, no pretendemos tener la última palabra sobre el tema o atender todas las posibles líneas de reflexión que este tema amerita.

Con esta investigación se pretende aportar a la relación entre la reconstrucción del tejido social y la producción de seguridad ciudadana, aportando al posible desarrollo de programas de reconstrucción del tejido social para las policías municipales y sus ciudadanos. Partimos de la siguiente hipótesis: la comunidad necesita de la policía para comprender, atender y resolver las vulnerabilidades que se derivan de la criminalidad, lo que implica generar procesos de pertenencia, confianza y acuerdos entre ciudadanía y policía municipal.

En términos metodológicos se optó por un enfoque cualitativo, a partir de un estudio de caso. Para la recolección de datos se emplearon entrevistas grupales e individuales focalizadas, con pauta de preguntas semiestructurales. Para el análisis de la información se utilizó una lógica inductiva, relacionando las buenas prácticas identificadas con los dinamismos del tejido social: identidad, vínculos y acuerdos. Además, para la selección de los casos y el análisis de las experiencias se utilizaron datos cuantitativos de estadísticas delictuales y encuestas de percepción.

La estructura de este texto se compone de cinco capítulos. El primero aborda los referentes conceptuales y metodológicos, que dan sustento a los hallazgos. El segundo presenta un contexto de la seguridad en México y en los municipios analizados. El tercero está compuesto por la presentación de los casos y sus estrategias de seguridad. El cuarto describe un análisis transversal de los casos poniendo énfasis en los factores de cambio. El quinto, finalmente, aborda una propuesta de reconstrucción del tejido social para las policías municipales.

CAPÍTULO 1

REFERENTES CONCEPTUALES Y METODOLÓGICOS



En este capítulo se describen los conceptos y las categorías que fueron utilizadas en la recolección, análisis y sistematización de la información de las ocho policías del país que, en conjunto con la organización vecinal, han logrado sostener bajos índices delictivos en los últimos diez años.

1.1. Marco conceptual de referencia

En este apartado se enmarca la investigación dentro de la experiencia del CIAS POR LA PAZ y se describen los principales conceptos utilizados en la obra.

La reconstrucción del tejido social desde la seguridad ciudadana

El CIAS POR LA PAZ elaboró un análisis sobre las causas estructurales y culturales de la violencia en México y se estableció como referencia el periodo 1990-2015, a partir del cual se diseñó el Programa de Reconstrucción del Tejido Social en el ámbito local con seis componentes: familia, escuela, trabajo, barrio, gobierno y espiritualidad (González y Mendoza, 2016). La intención del Programa fue fortalecer los vínculos: las relaciones de confianza entre vecinos y autoridades; la identidad relacionada con el sentido de pertenencia al territorio y su cuidado; y los acuerdos a los que se llega mediante el diálogo y la proposición de soluciones.

A partir de la implementación de este programa en diez municipios del país y de la sistematización de cada uno de sus componentes, se logró construir una metodología para atender las desconexiones comunitarias, la cual fue nombrada “Pedagogía del *buen convivir*”, y cuenta con seis etapas: sensibilización, encuentro, comprensión, transformación, revinculación y renovación (González y Torres, 2019).

Ahora bien, darles seguimiento a los diversos procesos comunitarios durante los últimos cinco años nos ha permitido identificar que, para lograr la reconstrucción del tejido social y la atención de problemáticas complejas para las poblaciones, como su seguridad, se requiere de la participación de la policía municipal en coordinación con la ciudadanía organizada territorialmente. Así lo mostraron las regiones que han logrado sostener niveles bajos de delincuencia, como es el caso de Cherán y Tancítaro, Michoacán (González y Torres, 2019), o los casos donde la policía no se involucró y el impacto de los programas en la reducción de los delitos fue mínimo: Tangancicuaro, Michoacán; Parras, Coahuila; Bachajón, Chiapas; Huatusco, Veracruz; y Celaya, Guanajuato.

Una de nuestras principales motivaciones para investigar este tema han sido las dudas surgidas durante la evaluación de los programas de reconstrucción del tejido social y de su impacto en la reducción de los delitos. Así pues, consideramos de suma importancia la recuperación de las buenas prácticas de las policías municipales y la ciudadanía organizada para la reducción de los índices delictivos en los últimos diez años desde el enfoque del tejido social y sus variables: los vínculos, la identidad y los acuerdos.

Por *tejido social* entendemos “la configuración de vínculos sociales institucionales que favorecen la cohesión y reproducción de la vida social” (González y Mendoza, 2016, p. 29). Se trata de relaciones, tanto de personas como de instituciones, que son moldeadas por unos referentes de sentido y pertenencia, los cuales se manifiestan en sus diferentes modos de organización.

Los *vínculos* hacen referencia a las relaciones de confianza y cuidado que se establecen en cualquier grupo social. En este caso se abordaron las relaciones entre vecinos, la relación entre ciudadanos y policías, y entre policías y distintas organizaciones sociales.

La *identidad* tiene que ver con los referentes de sentido y pertenencia que hacen distinguir a un grupo. En este caso se consideró la identidad de la ciudadanía perteneciente a un territorio o la identidad como corporación municipal.

Los *acuerdos* describen la manera de organizarse de las personas o de las instituciones en un territorio determinado. En este caso, los acuerdos pueden ser entre ciudadanos, entre ciudadanos y policías, o entre policías y otras instituciones.

Ahora bien, durante nuestra investigación retomamos el concepto de *seguridad* para referirnos a “la construcción o defensa de condiciones sociales mínimas que permitan a las personas desarrollarse individual y colectivamente, dependiendo su interpretación y realización de los contextos culturales de cada grupo humano. Es decir, se inscribe desde una lógica social y humana” (González, 2014, p. 18).

Reconocemos dos enfoques principales de seguridad:

- La *seguridad pública* está enfocada en la conservación del orden público para el buen desarrollo de la vida económica y política, por medio de la atención de las amenazas generadas por conflictos armados, delitos, narcotráfico o violencia que atente contra el Estado. Se prioriza el uso de la fuerza, la reacción y la violencia. No se ve necesaria la colaboración de la ciudadanía (Sánchez y Suarez, 2019).
- La *seguridad ciudadana* está dirigida a la conservación de los derechos de las personas, es decir, el derecho a la vida, a la integridad física y el patrimonio. Surgió con la ola democrática de América Latina a partir de la década de los noventa. Atiende la demanda de los delitos y la violencia. Se prioriza la prevención, la participación ciudadana y el fortalecimiento de las capacidades institucionales y democráticas del Estado. Se ve como necesaria la participación y colaboración de la ciudadanía en las tareas de seguridad (CIDH, 2009).

Reconocemos tres políticas públicas de seguridad de manera general:

- La *política represiva*, consiste en detener al delincuente para que no cometa un delito o para incapacitarlo, de manera que no lo vuelva a realizar, todo esto con la

finalidad de “cuidar” el orden público. La estrategia utilizada para enfrentar los problemas sociales desde esta óptica es la siguiente: 1) la creación de leyes más severas contra los delincuentes; 2) el fortalecimiento de la identidad del ciudadano como potencial víctima del delito, y 3) el encarcelamiento masivo. Esta política también se conoce como “seguridad militarista”, la cual “concibe la seguridad como fin en sí mismo, y la fuerza constituye el medio principal para lograr sus propósitos” (Angarita, 2013, p. 113). Al centrar su lógica en el uso de la fuerza, el Estado incorpora al sector militar, cuya función debe ser la defensa ante una invasión extranjera o ante situaciones de emergencia en el país.

- La *política disuasiva*, pretende prevenir la actividad delictiva a través de la elaboración y aplicación de sanciones efectivas y eficientes. Se trata de persuadir a los ciudadanos de no cometer el delito o de intentar que no reincidan si es que ya lo cometieron anteriormente. La teoría clásica lo fundamenta en los dolores y pérdidas generadas por el delito: “Consiste en demostrar tanto a la ciudadanía como al delincuente pensante que los dolores y las pérdidas asociados con la detención y el castigo eclipsan la posibilidad de obtener algún beneficio o provecho a partir de la acción delictiva” (McLaughlin, 2011, p. 205).
- La *política preventiva* es la más diversa en enfoques, estrategias y metodologías. Gordon Hughes¹, criminalista inglés, define la prevención del delito como “toda acción o técnica emprendida por sujetos privados u organismos públicos destinada a reducir el daño causado por actos que el Estado define como delictivos” (2011, p. 423). La intolerancia al delito ha crecido por parte de la ciudadanía puesto que ahora demanda que se respeten sus derechos civiles (Garland, 2005; Fernández, 2013), lo que ha causado que ahora exista una enorme cantidad de actividades e iniciativas que se asocian al término “prevención del delito”.

Ahora bien, para analizar la información acerca de las buenas prácticas de las policías municipales se utilizaron los quince indicadores de la reconstrucción del tejido social elaborados por el CIAS POR LA PAZ (González y Torres, 2019, pp. 266-269).

1 Hughes Gordon es profesor de Criminología en el Centro Internacional para la Investigación en Criminología Comparativa en la Universidad Abierta de Reino Unido y es codirector de la Sociedad Europea de Trabajo Grupal en Criminología del Gobierno Europeo de Protección Pública. Él ha investigado y publicado trabajos respecto a las áreas de la protección gubernamental, prevención criminal y políticas de la teoría comunitaria y criminológica.

Dinamismos	Dimensiones	Indicadores
VÍNCULOS	1. Convivencia y celebración. 2. Confianza y comunicación. 3. Cooperación y colaboración. 4. Sentido de orden y reglas de convivencia. 5. Redes de apoyo y cuidado.	1. Capacidad de celebrar momentos importantes de la vida. 2. Existencia de espacios de diálogo. 3. Existencia de prácticas de cooperación y colaboración. 4. Tiempo destinado para ordenar ideas y sentimientos. 5. Personas o instituciones a las cuales se recurre para resolver un problema.
IDENTIDAD	6. Narrativas comunes. 7. Identificación de lo común. 8. Sentido de pertenencia. 9. Inclusión de grupos diversos. 10. Referentes de identidad.	6. Conocimiento y reproducción de la historia del grupo, comunidad o institución. 7. Capacidad de identificar aspectos comunes. 8. Satisfacción por la pertenencia a ese territorio, grupo o institución. 9. Capacidad para incluir a personas diferentes en el territorio, grupo o institución. 10. Existencia de liderazgos comunitarios vinculantes.
ACUERDOS	11. Organización. 12. Transparencia. 13. Resolución de conflictos. 14. Acuerdos solidarios e incluyentes. 15. Flexibilidad.	11. Capacidad de organización. 12. ¿Qué tanto se explican las decisiones y se rinden cuentas? 13. Espacios para resolver conflictos. 14. Acuerdos establecidos para incluir a otros. 15. Capacidad de responder a las necesidades.

A partir de estas categorías pretendemos mostrar un análisis sociológico de las mejores prácticas de la policía de cada una de las zonas seleccionadas. En vez de empezar con una crítica general sobre la construcción de estas corporaciones de policía, preferimos iniciar desde la cercanía y la palabra de los mismos actores. Nos interesa tratar

de describir los procesos mediante los cuales estas policías han logrado disminuir la percepción de inseguridad y reducir los casos de algunos delitos importantes dentro de su municipio.

Hemos adoptado un enfoque desde la *sociología pragmática* que consiste en tratar de “seguir el movimiento de los actores y tomar en consideración las maneras en las que las personas se comprometen en la acción, sus justificaciones y el sentido que dan a sus actos” (Boltanski y Chiapello, 2010). En este sentido, tratamos de “tomar en serio la capacidad misma de los actores [policías, directores y ciudadanos] de criticar, justificar y actuar en el mundo; la capacidad de coordinar sus acciones apoyándose en el medio ambiente, que no solo es una estructura coercitiva de los individuos, sino el entorno que ellos mismos configuran y del que se sirven para actuar” (Boltanski y Thévenot, 1991). Lo anterior implica describir la práctica de mandos, policías y ciudadanos en la construcción de seguridad de los ocho municipios; la reflexión crítica de cada uno de ellos sobre su implicación en esta labor; la consideración de las condiciones contextuales de la acción que permitan relacionar el estado de la seguridad local con los contextos globales, y, finalmente, la comparación de las diferentes experiencias para generar propuestas que fortalezcan el tejido social y la construcción de seguridad.

1.2 Marco metodológico

La metodología utilizada en esta investigación es, principalmente, de carácter cualitativa. Se emplea una técnica de estudio de caso y se emplea una lógica inductiva de análisis de los datos con el propósito de obtener conocimiento sobre los factores que posibilitan en un municipio la sustentabilidad de índices delictivos bajos a través de la policía y la organización comunitaria de manera territorial. Además, se utilizaron metodologías cuantitativas para la selección de los casos, como lo son las estadísticas delictivas oficiales y las encuestas de opinión para la valoración de las buenas prácticas.

Estudio de caso

El estudio de caso profundiza en una experiencia que, situada en un contexto y en un tiempo determinado, relaciona variables y describe procesos, lo que permite obtener aprendizajes para construir conocimiento.

En el mismo sentido, Yin (1989) considera que el estudio de caso dirige una mirada profunda y holística a la comprensión del fenómeno a investigar mediante la captura de la interacción entre numerosas variables que ocurren a nivel social y organizacional, además de las relaciones interpersonales. En otras palabras, busca lograr una comprensión más precisa del fenómeno: conocer qué es, cómo se produce, qué hace, etcétera (Stake, 1999).

Los criterios para seleccionar los casos fueron los siguientes:

- Municipios que han logrado mejorar la percepción de seguridad.
- Municipios que han logrado reducir algún índice de delincuencia.
- Municipios que tienen canales de participación ciudadana o comunitaria.
- Municipios que han hecho sostenible la seguridad en más de seis años.
- Municipios que han implementado algunas acciones de reconstrucción del tejido social.
- Municipios que han recuperado la confianza de la ciudadanía hacia las autoridades locales.

Para llevar a cabo esta selección de casos se procedió a analizar los índices delictivos oficiales del periodo 2011-2020, y se ubicaron municipios con bajos índices delictivos sostenidos según los datos obtenidos del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, dado que es el órgano oficial de estos indicadores. Esto permitió la selección de los siguientes municipios: Chihuahua, Chihuahua; Saltillo, Coahuila; San Pedro Garza García; San Nicolás de los Garza y General Escobedo, Nuevo León; Cherán y Tancítaro, Michoacán, y Nezahualcóyotl, Estado de México.

El periodo elegido fue de 2010 a 2020, puesto que el 2010 fue el año que tuvo el pico más alto de homicidios en México en las últimas décadas, y generó una serie de transformaciones en el ámbito local por razones como las demandas de la sociedad civil, los movimientos populares o las decisiones gubernamentales. Se escogió como término del periodo el 2020 para tener los datos delictivos completos del año.

Técnicas para recolectar la información

Para recolectar la información se realizaron dos tipos de entrevistas grupales: a los ciudadanos y a los policías. Al mismo tiempo, se realizó una entrevista de profundidad a los secretarios de seguridad pública, comisarios o directores de policía, dependiendo de la organización de cada municipio. En total se realizaron treinta y seis entrevistas.

Municipio	Entrevista grupal a ciudadanos	Entrevista grupal a policías	Entrevista de profundidad a secretario o director de policía
Chihuahua, Chih.	1	1	1
Saltillo, Coah.	1	1	1
San Pedro Garza García, N. L.	1	1	1

(Continúa)

Municipio	Entrevista grupal a ciudadanos	Entrevista grupal a policías	Entrevista de profundidad a secretario o director de policía
San Nicolás de los Garza, N. L.	1	1	1
General Escobedo, N. L.	1	1	1
Guadalupe, N. L.	1	1	1
Cherán, Mich.	1	1	1
Tancítaro, Mich.	1	1	1
Morelia, Mich.	1	1	1
Nezahualcóyotl, Edo. Méx.	1	1	1
Naucalpan, Edo. Méx.	1	1	1
Mérida, Yuc.	1	1	1
Total	12	12	12

Si bien las entrevistas se aplicaron en todos estos municipios, los casos de Mérida, Naucalpan, Morelia, así como Guadalupe, no se presentan en este libro, ya que son experiencias de reciente creación o que apenas han comenzado a explorar el modelo de proximidad. En los próximos años tendremos que prestar atención en su evolución, por lo pronto, es posible consultar los informes completos dentro de la página del CIAS POR LA PAZ.²

Las entrevistas grupales a ciudadanos estuvieron integradas por cinco hombres y cinco mujeres de diversas colonias. Se buscó la participación de los integrantes de los concejos o comités de seguridad y de otros que no forman parte de las estructuras locales. Además, se consideró que fueran de diversas zonas de los municipios para conocer lo mejor posible las diferentes realidades del territorio.

Las entrevistas grupales a policías estuvieron integradas por cinco hombres y cinco mujeres de diversas áreas, es decir, algunos eran de la policía de reacción, otros de la policía de prevención y algunos mandos. De igual forma, se buscó que hubiera personal contratado recientemente y personal con más de cinco años de trabajo en la corporación.

Para la entrevista individual de profundidad se entrevistó al secretario de Seguridad, al comisario o al director de policía. En la mayoría de los casos la entrevista individual se implementó después de realizar las entrevistas grupales para profundizar en la información proporcionada.

Para tener alguna información cuantitativa de cada uno de los casos, se contrató a la casa encuestadora Massive Caller de la ciudad de Monterrey, la cual aplicó un cuestionario

por teléfono de forma aleatoria, mismo que fue elaborado por el CIAS POR LA PAZ y fue dirigido a hombres y mujeres mayores de 18 años. Se entrevistó a un total de seiscientas personas por municipio el 3 de agosto de 2020 con un margen de error del +/- 4%. La intención fue cruzar datos sobre percepción de seguridad y confianza en la policía con los indicadores de vínculos, identidad y acuerdos que el CIAS POR LA PAZ utiliza para referirse al tejido social. Si bien se intentó realizar un ejercicio con el mayor grado de confiabilidad, hemos decidido nombrar “consulta telefónica” a los datos obtenidos mediante el cuestionario en el resto del documento. Aquí exponemos los datos de cada municipio en términos de participación por edades y género.

Municipio	Rangos de edad		Participación por género	
Chihuahua, Chih.	18-29 años	14.2%	Hombres	39.2%
	30-50 años	37.1%	Mujeres	60.8%
	más de 50	48.7%		
General Escobedo, N. L.	18-29 años	11.7%	Hombres	34.7%
	30-50 años	37.2%	Mujeres	65.3%
	más de 50	51.1%		
Nezahualcóyotl, Edo. Méx.	18-29 años	13.3%	Hombres	38.9%
	30-50 años	31.9%	Mujeres	61.1%
	más de 50	54.8%		
San Nicolás de los Garza, N. L.	18-29 años	8.2%	Hombres	34.6%
	30-50 años	20.4%	Mujeres	65.4%
	más de 50	71.4%		
San Pedro Garza García, N. L.	18-29 años	4.0%	Hombres	28.3%
	30-50 años	24.7%	Mujeres	71.7%
	más de 50	71.2%		
Cherán, Mich.	18-29 años	19.4%	Hombres	68.8%
	30-50 años	35.5%	Mujeres	31.3%
	más de 50	45.2%		
Tancítaro, Mich.	18-29 años	41.7%	Hombres	36.0%
	30-50 años	37.5%	Mujeres	64.0%
	más de 50	20.8%		
Saltillo, Coah.	18-29 años	19.3%	Hombres	36.3%
	30-50 años	38.3%	Mujeres	63.7%
	más de 50	42.4%		

A toda esta información se le agregaron los testimonios de los directores de la policía sobre las estrategias de seguridad, para profundizar en la actuación de esta institución y sus buenas prácticas.

Análisis de la información

Ahora bien, la información obtenida en las entrevistas grupales e individuales se analizó de la siguiente manera:

El *primer paso* fue identificar la buena práctica de cada uno de los casos, para lo cual se siguieron las siguientes variables para su sistematización:

1. Contexto.
2. Buena práctica.
 - a. Presentación.
 - b. Situación inicial.
 - c. Impacto evidente en la comunidad.
 - d. Estrategia implementada.
3. La producción de seguridad ciudadana.
 - a. Identidad.
 - b. Vínculos.
 - c. Acuerdos.
4. Factores organizacionales.
 - a. Voluntad política.
 - b. Liderazgos comunitarios.
 - c. Formación impartida.
 - d. Sostenibilidad.
5. Valoración ética.
 - a. Experiencias que sustentan la buena práctica.
 - b. Integralidad de la propuesta.
 - c. Niveles de participación en decisiones.
 - d. Retos para una seguridad ciudadana.

El *segundo paso* fue hacer una lectura transversal para ubicar los factores de cambio desde las quince variables de la reconstrucción del tejido social. Este análisis permitió identificar en las buenas prácticas dieciocho dimensiones de la seguridad ciudadana que han hecho posible la reducción de los delitos y la sostenibilidad del proceso.

Primer dinamismo: vínculos

Dimensiones	Indicadores
Espacios de encuentro entre ciudadanía y policías que disponen a la colaboración.	- Existen espacios de encuentro entre policías y ciudadanos. - Se realizan actividades lúdicas que favorecen la confianza. - Hay experiencias documentadas de trabajo comunitario.
Capacidad para atender problemas y generar confianza.	- Existe un mecanismo para atender problemáticas y dar seguimiento que genera confianza. - Hay mecanismos para coordinarse con otras instancias del municipio y dar seguimiento a las demandas de la ciudadanía.
Conocimiento y familiarización con los jóvenes.	- Se cuenta con un diagnóstico sobre la situación de los jóvenes: familia, escuela, barrio, etcétera. - Se realizan actividades regulares entre policías y jóvenes.
Habilidades de colaboración con otras instancias de gobierno, empresarios, escuelas, organizaciones sociales, etcétera.	Hay proyectos de colaboración interinstitucional: jóvenes, mujeres, adultos mayores, niños, escuelas, barrios, espacios públicos, prevención, etcétera.
Instancias para la rendición de cuentas de la policía a la ciudadanía de manera interinstitucional.	Se cuenta con consejos ciudadanos donde se dialoga, se discute y se realizan acuerdos vinculantes entre policía y ciudadanía.
Mecanismos para la rendición de cuentas de manera territorial.	Se cuenta con el consejo de ciudadanos o las asambleas vecinales por sectores territoriales donde se evalúan y da seguimiento a los acuerdos.

Segundo dinamismo: identidad

Dimensiones	Indicadores
Experiencias que remiten a una ética de servicio.	• Hay referencia a personajes que animan una vocación de servicio. • Hay experiencias que remiten a valores de servicio.
Conocimiento del territorio y comprensión de las causas de la violencia.	• Existen líderes que tienen una antigüedad en la inserción en el territorio. • Se recibe una formación en análisis criminal.
Satisfacción de pertenecer a la corporación.	• Existe un sentido de pertenencia a la institución. • Protocolos para llevar el uniforme y la entrega de distinciones. • Procesos para una carrera policial. • Se realizan homenajes a policías caídos. • Instalación y funcionamiento de la Comisión de Honor y Justicia.
Una cultura de deliberación participativa.	• Mando que impulsa la formación de instancias de deliberación. • Existencia de procesos de formación para la colaboración policía-ciudadanía. • Existencia de una cultura de trabajo en equipo o espíritu de cuerpo.
Formación en derechos humanos y perspectiva de género.	• Formación en protocolos para el respeto a los DDHH, violencia de género • y atención a víctimas.
Liderazgos que favorecen el enfoque comunitario.	• Identificación de liderazgos en la policía y en el territorio. • Aparición de un modelo de policía afín al enfoque comunitario: policía de proximidad, policía de barrio, policías comunitarias o policía orientada a la solución de problemas.

Tercer dinamismo: acuerdos

Dimensiones	Indicadores
Promoción de la organización comunitaria para realizar tareas de prevención del delito.	• Surgimiento de redes vecinales de seguridad o comités de seguridad. • Reuniones de vecinos y policías en el territorio.

(Continúa)

Dimensiones	Indicadores
Participación de la ciudadanía en la construcción de perfiles y/o criterios de selección.	• Aparición de un consejo donde se desarrollen perfiles de policías y los criterios de selección.
Instancias de análisis, planeación y evaluación de estrategias de seguridad.	• Existencia de unidades de investigación. • Creación de espacios permanentes de análisis delictivo. • Proposición de convenios de colaboración entre la policía municipal, estatal y fiscalías con mecanismos de seguimiento. • Implementación de mecanismos de seguimiento a los acuerdos de las Mesas de Paz.
Mecanismos para atender conflictos vecinales.	• Existencia de Centros de Mediación o instancias de Justicia Cívica. • Protocolos de atención por parte de la policía a ciertos conflictos vecinales.
Incorporación de tecnología para la prevención y la reacción.	• Uso de radios o del celular para coordinarse entre policía y ciudadanía. • Uso de cámaras en las entradas de la ciudad, en los vehículos y/o en cada elemento. • Sistema de documentación y sistematización de la información enviada por las cámaras. • Desarrollo de habilidades para el análisis de la información.
Estrategias de seguridad contextualizadas y flexibles.	• Capacidad de respuesta a nuevos escenarios de violencia y delincuencia de la comunidad. • Capacidad de coordinación con otras instancias para responder a los nuevos escenarios.

Y, por último, el *tercer paso* fue recuperar los aprendizajes en la reconstrucción del tejido social desde las policías municipales. En estos aprendizajes encontramos las bases para un trabajo formativo para policías y ciudadanos en la construcción de estrategias para la atención a la seguridad local.

1.3 Procedimientos metodológicos

Para finalizar el encuadre metodológico, a continuación se presentan los procedimientos que se llevaron a cabo para la recolección, análisis y sistematización de la información sobre los ocho grupos de policías.

Etapas	Objetivo específico	Temática	Procesos y técnicas de recopilación de información
Primera etapa	Describir las estrategias de seguridad realizadas en cada uno de los municipios investigados.	¿Cuál era la situación inicial? ¿Cuál es la situación actual? ¿Cuál fue la estrategia que se implementó para alcanzar esos resultados? ¿Cómo se realizó esta estrategia? ¿Qué etapas se identifican? ¿Qué cambios se dieron en la estrategia inicial? ¿Qué es posible replicar?	Documentación: información sobre los índices de delincuencia a nivel municipal en el periodo 2010-2020. Entrevista grupal a policías y ciudadanos: recopilar información con pauta de preguntas semiestructuradas.
Segunda etapa	Identificar los factores que han llevado a la sustentabilidad de la seguridad en el ámbito municipal.	¿Qué voluntad política se necesitó? ¿Qué rol jugaron las autoridades políticas? ¿Qué otros actores han figurado en el desarrollo de la estrategia? ¿Qué recursos humanos se necesitaron? ¿Qué recursos financieros se necesitaron? ¿Qué tipo de capacidad técnica y formación se necesitó? ¿Qué procesos y estructura interna se necesitaron?	Entrevista individual al director de policía: recopilar información con pauta de preguntas semiestructuradas.
Tercera etapa	Recuperar aprendizajes para elaborar un programa de reconstrucción del tejido social para la policía municipal.	Características. Componentes. Estrategia. Condiciones. Recomendaciones.	Análisis de la información recolectada.

CAPÍTULO 2

LAS POLICÍAS MUNICIPALES Y EL CONTEXTO DE SEGURIDAD



2.1 La crisis de legitimidad de la policía en el mundo

En el mundo se vive actualmente una crisis de legitimidad de la policía. En los estudios que se han realizado sobre las policías desde el año 2010 a nivel internacional (Hough et al. 2013; Tankebe, 2013; Oberwittler y Roché, 2018; Roché, 2019; Riccio y Skogan, 2018) se empezó a insistir sobre el tema de la legitimidad ya que ha sido puesta en cuestión en diferentes países descartando la simple legalidad de las prácticas policiales como criterio de validez de la acción policial. Criterio que predominó hasta el inicio de este siglo. La legitimidad es una creencia en la rectitud del Estado que respalda la obligación de los ciudadanos de obedecer (Riccio y Skogan, 2018). La legitimidad no es un recurso que siempre se tiene disponible y las corporaciones policiales han hecho varios esfuerzos para ganar la confianza de la ciudadanía. Esto ha sido cada vez más difícil debido a los diferentes cambios que se han dado a en el siglo XX y que afectaron las estructuras sociales y han llevado a la policía a alejarse de las comunidades (Garland, 2005, pp. 137-158).

En la última década, la institución policial no ha dejado de esforzarse por reducir esta distancia, y se han hecho diversas reformas orientadas a la comunidad y a fomentar la proximidad con la intención de ganar un poco más de legitimidad. A pesar de ello, aún es un tema volátil que no se ha logrado controlar de manera constante (Requeña, 2016, pp. 4-5).

Uno de los factores que afectan esta capacidad de mantener su legitimidad es que depende de las buenas y malas prácticas que se tengan. Cuando algún elemento realiza un acto de discriminación o corrupción, sobre todo cuando es evidenciado por los medios de comunicación, se pierde algo de la legitimidad ganada (Skogan, 2006).

Algunas de estas investigaciones han retomado el caso estadounidense, del cual pudimos apreciar en el año 2020 de manera más evidente, su brutalidad al llevar a cabo actos de discriminación y asesinatos a varios afroamericanos; entre ellos destaca el suceso, ahora emblemático, ocurrido a George Floyd. Así mismo, sobran los ejemplos de latinoamericanos que han sido maltratados por la policía migratoria de este país; recientemente, pudimos observar una foto de *Associated Press*, donde un elemento de la policía montada aparece dándole latigazos a un migrante que intentaba cruzar la frontera. A este criterio de legitimidad Tankebe lo ha nombrado “justicia distributiva”, concepto que se refiere a la igualdad de derechos que debe haber entre las personas y cómo la ley debe aplicarse de manera equitativa (Tankebe, 2013, pp. 103-135).

El encarcelamiento del policía que asesinó a Floyd y las críticas mundiales a las imágenes de deshumanización de los transeúntes dejaron ver que la policía de ese país (y de otros) tienen todo un camino por recorrer, sobre todo en términos de discriminación racial, pero también en temas como la procuración de derechos humanos en su actuación. En su informe *Violencia policial contra afrodescendientes en Estados Unidos*, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos concluyó que “se debe abordar sin demora el contexto que alimenta la discriminación estructural y el trato desigual contra los afroamericanos y otros grupos históricamente marginados en los Estados Unidos” (CIDH, 2018, p. 173).

Éste no es un hecho aislado o específico de la región, ya que en toda Europa hay otros similares. Un informe publicado por la Agencia de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea señaló por primera vez las disparidades raciales cometidas por las fuerzas policiales que componen este grupo de países: “Los Estados miembros de la UE deberían preparar directrices específicas, prácticas y de fácil aplicación para evitar que los agentes de policía realicen prácticas de elaboración de perfiles étnicos discriminatorios en el ejercicio de sus acciones [...] y se deberían comunicar sistemáticamente a los agentes policiales de primera línea” (FRA, 2019, p. 12).

Si bien en algunos países la legitimidad de los cuerpos policíacos tiene que ver con la forma de erradicar prácticas discriminatorias, en otros se valora más la procuración de los derechos humanos de las personas durante todo el proceso y su acceso a la justicia. Así es el caso de los Estados de Europa.

En otras sociedades, a medida que los gobernados han pasado de ser clientes a ciudadanos, la actuación policial basada en órdenes se va transformando en un camino de negociación con la población. En este sentido, comenzamos a ver que se están construyendo espacios de evaluación civil en los territorios, en los cuales incluso la misma población puede y exige ser considerada en la construcción de estrategias de seguridad para dejar atrás la unívoca función de estar al servicio de los gobiernos locales, departamentales o nacionales.

En Chile, los carabineros consolidaron un autogobierno que ha mostrado sus falencias en la última década debido al aumento de casos de violencia y corrupción, los cuales han derrumbado su legitimidad institucional. El caso chileno se ha acentuado con el estallido social que se dio durante el 2020 y en el cual hubo violaciones a los DDHH según los informes de la ONU y de los organismos chilenos de defensa de derechos. Es por ello que ahora se ha retomado el precepto de que la policía se debe a su ciudadanía y no tiene enemigos. La policía no puede actuar como un ejército frente a un adversario, sino que es un servicio público cuyo objetivo es reforzar las normas colectivas que hacen posible la confianza mutua, el ejercicio de derechos y la dimensión social y común de la vida (Roché, 2019). El militar acepta el daño colateral, mientras que para un policía esto es impensable. Además, en este sentido, un policía no tiene enemigos, sino que se relaciona con personas de la comunidad que han cometido errores y se les debe sancionar en relación con sus acciones. En este punto se basa su legitimidad: en atender las necesidades de la población más allá de las administraciones del gobierno y de sus intereses, replanteando el carácter militar de disciplina e integrando mandos civiles en todos los niveles. El caso británico demuestra que es posible algún tipo de adecuación, ya que su institución policial ha decidido no usar armas y la mayoría de los elementos (82%) incluso preferiría no portarlas (BBC, 2012).

Encontramos partes del mundo en las cuales el respeto a los derechos humanos y la integración de la perspectiva de género son la mayor de las preocupaciones, pero también el indicador de legitimidad de una policía. Un caso importante es el de Sudáfrica, donde se ha logrado una gran representación de mujeres en su corporación: de 2008 a 2015 su representación aumentó en los puestos de alta gerencia de 17% a 35%

y en puestos de dirección del 20% al 35%; sin embargo, aún tienen mucho por hacer para atender los casos de feminicidio en su territorio, ya que su tasa es cinco veces mayor a la media mundial. También está el caso de Hungría, donde, después de los ataques de 2010 contra la comunidad LGBTTTI, se realizó un estudio que evidenció el poco conocimiento de los policías acerca de este sector. A partir de ello, se desarrolló una capacitación con cuatro módulos: a) los prejuicios y la comunidad LGBTTTI; b) igualdad de trato en los procedimientos penales; c) relevancia de los delitos de odio, y d) respuestas a los delitos de odio. El reto fue que la capacitación llegara de manera efectiva a los mayores elementos posibles. Finalmente, tenemos el caso brasileño, en el cual fue creado el programa *Delegacias da Mulher* como respuesta a la presión de mujeres activistas por las altas tasas de asesinatos de esposas, agresiones sexuales y violencia doméstica. Si bien existen varias críticas a este modelo, es el medio actual más importante por el cual los delitos violentos hacia las mujeres están siendo judicializados (DCAF, OSCE/ODIHR, ONU Mujeres, 2019).

Finalmente, más cercano a los casos de los países latinoamericanos, está el tema de la justicia procedimental, mismo que Tankebe relaciona con la calidad de las decisiones policiales y que posibilita la corrección de errores, además de favorecer el trato con la ciudadanía. En este caso, encontramos que muchas de las tentativas no siempre continuas de construir policías de proximidad de América Latina tienen como principios, más o menos generales, respetar el Estado de derecho en lugar de normas arbitrarias de gobierno, ser receptivas a las demandas de los ciudadanos, rendir cuentas y hacerse responsables de sus actos, utilizar un nivel mínimo de coerción y respetar derechos humanos (según lo propuesto por Trojanowicz y Bucqueroux, 1994, p. 3). Uno de los casos que ha tenido más aciertos, al menos en sus inicios, fue el de las unidades pacificadoras de Brasil, las cuales lograron alcanzar directamente a más de trescientas mil personas entre 2014 y 2016. Esto logró cierta proximidad mediante la integración de la sociedad con clases de educación física, proyectos de fútbol y programas de lectura en las comunidades con el apoyo de la policía (Lima y Miranda, 2012). En una investigación de 2013 sobre el modelo, se encontró que la percepción y la recepción del programa por parte de los habitantes fueron muy positivas: se sentían más seguros y cómodos para moverse dentro de la favela, observaban el cambio en sus policías y un mayor respeto a los derechos humanos (Denyer, 2015). Otros estudios demostraron que también disminuyeron los delitos: la tasa de muertes violentas al año disminuyó de 4.9 por cada cien mil habitantes a 1.7 en 2013, en comparación con las zonas no pacificadas (Cano et al., 2012).

Esta breve problematización de la legitimidad de las policías en el mundo, así como algunos casos emblemáticos que hemos tratado de exponer, nos deja ver que, según sea la región, se ponderan diversamente los criterios de legitimidad de las policías. En efecto, los cuatro criterios brevemente descritos –es decir, respeto de los DDHH, no discriminación, efectividad con sintonía o proximidad con la ciudadanía y valorización de los valores democráticos– suelen estar presentes en todas las policías que están legitimadas en un territorio, sin embargo, su ponderación varía en las diferentes evaluaciones o encuestas de percepción de seguridad de acuerdo con la realidad de los contextos nacionales.

El último criterio relacionado con la efectividad de los resultados y la cercanía con la población es el que se valora más en América Latina y que seguramente el lector podrá observar en los casos que se describen en este libro.

2.2 Breve historia de la policía en México

En este apartado intentaremos hacer un recuento de la historia de la policía en México, exponiendo al final su composición en la actualidad. Primero retomaremos la historia del pueblo maya, mismo que se asentó en el sur de nuestro país y en otras regiones de Centroamérica del siglo V al X d. C. En este pueblo existieron los *babats*, quienes acompañaban a los caciques en sus viajes y les servían de consejeros. Los jefes aconsejaban a sus hijos tratar a los pobres con benevolencia y mantener la paz para vivir con abundancia. El pueblo azteca, uno de los referentes más grandes de Mesoamérica, contaba con los *comtecpampiquex*, mismos que vigilaban a sujetos con mala conducta o antecedentes criminales; los *topilli* aprehendían a los delincuentes y los llevaban a las autoridades; adicionalmente, tenían a los *calpullec*, quienes vigilaban las calles de los barrios para cuidarlas de merodeadores y obligar a los vecinos a limpiar el frente de su calle (en ocasiones, intervenían en los pleitos de los vecinos) (Garnelo, 2003, p. 30) (Íñigo, 1994, pp. 11-12) (Yllanes, 2017, pp. 19-21).

A raíz de la conquista española, a partir de 1521, y con la imposición de la monarquía en el territorio que hoy ocupa México, los cuerpos de seguridad de la época tuvieron el encargo de vigilar y asegurar el buen comportamiento de los individuos en las distintas relaciones sociales, políticas, económicas y religiosas. Las tareas de la policía eran la seguridad, el urbanismo, la limpieza, la circulación, el alumbrado, la alimentación y las construcciones. La dirección de este grupo estaba a cargo del ayuntamiento, el cual estaba conformado por los órganos de gobierno de las ciudades (Orellana, 2010, pp. 63-64) (Yllanes, 2010, pp. 21).

Con la creación de una cárcel provisional, en 1524, se desarrolló un cuerpo de alguaciles que inició sus funciones en 1525, cuyo encargo fue ser el complemento de los alcaldes mayores. Por otra parte, los alguaciles menores tenían la responsabilidad de hacer rondas y patrullar la ciudad, así como cobrar las cuentas de las multas impuestas por el tesorero de la Audiencia. Para 1529, se creó un reglamento pionero en el cual se les designaban varias tareas a los cuerpos de cuidado. En este documento se hace referencia a los *oidores*, mismos que realizaban la investigación de crímenes con apoyo de los alguaciles y por instrucción de los alcaldes del crimen (Íñigo, 1994, p. 24) (Garnelo, 2003, p. 47).

Durante el periodo independentista de México, a partir de 1810, debido a la lucha constante entre criollos centralistas y federalistas, hubo un estancamiento respecto a proyectos para la nación. Consumada la Independencia en 1821, hubo cambios en el régimen policial, el cual, con el tiempo, recayó en los nombrados jueces auxiliares, quienes tenían la responsabilidad de cuidar el orden público. Un reglamento de 1833 les daba la orden de perseguir y prevenir el delito, impedir desórdenes públicos, abatir

la vagancia y la prostitución. En 1827, se establecieron los soldados de la policía uniformados, a la usanza francesa, y fueron nombrados como gendarmes (Garnelo, 2003, p. 94) (Yllanes, 2010, p. 26).

Un nuevo reglamento en 1827 dejó en manos de los ciudadanos la responsabilidad del cuidado de sus calles y así desapareció el cuerpo de alguaciles. Fue hasta 1840, en la Ciudad de México, cuando se dio la orden de que la policía vigilara escuelas, cárceles, hospitales, boticas, entre otros (Orellana, 2010, p. 64).

Para la década de 1860, se constituyó la policía rural, cuyo fin era cuidar los caminos nacionales, a los viajeros y las mercancías que se comerciaban; ésta dependería de la Secretaría de Gobernación. La intención al crearla era proteger la mayor parte del territorio de asaltantes y auxiliar en las tareas de cuidado del orden y de la seguridad. Se les daba a sus miembros una paga de 1.30 pesos diarios, que era más de lo que ganaba un trabajador ordinario, pero los descuentos por el préstamo del caballo y el equipo reducían los beneficios. Muchos de los participantes se enlistaban hasta encontrar algo mejor (Saenz, 2016).

Durante la Revolución mexicana desapareció la figura de la gendarmería porque muchos de sus miembros se enlistaron en el Ejército. Culminada la lucha y bajo la dirección de Huerta, se vivió un clima de vandalismo que azotó a todo el país. Las tareas de los grupos de policías que se lograron conformar en ese momento fueron reordenar a los ciudadanos y controlar algunos delitos. En la Ley de Organización de Distritos y Territorios Federales de 1917 se destina a la policía el encargo de los ayuntamientos, excepto los de la Ciudad de México, y de las cabeceras municipales (las cuales serían nombradas posteriormente por el gobernador del estado) para cuidar y asegurar los caminos (Yllanes, 2010, p. 32) (Garnelo, 2003, p. 187).

Pascual Ortiz Rubio creó en 1930 el cuerpo de policía femenil entre críticas y elogios; este cuerpo duraría muy poco en la capital del país. En 1939, el Cuerpo de Investigaciones y Seguridad Pública cambió su nombre por Servicio Secreto, y se restableció la policía preventiva al mando del presidente. En esta corporación se destinaron policías de a pie, montados, auxiliares, vigilantes de cárceles y bomberos. Durante 1941, fue aprobado el Nuevo Reglamento de la Policía Preventiva, mismo que se mantuvo durante cuarenta años (Garnelo, 2003, p. 194).

Durante las décadas de los sesenta y setenta, hubo una baja en los índices delictivos y las policías se dividieron en preventivas municipales, con tareas de vigilancia, y judiciales, dependientes de las procuradurías locales y la federal, las cuales estarían encargadas de la investigación y el combate criminal bajo el mando de los ministerios públicos (Yllanes, 2010, p. 33). Para las siguientes dos décadas, luego de la apertura al comercio exterior, aumentó la afluencia de grupos criminales que usaban nuevas tecnologías; sin embargo, las policías y procuradurías no desarrollaron nuevas capacidades (Garnelo, 2003, p. 197).

Para el año 2008, se aprobó un decreto de reforma constitucional que modificó la concepción de la seguridad pública. A raíz de este nuevo modelo de seguridad, las policías podían clasificarse por competencia en federal, estatal, municipal, o por función en

preventivas y ministeriales o de investigaci3n. As3, nos encontramos ahora con polic3as federales preventivos y ministeriales; con polic3as estatales preventivos y ministeriales, y con polic3as preventivos municipales. La polic3a preventiva, por su parte, se subdividi3 de la siguiente manera: de seguridad p3blica, de vialidad y de custodia de penitenciarias (Orellana, 2010, p. 64).

En el siguiente cuadro exponemos las funciones de la polic3a preventiva y ministerial municipal:

Polic3a preventiva	Polic3a ministerial o de investigaci3n
• Mantener el orden p3blico. • Garantizar el disfrute de libertades de los ciudadanos. • Prevenir delitos y faltas administrativas. • Colaborar con los jueces calificadores para que se apliquen sanciones. • Apoyar en la labor del Ministerio P3blico cuando sea requerido. • Apoyar a la poblaci3n en situaciones de emergencia.	• Auxiliar al Ministerio P3blico en las investigaciones y persecuciones del delito. • Detener en flagrancia y en caso urgente a presuntos responsables de delitos. • Ejecutar3rdenes de citaci3n, localizaci3n, presentaci3n y detenci3n como mandatos ministeriales. • Cumplir las3rdenes de aprehensi3n, reaprehensi3n y comparecencia, cateo, arraigo y medios de apremio como: arresto, multa y uso de la fuerza p3blica.

Para 2019, mediante un acuerdo en el Consejo Nacional de Seguridad P3blica, se aprob3 el Modelo Nacional de Polic3a y Justicia C3vica. Para el gobierno federal, este modelo es una pol3tica que tiene como objetivo el fortalecimiento de las capacidades municipales y estatales, as3 como la articulaci3n efectiva entre dichos cuerpos con la recientemente creada Guardia Nacional y con las procuradur3as o fiscal3as para as3 prevenir y fortalecer la investigaci3n de los delitos, disminuir la incidencia delictiva e incrementar la confianza de la poblaci3n en las instituciones de seguridad p3blica. Lo anterior crea un Estado de fuerza3ptima desde un enfoque de proximidad, la implementaci3n de la justicia c3vica, el fortalecimiento de las estrategias anticorrupci3n, la creaci3n de condiciones dignas para los elementos, la profesionalizaci3n y la construcci3n de un plan de carrera policial que sentar3 las bases para disminuir la incidencia delictiva.

Este breve recuento de la polic3a en M3xico nos permite ver los distintos cambios que ha tenido esta instituci3n y grupo social, que es parte de la vida cotidiana de nuestro pa3s. Sus transformaciones han sumado o disminuido sus tareas, y los cambios coyunturales de impacto han dejado ver que es de las primeras instituciones en restablecerse para mejorar el clima social. Tamb3en podemos percatarnos que han sido distintas las condiciones en las cuales estos grupos han trabajado y que hasta3pocas recientes se habla de una dignificaci3n de su trabajo. Las experiencias de este libro nos hablan precisamente del tr3nsito entre la reforma de 2008 y la nueva propuesta de 2019; sin duda alguna, encontraremos rasgos de otros periodos de su historia.

2.3 La seguridad en México durante el periodo 2010-2020

El presente estudio centra su atención en los últimos diez años para comprender lo que ocurrió en el pasado y desencadenó uno de los periodos de mayor violencia en nuestro país, periodo en el que incluso algunos municipios todavía se encuentran. Durante este tiempo se generaron cambios, sobre todo a nivel local, mismos que marcaron a los ciudadanos y a sus policías municipales.

El gobierno de Felipe Calderón Hinojosa (2006-2012)

La administración del presidente Felipe Calderón Hinojosa, quien llegó al poder mediante la representación del Partido Acción Nacional en 2006, significó un parteaguas en relación con el tema de la seguridad pública y la violencia en nuestro país. Las decisiones y enfoques con los que el nuevo gobierno se dispuso a abordar el fenómeno de la violencia bajo la premisa de *“combatir al crimen organizado y recuperar el territorio”*, cuando el país se encontraba en manos de la delincuencia organizada, han sido objeto de bastantes análisis en múltiples publicaciones. En este apartado buscamos presentar los principales rasgos de su estrategia de seguridad y los efectos-cambios que ésta produjo respecto al tema de la violencia durante su administración.

Al sexenio de Calderón se le ha llamado el de la “Guerra contra el narco” debido a las disposiciones y decisiones que tomó como presidente para “combatir” a los grupos del crimen organizado. Su estrategia de seguridad se centraba en dos dimensiones: “recuperar el control del Estado y el territorio” a través de las fuerzas armadas (Sedena-Semar) en tareas de seguridad pública en un corto plazo y una segunda dimensión a largo plazo, la “reconstitución institucional completa”, la cual implicaba el depuramiento y fortalecimiento de los cuerpos policíacos dentro de un nuevo marco institucional para dar paso a una reforma legal.³ Sin duda, la gran novedad y el elemento distintivo de la estrategia fue el empleo de las fuerzas armadas para desarrollar un enfrentamiento a los grupos del crimen organizado de manera frontal (Kloppe y Abello, 2019, pp. 75-76), de ahí su asimilación como una guerra.

Los antecedentes y elementos bajo los cuales se tomó la determinación de la política de seguridad durante este sexenio son cuestionables (Centro Prodh, 2018, p. 23), dado que en años previos se venía observando una disminución en la incidencia delictiva nacional. Este indicador ha servido para valorar y ponderar la violencia, no obstante, se llevó al ejército a las calles.

3 Cfr. Felipe Calderón (2009). “La guerra al crimen organizado”, en Raúl Benítez Manaut, Abelardo Rodríguez Sumano y Armando Rodríguez (eds.) (2009). *Atlas de la seguridad y defensa de México*. Colectivo de Análisis de la Seguridad con Democracia A.C., pp. 17-18.

Esta estrategia es importante enmarcarla dentro de la cooperación binacional que nuestro país estableció con Estados Unidos. En marzo de 2007, el presidente Calderón y su homólogo, George W. Bush, acordaron instrumentar un programa de cooperación en materia de seguridad y lucha contra el narcotráfico y el crimen organizado (Rodríguez, 2016, p. 44), al cual llamaron Iniciativa Mérida. Dicha iniciativa fue un programa que respondía y colocaba el paradigma bajo el cual Estados Unidos entiende y asume la atención del consumo de drogas y sus consecuencias. De este modo, se orientó a combatir el cultivo, la producción, el tráfico y el consumo de drogas, y en todos estos momentos prevaleció la criminalización de los involucrados. Este programa consistía en la transferencia de tecnología y equipo, principalmente militar e informático, así como el intercambio de información, programas de capacitación e intercambio de expertos (Rodríguez, 2016, p. 47).

Este paradigma de combate al crimen organizado y la instrumentación de políticas de seguridad operadas por el personal militar, vistas a la luz de los resultados y del incremento de la violencia durante la gestión del presidente Calderón (eso sin mencionar el número de personas muertas, las víctimas y los desaparecidos que se le atribuyen a la “Guerra contra el narco”), nos llevan a considerar esta estrategia como un desacierto rotundo (Rosen y Zepeda, 2016, p. 56) y una política fallida.

Siguiendo el análisis que propone Cecilia Farfán Méndez, apoyada en datos de Human Rights Watch (2011), podemos notar que las acciones de la Guerra contra el narco, más que fortalecer la seguridad pública en México, exacerbaron el clima de violencia, impunidad y miedo en muchas partes del país. De igual forma, la misma organización, en 2013, concluyó que esta Guerra había generado resultados desastrosos. No había logrado contener a los grupos criminales ni había incrementado de manera dramática las violaciones graves a los derechos humanos por parte de las fuerzas armadas (Kloppe y Abello, 2019, pp. 80-81).

Contando a las víctimas de las narcoejecuciones, así como la cifra de personas desaparecidas y el número de cadáveres encontrados en las narcofosas, es muy factible decir que han sido más de cien mil los asesinatos cometidos como resultado de la guerra contra las drogas durante la administración de Felipe Calderón (Rosen y Zepeda, 2016, p. 57).

Si bien podemos señalar que la estrategia de combate al narcotráfico fue decepcionante, en este sexenio también se crearon leyes de prevención social del delito y algunos organismos, como el Subsemun y el Fortaseg, que permitieron más adelante establecer algunos cimientos para generar la seguridad ciudadana en la acción municipal.

El gobierno de Enrique Peña Nieto 2012-2018

La administración de Enrique Peña Nieto, quien llegó en 2012 a la presidencia representado por el Partido Revolucionario Institucional, heredó un país difícil en términos de violencia relacionada con el crimen organizado. Si bien en lo discursivo se alejó de la estrategia del “combate” a los grupos del crimen organizado, con lo cual se reconoció

que las acciones emprendidas en la anterior administración no habían contribuido a la disminución de la violencia en el país, se comprometió a realizar un cambio en la estrategia al plantear el diseño de una nueva política de Estado para conseguir “un México en paz” mediante una estrategia nacional para la reducción de la violencia (Centro Prodh, 2018, p. 25).

Algunas de las principales líneas de la estrategia de seguridad, emprendida por la nueva administración, consistían en la creación de una gendarmería, la división del territorio en cinco regiones operativas, inversiones de más de mil millones de pesos en programas para la prevención del delito y la reorganización de la policía federal, por mencionar algunas de las más relevantes (Centro Prodh, 2018, p. 26). De igual forma, identificamos tres iniciativas clave: la recentralización de las decisiones en materia de seguridad en la Secretaría de Gobernación, la desaparición de la Secretaría de Seguridad Pública y la reorganización de las policías estatales y municipales bajo la figura de un mando único (Serrano, 2019, p. 209).

En esta nueva administración se continuó con la militarización y uso de las fuerzas armadas en tareas de seguridad y no sólo se siguió con el modelo, sino que se incrementó la militarización respecto a las tareas de seguridad pública. En el Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2013-2018, en una de las metas nacionales denominada “México en Paz”, se reconoció que la inseguridad y la violencia debían atenderse desde la visión de la prevención del delito y la transformación institucional de las fuerzas de seguridad pública, la cual estaría orientada a la construcción de policías profesionales; de forma contradictoria, se incorporó una referencia a la centralidad que tendrían las Fuerzas Armadas en el “combate” a la delincuencia y a la necesidad de que tuvieran un marco jurídico (Serrano, 2019, p. 27). La intención de ampliar la normatividad se vería reflejada en la propuesta de Ley de Seguridad Interior con la intención de brindar certeza jurídica a la actuación de las fuerzas militares aludiendo a la seguridad nacional y a sus amenazas.

La continuidad e intensificación del despliegue en el terreno de las fuerzas armadas ha generado un aumento continuo en el gasto militar. Esto se observa tanto en el constante crecimiento del presupuesto destinado a las fuerzas armadas como en el incremento del gasto específico en armamento y equipo; de hecho, la cantidad de equipo militar adquirido en México lo coloca como el primer comprador de armas militares en América Latina (Serrano, 2019, p. 35).

Sobre las tres iniciativas anteriormente mencionadas, solamente la recentralización de las decisiones y responsabilidades en la Secretaría de Gobernación se cumplió como estaba previsto, la propuesta de la gendarmería terminó reducida a una división de la policía federal y la iniciativa del mando único naufragó en medio de una verdadera anarquía policial (Serrano, 2019, p. 210). Si bien en lo narrativo se buscaba hacer un cambio en la estrategia de seguridad, esto no sucedió en la práctica y en acontecimientos como la desaparición de los 43 normalistas de Ayotzinapa que evidenciaron las debilidades institucionales del Estado, las complicidades y la impunidad que existe en nuestro país para la impartición de justicia.

La continuidad de este enfoque y el poco fortalecimiento de la dimensión civil de la seguridad han contribuido al incremento del poderío militar en nuestro país, de manera que se ha abandonado la reformulación y el fortalecimiento de los cuerpos policiales civiles y se ha extendido la ayuda del personal castrense en el territorio.

El gobierno de Andrés Manuel López Obrador 2018-2020/2021

La llegada a la presidencia de la República de Andrés Manuel López Obrador, quien fue representado por el partido político Morena, vino acompañada de expectativas de cambio y de la promesa de una gradual desmilitarización de la seguridad pública en nuestro país, esto debido a los compromisos que él mismo asumió durante la campaña. Las expectativas se incrementaron en algunos sectores de la sociedad debido a que, antes de su toma de protesta, se emprendieron algunos espacios de diálogo llamados “Foros: Escucha por la pacificación del país”, creados con la intención de escuchar a las víctimas de la violencia y de recuperar y proponer alternativas para la obtención de justicia y la comprensión de la violencia.

La estrategia que se ha propuesto por parte de esta nueva administración ha sido la de emprender la pacificación del país sobre el argumento de que es necesario atender a las causas de la violencia a través de la instrumentación de varias políticas sociales enfocadas a los jóvenes, bajo la premisa de crear oportunidades para ellas y ellos, y así evitar que se integren a grupos de la delincuencia organizada.

Dentro de los cambios de esta nueva administración se encuentran algunos reacomodos institucionales: se ha optado por la creación de la Secretaría de Seguridad Pública y Protección Ciudadana, a la cual se le han asignado áreas, tareas y funciones que se encontraban a cargo de la Secretaría de Gobernación. Algunas de esas funciones fueron la reubicación de las unidades administrativas que habían integrado la Comisión Nacional de Seguridad, incluidas la Policía Federal (la cual desapareció posteriormente), las instancias de prevención del delito, el servicio de protección federal, el Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública y el Centro de Investigación y Seguridad Nacional, hoy Centro Nacional de Inteligencia (Serrano, 2019, p. 216).

La propuesta de crear la Guardia Nacional ha sido la pieza central del último eje del Plan Nacional de Paz y Seguridad 2018-2024, en el que se subraya que esta nueva corporación tendrá un entrenamiento de cuerpo civil con perspectiva de derechos humanos, lo cual afirmó la misma Secretaría de Gobernación. Empero, las críticas al modelo y los argumentos que evidencian la continuación de la militarización de la seguridad pública siguen presentes (Serrano, 2019, p. 220). La creación de la Guardia Nacional se intenta justificar al presentarla como una fuerza de paz integrada por elementos de la policía federal; se busca reclutar a nuevos integrantes y transferir a personal de las fuerzas armadas con la intención de conjuntar una fuerza policial capaz de contribuir a la pacificación del país. Esto es lo que le ha traído más críticas, pues hay quienes aseguran que este plan sólo es una continuación del modelo de militarización de la seguridad pública en nuestro país.

A casi tres años de la llegada de esta nueva administración, el presidente ha insistido en la política “de abrazos y no balazos”. Las opiniones y críticas sobre los cambios y nuevos enfoques de la seguridad pública en esta administración continúan, aunque lo cierto es que la violencia que azota a todas las regiones y que se les atribuye a los grupos de delincuencia organizada no cesa; de hecho, algunos sectores y grupos afirman que nos encontramos en la segunda crisis de violencia en nuestro país (Vanguardia, 2021). Si bien las manifestaciones de violencia y el aumento de los homicidios y delitos nublan y ponen en entredicho las intenciones de esta estrategia, se ha declinado la idea de combatir y enfrentar de manera frontal a los grupos delincuenciales, por lo que no quedan claras las estrategias que podrán coadyuvar a la pacificación.

2.4 La inseguridad en México en voz de los policías y sus directores municipales

A partir del análisis de las entrevistas a los directores de seguridad pública, ciudadanos y policías municipales, pudimos ubicar los distintos problemas y situaciones por las que pasaron las corporaciones de este estudio, además de reconocer desde dónde se ha iniciado una ruta de cambio. La primera situación que encontramos fue un incremento en los homicidios y la presencia de grupos del crimen organizado en el territorio, los cuales generaron violencia e infundieron miedo a la ciudadanía, además de las bajas en las corporaciones policíacas, todo esto enmarcado en la Guerra contra el narco. En la mayoría de los municipios analizados se reconoce la influencia que tuvo esta política en la dinámica local al retar los esquemas de seguridad o los enfoques que se venían desarrollando.

Los impactos que tuvo la estrategia implementada durante el gobierno de Felipe Calderón se pueden reconocer de manera puntual en los municipios de Chihuahua, Chetumal, Nezahualcóyotl, San Nicolás de los Garza y San Pedro Garza García.

Me regreso otra vez: [en] 2008 pasa eso –cambio de reos– y eso hace que se empiece a descomponer un poco la ciudad en términos de seguridad pública. Esto viene dentro de todo el contexto de la “Guerra contra el narco”, de la guerra entre cárteles. Y luego pasa que empieza a haber una política en materia de seguridad pública desde el gobierno federal, donde le apuesta a la guerra (entrevista al ingeniero Gilberto Loya Chávez, director de Seguridad Pública del municipio de Chihuahua, 21 de enero de 2021).

[...] la situación en aquel tiempo, pues, era un campo de guerra. La realidad es que era un problema en donde los homicidios, los robos de vehículo con violencia, las extorsiones, sobre todo las extorsiones, [se volvieron] muy lacerantes [...] tú has visto las estadísticas, estaban a la orden del día y la verdad es

que estaban en unos niveles muy altos. Pero, te digo, mucho de esto es provocado por [la Guerra contra el narcotráfico]. *Te estoy hablando del municipio, que es lo que a mí me preocupa, pero, al final de cuentas, la política pública estatal y la política pública nacional, terminan incidiendo en la parte del eslabón más pequeño, no voy a decir el más débil, pero sí el más pequeño, que es el municipio y es el gobierno municipal* (entrevista al ingeniero Gilberto Loya Chávez, director de Seguridad Pública del municipio de Chihuahua, 21 de enero de 2021).

De igual manera, en la zona metropolitana de Monterrey se vivieron esas situaciones en las cuales la población tenía miedo a salir a la calle por el incremento de homicidios, secuestros y la presencia de grupos armados pertenecientes a la delincuencia organizada.

A nivel nacional era fuerte el problema de inseguridad que se vivía en ese tiempo. A nosotros también nos impactó porque teníamos que estar a la expectativa de todo lo que estaba pasando alrededor de nuestro municipio. Yo creo que los índices delictivos relacionados con la delincuencia organizada eran muy fuertes para todos. San Pedro Garza García no era la excepción, quizá [fue] un poco menos impactado porque, gracias a Dios, como usted lo mencionó hace un rato, siempre hemos figurado con buenos resultados y cada día avanzamos mejor. Pero no estábamos exentos, sí era muy difícil, teníamos que estar alerta con esas situaciones y, la verdad, pues, como lo mencionó el comandante, [todos estábamos] con el compromiso [...] y con las ganas de seguir aquí, digo, es una profesión para nosotros (entrevista a grupo de policías, San Pedro Garza García, 12 de abril de 2021).

Así, en 2010, en territorios como el de Michoacán, se identificaba y experimentaba ese mismo problema de inseguridad por el cual atravesaba el país, aunque éste ya se había combinado con algunos otros, como los problemas de infiltración y penetración en las corporaciones por parte de los grupos del crimen organizado. Ésta fue nuestra segunda situación por considerar dentro del contexto de inseguridad y la crisis de violencia.

Regresando un poquito atrás, en el año 2010, pues sí, dentro de la comunidad vivíamos una inseguridad, yo creo que, como toda persona o todo ciudadano dentro del territorio mexicano, pues nosotros también lo vivimos, lo sufrimos dentro de nuestra comunidad, con índices bastante altos de homicidios, secuestros, extorsiones y, de igual forma, se venía viviendo esta [situación] de una tala clandestina que era incontrolable dentro de nuestra comunidad. Pues todo esto se venía corrompiendo por parte de las instituciones de seguridad (entrevista a Francisco Huaroco Tomás, director de la Ronda Comunitaria, Cherán, 29 de diciembre de 2020).

Esta situación es compartida y fue señalada también por el municipio de General Escobedo, Nuevo León; se convirtió en un reto que se debía trabajar al interior de la corporación y que requirió un cambio en la estrategia.

Le comento que, entre 2008 y 2010, en el estado de Nuevo León y en el país, se empezó a descomponer con fuerza el asunto de la delincuencia, empezó a sobresalir la delincuencia organizada y también [...] las policías empezaron a resultar infiltradas (entrevista al General Hermelindo Lara, General Escobedo, 22 de diciembre de 2020).

Aunado al problema de la penetración del crimen organizado en las corporaciones, se encuentran también los cambios que por razones políticas se dieron respecto a los responsables de la seguridad, los cuales también generaron efectos en la dinámica de violencia. Dicho fenómeno no puede ser comprendido de manera aislada o sin incluirlo dentro de una crisis de seguridad en el estado de Nuevo León y una política federal de guerra contra el narcotráfico.

Cabe señalar que las decisiones políticas combinadas con un ambiente como el que se vivía en los años 2009, 2010 y 2012, crearon en algunos municipios del país las condiciones ideales para el incremento de la violencia y los delitos. Tal es el caso de Nezhualcóyotl, municipio del que, tanto los policías como su director, hicieron referencia al cambio de la administración municipal y al cambio en la estrategia de seguridad que se venía trabajando.

Aquí el modelo de la actual policía se inicia más o menos en el 2003 y aquí nos regimos como en todos los municipios, por periodos gubernamentales. Entonces, del 2003 al 2006 administra un partido, [del] 2006 al 2009 administra otro, pero, justo del 2009 al 2012 llega nuevamente otra administración, que es la que rompe precisamente con esta tarea de brindar seguridad a la gente. Porque llegan mandos de otros lados, llegan mandos estatales y, por supuesto, todo esto se resquebraja, se viene abajo (entrevista a José Jorge Amador, director general de Seguridad Ciudadana de Nezhualcóyotl, Estado de México, 11 de febrero de 2021).

Este cambio en la administración municipal y la discontinuidad de un trabajo de proximidad social trajeron consigo el cambio de perspectiva sobre la seguridad pues ahora se le veía como un negocio, por lo que se dejó de lado el servicio y se promovieron prácticas en la corporación que no favorecieron la atención de los problemas de inseguridad por los que atravesaba el municipio.

Estructuraron la policía en función de un aparato de recaudación [...] los intereses económicos de la jefatura recomendada por el gobierno del estado entraban en conflicto municipal, aunque ambos gobiernos eran del PRI; sin embargo, no

llegaron a articular una sola dirección, se repartieron el territorio básicamente (entrevista a José Jorge Amador, director general de Seguridad Ciudadana de Nezahualcóyotl, Estado de México, 11 de febrero de 2021).

El tercer elemento que configura las situaciones clave para comprender el contexto de seguridad es el debilitamiento institucional y operativo en que se encontraban las corporaciones policíacas. Al verse rebasadas por el incremento en los indicadores de incidencia delictiva, tales como el homicidio, el robo de vehículos o a casa habitación, y la extorsión, por mencionar algunos delitos, también se expusieron las debilidades con las que contaban las corporaciones policíacas y, desafortunadamente, ocurrieron bajas a su interior.

Del 2010 al 2012 tuvimos muchas bajas por parte del crimen organizado. Ahí lo que no nos ayudaba es que no teníamos suficientes armas para enfrentarlos y la administración empezó, a partir de 2012, a adoptar armas largas y hubo algunos enfrentamientos y detenciones. Mi experiencia es que hubo muchos compañeros caídos y logramos muchas detenciones, fue algo muy crítico para nosotros (entrevista grupal a policías municipales de Chihuahua, marzo de 2020).

De igual manera, la ausencia de capacidades tácticas (estrategias) y técnicas (equipo y tecnología) para afrontar las situaciones de inseguridad también han influido en el desempeño policial, lo cual se tradujo en algunas corporaciones a un sometimiento a los intereses de grupos del crimen organizado. Tal es el caso de Tancítaro, Michoacán, situación que los policías identifican como parte de la crisis que vivía la corporación de 2010 a 2013.

Era un municipio sometido a varios cárteles que estaban trabajando [...] realizaban extorsiones aquí. Todo [estaba] apegado a lo que ellos decían, se doblaba el pueblo pues era una inseguridad total, ahora sí que las mismas corporaciones trabajaban al servicio de la delincuencia organizada, se podría decir (entrevista grupal a policías municipales de Tancítaro, Michoacán, 29 de diciembre 2020).

Conclusión sobre el contexto

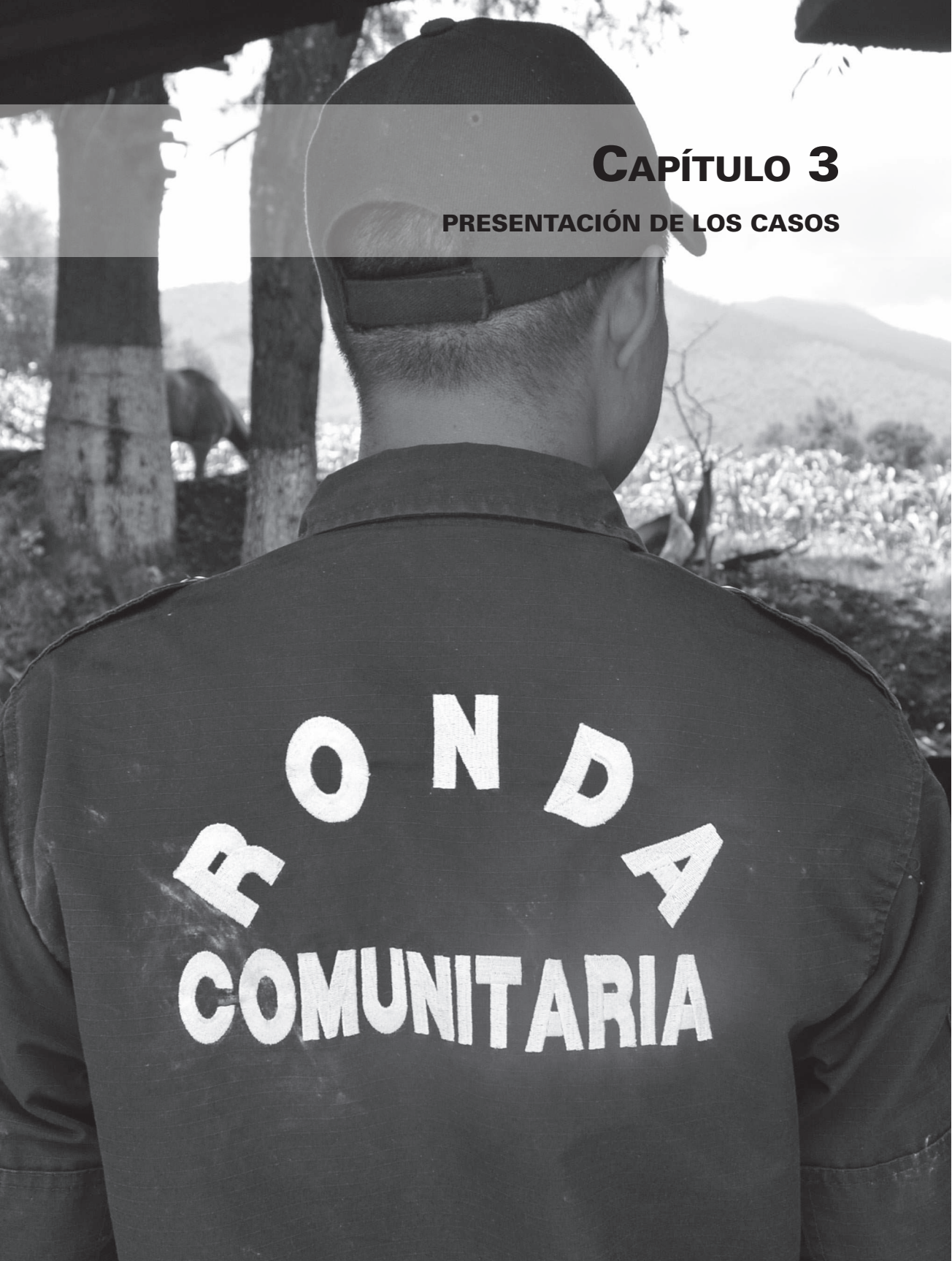
El contexto de violencia en el que se desarrollaron estos cambios y transformaciones sobre los modelos de policía de los casos analizados, se encuentra anclado a tres fenómenos-situaciones que nos ayudan a comprender y ubicar las pautas de cambio y móviles que llevaron a replantearse las formas de realizar la labor policial. Sin duda, el primer fenómeno fue la política de la Guerra contra el narco y los enfrentamientos entre grupos criminales, los cuales trajeron consigo un incremento en los homicidios, las extorsiones y una grave crisis humanitaria de desaparición forzada, además de que se generó un caos social y miedo colectivo. El segundo fenómeno que influyó en esta transformación

tuvo que ver con la compenetración y sometimiento de algunas corporaciones a los intereses de grupos del crimen organizado, lo cual trajo consigo la disminución de confianza de la población respecto a la labor policial y generó un distanciamiento entre el policía y el ciudadano. El último fenómeno fue el debilitamiento institucional de las corporaciones y las implicaciones de las decisiones políticas de los gobiernos de los tres niveles, las cuales crearon un impacto en la dinámica de la violencia local y, en algunos casos, generaron violencia, mientras que, en otros, crearon las condiciones para su reproducción.

Fueron estos elementos los que condujeron a estas corporaciones a transformarse y a buscar nuevas formas de construir seguridad. La historia de dolor que hay detrás de este contexto, la pérdida de amigos, pero también de la libertad, fueron factores importantes para motivar una nueva construcción de seguridad y un imaginario de convivencia común.

CAPÍTULO 3

PRESENTACIÓN DE LOS CASOS



**FONDA
COMUNITARIA**

En este apartado presentamos lo más destacado de cada caso con la intención de poder mostrar diversas experiencias en las cuales de manera explícita o implícita se ha implementado el enfoque de proximidad en las policías municipales. Así, podremos observar primero el caso de San Pedro de los Garza García con el cuidado de su personal, la sectorización municipal, alianzas entre actores y espacios para la construcción de estrategias con la ciudadanía. En segundo lugar, el caso de la Ronda de Cherán (pueblo gobernado por usos y costumbres), en el cual podemos apreciar el modo en el que este cuerpo de seguridad ha logrado establecer una vinculación cercana con la comunidad y evaluación de su quehacer a través de las fogatas, las asambleas y los consejos comunitarios. En tercer lugar, la policía de Chihuahua, en donde la voluntad política ha sido clave y ha permitido desarrollar una estrategia de mejoramiento tecnológico acompañado del crecimiento de sus elementos y del fortalecimiento de la relación con la ciudadanía. El cuarto caso es el de la policía de Nezahualcóyotl donde se ha logrado, con un mando civil, establecer una vinculación cercana con los jóvenes para apoyar las tareas de prevención; así como la construcción de acuerdos de paz para resolver conflictos entre vecinos. El quinto caso es el del Cuerpo de Seguridad Pública de Tancítaro que es reconocido como “la capital mundial del aguacate”, que ha logrado mantener la seguridad del municipio con el apoyo de la ciudadanía a través del Consejo Municipal de Seguridad y en medio de un clima complicado de violencia en la región. El sexto caso es el de General Escobedo donde se ha apostado por generar en los elementos una cultura de implicación con los problemas de las colonias y se incentiva la creatividad de los elementos para atenderlos en conjunto con la ciudadanía. El séptimo se refiere a la policía municipal de Saltillo que logró reducir ampliamente la percepción de inseguridad con ayuda de sus redes vecinales y en la cual han apostado por el fortalecimiento del equipamiento y de la tecnología. Y finalmente, el octavo caso es el de San Nicolás de los Garza, municipio en el que podemos observar una estrategia de formación en temas de seguridad con la ciudadanía y redes vecinales, pero además la labor que se ha desarrollado para reconocer el trabajo de los elementos de la corporación.

3.1 Policía municipal de San Pedro Garza García

1. Contexto

San Pedro Garza García pertenece al estado de Nuevo León y forma parte del área metropolitana de Monterrey. Es el municipio con mayor riqueza, mejor calidad de vida y con mayor poder adquisitivo en México. Sus indicadores económicos demuestran que cuenta con el mayor ingreso *per cápita* de las ciudades más importantes a nivel Latinoamérica. En este municipio hay 132,169 habitantes (INEGI, 2020) y tiene una extensión de 69 kilómetros cuadrados.

Para el secretario de Seguridad P3blica de San Pedro Garza Garc3a, Gerardo Escamilla, la inseguridad inici3 con el ingreso de “Los Zetas” y del “C3rtel del Golfo” en el periodo de 2006 a 2009, y la violencia se agudiz3 de 2010 a 2013.

Es cuando se [dieron] incluso ciertos atentados del 2010 al 2013, ya que [ocuri3] la pugna entre c3rteles. Y fue la polic3a objeto de uno de ellos: en 2013 [mataron] a uno de nuestros elementos y eran los actos del crimen contra las instituciones. [Lo hac3an para] debilitarnos an3mica y moralmente, sobre todo para evitar que hicieran su trabajo. Entonces, creo que fue del 2010 al 2013, [que vivimos] la 3poca m3s compleja. El esfuerzo que hizo todo el estado y el 3rea metropolitana de Nuevo Le3n empez3 a dar resultados a partir del 2013 (entrevista a Gerardo Escamilla, secretario de Seguridad P3blica, San Pedro Garza Garc3a, 25 de febrero de 2021).

La creaci3n de la Polic3a de Fuerza Civil del estado de Nuevo Le3n, el 14 de septiembre de 2011, ayud3 a mejorar la situaci3n de seguridad, aunque, como bien lo dijo el secretario, los resultados se empezaron a notar a partir de 2013.

Pero s3 hubo grandes cambios a nivel de seguridad p3blica en todo el estado, [la cual] mejor3 bastante, digo, en mayor proporci3n. Baj3 mucho la incidencia delictiva a nivel estatal, pero nosotros estuvimos al pendiente y fueron los a3os 2011-2012 en [los] que se form3 la Polic3a de Fuerza Civil [...] continuamos nosotros con la estrategia de seguridad a nivel municipal y estuvimos bien en ese transcurso, a mitad de esos a3os [...] hubo un gran cambio en el 3rea de seguridad p3blica dentro del municipio de San Pedro tambi3n (entrevista a grupo de polic3as, San Pedro Garza Garc3a, 12 de abril de 2021).

La cultura de la participaci3n ciudadana en este municipio los llev3 a crear diferentes instancias de seguridad ciudadana y, en los 3ltimos a3os, se han conformado organismos de rendici3n de cuentas y seguimiento de acuerdos, mismos que han requerido la innovaci3n de sus procesos de organizaci3n y la definici3n de estrategias de seguridad p3blica municipal.

2. Buena pr3ctica

A continuaci3n, se presenta la buena pr3ctica encontrada en las entrevistas de los actores clave de San Pedro.

a. Presentaci3n

El modelo por describir lleva el nombre “Seguridad Ciudadana”, e implica la capacitaci3n de la polic3a para hacerla m3s cercana, m3s confiable y coordinada. La cercan3a

está relacionada con la inclusión de más patrullas y policías para hacer cuadrantes más pequeños y así tener una mayor contigüidad con la ciudadanía. Con esta estrategia se reduce el tiempo de respuesta y se incluye el trabajo de justicia cívica.

La confianza implica dignificar el servicio policial, implementar un sistema de carrera policial, tener cadetes con perfil profesional, incorporar cámaras corporales para dar seguimiento al comportamiento del policía, tener un instituto municipal de formación de la policía y establecer un vínculo con una organización ciudadana para la certificación, como lo es el Instituto para la Seguridad y Democracia (Insyde).

Además, hay un trabajo coordinado con la Guardia Nacional: se instaló una Unidad de Investigación y Análisis, se articularon operativos con otros municipios y se ha construido un trabajo colaborativo con organizaciones civiles para trabajar temas como la violencia hacia la mujer o el abuso de drogas.

La buena práctica detectada en las entrevistas realizadas se debe a la conformación de reuniones por sectores territoriales para rendir cuentas, a la revisión de situaciones de seguridad y al seguimiento de los acuerdos. En total son trece los sectores territoriales donde se reúnen, cada tres meses, los presidentes de colonias y los vecinos que deseen participar. La clave de esta buena práctica está en la creación de una metodología que permite darles seguimiento a los acuerdos y así cumplir con las expectativas de la comunidad. Son reuniones que empezaron a realizarse a partir del mes de septiembre de 2020 y su impacto aún está en desarrollo, pues encontramos que algunos de los vecinos entrevistados no sabían de estas reuniones.

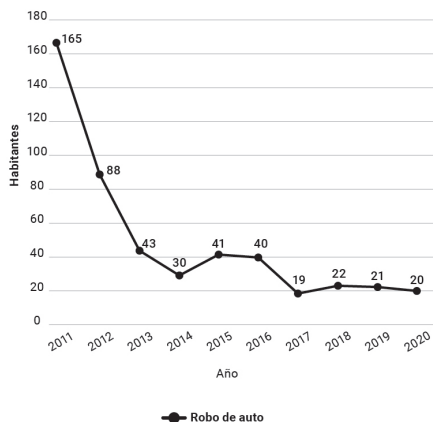
Ahora bien, esta buena práctica se complementa con la implementación de tres consejos ciudadanos: el primero es el consejo de participación ciudadana, donde se reúnen presidentes de las colonias para ver asuntos generales del municipio; el segundo es el consejo de seguridad, donde participan ciudadanos interesados en el tema de seguridad, y el tercero es el consejo de seguridad empresarial, donde participan empresarios de este municipio.

b. Impacto evidente en la comunidad

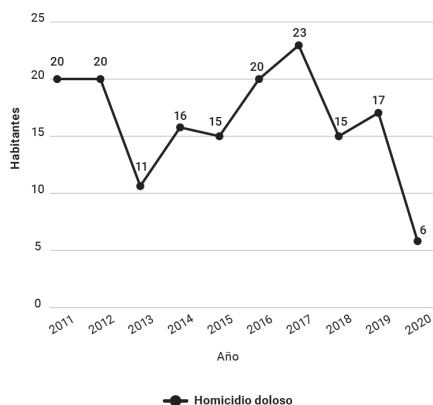
En este municipio, a partir del análisis estadístico realizado, es posible observar tres delitos con reducciones importantes durante el periodo de 2011 a 2020. El primer delito que registró un decrecimiento fue el de robo de auto, del cual, durante el año 2011, se registró la tasa más alta con 165 casos por cada cien mil habitantes. Comenzó a bajar hasta su tasa más baja en 2017, con 19 casos, tendencia que se ha mantenido durante los siguientes años mediante el sustento de una reducción importante y una tendencia a la baja.

Por otra parte, los homicidios dolosos registraban en el 2011 una tasa de 21 eventos por cada cien mil habitantes; posteriormente, durante los siguientes cuatro años, se observó una tendencia a la baja en la reducción de este delito, situación que cambió en 2016 y 2017. Este último fue el año con la tasa más alta de todo el periodo revisado con una cifra de 23 homicidios por cada cien mil habitantes. Después de este incremento, se puede observar que se dio nuevamente un cambio y se revirtió la tendencia mediante una reducción de la cual se registró la tasa más baja en 2020, con 6 casos.

San Pedro Garza García, Nuevo León
incidencia delictiva 2011-2020
tasa c/100,000 hab.



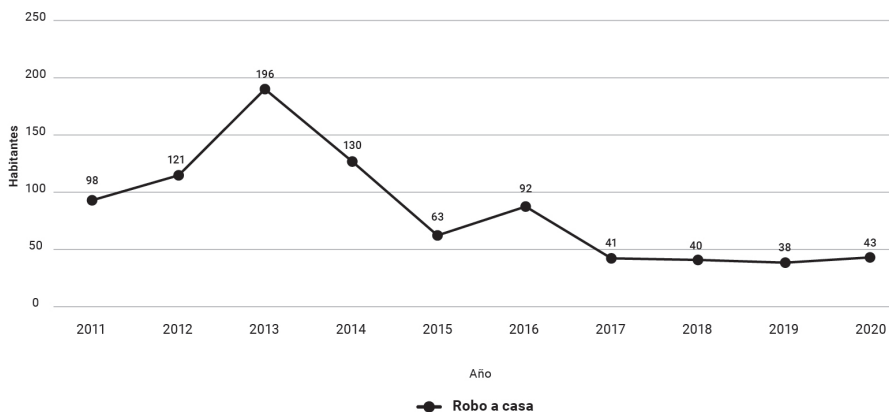
San Pedro Garza García, Nuevo León
incidencia delictiva 2011-2020
tasa c/100,000 hab.



Fuente: Elaboración propia con información del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública.

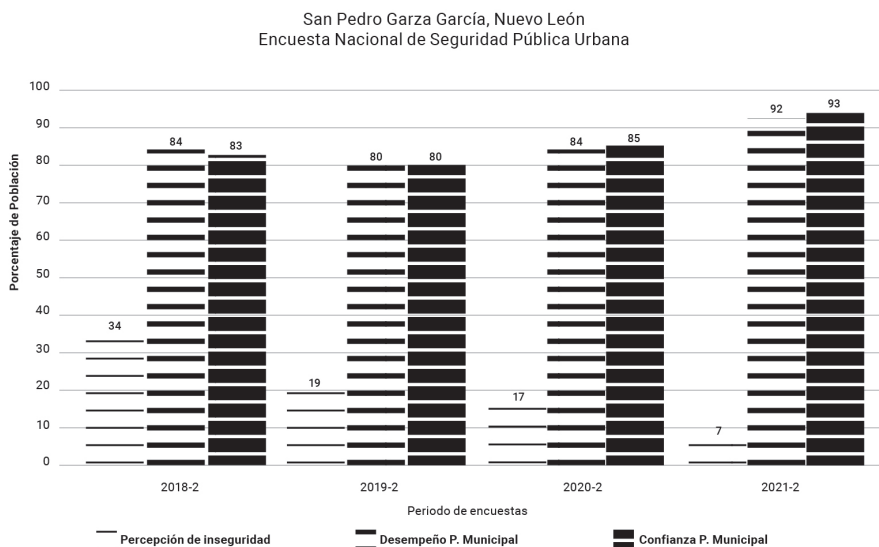
De 2011 a 2013, en relación con el delito de robo a casa, surgió un incremento significativo en su tendencia que alcanzó hasta 196 casos por cada cien mil habitantes; a partir de 2014, se registró una reducción de este delito, del cual fue el año 2019 el de menor incidencia, con 38 eventos. El 2020 mostró, por su cuenta, un ligero incremento.

San Pedro Garza García, Nuevo León
incidencia delictiva 2011-2020
tasa c/100,000 hab.

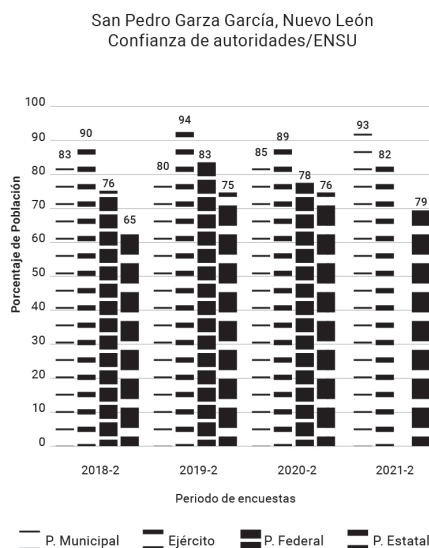
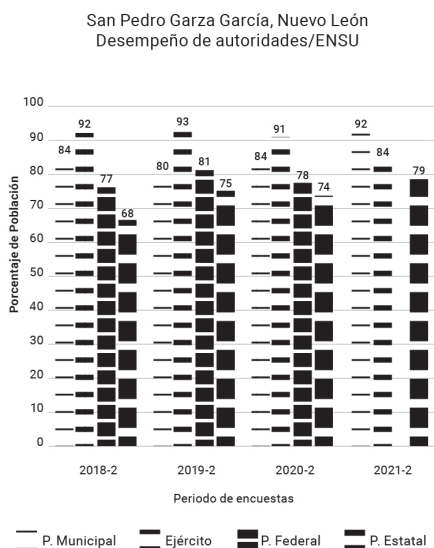


Fuente: Elaboración propia con información del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública.

En términos de percepción de inseguridad en el municipio, la tendencia ha sido a la baja y resalta un ascenso acerca del desempeño y la confianza en la policía municipal.



En cuanto a la comparación con otros cuerpos de seguridad, para 2021 la policía municipal de San Pedro de los Garza García se ha colocado como la más confiable y con mejor desempeño, incluso por encima del Ejército, mismo que ha sido el mejor evaluado históricamente.



Fuente: Elaboración propia con información de la ENSU/INEGI

Durante el periodo de 2006 a 2012, en el municipio se vivió la presencia de hombres armados en el ámbito público que generaban una percepción de inseguridad en los ciudadanos; sin embargo, esta tendencia logró revertirse con el paso de los años.

Yo si tengo recuerdo de un evento. Yo fui a la escuela por mis hijos y, de repente, no tan lejos del carro donde yo iba con los niños, vi a hombres armados que no iban por mí ni nada, pero me dio un temor [...] porque iba con mi niño. Porque [...] era la 1:00 p.m. [...] Eso fue una cosa y la otra [ocurrió cuando estuve] en un semáforo donde pasaron hombres armados a un lado de mí. Obviamente no iban por mí, pero ese temor de salir a la calle y decir “ya no quiero ni salir con mis hijos ni al Oxxo, por temor de no saber reaccionar” (entrevista a grupo de ciudadanos, San Pedro Garza García, 26 de abril de 2021).

Yo quiero hacer dos comentarios: uno sobre la época 2010, [en la] que coincido con los testimonios, [...] vivíamos con miedo, no queríamos salir en las noches, interrumpimos la vida social y, en todo caso, se hacían reuniones con pocas personas en casas; sobre la segunda pregunta, yo fui testigo del levantamiento de una persona a unos metros de mi casa y, además, a dos cuadras de la casa vive quien en ese momento era procurador (sigue viviendo en la misma casa) [...] su escolta, su seguridad, se triplicó y, además, sus guardias estaban con armas largas ahí, frente a su casa (entrevista a grupo de ciudadanos, San Pedro Garza García, 26 de abril de 2021).

Una coincidencia entre los tres grupos entrevistados es que ahora la gente se siente más segura en los espacios públicos a cualquier hora del día, aunque siguen en su memoria las experiencias de inseguridad vividas alrededor del año 2010, sobre todo en los adultos.

Hemos mejorado los últimos años como unos 12 o 15 puntos en la percepción ciudadana de seguridad. Siempre ha sido la mejor [...] hoy en día, la encuesta del INEGI dice que 9.3 de cada 10 ciudadanos confían en su policía (entrevista a Gerardo Escamilla, secretario de Seguridad Pública, San Pedro Garza García, 25 de febrero de 2021).

Yo, por ejemplo, vivo en el centro de San Pedro. Camino con seguridad a cualquier hora, [...] a las nueve, inclusive a las diez de la noche, hay gente caminando en el área como transita por la mañana (entrevista a grupo de ciudadanos, San Pedro Garza García, 26 de abril de 2021).

Los ciudadanos entrevistados señalan que el mejoramiento de la seguridad inició con un cambio del discurso por parte de las autoridades, el cual se centró en la profesionalización de la policía y la inclusión de la iniciativa privada; específicamente, ha sido un cambio de percepción.

Cambió un poco el discurso sobre la seguridad y eso ayudó a mejorar la percepción. En ese momento el gobierno del estado, junto con apoyo de la iniciativa privada, crearon la “guardia civil” o la “guardia estatal” y, pues, sí transmitió un mensaje de una entidad más profesional al cuidado de los ciudadanos [...] coincido con que, en general, seguimos viviendo las consecuencias de ese pico de inseguridad que nos provoca ser muy precavidos en todo (entrevista a grupo de ciudadanos, San Pedro Garza García, 26 de abril de 2021).

El avance en seguridad se debe también al uso de la tecnología por parte de la ciudadanía y la policía, así como en una mayor presencia de los cuerpos policíacos en el espacio público, lo cual ha ayudado a reducir los índices delictivos.

Como menciona el comandante, hay que agregar [a la lista de avances] el apoyo del C4 por medio del monitoreo de lectores de placas al ingreso y a las salidas. Eso nos ayuda mucho para alertar [sobre] vehículos que se reportan a nivel estado y, más que nada, también el monitoreo de negocios constante. Ese es uno de los apoyos que hemos tenido para mantener bajos los índices (entrevista a grupo de policías, San Pedro Garza García, 12 de abril de 2021).

En el mes de febrero de 2021, la policía de San Pedro Garza García fue reconocida como la mejor evaluada en el Sistema de Indicadores del Modelo Nacional de Policía y Justicia Cívica por el Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública (SESNSP) y el Instituto para la Seguridad y Democracia (Insyde).

c. Estrategia implementada

El análisis delictivo

La policía de San Pedro Garza García tiene un sistema de análisis de estadísticas delictivas que le permite construir y evaluar estrategias de seguridad pública de manera semanal, mensual y trimestral. En las reuniones trimestrales se elabora una planeación estratégica, que es evaluada de manera mensual, en la que se hacen adecuaciones y se toman decisiones para mejorarla, y en las reuniones semanales se revisan los datos delictivos y se observa cómo se han movido en los últimos siete días.

Nosotros tenemos una reunión mensual de análisis donde vemos otro tipo de información para la mejor toma de decisiones y [para] ver si la planeación está surtiendo los efectos que acordamos, es decir, [para] supervisar la ejecución de la estrategia. Después tenemos reuniones trimestrales donde vemos el delito cada 90 días, es decir, [para] ver los últimos 90 días, cómo se ha estado comportando el delito y cómo queremos que se comporte los siguientes 90 días. Tenemos reuniones trimestrales y, al final, tenemos una reunión mensual donde ahí

llevamos casos muy claros y transmitimos la información de manera ordenada. Entonces, como ves, [son] una serie de reuniones mensuales, el análisis semanal y el seguimiento diario (entrevista a Gerardo Escamilla, secretario de Seguridad Pública, San Pedro Garza García, 25 de febrero de 2021).

De hecho nosotros, de forma semanal, hacemos esta medición de indicadores delictivos [:] delitos patrimoniales, violencia familiar, cuántos informes policiales homologados son los que se generan, cuántos detenidos tenemos por delito, cuántos detenidos por justicia cívica. Y cada semana, en una reunión semanal de mandos, [...] parten las estrategias que cada uno de los mandos hace con su escuadrón o su personal. Ahí se toman estas decisiones que toda la semana se van a utilizar para ir disminuyendo la incidencia de la semana anterior. Se hace ese comparativo de forma semanal (entrevista a grupo de policías, San Pedro Garza García, 12 de abril de 2021).

La construcción de capacidades para la investigación

De este sistema de análisis delictivo se configura otro mecanismo para la investigación mediante la articulación con la Fiscalía estatal para mejorar el proceso de construcción de pruebas y así ganar un lugar para la investigación de algunos delitos.

Es fundamental, es angular ya que nosotros cumplimos nuestro rol de policía y vemos el delito por etapas y, si yo llego hasta el Ministerio Público y no pienso en hacer buenas entrevistas y ayudar a integrar las carpetas, eso no ayuda. La investigación [representa una] parte importantísima de [recolección de] buena información para prevenir, pero debo de pensar incluso en la sentencia porque todo mi actuar dentro de la policía y en la detención va a construir un buen juicio, tendré que aportar buenos elementos [sin] violentar ningún derecho (entrevista a Gerardo Escamilla, secretario de Seguridad Pública, San Pedro Garza García, 25 de febrero de 2021).

Los oficios de investigación, ya varios son dirigidos directamente [por] la Secretaría de Seguridad Pública, [...] área, específicamente, de investigación donde ya existe este perfil que es nuevo en el estado, que fue [respecto a] la capacitación que tuvieron. Ya ahorita los oficios están dirigiéndose directamente a ellos, cuando antes la mayoría de los casos y los oficios eran dirigidos únicamente a la Fiscalía. Entonces, ya el municipio tiene ese perfil en donde [...] pueden realizar este tipo de investigaciones para algunos delitos (entrevista a grupo de policías, San Pedro Garza García, 12 de abril de 2021).

Los consejos ciudadanos y empresariales

También la policía municipal se vale de los consejos ciudadanos para obtener diagnósticos delictivos más certeros y así definir estrategias de acción que permitan atenderlos de manera más eficaz y con un sistema de verificación de cumplimiento. En este sentido, existe el Consejo de Participación Ciudadana, integrado por representantes de las colonias del municipio; el Consejo de Seguridad Pública, integrado por ciudadanos interesados en el tema de la seguridad, y el Consejo de Seguridad Empresarial, donde participan empresarios que residen en el municipio de San Pedro Garza García.

El consejo ciudadano va muy orientado a la seguridad y habla de datos y de los temas de prevención; lo que vamos a hacer para evitar algunas situaciones de violencia es lo que generalmente vemos y [también algunos] temas de viabilidad. El segundo consejo trae una agenda de trabajo y busca vigilar los protocolos de nuestra corporación y, además, su agenda siempre trae indicadores delictivos, como los delitos que se tuvieron al mes y por qué se tuvieron [para] revisar los tiempos de respuesta y, sobre todo, se involucran en los consejos. El tercero [...] es el de las empresas y nada más se ven temas relacionados con la funcionalidad de sus negocios, es decir, coordinarnos mejor entre ellos y nosotros para que las empresas sigan siendo seguras [...] agregaría, que nosotros tenemos la certificación de INCIDE de que todos nuestros procesos son transparentes (entrevista a Gerardo Escamilla, secretario de Seguridad Pública, San Pedro Garza García, 25 de febrero de 2021).

Estos consejos permiten dar seguimiento a las estrategias de seguridad en diferentes niveles y con una diversidad de temáticas, según sea el actor civil que participe. La participación ciudadana más innovadora es la generada por medio de los consejos sectoriales que se desarrollan de manera trimestral para revisar, junto con los ciudadanos, los problemas de inseguridad en su sector. Ahí participan, no sólo los presidentes de las colonias, sino también los vecinos que quieran sumarse; se rinden cuentas sobre los temas de seguridad y se generan compromisos que se revisan en la sesión siguiente. Estos consejos iniciaron en septiembre de 2020.

[...] tenemos 13 sectores actualmente donde casi incluimos a todas las colonias y donde uno de los parámetros es que se presente la misma problemática, es decir, hay un sector con ciertas condiciones económicas que tiene cierta problemática y ahí agrupamos, pueden ser, cinco colonias, diez... Hay un sector que tiene, por ejemplo, 20 colonias, pero [también] tenemos un sector de colonias privadas porque ahí las [circunstancias son] diferentes: tienen guardia en la entrada y tienen otra condición económica, etcétera. Hay un sector que es más

de vocación comercial y ahí tenemos otro tipo de colonia y, vaya, los agrupamos [por su] problemática (entrevista a Gerardo Escamilla, secretario de Seguridad Pública, San Pedro Garza García, 25 de febrero de 2021).

Las reuniones de sector [son] más una rendición de cuentas. Les platicamos lo que está haciendo la policía actualmente en ese sector, [mismo] que contiene varios cuadrantes, y, si surge algo que no se había tratado, alguna queja específica de algún ciudadano de los que están ahí, ahí la expone (entrevista a grupo de policías, San Pedro Garza García, 12 de abril de 2021).

Un aspecto importante de los trece consejos sectoriales es la presencia del propio secretario de Seguridad Pública, quien les da seguimiento y certeza a los ciudadanos respecto al cumplimiento de los acuerdos. Con ello se anima la responsabilidad ciudadana en las tareas de prevención y se logra la colaboración. Llama la atención que la organización ciudadana por cuadrantes no tuvo el resultado esperado y mejor se optó por los consejos sectoriales.

Yo prefiero [...] ir a involucrarme [los] martes, estar [al] pendiente y ser muy sensible a la problemática de los vecinos. [Al atender] por calles tendríamos demasiados comités y no creo que los pudiéramos atender bien (entrevista a Gerardo Escamilla, secretario de Seguridad Pública, San Pedro Garza García, 25 de febrero de 2021).

Todos los martes se le dedica una hora y media a esa reunión y una metodología de trabajo donde se firma un documento para [el] seguimiento de los acuerdos e indicaciones, porque sé que en tres meses voy a volver a ir con los vecinos y van a [decir]: “oiga, usted nos dijo que nos iba a arreglar tal cosa” [...] eso generó una gran responsabilidad. Por eso le digo, si lo hiciéramos por cuadras, no me alcanzaría el tiempo. Por ejemplo, cuando quisimos hacer esas reuniones por 54 cuadrantes no nos alcanzó el tiempo. La verdad [es que] tendríamos que estar siempre en reuniones y queremos que eso suceda, que el policía pueda atender las reuniones, pero aún falta un poco más de capacidades (entrevista a Gerardo Escamilla, secretario de Seguridad Pública, San Pedro Garza García, 25 de febrero de 2021).

Mejorar los recursos humanos y materiales

Estos espacios se han complementado con la inclusión de más elementos de la policía, la mejora de su perfil y la cercanía con la ciudadanía en el ámbito público. Así, la corporación ha crecido, tanto en elementos como en patrullas, a casi un 100% entre 2018 y 2020.

El proyecto de esta administración es muy ambicioso. Nosotros, en dos años, crecimos un 50% nuestra corporación, es decir, éramos 350 al inicio de la gestión. Hoy somos 595 policías, somos casi 600, y, pues, tenemos más gente y más recursos. También teníamos 100 patrullas y ahora tenemos 210; teníamos 31 cuadrantes o zonas para vigilar y hoy tenemos 54. Es decir, hay cuadrantes de un kilómetro, lo que implica que una patrulla pasa muchísimas más veces por la zona y, obviamente, hay una presencia visual importante. (entrevista a Gerardo Escamilla, secretario de Seguridad Pública, San Pedro Garza García, 25 de febrero de 2021).

Una de las prioridades que se tienen es la atención de la violencia intrafamiliar, para lo cual se han buscado perfiles adecuados para entrar en estos procesos de mediación y resolución de conflictos.

Atender la violencia familiar es el proyecto más significativo de la unidad especial de protección. Sobre la capa de policías que patrullan la ciudad andan otros policías especializados con una capacitación distinta y el perfil [que tienen es el de] policías con carreras de psicólogos, criminólogos, abogados y enfermeros, incluso trabajadores sociales. Estos policías con esa capacitación o perfil profesional se dedican exclusivamente a atender violencia familiar (entrevista a Gerardo Escamilla, secretario de Seguridad Pública, San Pedro Garza García, 25 de febrero de 2021).

Apoyar en la gestión de necesidades y problemáticas

Además, la creación de la estrategia de “Policía cercano” ayudó a tener canales de quejas o de comunicación de los ciudadanos con sus autoridades municipales, es decir, sirvió de apoyo a la solicitud de algún tipo de servicio del ayuntamiento con un formato que le daba seguimiento a su queja en las plataformas digitales del municipio; la clave de su éxito fue la atención oportuna de los acontecimientos denunciados.

[...] “Policía cercano” es un programa que se estableció precisamente para que el policía del cuadrante, el oficial que está vigilando ese sector, tenga un poco más de cercanía, no solamente en el ámbito de la seguridad, sino en general. Que la gente me pueda decir si hay un bache, si el alumbrado ya no está funcionando [...] incluso cuestiones ambientales, que la basura ya no se está recogiendo de la misma forma, que no ha pasado... Todo ese tipo de cosas las pueden reportar en ese formato con el oficial y ahí, como decía el comandante, se le da un folio al ciudadano para que incluso le pueda dar seguimiento en cualquiera de las plataformas que tenemos (entrevista a grupo de policías, San Pedro Garza García, 12 de abril de 2021).

3. La producción de seguridad ciudadana

Hay tres elementos del tejido social que consideramos importantes de tomar en cuenta en la construcción de seguridad: los vínculos, la identidad y los acuerdos. En este sentido, presentamos a continuación algunos resultados de la consulta telefónica realizada por Massive Caller a 600 ciudadanos de San Pedro y su comparación con las narrativas de las entrevistas hechas a ciudadanos y policías.

a. Identidad

Según los datos de la consulta telefónica, las personas encuestadas tienen un fuerte sentido de pertenencia al territorio de San Pedro Garza García: el 64% se sienten muy orgullosos; el 31.6% algo orgullosos, y el 4.4% nada orgullosos (Massive Caller, 2020). Esta pertenencia ayuda a mantener el vínculo que tiene la policía con el territorio y además sirve para que la población tenga un sentido de cuidado de los espacios públicos, aunque también les crea desconfianza en la “gente de afuera”.

Para las personas que se sienten parte de un territorio hay un sentido de pertenencia fuerte hacia ese lugar. Pero también de la policía hacia la corporación, en el papel que juega la identidad como policías [...] si la gente no quiere a la policía, no habrá confianza, no habrá percepción de seguridad. Si yo no confío y creo que esa persona que está investigando me va a robar, pues no se puede trabajar juntos. Entonces, por eso es importante que se conozcan las personas (entrevista a Gerardo Escamilla, secretario de Seguridad Pública, San Pedro Garza García, 25 de febrero de 2021).

Hace un momento platicaba el comandante [sobre] la forma de nosotros para trabajar aquí en el municipio. Tanto para el ciudadano como para el policía, vivir en San Pedro es un orgullo y se genera una identidad muy especial. Si usted le pregunta a cualquier policía del área metropolitana [...] si quiere entrar a San Pedro, yo creo que te van a decir que sí (entrevista a grupo de policías, San Pedro Garza García, 12 de abril de 2021).

b. Vínculos

Por otra parte, la consulta mostró que los ciudadanos encuestados tienen un alto grado de confianza en sus vecinos: el 60.9% tiene mucha confianza en ellos; el 34.9% tiene más o menos confianza, y sólo el 4.2% nada de confianza. Estos niveles de confianza favorecen la percepción de seguridad y pueden ser aprovechados para generar y mantener propuestas, como los consejos ciudadanos, los consejos empresariales o las reuniones sectoriales.

Creo que es muy difícil el acceso a San Pedro [desde] otras colonias, tienen que traer alguna identificación y se nota siempre que son de afuera, aunque

haya distintos sectores en San Pedro. De hecho [...] vivo en el Barrio y mis vecinos son personas muy trabajadoras, muy sencillas y [...] muy honestas, no en todos lados es así (entrevista a grupo de ciudadanos, San Pedro Garza García, 26 de abril de 2021).

[...] el policía que tenemos por acá y que pasa por la colonia sí se baja, sí nos pregunta, él mismo se presenta [...] aquí hay dos mujeres policía [que] nos han apoyado, por ejemplo, cuando se estaba infartando un vecino. Fue y lo ayudó [...] Yo creo que esa percepción y cercanía sí hay en mi colonia, pero porque son gente de aquí (de San Pedro) esos policías que nos tocaron a nosotros (entrevista a grupo de ciudadanos, San Pedro Garza García, 26 de abril de 2021).

c. Acuerdos

Los ciudadanos sienten que tienen un nivel de participación y organización importante: el 33.8% considera que son muy organizados; el 47% cree que están más o menos organizados, y el 19.2% cree que no están organizados. Estos niveles de participación se reflejan en los distintos consejos ciudadanos que existen en el ayuntamiento. Tan sólo dentro de la policía hay 3 consejos municipales que tratan el tema de la seguridad y 13 consejos que lo hacen de manera territorial.

Yo creo que [son importantísimos] este tipo de acuerdos, de comunicación entre municipio o policía y ciudadanos, porque [así no se están] adivinando unos a los otros qué están haciendo y [...] qué [necesitan] (entrevista a grupo de policías, San Pedro Garza García, 12 de abril de 2021).

Para el secretario de Seguridad Pública es importante impulsar los procesos de institucionalización, que implican formar y capacitar.

Es muy importante, desde mi punto de vista, construir instituciones, lo cual implica apostar por el capital humano y [eso] genera una responsabilidad de darles mejores herramientas y capacidades a nuestros policías (entrevista a Gerardo Escamilla, secretario de Seguridad Pública, San Pedro Garza García, 25 de febrero de 2021).

4. Factores organizacionales

a. Voluntad política

Desde la administración municipal también se sigue impulsando el desarrollo de la policía municipal y se han apostado recursos económicos para ello. Además, los ciudadanos

consideran que hay voluntad desde los mandos de policía por mejorar sus prácticas, como bien lo señalan en la entrevista.

Pues, quizá sea más mi percepción, pero siento que, si tuviéramos alguna situación con algún policía, es más fácil buscar dónde poner la queja, como que está más a la mano, no te sientes intimidado [de] ir ahí [...] entonces también los policías saben [...] que sí sentimos esta facilidad de acercar ese caminito. Yo, por ejemplo, no lo haría en Monterrey, yo no voy y pongo queja porque sí hay un laberinto; pero aquí sí buscaría el mismo espacio donde quejarme, hasta el mismo policía le diría donde hay [dificultades]. Yo creo que eso es un factor [importante:] hay mucha facilidad [para] llegar [y] poner una queja [sobre] cualquier situación, cualquier abuso o cualquier queja [respecto a] los policías (entrevista a grupo de ciudadanos, San Pedro Garza García, 26 de abril de 2021).

b. Liderazgos comunitarios

Los presidentes de las colonias y los líderes vecinales son importantes para la estrategia de seguridad de la policía de San Pedro Garza García y al menos hasta el momento han seguido esa línea de trabajo con la creación de consejos sectoriales. Habrá que evaluar en el futuro cuánto pudieron servir para la evaluación de la policía y para la retroalimentación de las estrategias de seguridad.

Para reforzar el tema [del] que están hablando los comandantes, [cabe mencionar que] tenemos una mayor comunicación con los líderes de colonia, que son los que se encargan de ver por los vecinos, [identifican] qué es lo que requiere el sector, [averiguan] qué es lo que necesitan en materia de seguridad o [...] de alguna otra infraestructura del municipio [...] nosotros estamos en constante comunicación con ellos para darles la mejor ayuda, ya sea en el área de seguridad o en lo que se requiera (entrevista a grupo de policías, San Pedro Garza García, 12 de abril de 2021).

c. Formación impartida

Hay una apuesta por la formación del capital humano y por la perfección de sus habilidades. Para esto se ha iniciado un proceso de profesionalización para tener mejores hombres y mujeres al servicio de la ciudadanía. Existe en el mando policial y en la administración municipal un enfoque en el cual se considera que no solamente se tienen que formar buenos policías, sino mejores seres humanos que puedan ser sensibles a las diferentes problemáticas de las comunidades. Esto también implica una formación dirigida hacia la población, misma que le permita también crecer y vincularse mejor con sus instituciones.

[Ayuda] mucho mediar en los conflictos de los vecinos en donde la policía [asume] su rol como autoridad. En resumen, la estrategia ha sido tener más policías, mejorar la presencia, pero, sobre todo, confiar [en] que el mejor recurso que tenemos es el capital humano. Hemos mejorado el perfil de ingreso de esta generación de policías. Son formados en el instituto y, de 54 cadetes, todos son profesionistas, pero [...] no sólo por tener estudios de licenciatura: el 55% son criminólogos, es decir, son expertos en seguridad; un 40% son abogados y un 5% [está relacionado] con materias afines. En particular, [hay] psicólogos para atender violencia familiar, pero [no] el psicólogo de oficina, sino [el que está] haciendo el trabajo de policía, que lleva su uniforme y que trae todas las condiciones y capacidades técnicas como psicólogo. [Es aquel que,] desde la entrevista en campo con una persona que pide apoyo, ya orienta su trabajo a atender una víctima, entonces apostamos por el capital humano y por perfeccionar sus habilidades. Y creo que esa es la mejor estrategia: el tener mejores hombres y mujeres al servicio (entrevista a Gerardo Escamilla, secretario de Seguridad Pública, San Pedro Garza García, 25 de febrero de 2021).

Si bien es sabido [que], a partir del año 2012 para acá, la federación nos otorgó un programa (el programa rector de profesionalización, el cual venía de una manera muy completa), se puso mucho énfasis a la carrera policial. En ese programa rector hay aproximadamente entre 29 y 30 materias, las cuales tienen que ser impartidas en un tiempo de 6 meses para los elementos de nuevo ingreso... También está el monitoreo de las 7 habilidades en tiempo determinado. Cada 3 años hay unas evaluaciones para el oficial de la policía y tiene que estar actualizado en las 7 habilidades de la formación policial (entrevista a grupo de policías, San Pedro Garza García, 12 de abril de 2021).

d. Sostenibilidad

La instalación de los consejos ciudadanos y la certificación de una organización social, como es el Insyde, ayuda a apostar por la continuidad del Modelo de Seguridad Ciudadana. Esto se une al nivel de participación ciudadana de San Pedro Garza García, mismo que se ha forjado a través de los años, en el cual se invierte el tiempo de las personas y los recursos de las autoridades para mejorar la seguridad del municipio.

La apuesta por los procesos de colaboración con la ciudadanía permite que los avances logrados se puedan sostener con el tiempo. El reto que aún se tiene es mejorar la difusión, a nivel territorial, de las estrategias que se están implementado.

Los únicos que están en contacto con los sectores son los de participación ciudadana, pero, fuera de ellos, todavía no hemos sabido de los sectores de seguridad (entrevista a grupo de ciudadanos, San Pedro Garza García, 26 de abril de 2021).

5. Valoración ética

a. Experiencias que sustentan la buena práctica

La construcción de la policía de San Pedro Garza García tiene de fondo un sentimiento de orgullo hacia el territorio del municipio, el cual genera la voluntad de ser la mejor policía del país, lo que los ha llevado a implementar sistemas para mejorar la práctica.

El seguimiento que se les da a las denuncias de las personas forja la disposición para colaborar con este cuerpo de seguridad, así como el verlos implicados y preocupados por las necesidades de las colonias o por la mediación entre vecinos.

b. Integralidad de la propuesta

En los consejos ciudadanos, contruidos por la autoridad municipal, se observa una propuesta que integra a los presidentes de colonias, al empresariado, a las organizaciones sociales y a otras dependencias municipales. Por lo tanto, se nota que, al menos en la propuesta, se mira de manera total la situación de seguridad y se promueve la vinculación entre diferentes sectores de la sociedad.

c. Niveles de participación en decisiones

En los consejos de participación ciudadana, tanto a nivel municipal como a nivel sectorial, se nota la apertura a la rendición de cuentas, al análisis de los índices delictivos y a la revisión de estrategias y protocolos. Se puede apreciar en las entrevistas un trabajo colaborativo que permite atender los temas de prevención y seguridad.

Los consejos ciudadanos han definido indicadores para la evaluación de las políticas de seguridad, así como para la atención de las faltas cívicas. El ciudadano es protagonista en el mejoramiento constante de las autoridades de seguridad pública en el municipio.

d. Retos para una seguridad ciudadana

Aunque éste es uno de los municipios con la mejor percepción de seguridad y con una alta valoración de su cuerpo policial municipal, todavía queda mucho trabajo por hacer respecto a la organización de la ciudadanía a partir de sectores. Primero, como hemos visto, hacen falta espacios de difusión en los cuales se le dé a conocer a la ciudadanía la forma en la que pueden participar; en segundo lugar, se necesita aprovechar el nivel de confianza entre vecinos y su sentido de pertenencia al territorio para que puedan fortalecer su organización, para que ayuden no solamente a atender los temas de seguridad, sino también otras problemáticas relacionadas con su territorio.

3.2 Ronda Comunitaria de Cherán

1. Contexto

El municipio de Cherán se encuentra localizado en el centro del estado de Michoacán, en la región denominada Meseta Purépecha, y se considera como una de las principales zonas habitadas por el pueblo indígena purépecha; tiene una extensión territorial de 221.88 kilómetros cuadrados. Su territorio es sumamente montañoso y accidentado por encontrarse enclavado en la meseta tarasca.

El municipio tiene 20,586 habitantes y su cabecera municipal lleva el mismo nombre (INEGI, 2020). El arraigo de la identidad purépecha ha generado en sus pobladores un sentido de organización y unidad, el cual han manifestado en diferentes momentos de su historia, sobre todo cuando sus recursos o posibilidades de convivencia se han visto amenazados por agentes externos.

El poblado de Cherán está dividido en cuatro barrios y cada uno de ellos tiene vida propia. Los barrios son identificados porque cada uno cuenta con la capilla de su respectivo patrón y al cual le celebran su fiesta en una fecha determinada. La organización barrial tiene orígenes ancestrales y está muy arraigada en la cultura cotidiana de los pobladores.

Las personas entrevistadas para la recuperación de testimonios acerca de esta buena práctica fueron ciudadanos del municipio de Cherán, integrantes de la Ronda Comunitaria y el director de ésta, Francisco Huaroco Tomás.

2. Buena práctica

a. Presentación

La seguridad alcanzada en Cherán tiene relación con la recuperación de la vida pública por parte de los comuneros a partir del movimiento por la defensa del territorio iniciado el 11 de abril de 2011.

Cherán, en ese año, estaba viviendo una tala ilegal de sus bosques por parte de una alianza entre autoridades locales, talamontes, aserraderos de la región y el crimen organizado. De 2007 a 2011 fueron saqueadas diez mil hectáreas de un total de veintidós mil, que son con las que cuenta el municipio. La “gente mala”, como le llamaban los comuneros, eran hombres armados que brindaban “protección” a los talamontes para bajar la madera de los cerros. Así podían cortar los árboles y transportarlos a los aserraderos sin ningún problema.

La policía estaba prácticamente controlada por los malandros. No se tenía la confianza, como ahora se tiene. Los talamontes controlaban prácticamente tanto el bosque y parte de aquí de la comunidad, y estaban involucrados en las extorsiones de los negocios, les pedían, pues, su cuota (entrevista a grupo de policías, Cherán, 30 de diciembre de 2021).

Además, esta “gente mala” había secuestrado a cinco pobladores que nunca regresaron y a otros dos a quienes liberaron luego del pago de una cuantiosa suma de dinero. Para atemorizar al pueblo, se paseaban por la comunidad con camionetas ostentosas y mostrando sus armas. La policía municipal actuaba en complicidad con los talamontes.

La organización del pueblo de Cherán consiguió, en un primer momento, la recuperación de las calles por medio de altares, fogatas y cocinas, y fue avanzando hasta la recuperación de sus modos tradicionales de gobierno centrados en la asamblea comunitaria. Una parte importante del proceso fue retomar la práctica de la ronda comunitaria.

A partir del movimiento de 2011 se lograron conformar redes territoriales de comuneros llamadas “fogatas”, que son la célula más pequeña de la organización. De ahí se recuperó la asamblea barrial como instancia de deliberación para asuntos de interés público y se conformó un gobierno comunitario a través de nueve concejos: el mayor; el de administración local; el de bienes comunales; el de asuntos civiles; el de procuración, mediación y justicia; el de barrios; el de programas sociales, económicos y culturales; el de la mujer, y el de jóvenes.

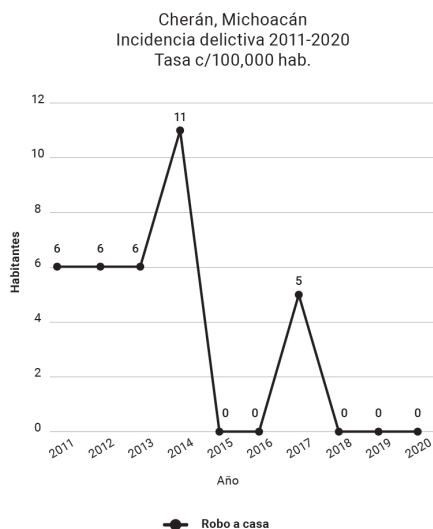
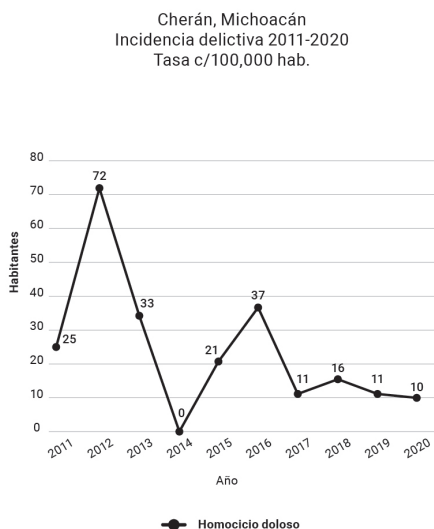
Ahora, a diez años de lograr la recuperación de formas propias de gobernar el territorio y construir la seguridad, se retoma la buena práctica para sostener niveles bajos de delitos.

b. Impacto evidente en la comunidad

Como impacto evidente, podemos identificar, mediante la consulta de los datos disponibles, una tendencia a la baja de manera sostenida del homicidio doloso, el cual registró su mayor tasa en el 2012 con 72 sucesos por cada cien mil habitantes, cifra que disminuyó a cero en el 2014. En los siguientes dos años se presentó un incremento: el 2016 fue el segundo año en registrar una tasa elevada con 37 casos, misma que no se mantuvo y ha tenido un descenso progresivo. En el delito de robo a casa también se aprecia una disminución sostenida desde el año 2015 dado que se ha registrado una tasa de 0 casos en cinco de los últimos seis años.

Las situaciones límite que configuraban el contexto de inseguridad en el municipio de Cherán, Michoacán, en el 2010, eran la extorsión, el secuestro, un incremento de homicidios y un aumento en la tala clandestina del bosque. Estas situaciones sembraron la desconfianza en la comunidad con respecto a las instituciones de seguridad. Todos estos elementos se recuperaron a partir del análisis de las entrevistas al jefe de la Ronda Comunitaria y a sus integrantes.

Regresando un poquito atrás, [al] año 2010, pues sí, dentro de la comunidad vivíamos una inseguridad, yo creo que, como toda persona o todo ciudadano dentro del territorio mexicano, pues nosotros también lo vivimos y lo sufrimos dentro de nuestra comunidad. Con índices bastante altos de homicidios, secuestros, extorsiones y, de igual forma, se venía viviendo esta parte de una tala clandestina que



Fuente: Elaboración propia con información del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública.

era incontrolable dentro de nuestra comunidad, pues todo esto se venía corrompiendo por parte de las instituciones de seguridad (entrevista a jefe de la Ronda Comunitaria de seguridad de Cherán, 29 de diciembre de 2020).

A falta de datos sobre la percepción de seguridad en Cherán, consideraremos los de la consulta telefónica realizada a 600 personas del municipio, en la cual el 55.6% se siente muy seguro; el 28.8% más o menos seguro, y el 15.6% nada seguro. Además, la policía es una de las mejores evaluadas por esta consulta: el 36.6% considera a la policía como muy confiable; el 31.7% como más o menos confiable, y el 31.7% nada confiable (Massive Caller, 2020).

En el año 2021, los indicadores más señalados por las tres entrevistas fueron el hecho de que hubo cero secuestros y extorsiones en el municipio, así como la participación de la ciudadanía en las tareas de seguridad por medio de sus fogatas o asambleas.

Los indicadores más relevantes [son] que no hay secuestros, no hay robos en las calles, no hay cobro de piso, puedes andar tranquilo en toda la comunidad y a altas horas de la noche sin ningún problema (entrevista a grupo de ciudadanos, Cherán, 5 de abril de 2021).

Hoy tenemos la seguridad de caminar por las noches libremente, de que la Ronda Comunitaria te puede ayudar en alguna emergencia. [Estamos libres] de cuotas por parte del crimen organizado en los negocios [...] un buen porcentaje de nuestra comunidad se involucra en los temas de seguridad, no sólo la Ronda Comunitaria (entrevista a grupo de ciudadanos, Cherán, 5 de abril de 2021).

c. Estrategia implementada

A partir de las entrevistas realizadas podemos se1alar que la estrategia implementada en Cher1n que ha logrado sostener bajos niveles de delitos es la siguiente:

La conformaci3n de nueva policia

El movimiento por la defensa del territorio llev3 a la conformaci3n de una nueva policia llamada *Ronda Comunitaria*, misma que est1 integrada por personas que tienen el aval de su “fogata” (espacio de organizaci3n vecinal por calle) y cumplen con el perfil requerido.

Algo que a lo mejor no vemos o que no puede ser tan notorio, pero que para nosotros s1 es de bastante valor, es que toda la seguridad es de nuestra comunidad. No tenemos gente externa que est1 brindando seguridad a nuestra comunidad. Yo creo que esa es la parte que nos ha ayudado bastante y no cualquier servidor p1blico o cualquier policia o cualquier compa1ero de la ronda se va a atrever a hacer algo o [a] cometer alg1n delito o [a] estar vinculado con alguna organizaci3n criminal, porque todos somos de la comunidad y nos conocemos (entrevista a Francisco Huaroco Tom1s, director de la Ronda Comunitaria, Cher1n, 29 de diciembre de 2020).

Actualmente 69 integrantes conforman la Ronda Comunitaria, as1 como 11 guardabosques. En ella hay 7 mujeres, de las cuales algunas han sido jefas de grupo de miembros de la ronda.

A las policas municipales ingresa gente que no es de la comunidad y a la Ronda Comunitaria entran comuneros y comuneras originarias de nuestra comunidad. La corrupci3n es baja en la Ronda Comunitaria. Frecuentemente se capacitan para darle un mejor servicio y buen trato a nuestra gente. En las asambleas de los barrios se concientiza mucho [a] todos para que haya una buena confianza entre [la] Ronda Comunitaria y [la] comunidad, sin temor (entrevista a grupo de ciudadanos, Cher1n, 5 de abril de 2021).

Una policia construida bajo la vocaci3n del servicio

Los servidores p1blicos de Cher1n son elegidos en asambleas barriales donde el principal criterio para la elecci3n es el carisma que tenga la persona durante su servicio; es decir, que adem1s de contar con un trabajo, las personas consideren importante mantener una relaci3n cordial con la ciudadan1a para realizar sus funciones en pro del bienestar com1n y de las familias.

Pues la primera relevancia que se puede atender dentro de la seguridad es el entusiasmo de poder servir dentro de una sociedad, de no mirar la seguridad como un trabajo, es mirarlo como un servicio [...] que estamos brindando. Un servicio a nuestra comunidad no tanto por el lado monetario, sino [porque] dentro de [ella] están nuestros padres, nuestros hermanos, nuestros abuelos, nuestros hijos. Si lo llevamos más a la relevancia, es que le estamos brindando protección a nuestra propia gente (entrevista a Francisco Huaroco Tomás, director de la Ronda Comunitaria, Cherán, 29 de diciembre de 2020).

La participación de la Ronda Comunitaria en otras tareas, además de las cuestiones relacionadas con la seguridad, ayuda a que la población se sienta segura y con una mayor apertura, ya sea para solicitar algún apoyo o para sumarse a las mismas actividades que se promueven. Tanto para el ciudadano como para el integrante de la Ronda Comunitaria, esta vinculación en favor del cuidado de su territorio tiene una visión a futuro enlazada a las tradiciones de su pueblo.

Y la misma cercanía de la que hablamos se visibiliza con una actitud cordial por parte de los integrantes [que busca] asistir a quienes más lo necesitan sin anteponer un interés personal más que el deseo de tener una comunidad distinta y más segura [...] a diferencia de las policías represoras de otros lados, aquí incluso se enfilan, fuera de ese rol prefijado, en faenas a donde es necesario, en el temporal de incendios... Sin escatimar costos de ningún tipo, acuden a sofocar los incendios a los lugares más recónditos de la geografía local. Anteriormente, la policía estaba para cuidar de las autoridades y sus familias, ahora es notable el cambio, el cuidado de la población está por delante de cualquier otra razón (entrevista a grupo de ciudadanos, Cherán, 5 de abril de 2021).

Corresponder a la confianza de la comunidad

Un elemento importante es que la Ronda Comunitaria se siente elegida por la comunidad, algo que se traduce en una actitud de confianza hacia ellos. Este encargo social no se trata meramente de la contratación de personal, sino que de fondo tiene una carga simbólica acompañada de ritos civiles (como el ser nombrado por su “fogata”) que ayudan a sostener la voluntad de quienes se unen a la ronda y la confianza de quienes los eligen.

Como comuneros, nosotros decidimos resguardar nuestra comunidad y es ahí que se empieza a tener esa confianza, que nuestra comunidad nos da la confianza, nos entrega en las manos nuestra comunidad [para] mantenerlos con esa tranquilidad. Y nosotros es lo que hacemos solamente, corresponder esa confianza que nos da la comunidad y, de igual forma, nosotros como seguridad, [luchamos

por] regresarle la confianza a nuestra comunidad de que estamos trabajando, de que estamos cuidando a nuestra comunidad, a nuestros hijos, abuelos, padres; [...] esta parte es la que nos da esa proximidad ante nuestra comunidad (entrevista a Francisco Huaroco Tomás, director de Ronda Comunitaria, Cherán, 29 de diciembre de 2020).

Tener instancias donde se rinden cuentas de la actuación policiaca

Las asambleas barriales son el espacio donde se discuten los problemas de la comunidad cada ocho o quince días. Ahí se cita a funcionarios para que expliquen las decisiones tomadas. También son espacios de consulta para asuntos de suma importancia en la comunidad y uno de los temas que ahí se trata es la actuación de la Ronda Comunitaria.

La misma gente evalúa el trabajo de la Ronda Comunitaria. Cuando haces un trabajo bien, te felicitan... La gente también está viendo qué cosas pasan, se informan y es cuando [se convoca la] asamblea de barrio, [cuando] te evalúan. Aquí la gente, pues, te está observando porque [...] uno puede aventar muchas flores, pero la realidad es que ellos son los que juzgan a la persona. La misma gente nos va calificando o va viendo, no importa si andas con el uniforme o de civil, en ambas circunstancias uno es mirado y evaluado: "Mira, ese es de la ronda". Nos van calificando, así que [estemos] en servicio o no [estemos] en servicio, tenemos que andar bien portados, tenemos que irnos al margen para que la misma gente nos tenga respeto y ahora sí que, pues, nos vayan ubicando y nos vayan teniendo más confianza (entrevista a grupo de policías, Cherán, 30 de diciembre de 2020).

Así mismo, tanto en las fogatas de calle como en las asambleas de barrio, los propios ciudadanos realizan observaciones sobre la actuación de algún elemento en particular y emiten recomendaciones para mejorar o, en dado caso, para que esa persona salga de la Ronda Comunitaria.

Se le da el reporte al jefe en turno y el jefe de turno [se lo da] al jefe de grupo y así se va yendo. "Este elemento tiene un reporte así y así [...]". "Vamos a darle esta sanción; a la próxima, si vuelve [a hacerlo], se va, [definitivamente]". O dice: "¿Sabes qué? La gente está diciendo esto y esto. Te me vas a descansar tanto tiempo" [...] la misma gente lo va señalando. Igualmente, la gente nos señala: "Esta persona sí está bien o no está bien". Los espacios donde se evalúa a la ronda es en los barrios, como le comento; aquí, en cada barrio, se hace una reunión, a veces una vez a la semana o a veces cada quince días, depende cómo se organice el barrio, y ahí es donde llevan las quejas o lo que se vaya

a tratar la reunión y ahí se junta toda la gente del barrio [primero, segundo...], por eso está el jefe de barrios (entrevista a grupo de policías, Cherán, 30 de diciembre de 2020).

Una actuación coordinada entre policías y la comunidad

Otra estrategia es la coordinación interna para analizar la información y definir estrategias de intervención, así como también la organización que se tiene con la comunidad para atender las situaciones de riesgo.

Yo me imagino que es la fuerza que tenemos como grupo [...] pues nadie actúa de forma diferente, sino que todos actuamos coordinados, y como que eso nos hace estar más fuertes para actuar y, pues, hasta ahorita nos ha funcionado. Tanto la comunidad aporta como nosotros actuamos, es el apoyo que tenemos (entrevista a grupo de policías, Cherán, 30 de diciembre de 2020).

La estrategia principal son las barricadas a las entradas de la comunidad y la otra [es] estar al pendiente, vecino con vecino, pendiente de gente extraña a la comunidad. Para ello es fundamental la comunicación y seguir asistiendo a las fogatas y asambleas (entrevista a grupo de ciudadanos, Cherán, 5 de abril de 2021).

Una formación en reacción y proximidad

La Ronda Comunitaria se formó para la reacción inmediata a través de cursos impartidos, tanto por los integrantes de la misma corporación, quienes ya tenían una formación de este tipo en alguna academia, como por externos. Además, a sus miembros también se les ha capacitado en la disciplina y trato a la comunidad, por lo que se ha generado una cultura de proximidad, en la cual impera el respeto a los ciudadanos, pero también el cuidado de sus recursos naturales y los espacios públicos.

[Por] lo que miraba anteriormente, a esa policía [le] valía si andaban bien portados en una patrulla o no, si la gente decía algo de ellos. Ahora no, tenemos gente que nos inculca cosas: cómo portar un arma, cómo portar el uniforme, cómo actuar como policía, cómo dirigirse a la gente. Igual las barricadas, [las cuales nos han enseñado] cómo [dirigirnos] a las personas que ingresan a nuestra comunidad. Todo eso ha ido cambiando. Por ejemplo, yo no sabía nada de esto; cuando me metí a la corporación de la policía, yo nunca pensé que todo esto fuera diferente, no más con el valor [...] de defender a nuestra comunidad, pero ahorita ya, poco a poco, voy entendiendo más y más sobre qué es la policía, tener disciplina, tener el respeto hacia muchas cosas y participar de

la organización comunitaria como policía y como participantes de las “fogatas” (entrevista a grupo de policías, Cherán, 30 de diciembre de 2020).

Una comunicación que facilita la investigación

La buena comunicación entre los integrantes de la Ronda Comunitaria, junto con la instancia del Concejo de Honor y Justicia, ha permitido analizar la información y construir estrategias de reacción para atender las denuncias. Todo se ha regido mediante su sistema de usos y costumbres, el cual ha ido adecuándose a las normatividades vigentes con la intención de integrar aquello que ayude a mejorar el cuidado de la comunidad.

Pues ahora sí que hay comunicación entre nosotros. Como tenemos a los licenciados del Concejo de Honor y Justicia, nos juntamos [...] con los coordinadores de turno, con el coordinador general, que es Francisco, y entonces [platicamos] entre nosotros. Ya en la comunicación con los jefes de grupo y con los rasos, es cuando ya realmente se tiene la información verídica para entrar, hacer cosas de detención u otra cosa (entrevista a grupo de policías, Cherán, 30 de diciembre de 2020).

Tener una instancia de mediación y resolución de conflictos

El modelo de seguridad de Cherán apuesta por la mediación entre las partes para la resolución de conflictos, de lo cual se encarga el Concejo de Honor y Justicia, atendido por licenciados y psicólogos.

Nosotros hacemos el trabajo de detención y tenemos al Concejo de Honor y Justicia, que son los licenciados y hacen valer, pues ya nosotros nada más entregamos un reporte de lo sucedido, de ambas familias [...] si hay un conflicto entre ambas familias, nosotros acudimos al reporte, hacemos las detenciones y ya. Justicia hace su trabajo de mediar la situación. Ese es el trabajo de Honor y Justicia (entrevista a grupo de policías, Cherán, 30 de diciembre de 2020).

Además, si el conflicto no se logra resolver, se tiene la opción de pasar al Concejo Mayor, grupo en el que se encuentra la autoridad de los mayores del pueblo, elegidos por su alta calidad moral y preocupación por la comunidad para representarla y brindar su servicio. Si tampoco en esta instancia se logra resolver, aún queda la opción de que las asambleas de barrio comenten la situación y propongan una solución.

Está el Consejo de Honor y Justicia que reúne a las personas en conflicto y ahí llegan a algún acuerdo. En caso de que no se llegue a un acuerdo, se pasa a

los Keris y, si el problema no llega a una solución, se pasa a las asambleas de barrio (entrevista a grupo de ciudadanos, Cherán, 5 de abril de 2021).

En resumen, en el modelo de Ronda Comunitaria se identifica la conformación de un cuerpo de seguridad que, junto con la participación de las “fogatas” y asambleas barriales, avala y valida a los elementos, quienes han sido formados desde la perspectiva del servicio a la comunidad. Esto lo hacen mediante la transmisión de un relato fundacional y las enseñanzas de los líderes morales de la Ronda Comunitaria. Así mismo, se ha generado confianza entre la Ronda y la comunidad por medio del buen trato y se refuerza constantemente la vocación de servicio. Se evalúa de manera constante la actuación de la Ronda Comunitaria por medio de las asambleas de barrios con la intención de mejorar y tener buenos elementos en el cuerpo de seguridad. Finalmente, se ha generado una vinculación con órganos de justicia, como el Consejo de Administración de Cherán, para mediar y resolver conflictos a través de acuerdos entre las partes o de acciones de justicia restaurativa.

3. La producción de seguridad ciudadana

a. Identidad

Según la consulta telefónica realizada en Cherán, existe un alto sentido de pertenencia entre los consultados: 71.4% se sienten muy orgullosos de vivir en su localidad; 25.7% más o menos orgullosos, y 2.9% nada orgullosos (Massive Caller, 2020). Existen elementos comunes que favorecen esta identidad fuerte y es por ello que se generan respuestas conjuntas ante emergencias que favorecen el cuidado de aquello que consideran importante.

[...] la seguridad no es nada más de la Ronda. Cuando hay una situación crítica así, bastante grande, ahí es donde miramos que la gente sí se unifica rápido, porque [dicen]: “¿Sabes qué? Vamos a ayudar rápido a nuestros elementos de la policía”. Eso es lo bueno de la gente, que a lo mejor la miran calladita, pero cuando hay una situación así, como de momento (crítico), luego, luego van, no hay familia que no llegue y dos o tres [integrantes] de cada familia vienen, y eso es lo que, a lo mejor, no se mira en otros municipios (entrevista a grupo de policías, Cherán, 30 de diciembre de 2020).

Este sentido de identidad hace que se cuiden unos a otros, que se vean como una gran familia y que se hagan recomendaciones entre ellos sin llegar a conflictos.

Gracias a nuestra identidad purépecha y a que casi todos nos conocemos podemos llamar la atención por el bien de nuestra propia comunidad (entrevista a grupo de ciudadanos, Cherán, 5 de abril de 2021).

b. Vínculos

En la misma consulta identificamos que en Cherán hay un alto nivel de confianza con sus vecinos: el 48.6% tiene mucha confianza en los vecinos de su calle; el 43.2% más o menos confianza, y el 8.2% nada de confianza (Massive Caller, 2020). La Ronda Comunitaria señala que la buena comunicación es lo que más ha ayudado a generar la confianza con la comunidad.

La buena comunicación [...] el respeto, como dicen los jefes... Hay que dirigirse con las palabras adecuadas, con el respeto que se merecen, para que así entre la confianza y así sigamos (entrevista a grupo de policías, Cherán, 30 de diciembre de 2020).

Yo creo (me imagino) que la base de todo esto es la confianza, porque [...], si no hubiera confianza, yo siento que no, la misma gente diría: “¿Para qué les hablamos si están junto con los malos?” [...] incluso si se va a quedar por aquí unos días, se va a fijar que en las calles, las motocicletas, bicicletas o muchísimas cosas se quedan en la calle [...] pues las cosas no desaparecen, están en su mismo lugar. Yo siento que es la base de la seguridad, la confianza que [...] ha tenido [...] la gente entre ella y hacia nosotros (entrevista a grupo de policía, Cherán, 30 de diciembre de 2020).

c. Acuerdos

Los ciudadanos de Cherán que participaron en la consulta consideran que existe un alto nivel de organización: el 47.1% considera que sus vecinos están organizados; el 29.4% que están más o menos organizados, y el 23.5% que no hay organización (Massive Caller, 2020). Estos resultados son importantes ya que la habilidad para tomar acuerdos se desarrolla con el tiempo y la práctica. Se trata de una tarea permanente de la comunidad de Cherán para evaluar constantemente el tema de la seguridad, y así preservar la paz en este municipio.

Dialogar y tomar acuerdos es una tarea permanente en el nuevo sistema de gobierno y se da para la atención de las diversas problemáticas a fin de hacer los consensos correspondientes; no obstante, no hay asambleas en las que, de manera exclusiva, deba abordarse lo relativo a la seguridad. Ya que son temas torales, en [la mayoría] de los casos son revisados en función de su afectación e incidencia en los distintos campos, es decir, en los espacios en donde hace actividad la Ronda Comunitaria. Por ejemplo, [los asuntos relacionados con el] bosque, las fiestas de la comunidad, los puntos de control de acceso a la comunidad, el patrullaje cotidiano por la zona urbana, [...] el acompañamiento a las autoridades en la supervisión de sus tareas cotidianas, [...] el auxilio para brindar

apoyo en un eventual desastre, entre muchos otros (entrevista a grupo de ciudadanos, Cherán, 5 de abril de 2021).

La organización de la comunidad es fundamental para la construcción de la seguridad; así lo expresó alguien de la comunidad: *“Considero que la organización del pueblo es a lo que le temen las personas malas”* (entrevista a grupo de ciudadanos, Cherán, 5 de abril de 2021).

4. Factores organizacionales

a. Voluntad política

La comunidad organizada es el principal factor de que exista la Ronda Comunitaria en los términos que se han señalado; es de destacar que estos cargos se ven como un servicio, donde una parte importante del pago es el reconocimiento de la misma comunidad.

Es un servicio, porque de todos modos no recibimos ni buen sueldo ni nada, estamos brindando la seguridad. Dentro de nuestra comunidad portamos este uniforme como Ronda; ya después de salir de las barricadas, pienso que sí portamos el de la policía. Aquí somos Ronda, pero ya fuera de nuestra comunidad somos policías (entrevista a grupo de policías, Cherán, 30 de diciembre de 2020).

b. Liderazgos comunitarios

El modelo de la Ronda Comunitaria está basado en los liderazgos comunitarios, lo cual es desarrollado gracias al proceso de organización y participación. La colaboración en fogatas y asambleas de manera constante permite que las personas desarrollen habilidades para exponer sus puntos de vista, para escuchar las propuestas de los demás de manera activa y para llegar a consensos. Los jóvenes y adultos formados dentro de este sistema comunitario tendrán liderazgos que les permitirán seguir cuidando de su pueblo en el futuro.

Se tiene la esperanza en las instituciones de seguridad, pero también sabemos que nosotros, como comunidad, somos culpables de llevar estas partes de inseguridad. Nosotros tendríamos que ser las mismas personas que tendríamos que llevar la tranquilidad [a] nuestra comunidad (entrevista a Francisco Huaroco Tomás, director de la Ronda Comunitaria, Cherán, 29 de diciembre de 2020).

c. Formación impartida

La formación de la Ronda Comunitaria se realiza a partir de la experiencia de los integrantes más antiguos e instruidos, quienes la transmiten a las nuevas generaciones.

Sin embargo, también se reconoce que se necesita seguir fortaleciendo esta configuración mediante enfoques que permitan un mejor desempeño de la organización, tales como la perspectiva de género o la atención a víctimas del delito.

Antes mirábamos la policía y [decíamos]: “¡No pues ahí vienen estos!”. Trataban de esconderse de ellos, de cuidarse de ellos, ¿por qué? Porque ellos estaban [...] con la misma organización, ellos cuidaban a la delincuencia. Ahora no, ahora [...] son los que nos han ido inculcando [que] hay que tratar de ganarnos el respeto, que nos respete la comunidad, que nos tenga confianza para cualquier detención, para cualquier problema que haya, que nos digan: “Ahí van los de la ronda, háblenles para que nos echen la mano”. Y eso es lo que se ha tratado, esa es la diferencia [que hay] hasta ahorita [en comparación con] otros pueblos o de otros lados: la confianza con la gente hacia nosotros y [de] nosotros hacia la gente. Eso es lo que se ha tratado [...] de cambiar con la policía normal, con la Ronda Comunitaria (entrevista a grupo de policía, Cherán, 30 de diciembre de 2020).

d. Sustentabilidad

La inclusión de la comunidad en las tareas de seguridad, como lo es el cuidado de la tranquilidad pública los fines de semana, permite que la propuesta de la Ronda Comunitaria sea sustentable. Aun con el bajo presupuesto que se tiene, se ha logrado construir una estrategia que le permite a esta comunidad, enclavada en la meseta tarasca, mantener la seguridad de su pueblo.

Incluso, como aquí tenemos un coordinador de barrio (del pueblo), ellos también se organizan y los días más congestionados como, por ejemplo, los viernes, sábados, domingos, son cuando salen ellos también a patrullar el pueblo. [Cuando] ven gente por ahí, tomados, [avisan]: “¿Saben qué? Por aquí hay una bolita de gente, hay que retirarlos”; o la misma gente del barrio va y les llama la atención: “¿Saben qué muchachos? Ya es hora de ir”; o nos hablan a nosotros [...] o sea, hay varias cositas de prevención que se hacen con la comunidad (entrevista a grupo de policías, Cherán, 30 de diciembre de 2020).

La participación de la población en las tareas del cuidado comunitario también es un elemento que hace sostenible la seguridad en el municipio.

La principal estrategia que ha traído la paz a Cherán es que la seguridad no está a cargo del Estado, sino [que se rige] desde los usos y costumbres (entrevista a grupo de ciudadanos, Cherán, 5 de abril de 2021).

5. Valoración ética

a. Experiencias sustentan la buena práctica

El dolor provocado a la comunidad debido a la tala de diez mil hectáreas de bosques, durante la cual incluso se cortaron árboles sagrados para los pobladores, a causa de su ubicación en los manantiales, se resignificó con la movilización del 15 de abril de 2011, misma que ha sido narrada como un relato de orgullo local que permite el fortalecimiento de su identidad. Ésta es la experiencia que se encuentra detrás de esta buena práctica: el imaginario social de que la unidad del pueblo y la construcción de instituciones adecuadas al contexto pueden hacer frente a las más grandes dificultades. Hoy en día, la historia del pueblo de Cherán y el cuidado de sus bosques es reconocida de manera internacional y representa un ejemplo para otros pueblos originarios que desean la seguridad de sus territorios y el mantenimiento de las buenas prácticas de su cultura.

b. Integralidad de la propuesta

El modelo de la Ronda de Cherán tiene muy bien identificada la instancia para la mediación y la resolución de conflictos, así como su vinculación con las asambleas de los barrios y sus coordinadores. Esta vinculación no está tan arraigada en las escuelas, en las empresas comunitarias o en los diferentes concejos de su estructura, por lo que todavía hay trabajo por realizar en este sentido.

Incluso se han tenido acercamientos con otros municipios para el desarrollo de estrategias regionales que permitan el sostenimiento de la seguridad en un largo plazo. La consolidación de este tipo de relación, en medio de un clima como el que hoy se vive en Michoacán, será clave para cuidar de la gran familia purépecha.

c. Niveles de participación en decisiones

Podemos decir que dentro de Cherán se tiene un alto nivel de participación en las decisiones de la Ronda Comunitaria, tanto para integrar como para despedir al personal; además, se tiene la posibilidad de evaluar las estrategias implementadas para generar cambios en su actuación. Este tipo de evaluaciones no son reconocidas en otras de las experiencias de este libro, al menos no de manera formal, y es por ello que simbolizan una muestra de que son posibles sin fragmentar la armonía entre la policía y sus ciudadanos.

d. Retos para una seguridad ciudadana

El principal reto que se identifica es el incremento del consumo de drogas entre los adolescentes y los jóvenes, un tema que fue poco mencionado en las entrevistas, pero que se conoció por otros testimonios. Es importante retomarlo porque, hasta el momento, no se ha logrado integrar una estrategia que permita la atención de este

fenómeno. El primer paso que se dio fue establecer el diálogo entre los diferentes centros de atención de adicciones de la localidad en conjunto con el Concejo de Honor y Justicia para tratar de identificar formas de vinculación. Sin duda será importante no quitar el dedo del renglón en lo que respecta a esta temática.

Otro reto es la regulación de las asambleas para que las decisiones fundamentales sean tomadas por una mayoría cualificada y no por una mayoría construida por los familiares. Ya se tiene la participación de las personas, el siguiente paso será la formación dentro de las fogatas y asambleas para que este tipo de situaciones se reduzcan y se favorezca el bien común.

La ciudadanía juega un rol importante al estar al pendiente de lo que hace la Ronda. Hay gente [a la] que no le parece cómo son los familiares de ellos, eso complica el ponerse de acuerdo (entrevista a grupo de ciudadanos, Cherán, 5 de abril de 2021).

Un tercer reto es construir la normativa que regule el procedimiento para atender las faltas administrativas. Tanto la construcción de estas normas como su armonización con las leyes estatales son dos tareas necesarias para fortalecer el Concejo de Honor y Justicia.

La atención de resolución de conflictos en la comunidad está confiada al Concejo de Honor y Justicia, cuya misión está justamente en la mediación y reconciliación; sin embargo, y dadas las falencias en este campo, muchas de las veces se ha visto obstruido su actuar debido a que no hay una normativa resuelta que respalde o enuncie puntualmente los procedimientos que se deban seguir en cada uno de los casos que allí se atienden (entrevista a grupo de ciudadanos, Cherán, 5 de abril de 2021).

Finalmente, el último reto es evaluar de manera periódica la confianza hacia la policía, de tal manera que se prevean rupturas con la comunidad y no se pierda ese respaldo que la vio surgir. Esto implica definir criterios de evaluación con la propia comunidad. Algo importante por resaltar es que, si ya se tiene la instancia de las asambleas barriales, el siguiente paso podría ser la construcción de una metodología de evaluación contextualizada.

3.3 Policía municipal de Chihuahua

1. Contexto

El municipio de Chihuahua es la capital del estado de Chihuahua, en el noreste de México, y es la segunda ciudad más grande y poblada de la entidad. Tiene una población de 937,674

habitantes (INEGI, 2020). Así mismo, tiene un valor de 0.9117 del índice de desarrollo humano. Su principal actividad económica es la industria de la maquila y las actividades comerciales.

A partir de 2006, cuando inició la Guerra contra el narco por parte del gobierno federal, empezó el deterioro de la seguridad en el estado, pues la policía no estaba preparada para enfrentar una situación de esta magnitud.

La violencia en la ciudad de Chihuahua se agudizó en 2009, cuando el gobernador en turno decidió trasladar a integrantes de la pandilla “Los Mexicles” del Cereso de Ciudad Juárez al Cereso de Chihuahua.

Del 2010 al 2012 hubo bajas en la policía municipal dado que no existía el armamento y las estrategias suficientes para enfrentar al crimen organizado. Fue hasta 2012 que los elementos de seguridad empezaron a dotarse de armas largas y a realizar algunas detenciones de líderes delictivos. En el año 2014 se estabilizó la situación de inseguridad en el municipio, con algunos altibajos entre el 2016-2018.

2. Buena práctica

En este apartado describiremos la buena práctica identificada en las entrevistas realizadas y en los documentos revisados.

a. Presentación

La buena práctica identificada es el modelo llamado “Chihuahua, Comunidad Segura”, llevado a cabo de 2016 a 2018 y comprendido por cinco componentes: centro municipal de inteligencia; policía de proximidad y escolar; centro municipal de prevención y participación ciudadana; plataforma tecnológica inteligente, y fortalecimiento y dignificación institucional.

Esta buena práctica la dirigió el ingeniero Gilberto Loya Chávez, quien, en 2016, asumió la dirección municipal de Seguridad Pública y emprendió un proceso de reestructuración que ha llevado al reconocimiento por parte de organismos nacionales e internacionales.

En 2021 el Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública (SESNSP) y el Instituto para la Seguridad y la Democracia (Insyde) reconocieron al municipio de Chihuahua por su buena práctica en justicia cívica. Anteriormente, en 2020, la Asociación Nacional de Alcaldes entregó el premio “Francisco Villarreal Torres” a esta localidad a la mejor práctica en materia de seguridad.

El programa “Plataforma Escudo Chihuahua” fue premiado en 2019 por CIO México como el proyecto tecnológico más innovador del sector gobierno en la Ciudad de México. Así mismo, fue considerado como una de las mejores prácticas en el 8o. Concurso Internacional de Análisis Delictual en el mismo año, en Santiago de Chile. Por otra parte, a Asociación Latinoamericana de Seguridad premió a la Dirección de Seguridad

Pública local como el segundo mejor proyecto de seguridad en Latinoamérica en el año 2019, en la ciudad de Miami, Florida.

b. Situación inicial

A partir de las entrevistas a policías y al director de la corporación podemos comprender las situaciones de violencia que se han vivido en el municipio, tales como secuestros, incremento en los robos a vehículos y enfrentamientos entre grupos criminales por el control de la plaza. Esto no deja de lado las implicaciones de la política pública de seguridad del gobierno federal de Felipe Calderón: la llamada “Guerra contra el narcotráfico”, el enfrentamiento frontal a los grupos criminales, así como el cambio de reos del Cereso de Ciudad Juárez a Chihuahua, lo que representó un acontecimiento relevante para comprender la dinámica de violencia.

En aquel tiempo, en Ciudad Juárez, nada más existía un solo Cereso, que es el [...] que está cerca de la 42 Zona Militar. Te digo esto porque estuve en la policía municipal de Juárez. Entonces, dentro de este Cereso, empezaron a tener más fuerza “Los Mexicles” porque afuera estaba la guerra y entonces empezaron a tener poder económico, empezaron a tener armas, empezaron a tener más adeptos para tener la guerra afuera, que es en el 2008-2009. Y en ese momento, el gobernador de aquel tiempo o el gobierno del estado de aquel tiempo, toman la decisión de que, para despresurizar Ciudad Juárez y despresurizar el riesgo de un motín en el Cereso de Ciudad Juárez, la decisión salomónica que tomaron fue “saquemos a todos los miembros de la pandilla más débil”, en este caso todavía “Los Mexicles”. Los sacan de ahí y entonces los reparten en los otros Ceresos que había en el estado. Lamentablemente lo que pasó ahí es que el 85% de todos esos prisioneros que sacaron para mandarlos a otras prisiones en el estado llegó [sic] al Cereso de aquí, de la ciudad de Chihuahua (entrevista al director de la policía municipal de Chihuahua, 29 de diciembre de 2020).

La comprensión de estos fenómenos debe enmarcarse como parte de la respuesta por parte del estado con una política de confrontación y enfrentamiento, estrategia que a la corporación municipal tomó desprovista en lo que respecta a sus capacidades materiales y que trajo consigo decesos de integrantes de la corporación e integrantes del crimen organizado.

[Del] 2010 al 2012 tuvimos muchas bajas por parte del crimen organizado. Ahí lo que no nos ayudaba es que no teníamos suficientes armas para enfrentarlos y la administración empezó, a partir de 2012, a adoptar armas largas y hubo algunos enfrentamientos y detenciones. Mi experiencia es que hubo muchos compañeros caídos y logramos muchas detenciones. Fue algo muy crítico para nosotros (entrevista grupal a policías municipales de Chihuahua, marzo de 2020).

Así mismo, destaca la poca profesionalización de la corporación policiaca, la falta de equipo y capacitación para incorporar nuevas estrategias de combate en los enfrentamientos a los grupos delincuenciales, al igual que las formas de infiltración del crimen organizado en la policía municipal.

Coincido con que fueron etapas muy difíciles, pero creo que fue prueba y error. Esa administración fue una de las pruebas para todas las policías, el nivel de inseguridad era muy alto en todo el país. Recuerdo que estábamos entre la prueba y el error, intentábamos con algunos patrullajes por células, por calles, y equipararse con armamento. Decía nuestro jefe que las capacitaciones son para que los policías tuvieran conocimientos básicos para hacer su trabajo diario y hacen la diferencia ante la comunidad y ante cualquier tipo de situación, pero no teníamos mucha. Además, un tema que veo que se agravó fue el de la corrupción al interior de la corporación. Nosotros nos hemos sentido siempre como una segunda familia y no saber si la persona de al lado, que tiene tu propio uniforme, no sepas si jala para el mismo lado... Yo sabía que había policías infiltrados que vendían información y nombres de nosotros, mucha información que no era controlada. Y que, prácticamente, como una estrategia de guerra, el que está más informado es el que gana. Poco a poco fuimos cerrando filas como corporación y se fue desplazando esa corrupción a tal grado que eso ayudó a qué se delimitara y debilitara la fuerza de estos criminales (entrevista grupal a policías municipales de Chihuahua, marzo de 2020).

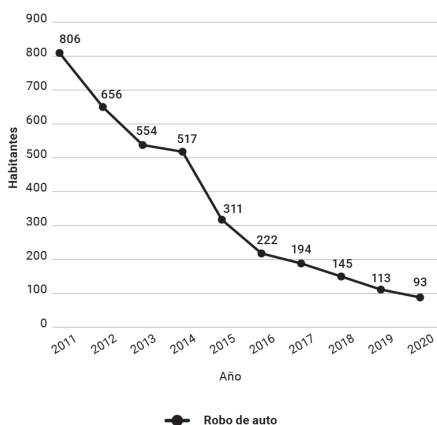
En 2016, cuando inició la administración de Maru Campos, había un descuido en los programas de seguridad, así como un abandono en el recurso humano y en infraestructura. En ese momento se tenían 1,350 policías, 250 patrullas nuevas y no se tenían chalecos antibalas. La poca tecnología que había estaba descuidada, se tenían 81 cámaras de vigilancia, de las cuales sólo servían 8. Había mucha inconformidad dentro del personal porque se habían asignado grados de manera arbitraria por parte de los titulares, lo que llevó a abrir un proceso de Honor y Justicia para corregirlo y comenzó un proceso de promoción transparente.

c. Impacto evidente en la comunidad

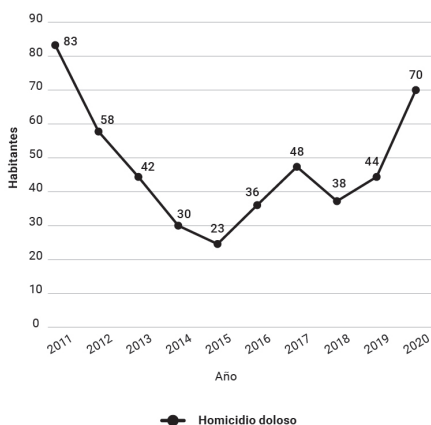
Entre los datos de la incidencia delictiva de este municipio podemos observar una importante disminución en el delito de robo de auto. En 2011 fue cuando se registró la tasa más alta y a partir de 2012 comenzó a manifestarse un descenso prolongado hasta 2020.

De manera similar sucedió con el delito de homicidio doloso, puesto que podemos observar una tendencia a la baja en los primeros años de la década, de los cuales fue en 2015 cuando la tasa de homicidios fue la más baja. Sin embargo, ha ascendido en los últimos años, llegando en 2020 a 70 homicidios por cada cien mil habitantes.

Chihuahua, Chih.
incidencia delictiva 2011-2020
tasa c/100,000 hab.



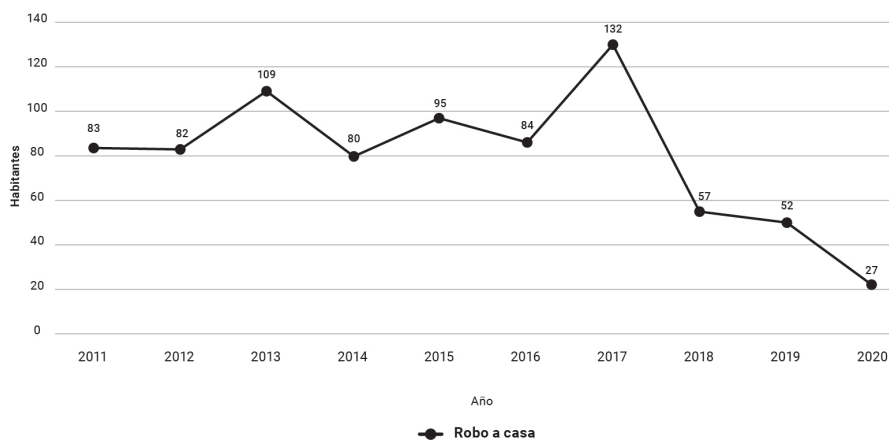
Chihuahua, Chih.
incidencia delictiva 2011-2020
tasa c/100,000 hab.



Fuente: Elaboración propia con información del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública.

Por su parte, el delito de robo a casa también presentó una disminución de manera consecutiva en los últimos tres años, de los cuales fue 2017 el de mayor incidencia con una tasa de 132 por cada cien mil habitantes, como se puede apreciar en la siguiente gráfica.

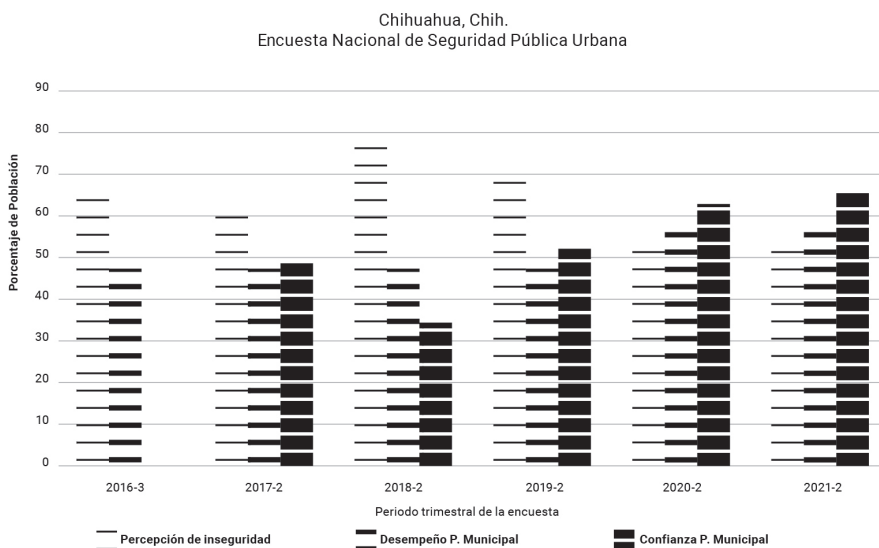
Chihuahua, Chih.
Incidencia delictiva 2011-2020
tasa c/100,000 hab.



Fuente: Elaboración propia con información del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública.

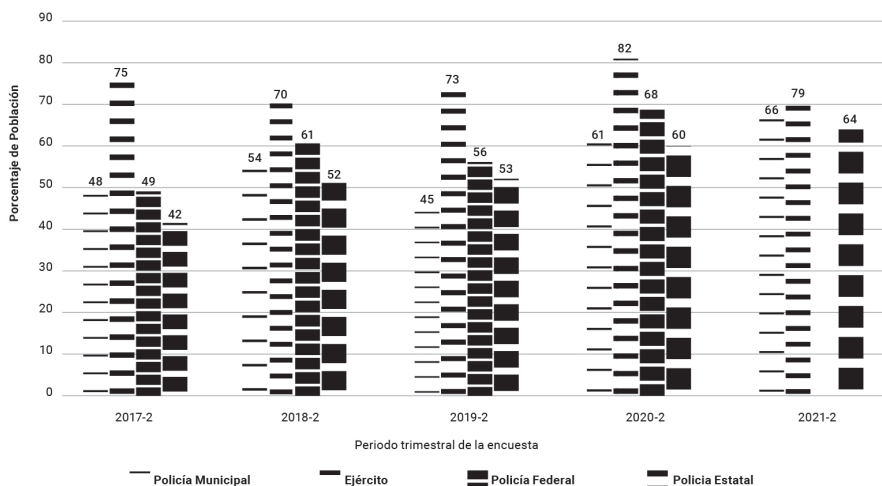
A partir de lo anterior, podemos inferir que 2011 ha sido el año con mayor incidencia delictiva, por lo cual podríamos considerarlo como el más violento dentro del periodo analizado al alcanzar tasas de 806 robos de auto por cada cien mil habitantes y 82 en homicidios.

Por otra parte, en términos de percepción de inseguridad, se identifica una tendencia a la baja en la población en los datos de la Encuesta de Seguridad Pública y Urbana. En febrero de 2016, un 66% de la población se sentía insegura, mientras que para febrero del 2020 ese número bajó diez puntos y quedó en 56%. También la confianza en la policía municipal y el reconocimiento de su desempeño ha ido creciendo poco a poco en el mismo periodo. Así, la confianza en los policías municipales de Chihuahua creció 18 puntos y pasó del 48% al 66%. En el caso de la percepción sobre su desempeño, podemos observar un incremento de 11 puntos ya que en febrero de 2017 solamente un 48% de los ciudadanos calificó favorablemente su trabajo y para febrero del 2020 ya era un 57%.



Respecto al nivel de desempeño de la policía municipal en comparación con otras corporaciones de seguridad, observamos que en los últimos dos años comenzó a acercarse al nivel de confianza que se le tiene al ejército y para el 2021 incluso ha superado el nivel de confianza de la policía estatal.

Chihuahua, Chihuahua Confianza de las autoridades/ENSU



Capítulo 3. Fuente: Elaboración propia con información de la ENSU/INEGI.

El impacto evidente en la comunidad se describe a partir de cada uno de los componentes del modelo “Chihuahua, Comunidad Segura”. Además de que en las entrevistas se reconoció que vincularse de manera adecuada con los ministerios públicos y ayudar con la evidencia suficiente reducía las posibilidades de reincidencia. El 90% de los casos investigados por la policía (por órdenes del Ministerio Público) que han llegado al Supremo Tribunal de Justicia son aprobados por la evidencia mostrada.

Tenemos un departamento en el cual se lleva este conteo para ver si se levanta o no el delito durante el mes. [...] en 2010 teníamos un índice altísimo de homicidios en comparación a hoy en día, por ejemplo, en las estadísticas de este mes aquí veo que, en uno de nuestros cinco distritos, llevamos en el mes 8 homicidios, pero si nos trasladamos a 2010 hablaríamos de unos 40 o 50 homicidios en un mes. Se ha reducido, pero tenemos que seguir trabajando para reducirlo más (entrevista a grupo de policías, Chihuahua, 25 de febrero de 2021).

Nosotros, antes, solamente agarrábamos al ratero, pero lo llevábamos a la cárcel y hasta ahí quedaba. Y nos damos [sic] cuenta de que salía de la cárcel cuando empezábamos a ver otra vez focos rojos en la zona. Y ahora le recomendamos al ciudadano qué hacer para que las denuncias procedan y pedimos apoyo a las unidades de inteligencia para que tomen nota y se logre

detener a la persona, porque un solo ratero nos generaba diez robos a casa habitación y ahora que tenemos estas unidades han bajado mucho porque ya no los dejan salir tan fácil (entrevista a grupo de policías, Chihuahua, 25 de febrero de 2021).

d. Estrategia implementada

En este apartado podremos revisar algunas de las claves descritas por ciudadanos y policías para obtener el impacto mencionado en la sección anterior.

Construir un modelo integral de seguridad pública para Chihuahua

El modelo “Chihuahua, comunidad segura” se construyó a partir de la realidad del municipio, es decir, ajustado a sus necesidades. Se tomaron varios modelos como referencia, pero, a partir de una evaluación y procesos de mejora constante, se ha construido algo propio para la localidad. Una mirada integral de la seguridad fue el punto nodal que permitió integrar diferentes estrategias y desarrollar un trabajo articulado y colaborativo entre las diferentes unidades. Además, fue importante la visión de los propios mandos y el que tuvieran claro el contexto de su municipio para no replicar otras fórmulas exitosas, sino, más bien, identificar lo que podría funcionar en su territorio y en sus condiciones específicas.

La clave fue invertirle a un modelo integral de seguridad para Chihuahua, es decir, todo está diseñado para Chihuahua. Sí tomamos en cuenta experiencias internacionales y nacionales, pero lo que vimos que fue, de todo lo que me mostraste, esto es lo que puede servirle a Chihuahua. No me voy a traer todo lo que me estás mostrando, pero esto sí lo requiero (entrevista a ingeniero Gilberto Loya Chávez, director de Seguridad Pública del municipio de Chihuahua, 21 de enero de 2021).

Planeación estratégica: tener una visión clara hacia dónde caminar

En las entrevistas podemos identificar que la llegada del director de Seguridad Pública municipal, el ingeniero Gilberto Loya Chávez, dibujó un horizonte sobre hacia dónde caminar y gracias a él se logró construir un equipo de trabajo con un rumbo claro. Aun cuando varios de los elementos no consideraban que su visión pudiera construirse a mediano o largo plazo, tuvieron disposición para trabajar en esta nueva propuesta y transformar varias de sus prácticas. La primera acción fue realizar una planeación estratégica en diciembre de 2016, donde el equipo se alineó en una dirección.

Yo siento que la clave fue que el director nos convenció de su propósito, es decir, desde el inicio de la administración, el ver a alguien tan convencido de lo que somos capaces de hacer, aún sin conocernos, yo creo que fue un parteaguas. Fue fundamental para nosotros ver que un director imaginaba esto, porque ya tenía su equipo de trabajo y entre ese equipo de trabajo ya estaban sus policías... Nos empezó a todos a compartir esa parte de seguridad, esa parte de que podíamos lograrlo y yo, desde mi percepción muy personal, [creo que] es el recurso, lo que logró el éxito de este modelo de policía, es decir, el querer hacer, el creer en un proyecto. Porque hay mucha tecnología: podemos tener tantas cámaras, tabletas de última generación, podemos tener cámaras de solapa, pero si la gente no quiere y no cree en un proyecto, no va a ser exitoso (entrevista a la licenciada Susana Bazaldúa Martínez, subdirectora de la Jefatura del Estado Mayor, Chihuahua, 21 de enero de 2021).

Implementar tecnología y acompañar el uso de ella

En noviembre de 2017 se aprobó la compra de cámaras, drones y radios para implementar la “Plataforma Escudo Chihuahua”, y ésta fue inaugurada en marzo de 2018. Según los testimonios recolectados, fue la primera policía del país en utilizar este tipo de tecnología y no fue una tarea fácil incorporarla en el quehacer diario de los elementos, dado que no fue tomada inicialmente como un elemento importante para desarrollar estrategias en colonias y barrios. Fue necesaria una acción estratégica de acompañamiento cercano al personal referente al buen uso de la tecnología y para reconocer cómo esta les ayudaría en su trabajo. Fue posible observar que el personal administrativo, mandos y otros que no tenían la función operativa, acompañaban a los elementos en sus recorridos y juntos identificaban formas de utilizar cada instrumento, pero también la manera en la cual podría estrechar el trabajo entre sus diferentes áreas.

Nos subíamos con ellos a sus patrullas en días de alto índice, viernes en la noche, sábado en la noche, porque queríamos ver la problemática que decían ellos: “Es que se me apaga la tableta”, “es que pierde la señal”, “es que mira, se me pone esto”. Ese acompañamiento de los equipos de trabajo administrativo, subirnos con ellos en sus patrullas, íbamos y había detenciones. Fue una experiencia la verdad muy impresionante y gratificante para todos nosotros, porque ahora sí sentimos lo que ellos sentían cuando llegaba el evento a la tableta, cómo lo aceptaban, cómo iban viendo la ruta. Es decir, yo, en resúmenes cuentas, creo que los equipos de trabajo comprometidos pueden llegar a lograr lo imposible, como este proyecto, que era algo de película cuando nos lo llegaba a platicar nuestro director, y él confió en su equipo y éste es el resultado (entrevista a la licenciada Susana Bazaldúa Martínez, subdirectora de la Jefatura del Estado Mayor, Chihuahua, 21 de enero de 2021).

Un modelo flexible para adaptar a las nuevas circunstancias de inseguridad

En las entrevistas realizadas pudimos reconocer que las estrategias de seguridad son evaluadas constantemente para adaptarse a los problemas actuales de inseguridad. Así como la delincuencia se está reconfigurando constantemente, también las estrategias necesitan adaptarse constantemente.

Y creo que esa parte es en la que nosotros hemos estado trabajando, en el cómo hacer para resolver nuestros problemas. Y yo creo que por ahí es lo que nos ha dado resultados y lo hemos tenido que ir haciendo dinámico, porque la delincuencia que te decía ahorita... pues hoy tenemos dos cárteles, pero mañana entre ellos mismos se pelean. Ese tema es prácticamente diario, ver este tipo de movimientos y teníamos que estar adelantándonos a eso. Tenemos que ver cuál es la fórmula para estar viendo qué es lo que pasa con ellos y poder estar reaccionado muy rápido; si podemos saber antes de que pase sería maravilloso, pero la verdad es que todavía no tenemos esa capacidad (entrevista al ingeniero Gilberto Loya Chávez, director de Seguridad Pública del municipio de Chihuahua, 21 de enero de 2021).

No solamente implica un aumento en las capacidades tecnológicas o la generación de mejores estrategias de seguridad, sino que es indispensable un cambio en el discurso, en las prácticas y en las actitudes ante la Seguridad Pública, para dar paso a otras que permitan una mejor sintonía y trabajo con la población.

Yo pienso que la policía de Chihuahua es de las mejores porque todo ha ido evolucionando y, conforme pasa el tiempo, las necesidades son otras, pero también a la gente hay que cambiarle la perspectiva de seguridad pública teniendo un poco más de acercamiento, siendo más proactivos, buscando el problema real y estar en sintonía con lo que la comunidad ve como necesidad (entrevista a grupo de policías, Chihuahua, 25 de febrero de 2021).

Conformar una unidad de investigación en coordinación con el Ministerio Público

Con las imágenes de las cámaras y las llamadas de teléfono se ha concentrado la información en la unidad, la cual se analiza para saber qué pasó y para buscar la verdad de los hechos. Es así como se hizo una coordinación con la Fiscalía estatal a tal grado que el Ministerio Público ha girado oficios de investigación para la policía municipal y así ésta se ha convertido en auxiliar durante la investigación de los delitos. La estrategia ha permitido que la reincidencia disminuya y que se concluya un mayor número de procesos con alguna sentencia.

La Constitución establece que las policías pueden investigar lo que quieras, pero cuando llegas ante el juez al Supremo Tribunal de Justicia, cuando llegas ya con la persona puesta a disposición del juez a través del Ministerio Público, las detenciones se nos caían por detenciones ilegales. En unos conversatorios con el Supremo Tribunal dijimos: “Oye, a ver, explícame el criterio, ¿por qué me los estas dejando libres cuando todo nos apunta a que es culpable [sic]? Tú eres el único que puede decir si es culpable o no, pero la evidencia dice que es culpable”. Y entonces ellos decían que lo que no estábamos haciendo bien era que nuestras investigaciones nunca las iniciábamos bajo el mando y conducción del Ministerio Público, dijimos: “¿Y eso cómo lo hago?, o sea, ¿cómo me dices que no si el que te lo trae y te lo pone a disposición es el Ministerio Público?!”. “Sí, pero cuando iniciaste la investigación no. El Ministerio Público estuvo bajo el mando y la conducción de la [indagación] cuando tú le pusiste a disposición a la persona, pero no cuando iniciaste la [búsqueda]”. “Bueno, ¿y eso cómo lo resuelvo?”. “Pues lo que necesitas es que el Ministerio Público te diga: ‘investiga esto’”. Y lo resolvimos con un oficio (entrevista al ingeniero Gilberto Loya Chávez, director de Seguridad Pública del municipio de Chihuahua, 21 de enero de 2021).

Conformar comités de prevención en coordinación con la Dirección de Desarrollo Humano

La Dirección de Policía municipal ha organizado comités de prevención en las colonias de Chihuahua, por medio de los cuales establece una coordinación entre policía y ciudadanía; a su vez, éstos se organizan con los comités de vecinos constituidos por la Dirección de Desarrollo Humano. La intención es contar con un mayor número de vecinos organizados que coadyuven a la construcción de la seguridad en las colonias de Chihuahua, tarea que no ha sido nada fácil, según lo comentado en las entrevistas.

Nosotros hemos hecho y hemos abierto una gran cantidad de canales de participación ciudadana, desde canales que son los comités de prevención en las colonias que, de la mano del comité de vecinos... que aquí está muy bien estructurado y que no maneja esta dirección, sino [que] la maneja la Dirección de Desarrollo Humano. Nosotros empezamos a generar comités de vecinos, el comité de prevención, y en colonias donde no había comités de vecinos, sin tener que meternos en tanta estructura normativa, creamos el comité de prevención porque lo que nosotros queremos es trabajar con la comunidad lo más organizada posible e ir la haciendo crecer (entrevista al ingeniero Gilberto Loya Chávez, director de Seguridad Pública del municipio de Chihuahua, 21 de enero de 2021).

Mejorar la percepción de seguridad desde el cuidado de los niños

La Dirección de Seguridad Pública ha apostado por trabajar en las comunidades por medio del programa DARE “Educación Preventiva Contra el Consumo de Drogas”, el cual consiste en brindar talleres en escuelas primarias y secundarias, en los que se involucra a los alumnos y, en consecuencia, a sus familias. Unido a este programa está el de “Policía Escolar”, mediante el cual se cuida el entorno escolar y se hace presencia con las familias para mejorar la percepción que se tiene sobre la policía. Esto ha permitido entrar a las comunidades para empezar a trabajar con los vecinos.

Eso fue lo primero que hicimos, nos pusimos a cuidar lo que a la gente le preocupaba y luego, de ahí, ya entonces entramos con programas de prevención y luego ya entramos con programas de policía de proximidad. Entramos con programas mucho más suaves en donde los ciudadanos ya nos abrían la puerta (entrevista al ingeniero Gilberto Loya Chávez, director de Seguridad Pública del municipio de Chihuahua, 21 de enero de 2021).

2. La producción de seguridad ciudadana

En este apartado vamos a describir el papel de la identidad, los vínculos y los acuerdos en la producción de seguridad, según la opinión de los entrevistados y la consulta realizada para esta investigación.

a. Identidad

Según una consulta telefónica realizada a 600 personas de Chihuahua, existe un alto sentido de pertenencia, ya que el 56.8% se siente muy orgulloso de su ciudad; el 35.1% más o menos orgulloso, y sólo el 8.1% nada orgulloso (Massive Caller, 2020). Estos datos permiten entender cómo el orgullo por el territorio también favorece la confianza y la participación social.

Yo creo [que] soy privilegiada porque mis abuelos fueron fundadores de la colonia, fueron de los primeros que llegaron y conocieron a las familias y de ahí, pues, crecieron y todos se conocen. Y entonces nacimos nosotros y salíamos a jugar y por eso nos conocemos, ahorita ya no tanto por la delincuencia, pero es lo que ha ayudado mucho a convivir entre familias y que todos se conocen. Y en eso, en el convivir y la parroquia, tiene mucho efecto porque se juntan para las posadas, para los funerales, para el bautizo, aunque sean creyentes o no, siempre la comunidad está unida (entrevista a grupo de ciudadanos, Chihuahua, 18 de marzo de 2021).

Esa parte de la comunidad que está comprometida con su ciudad, lo ves ahí, pero no es sólo eso... La verdad es que [es] el tema de la sociedad en Chihuahua y creo que eso también ha ayudado mucho a que el crimen no penetre tan fácil. Es que es una sociedad bastante cerrada, es decir, Chihuahua cuida mucho a [la] Chihuahua misma. Eso sí es cierto, es un tema en donde yo no te diría todo, pero sí una gran parte de la sociedad porque yo lo veo mucho en el Consejo de Prevención y dentro de él está una gran cantidad de organizaciones que hacen cosas para mejorar la seguridad y además los empresarios que tienen una asociación para ayudar también en estos temas (entrevista al ingeniero Gilberto Loya Chávez, director de Seguridad Pública del municipio de Chihuahua, 21 de enero de 2021).

b. Vínculos

Con respecto a los niveles de confianza, se encontró que el 41.2% tiene mucha confianza en el vecino; el 50.6% más o menos confianza, y el 8.3% nada de confianza (Massive Caller, 2020). Podemos identificar que este alto porcentaje se puede explicar por el gran sentido de pertenencia al lugar. Con respecto a la confianza de la comunidad hacia la policía, la principal apuesta es al programa DARE porque, al ser un proyecto destinado a los niños, se involucra a la familia y, con ella, a la comunidad.

A mí me recuerda [a] un programa preventivo que hay de la policía municipal que se llama DARE. Ya tiene algunos años aquí operando, en Chihuahua, como 13 aproximadamente. A mí me tocó, de hecho, que cuando estaba en la primaria me tocó estar relacionada con ese tema y, bueno, los policías van y se familiarizan con los niños, hacen algunas actividades y, a pesar [de] que el programa va dirigido a la prevención de drogas y cualquier tipo de sustancias tóxicas, yo creo que sí influye mucho en este sector de la población, en los niños, para que ellos tengan más confianza con los policías municipales. Sí creo que ayuda. Ahorita no sé cómo se está manejando por la situación de la pandemia, pero creo que sí genera confianza, la mayoría de las veces, en ellos (entrevista a grupo de ciudadanos, Chihuahua, 18 de marzo de 2021).

c. Acuerdos

Con respecto a la organización vecinal, solamente el 18.5% considera que sus vecinos son muy organizados; el 48.8% más o menos organizados, y el 32.7% no los considera organizados (Massive Caller, 2020). Por el alto sentido de pertenencia y la confianza vecinal, hay condiciones para una mayor organización y encontramos experiencias significativas de colaboración entre sus habitantes y una gran conciencia en sus autoridades de la importancia que tiene para la producción de seguridad. Sin embargo, aún hay trabajo por hacer ya que, de todos los rubros, éste fue el que tuvo mayor porcentaje negativo.

El reto ahora es capitalizar las relaciones de confianza y el sentido de pertenencia de los ciudadanos en formas de organización que ayuden a la coproducción de seguridad y atención de otras problemáticas.

Y yo les decía: “Es sencillo: cuando el delincuente ve que ustedes están organizados y que la autoridad responde a su llamado, el delincuente no va a dejar de robar, pero se va a ir de ahí”. Porque el delincuente se dedica a robar, pero que tú digas: “¡Ah no! Ya se puso complicado” y yo les decía: “¿A dónde se van a ir? A donde no estén así de organizados y que no tengan esa comunicación con la policía”. Y con eso [bastó] (entrevista al ingeniero Gilberto Loya Chávez, director de Seguridad Pública del municipio de Chihuahua, 21 de enero de 2021).

Yo igual creo que la organización de los vecinos es fundamental, aunque no está muy bien organizada con la policía, pero yo vivo donde es la periferia y años atrás, en la esquina, vendían droga. Entonces uno denuncia, pero no te creen, entonces se juntaban los vecinos y comenzaron a denunciar hasta que dejaron de vender en esa zona, se fueron hacia la campesina, pero ya no a esa zona (entrevista a grupo de ciudadanos, Chihuahua, 18 de marzo de 2021).

3. Factores organizacionales

En este apartado señalaremos las claves que han sido fundamentales para la implementación de la buena práctica, en términos de organización y cooperación.

a. Voluntad política

La concreción del modelo “Chihuahua, Comunidad Segura” implicó la voluntad política de la alcaldesa Maru Campos, pues requería de la inversión en personal, tecnología e infraestructura en un campo como el de la seguridad, el cual es muy volátil. Así pues, tanto la decisión y planteamiento de dicha estrategia del mando de seguridad local como la inyección de recursos de todo tipo por parte de la representante del municipio, fueron dos elementos que se combinaron. Además, un punto nodal fue la participación de la presidenta municipal en la revisión constante de las estrategias de seguridad.

Yo creo que fue esa parte, la parte que a mí me toca... fue proponer un buen plan, pero la decisión acertada de apostarle a un tema tan volátil como es la seguridad pública fue de la alcaldesa, es decir, es bien complicado que un alcalde le quiera meter a eso, apostar su capital político en un tema que es volátil. Del tema de seguridad nunca tienes todo el control, es decir, tú le apuestas a eso y tienes una buena policía y estás haciendo muchas cosas, pero en un

ambiente más alto resulta que un cártel se va a pelear con el otro (entrevista al ingeniero Gilberto Loya Chávez, Director de Seguridad Pública del municipio de Chihuahua, 21 de enero de 2021).

b. Liderazgos comunitarios

El modelo “Chihuahua, Comunidad Segura” ha dispuesto la integración de comités de prevención por colonias para brindar capacitación en temas de prevención del delito, pero no existen instancias sectoriales de revisión de estrategias con los propios ciudadanos. En las entrevistas se señalaba que era más fácil construir una organización vecinal en algunas zonas que en otras y que, además, mantenerla dependía mucho de que todos los elementos se comprometieran y siguieran generando cercanía con la ciudadanía.

Ahí hay un representante, pues con él trabajamos todos los temas de prevención y él nos junta gente para atender los temas de seguridad. En las colonias donde no hay eso, nosotros agarramos a alguien, al presidente del comité o al presidente de la colonia o al líder natural de la colonia, y con él trabajamos para que nos ayude a tener esa estructura de gente. Aunque no de toda la colonia, sino ya de ciertas cuadras para poder trabajar con él esta parte de la comunicación directa (entrevista al ingeniero Gilberto Loya Chávez, director de Seguridad Pública del municipio de Chihuahua, 21 de enero de 2021).

c. Formación impartida

El proceso de profesionalización ha mejorado la formación de la policía e incluso, cada vez más, el de sus integrantes, quienes ya tienen una licenciatura terminada. La capacitación actual para ser miembro de esta institución en el municipio de Chihuahua tiene una duración de nueve meses y todos reciben formación en policía de proximidad, lo que les ha permitido contar con personal más capaz y diversificado para atender de manera integral el tema de la seguridad. Además, ha sido muy importante que los elementos que ya tienen tiempo trabajando en la corporación se esfuercen por tener un mayor nivel educativo con el apoyo de ésta.

Yo entré en 1995 a Seguridad Pública y tuve mi capacitación de 4 meses. De ahí a la fecha ha cambiado mucho la formación de la policía. La diferencia es que ahorita ya se están tardando hasta 9 meses para capacitarte para ser policía. Había un proyecto muy padre porque iban a salir ya con licenciatura, pero ya no siguió. Nosotros, como policías, anteriormente teníamos que tener sólo secundaria, hace no mucho la preparatoria y ahora hasta a los que ya están activos les están pidiendo que saquen también la licenciatura. Hay compañeros que son maestros y otros que están haciendo su maestría o doctorado. Todo eso ha evolucionado y esos compañeros son los que nos están nutriendo y

para mí es un orgullo platicarlo porque siempre nos estamos preparando. Tengo enterado [sic] que a partir del 2025 ya todos, sin ninguna duda, debemos tener licenciatura y es para bien (entrevista a grupo de policías, Chihuahua, 25 de febrero de 2021).

d. Sostenibilidad

El modelo policiaco del municipio de Chihuahua se ha construido en equipo y existe un compromiso de sus integrantes, lo que garantiza la sostenibilidad del proceso. Se ha construido una relación fuerte con las administraciones municipales y, siguiendo esa línea, puede mantenerse y mejorarse con el tiempo. Un tema importante por considerar es el costo del modelo y lo factible de su reproducción en otros municipios del país. En este modelo se invierte el 30% del presupuesto municipal, lo cual representa una gran apuesta política.

Tuvimos que trabajar mucho y él trabajó mucho con nosotros, en comprometernos en que este proyecto se iba a realizar. Yo siento que esa es una de las partes más importantes: el comprometernos, no solamente involucrarnos, comprometernos con el proyecto y con esa visión para poder ir todos a [sic] la misma dirección (entrevista a la licenciada Susana Bazaldúa Martínez, subdirectora, Chihuahua, 21 de enero de 2021).

4. Valoración ética

a. Experiencias que sustentan la buena práctica

La construcción en equipo del modelo ha generado una experiencia que sostiene el valor del compromiso, la eficiencia y la honestidad de sus integrantes. En esta experiencia identificamos la importancia de que, tanto mandos como operativos, participen en la construcción de las estrategias de seguridad; lo fundamental que es que, tanto administrativos como policías de colonias, puedan armonizarse y conocer el trabajo del otro; lo relevante que resulta que, tanto la policía local como el Ministerio Público, se articulen para mejorar su impacto en la comunidad. Estas experiencias y la continua materialización de una visión sientan las bases para seguir animando a los diferentes actores del municipio de Chihuahua.

Se creyó en un proyecto y se supo compartir, y que se sienta en el ambiente laboral que esto puede pasar y que puede ser una realidad (entrevista a la licenciada Susana Bazaldúa Martínez, subdirectora de la Jefatura del Estado Mayor, Chihuahua, 21 de enero de 2021).

b. Integralidad de la propuesta

La integralidad de la propuesta se basa en un modelo que construye un circuito de comunicación y análisis de la información con base en la confianza con la ciudadanía: 1) se reciben llamadas o mensajes a través de los botones de pánico; 2) se ubica la zona a través de las cámaras, y 3) se analiza la información y se crean carpetas de investigación.

Otro rasgo de la integralidad de la propuesta está en la participación de la ciudadanía, el trabajo en las escuelas, los comités de prevención o el consejo municipal de prevención. Además, es destacable el apoyo obtenido por parte del empresariado y el trabajo que ha desempeñado en relación con la prevención y con el fortalecimiento de la policía municipal al trabajar con ella y no solamente subordinar el trabajo de seguridad. Ejemplo de ello es la Fundación del Empresariado Chihuahuense (Fechac), un grupo de empresarias, empresarios y empleadores que, según la propia alcaldesa del municipio, ha realizado aportes para el trabajo de prevención en diferentes sectores del territorio.

c. Niveles de participación en decisiones

La mayor participación ciudadana está en los comités de prevención, conformados por las colonias, donde los vecinos reciben formación y capacitación en temas de interés vecinal, por ejemplo, prevención del delito, manejo de emociones, entre otros. La participación más estratégica está en el Consejo de Prevención, misma que tiene una composición multisectorial, donde participan los gobiernos estatales y federales, las universidades, la sociedad civil, las cámaras empresariales y las iglesias. Este consejo se divide en ejes: niñez, menores infractores, familia y género.

Eso nos sirvió para sumar esfuerzos y nos sirvió también para poder identificar algunos factores que el gobierno no identificaría nunca, a veces las organizaciones de la sociedad civil tienen más información que la policía o que el mismo gobierno porque entre ciudadanos se confía más que ciudadano-gobierno (entrevista al ingeniero Gilberto Loya Chávez, director de Seguridad Pública del municipio de Chihuahua, 21 de enero de 2021).

d. Retos para una seguridad ciudadana

El principal reto detectado es la construcción de espacios de rendición de cuentas con la ciudadanía de manera territorial, donde se revisen las estrategias y se involucre a la población en las tareas de seguridad, lo cual se ha podido observar en toda la experiencia de Chihuahua; sin embargo, todavía falta un fortalecimiento de estas redes de vecinos ya que, en algunos casos, apenas son unos cuantos, por lo que no alcanzan a representar a las personas de calles y colonias en su totalidad. Cuando la ciudadanía se involucra en las tareas se incrementa la percepción de seguridad.

El segundo reto es investigar las causas culturales y estructurales de la delincuencia para generar estrategias dirigidas a atenderlas de raíz, por ejemplo, focos de corrupción, desorganización vecinal, deserción escolar, descuido del espacio público, desvinculación del territorio, etcétera.

El tercer reto es la articulación de los comités vecinales y de los comités de prevención en el territorio, de tal manera que se tenga claridad de la función de cada uno de ellos delante de la ciudadanía y de los mecanismos disponibles para la canalización de denuncias y para su atención. Si bien cada una de las dependencias encargadas de crearlos hace un gran trabajo al intentar organizar a los vecinos, también es importante no desgastar o duplicar esfuerzos: entre más armónica sea la interacción entre ellos y la distribución de funciones, se puede trabajar mucho mejor.

3.4 Policía municipal de Nezahualcóyotl

1. Contexto

Nezahualcóyotl es uno de los 125 municipios del Estado de México. Se localiza al oriente de la Ciudad de México. Cuenta con 1,077,208 habitantes (INEGI, 2020).

El gobierno de Nezahualcóyotl ha buscado construir una policía vecinal desde 2003, pero no fue hasta 2009 que se desarrolló un modelo para fortalecer la confianza con la ciudadanía, para obtener mejores datos sobre ciertos delitos y así atender de manera focalizada a los sectores más afectados por la inseguridad.

De esta manera, fue en 2009, durante el cambio de administración municipal a cargo de Edgar Cesáreo Navarro Sánchez y la llegada del nuevo director de Seguridad Ciudadana, cuando se restableció el modelo de policía reactiva en el municipio, lo cual afectó los avances logrados hasta ese momento en la construcción de una policía vecinal. En las entrevistas se menciona que el territorio se dividió y fue atendido por diferentes mandos que estaban desvinculados. En este espacio ocurrían diversos actos de corrupción y se requerían cuotas a los oficiales, las cuales eran obtenidas a partir de la extorsión o amenazas a los ciudadanos.

Aquí dejamos el cargo en agosto del 2009; entró una administración diferente y su propósito fundamental en seguridad era echar atrás el modelo que nosotros ensayamos del 2003 al 2009 y restaurar el modelo tradicional de la policía: [...] como seguridad pública girando alrededor de decisiones e intereses de la autoridad, y echar por tierra los esfuerzos que se habían hecho de tener una policía vecinal.

Salomónicamente [los mandos policiales] dividieron el territorio en dos partes: de la avenida López Mateos hacia el poniente, incluida la zona norte, el cobro de los dineros lo hacía el subdirector; y de López Mateos hacia el oriente, el cobro lo

hacía la gente del director. No solamente era un cobro... digamos, bajo la mesa. No; cambiaron los uniformes, entonces la policía de Neza era de un lado azul y la policía de Neza del otro lado era color beige y, si una patrulla de Neza se brincaba de ámbito, sufría enormes consecuencias, o sea, un grado absurdo de desarticulación de la fuerza policial en donde lo importante era el negocio (entrevista a José Jorge Amador, director general de Seguridad Ciudadana de Nezahualcóyotl, Estado de México, 11 de febrero de 2021).

Era un negocio. Fundamentalmente la seguridad pública era un negocio. Tenían sectores, pero había mucha corrupción, mucha gente no venía a trabajar y cobraba, y a los mandos pues se les entregaban ahí algunas cantidades, se vendían armas, bueno, por utilizar las armas, por utilizar las patrullas, por utilizar las balas y bueno todas estas cosas. Se retiran cuando llega nuevamente la administración para volver a reconstruir, digamos que del 2012-15 (entrevista a grupo de policías, Nezahualcóyotl, Estado de México, 14 de abril de 2021).

Un aspecto importante por mencionar es que los policías entrevistados consideraron que en el municipio creció la presencia del cártel de la “Familia Michoacana” debido a la desarticulación de la corporación y al enfoque policial que se tuvo entre 2009 y 2012.

Y en ese marco que era también la época de la guerra contra la delincuencia de Felipe Calderón, pues entonces también se combinó con la “Familia Michoacana”, que estableció sus reales aquí, pues se podrán imaginar ustedes cómo el dinero fluía. Uno de los efectos de esta situación es que murieron más de 20 policías asesinados. Probablemente los distintos grupos se los disputaron, le entraron a jugar con el crimen organizado y los cazaron (entrevista a José Jorge Amador, director general de Seguridad Ciudadana de Nezahualcóyotl, Estado de México, 11 de febrero de 2021).

Entonces era espantoso. Creció el crimen, llegó a incrustarse la “Familia Michoacana”. Había crimen organizado en el municipio con la asociación de las instituciones, sobre todo de la policía y de las fiscalías (entrevista a grupo de policías, Nezahualcóyotl, Estado de México, 14 de abril de 2021).

Incluso los ciudadanos recuerdan esa época como un momento en el que, además del temor que se tenía a los grupos del crimen organizado, también se le temía a la policía.

Me tocó muchas veces [ver] cómo simplemente llegaban los grupos a cobrar el piso y los policías afuera, sin hacer nada. Había un banco, en especial, de la avenida México-Chimalhuacán, en el cual me asaltaron dos veces en poquito

tiempo. Y lamentablemente la policía brillaba por su ausencia. Creo que fue difícil porque la delincuencia vio a Ciudad Neza como un lugar desprotegido y lo hizo un bastión para hacer distintas cosas en otros lugares (entrevista a grupo de ciudadanos, Nezahualcóyotl, 15 de abril de 2021).

El día de hoy se ha transformado la realidad del municipio y han llegado a reducirse significativamente los delitos, esto a partir de 2012 mediante la implementación de una nueva estrategia de seguridad que recuperó los avances logrados entre 2003 y 2009. Incluso esta policía ha recibido premios en diversos momentos, como en 2016, cuando le fue otorgado el reconocimiento a las “Mejores prácticas de gobiernos locales en materia de seguridad”.

2. Buena práctica

a. Presentación

La buena práctica de Nezahualcóyotl se basa en un modelo de seguridad que tiene en el centro la proximidad social. Desde 2003 comenzaron con la construcción de una policía vecinal que se ha venido concretando poco a poco, con el paso de los años.

La proximidad social promovida dentro de la policía de Nezahualcóyotl se ha realizado mediante el cuidado de la legalidad, la eficiencia y el acercamiento con la población, además del profesionalismo, la honradez y el respeto a los derechos humanos. En el fondo, la visión que se intenta transmitir a los elementos es que la seguridad de los ciudadanos es un servicio que se presta con orgullo, no un negocio.

Yo pienso que trabajamos en dos construcciones: una construcción policial y una construcción social. La construcción policial lleva el propósito de hacer una corporación cercana a la gente. El núcleo de la estructura policial nuestra es la policía vecinal que llamamos de proximidad y eso significa hacer territorializada la seguridad, o sea, para que haya proximidad y entendimiento con la ciudadanía tiene que haber cercanía física, para empezar (entrevista a José Jorge Amador, director general de Seguridad Ciudadana de Nezahualcóyotl, Estado de México, 11 de febrero de 2021).

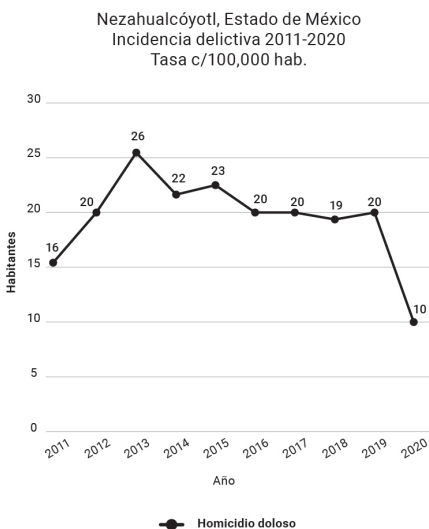
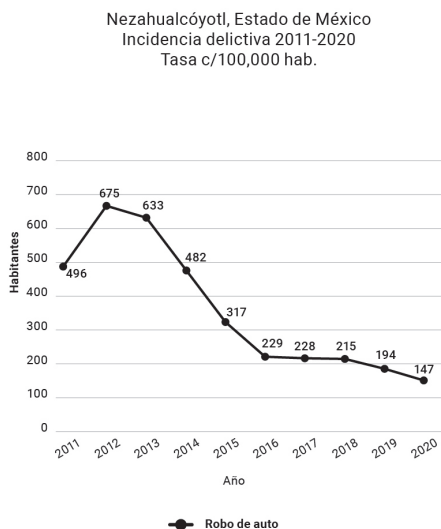
Para su implementación cuenta con cuatro elementos fundamentales que son los siguientes: una operatividad eficiente; la reconstrucción constante del cuerpo policial; la coordinación interinstitucional, y la modernización de la infraestructura y las herramientas tecnológicas.

La reconstrucción de la confianza entre la policía y los ciudadanos fue un punto de partida que después sirvió para avanzar hacia una coproducción de seguridad mediante la creación de redes vecinales por cuadra o de enlaces ciudadanos en puntos clave que

coadyuvaran al cuidado del territorio. Para llevarlo a cabo, este cuerpo policial realizó diversos cambios tanto en su formación como en el modo de atender a la población; entre éstos destaca el arraigo de los elementos a las colonias o sectores que cuidan, su apropiación de las problemáticas de la comunidad y la mediación entre vecinos para favorecer la cohesión social y la seguridad.

b. Impacto evidente

La estrategia implementada por la policía de Nezahualcóyotl ha rendido frutos en diferentes aspectos que son visibles en las estadísticas del INEGI. A partir de la revisión y el análisis de la incidencia delictiva, ubicamos el robo a auto como uno de los delitos que se ha logrado mantener con una tendencia descendente. En 2013 se dio la tasa más alta del periodo analizado y en los años siguientes se puede observar una disminución considerable de ese delito, de los cuales el 2020 ha sido el año con la tasa más baja por cada cien mil habitantes.

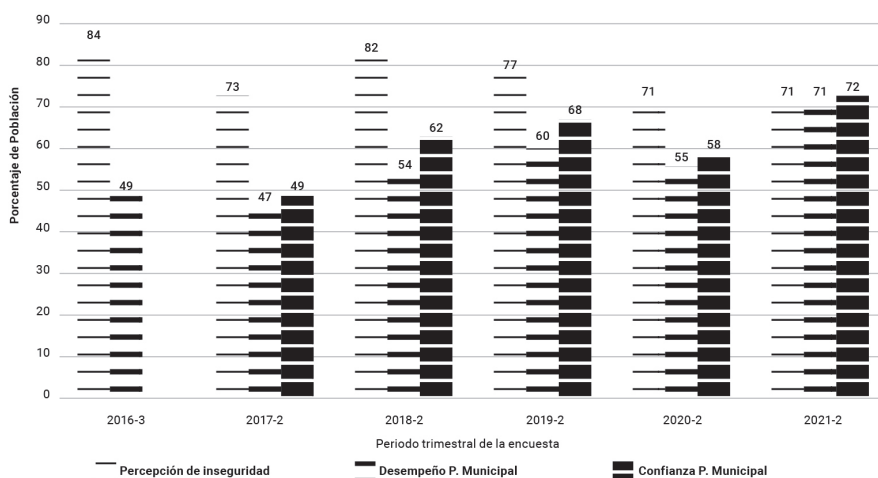


Fuente: Elaboración propia con información del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública.

En relación con el delito de homicidio, se identifica al 2013 como el año con la mayor tasa de incidencia con 26 casos, y el 2020 como el año con la tasa más baja con 10 casos por cada cien mil habitantes. A partir del 2014 se ha mantenido un descenso importante en relación con este delito.

Respecto a la percepción de inseguridad en el municipio, se ubica una disminución en los últimos cuatro años que se ha sostenido; asimismo, es posible observar una tendencia de incremento en la percepción del desempeño y la confianza en la corporación.

Nezahualcóyotl, Estado de México
Encuesta Nacional de Seguridad Pública Urbana



Fuente: Elaboración propia con información de la ENSU/INEGI.

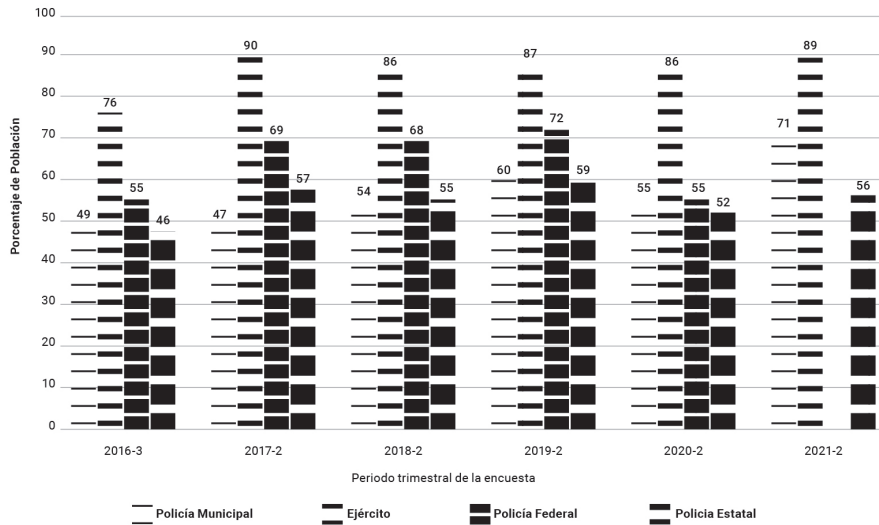
En relación con los indicadores de confianza y desempeño de la corporación municipal respecto a otros actores de seguridad, observamos una tendencia al alza, lo que significa que se valora y se reconoce como positivo el trabajo que realizan los elementos. Esto lo podemos observar en las gráficas de *Desempeño de las autoridades* y *Confianza en las autoridades*.

En cuanto al desempeño, alcanzó a la policía federal en 2020, superó a la policía estatal desde 2019 y se acercó a los rangos del Ejército, el cual, por lo general, es el mejor valorado en nuestro país. Respecto a la confianza, desde 2018 superó a la policía estatal y se mantuvo en los rangos de la policía federal, la cual era la más cercana al Ejército.

A partir de la revisión de las entrevistas a los elementos de la corporación y al director, pudimos identificar que el contexto de inseguridad del periodo de 2010 a 2020, en el municipio de Nezahualcóyotl, ha tenido varios momentos clave. Algunos de ellos comenzaron fuera de nuestro periodo de análisis delictivo, como ya lo hemos mencionado en el contexto. Uno de los logros más grandes ha sido la reducción de homicidios de 22 eventos por cada 100 mil habitantes en 2013 a 10 casos en 2020.

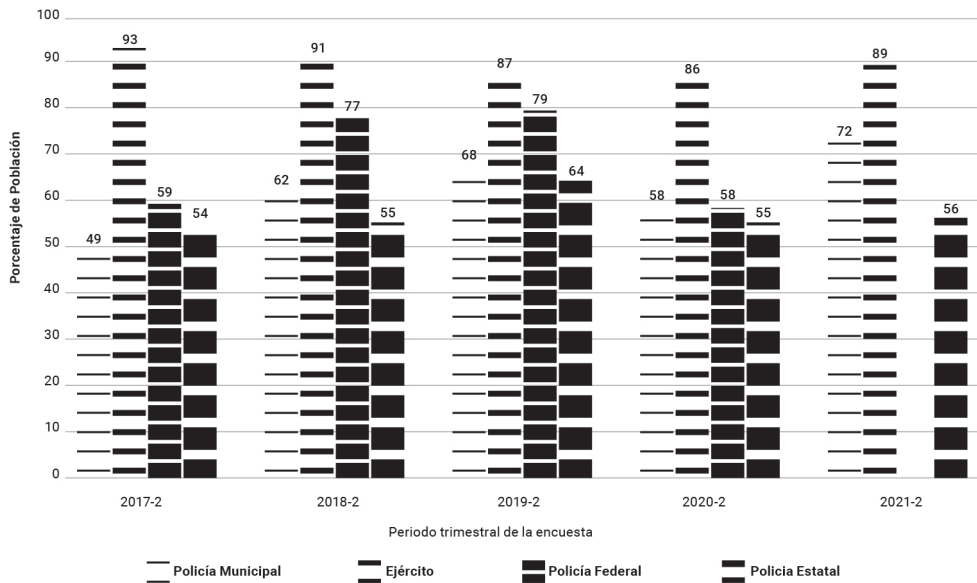
Te puedo decir una cosa: en materia de homicidio, la tasa que tenemos en el 2013 (porque todos aquí sabemos que, si una tendencia viene, aunque haya un cambio de gobierno, un cambio de política, la tendencia se sigue inscribiendo en la nueva administración) [...] la máxima tasa fue de 22 eventos por cada 100 mil habitantes en el 2013, fruto de la tendencia que abrigó o se fabricó desde el 2009 hasta el 2012, hasta diciembre de 2012. Y la tasa, según los datos del

Nezahualcóyotl, Estado de México Desempeño de las autoridades / ENSU



Fuente: Elaboración propia con información de la ENSU/INEGI.

Nezahualcóyotl, Estado de México Confianza en las autoridades / ENSU



Fuente: Elaboración propia con información de la ENSU/INEGI.

INEGI que tenemos nosotros, es de que ahora en el 2019 la bajamos a 12.7 y en el 2020 es menos de 12.7. Todavía no salen los datos del INEGI del 2020, pero, por las preliminares, sabemos que estamos por debajo de eso (entrevista a José Jorge Amador, director general de Seguridad Ciudadana de Nezahualcóyotl, Estado de México, 11 de febrero de 2021).

México Evalúa señala que este cuerpo de policía ha logrado reconstruir la confianza en sus elementos y ha reducido en un 12.7% el homicidio entre 2013 y 2020.

c. Estrategias implementadas

La policía de Nezahualcóyotl tiene como eje central la proximidad social que, en el caso particular de esta corporación, se relaciona con el arraigo de los elementos a las colonias en las que trabajan, la mediación de conflictos, el apoyo para la gestión de servicios hacia los ciudadanos y el trabajo en conjunto con los jóvenes de las colonias. Para que pueda ser llevado a cabo se necesitan algunas otras estrategias.

La reconstrucción de la confianza con la población

Esta estrategia se ha dado mediante la humanización de los policías ante la ciudadanía, ya sea por el trato que ahora tienen con la población, por la cercanía e implicación en las problemáticas de los barrios o por la disposición para ser evaluados y retroalimentados. Esta estrategia ha hecho que incluso en barrios con una difícil relación histórica entre policía y ciudadanía se comiencen a plantear nuevos compromisos de confianza. Durante la pandemia este cambio fue evidente al aprovechar los vínculos creados con los vecinos para atender algunas de las necesidades más importantes que aparecieron durante este contexto.

Yo creo que todas las corporaciones tenemos infracciones, tenemos policías que abusan y, desde luego, tenemos algunos que le entran a la corrupción, pero el sistema nuestro, tanto policial como vecinal, nos ayuda a que no se oculte mucho esto, sino que se evidencie. Es tanta la confianza de la gente que se permiten reclamarnos, hacer que nos denuncien y están [sic] más visibles las acciones irregulares en esta situación. Esto es un round que nunca se gana definitivamente: tienes avances, luego retrocedes y cosas por el estilo, pero claro que ayuda a que se afiance esa confianza creciente de la gente en esta policía (entrevista a José Jorge Amador, director general de Seguridad Ciudadana de Nezahualcóyotl, Estado de México, 11 de febrero de 2021).

En mi cuadra, en el año pasado, ya con la pandemia, la forma de actuar de ellos se volvió más humana. Por ejemplo, en mi cuadra hubo varias familias

que, completas, se contagiaron de covid, entonces solicitaban el apoyo a los oficiales e imagino que no podrían salir a comprar cosas básicas. Lo que hacían los policías era solicitar el apoyo con un megáfono e informaban a los vecinos que en tal casa una familia no podía salir a comprar cosas y se les pedía apoyo para hacerles la despensa. Entonces, entre los vecinos, juntábamos las cosas y se las entregamos a los policías y ellos iban a entregárselas. No fue una vez sino varias [las] que tuvieron que hacerlo. Nos tuvimos que unir en estas condiciones para poder apoyar a los vecinos, pero creo que, primordialmente, los oficiales sí se volvieron una parte importante para apoyar y es súper agradable (entrevista a grupo de ciudadanos, Nezahualcóyotl, Estado de México, 15 de abril de 2021).

La reconstrucción del sentido de servicio de la policía

A partir 2013 se retomó la iniciativa para construir una policía vecinal, después de tener tres años muy complejos, en los cuales se habían desarticulado y corrompido los elementos de la corporación. Esta restructuración de la policía pasó por el acercamiento con la población, pero, sobre todo, por la construcción de una visión sobre el servicio policial y su reconocimiento por la población cuando se hace adecuadamente. Además, se instó a los elementos a adquirir herramientas para conocer las necesidades más sentidas de la población, y se les dieron incentivos a aquellos que mejor lo hicieron.

En esos tres años, del 2012 al 2015, se vuelve a reconstruir esto, se renuevan en nuevos aspectos el parque vehicular, se toman regímenes fiscales distintos para poder contratar las patrullas, etcétera. Y, bueno, se dan una serie de acciones con los elementos para poder dignificar un poco sus labores: el tema del sueldo, el tema de los estímulos, el tema de las recompensas, etcétera.

Y es una construcción policial también en el trato de los policías con los ciudadanos. Buscamos que se arraigue ahí la idea de que son servidores de la gente y que, por lo tanto, tenemos que hacer serios esfuerzos para entendernos con la gente y que el mejor trabajo es el que hacemos comprendiendo la necesidad de la gente y ayudando a la gente a resolver el problema (entrevista a José Jorge Amador, director general de Seguridad Ciudadana de Nezahualcóyotl, Estado de México, 11 de febrero de 2021).

La reconstrucción social de esta policía también ha ocurrido debido a la formación de la ciudadanía en el tema de cultura de la legalidad y en el fortalecimiento de la seguridad de sus colonias. Este tipo de procesos han permitido que el cuidado de estos barrios se entienda como una cooperación entre policía y ciudadanía, en la cual cada una tiene sus funciones y comprende el modo en el que se articulan.

Un punto destacable es la vinculación que se tiene con los jóvenes de las colonias, a partir del programa “Jóvenes Construyendo el Futuro” del gobierno federal, mediante el cual se induce a este sector a capacitarse para ayudar en temas de prevención en sus propias colonias. De esta forma dejan de ser únicamente receptores de programas y ayudas, y se convierten en actores relevantes para la construcción de la seguridad.

La distribución del territorio y evaluación por sector

Para poder atender las diferentes realidades de Nezahualcóyotl y la situación de seguridad, fue necesario realizar una sectorización del municipio que permitiera tener una mejor capacidad de respuesta hacia las llamadas de emergencia y cercanía con la población.

En eso te puedes dar cuenta que hay diferencia porque uno como ciudadano o vecino ve que el tiempo es tardado, pero cuando ya tienes a la mano tu cuadrante o sector ya sabes a quién marcarle y [en] los grupos de red de WhatsApp subes el mensaje pidiendo el apoyo y, por mucho que tarden, en unos 5 o 10 minutos están ahí (entrevista a grupo de ciudadanos, Nezahualcóyotl, 15 de abril de 2021).

La implementación de los cuadrantes... A cada patrulla le asignan un cuadrante que debe patrullar constantemente. Anteriormente no se manejaba así y la patrulla podía andar por distintos lugares. Y es una respuesta más rápida porque andan cerca del lugar asignado. Los comandantes nos han dicho que tiene que ser de dos a tres minutos la llegada de la patrulla (entrevista a grupo de policías, Nezahualcóyotl, Estado de México, 16 de abril de 2021).

Así mismo, a partir de 2013, se empezaron a realizar acciones de proximidad básica distribuyendo el territorio en cuatro zonas con quince sectores dentro de los cuales existen cien cuadrantes. Los patrullajes se realizan por una policía vecinal de proximidad y un complemento reactivo que permite la atención de delitos. Esta distribución de quince sectores ha ayudado a la evaluación de la policía y de los mandos. Los policías entrevistados consideran que ésta es una estrategia fundamental que permite realizar retroalimentaciones a los mandos medios y mejorar la calidad de su trabajo sin desarticularse de los demás.

En el caso de Nezahualcóyotl tenemos 15 sectores y esa es una descentralización del gobierno policial. En el modelo tradicional, generalmente el gobierno es central y entonces, desde nuestro punto de vista, eso dificulta mucho el control y la evaluación porque el jefe de sector es como si fuera el director del territorio de su sector y tiene como base la policía vecinal de los cuadrantes de ese sector. Entonces, pues, obviamente se tiene que evaluar la gestión de la dirección del sector de la misma manera que la del sector vecinal en su cuadrante, de la

misma manera, las fallas colaterales en el servicio (entrevista a José Jorge Amador, director general de Seguridad Ciudadana de Nezahualcóyotl, Estado de México, 11 de febrero de 2021).

Construcción de redes vecinales

Con el avance de la sectorización y atención de la población mediante esta distribución, fue posible comenzar a crear redes vecinales que ayudaran a mejorar la seguridad de los cuadrantes, pero también a atender otro tipo de necesidades. Las redes impulsadas por la policía de Nezahualcóyotl tienen el propósito de construir seguridad en sus cuadras mediante un plan concreto que pueda ser evaluado entre la ciudadanía y el elemento policiaco vecinal.

Nosotros somos de la red vecinal de Norteñas y hemos tenido acercamiento con las policías. Conocemos a los elementos de los tres turnos y es una de las grandes ventajas que ahora tenemos y sabemos quién está patrullando en ese momento. Y también por las redes vecinales podemos apoyarnos mutuamente como vecinos, tanto en redes escolares como del barrio. También, incluso, si tú tienes una queja, que sepas quién va a retomar la queja y quién es la persona que estaba en turno. Tenemos también el contacto con el comandante de sector y jefe de turno, además de la aplicación de Neza Segura (entrevista a grupo de ciudadanos, Nezahualcóyotl, Estado de México, 15 de abril de 2021).

Yo tengo 4 años de servicio en la corporación, sin embargo, veo que la gente sí tenía una mala imagen de la policía. Cuando comienzan con todo eso de las redes vecinales, mesas solidarias, la nueva imagen de que la policía de proximidad acude a una cuadra y, desde su patrulla, lee un cuento a los niños... Creo que eso impacta porque creo [que] cambia totalmente la imagen o la mala imagen que tenían de la policía. Entonces, como comenzaron una nueva construcción, como mencionaban una nueva administración, cuando llegó empezó a transformar todo eso que había mal, a quitar [a los] malos elementos y a construir la confianza con la ciudadanía (entrevista a grupo de policías, Nezahualcóyotl, Estado de México, 16 abril de 2021).

Dentro de estas redes, el policía vecinal ha venido a tomar un nuevo rol: 1) de organizador, debido a la confianza que ha ganado entre la población; 2) de facilitador de las reuniones mediante las que se trata de llegar a un acuerdo sobre la seguridad de la cuadra; 3) de educador de la población, al brindar herramientas para mejorar su seguridad; 4) de mediador, y 5) de enlace con las autoridades **municipales** cuando se necesita algún otro servicio.

La atención de la conflictividad vecinal

Dentro de la policía de Nezahualcóyotl se ha desarrollado la capacidad en los elementos de atender conflictos vecinales como una estrategia para la prevención de delitos y la reducción de violencia en las colonias del municipio por medio de la vinculación a la nueva visión de la *justicia cívica*. En primer lugar, se ha generado la capacidad de atender este tipo de situaciones entre personas que viven en una colonia, y después se han generado protocolos que se han formalizado con un documento llamado “Acuerdo de Paz”, por medio del cual se le da seguimiento a lo acordado por parte de los policías vecinales y se verifica que se le dé cumplimiento.

Sí, estamos entrando a lo que se llama el “Nuevo Modelo de Justicia Cívica”, con todo lo que la teoría dice y la práctica dice... Y nosotros ayudamos a la capacitación a [sic] nuestros compañeros para que tengan capacidad de resolver en sitio muchos de los conflictos vecinales que se dan allá y vaya [que] sí se necesita de mediación, reconciliación. Ya llevamos un buen número de “acuerdos de paz”, así se le llama a ese tipo de acuerdos y, muchas veces, pues los conflictos, ya saben ustedes, son el estacionamiento (conflicto del perro, que no levanta las heces el propietario del perro, el sonido a alto volumen, ¡qué sé yo!), insensibilidades que se dan y, obviamente, la red ayuda mucho para eso y estamos capacitando a nuestros compañeros para que desarrollen esas capacidades de negociación para pacificar el conflicto (entrevista a grupo de policías, Nezahualcóyotl, Estado de México, 16 de abril de 2021).

4. La producción de la seguridad ciudadana

La edificación de la seguridad en Nezahualcóyotl ha pasado también por un proceso de reconstrucción de sus vínculos sociales, el fortalecimiento de la identidad y la búsqueda de la organización. La consulta telefónica realizada por Masive Caller (2020) nos permite ver algunos de estos elementos y contrastarlos a la luz de las entrevistas realizadas.

a. Identidad

El arraigo y sentido de pertenencia de los ciudadanos a su territorio fue nombrado en las narrativas como un elemento esencial para la construcción de seguridad en Nezahualcóyotl. Los datos de la consulta nos permiten ver que de las personas encuestadas, el 33.6% se sentía muy orgulloso de pertenecer a su municipio; un 47.4% algo orgulloso, y solamente un 19% consideró que no estaba orgulloso. Los datos recopilados nos permitieron observar en las personas participantes que el arraigo a su territorio es considerable y así lo expresan los mismos policías y ciudadanos.

En mi cuadrante este año cumplimos 54 años de hacer posadas sin dejarlas de hacer. El año pasado no [fue posible] por la pandemia, pero juntamos aguinaldos para que los niños pudieran tener algo de ese día. Puse mi letrero y ahí llegaron todos. [Es] Una tradición que dejó mi padre y también ser jefe de cuadra, eso lo heredé con mucho gusto (entrevista a grupo de ciudadanos, Nezahualcóyotl, Estado de México, 15 de abril de 2021).

Los ciudadanos consideran que mantener y actualizar ciertas tradiciones que vinculan a los vecinos ayuda a fortalecer la identidad y la seguridad de la comunidad. Además, señalan la importancia de que haya personas que se comprometan como jefes vecinales a partir de valores como la honestidad y el servicio.

Yo creo que sí es importante que el ciudadano quiera su municipio, quiera su espacio, porque precisamente es por eso por lo que no les gusta que lo dañen, por eso no les gusta que roben, por eso no les gusta que maltraten, a lo mejor, los parques recreativos que se les han dado, por eso hacen los reportes con nosotros (entrevista a grupo de policías, Nezahualcóyotl, Estado de México, 16 de abril de 2021).

b. Vínculos

La estrategia de seguridad en Nezahualcóyotl ha tenido como pilar fundamental la construcción de la confianza de los ciudadanos con su policía municipal, pero también entre ellos mismos. En la consulta, un 17.1% de los entrevistados consideró que la policía hace muy bien su trabajo; otro 47.1% que hacen un trabajo significativo, y un 35.8% considera que no es confiable su trabajo. Estos datos nos ayudan a decir que la policía de Nezahualcóyotl ha ido creciendo en confianza entre los ciudadanos, pero aún es necesario seguir trabajando para lograrlo en todas las colonias y con un número mayor de ciudadanos, ya que de ello depende su estrategia.

Por otro lado, en cuanto a la confianza vecinal, la consulta de Massive Caller señala que un 22.3% de los vecinos encuestados tiene mucha confianza en sus vecinos; un 60.7% confía más o menos en sus vecinos, y solamente un 17% no tiene confianza en ellos. Es importante este resultado, pues nos muestra que sí es posible valerse de estos vínculos para construir estrategias de seguridad y fortalecer la identidad de los pobladores.

En lo personal, creo que sí es la confianza de la gente que actualmente nos la hemos ganado porque sí cuesta mucho trabajo ganarse la confianza de la gente. No creen en nosotros, no nos quieren, no nos respetan en algunos casos. Porque ahorita sí te puedo decir que cuento con 6 años de experiencia de policía de proximidad. Desde que inicié en el mismo sector tengo el gusto, la satisfacción de conocer mucha gente que sí nos aprecia, que sí nos quiere,

que sí les gusta confiar en nosotros. Entonces eso a nosotros nos entusiasma, o sea, yo me siento muy orgullosa de poder ayudar a la gente, me llena de mucha satisfacción (entrevista a grupo de policías, Nezahualcóyotl, Estado de México, 16 de abril de 2021).

Pero sí creo que eso ayuda, sobre todo la comunicación como vecinos por medio del WhatsApp; y hay que aprender a usarlo porque no falta quien, a la mínima cosa, ya quiere llamar a la policía, pero hasta por esa cosita la policía está afuera y uno se siente más seguro. De hecho, las redes han hecho que nos conozcamos mejor (entrevista a grupo de ciudadanos, Nezahualcóyotl, Estado de México, 15 de abril de 2021).

c. Acuerdos

En el caso de las habilidades y capacidades para organizarse y dialogar, es importante señalar que solamente un 9% de los encuestados considera que sus vecinos están organizados; un 46% considera que están más o menos organizados, y un 45% que no están organizados. A partir de estos resultados, podemos decir que la percepción de los ciudadanos que participaron es que falta aún organización en los barrios y colonias o, incluso, que no existe ningún tipo de organización vecinal. Esto supone todo un reto para la policía y los mismos ciudadanos puesto que deberán construir espacios de coproducción de seguridad que pasen por la organización ciudadana y su participación.

Yo creo que la organización entre vecinos es fundamental y la seguridad de la policía se ha mejorado, pero la seguridad empieza en nuestras casas y haciendo unión con los vecinos porque, si nos aislamos, estamos completamente solos y no tenemos a quién recurrir. Entonces, creo que la unión de vecinos es la base fundamental. Nosotros somos los ojos y la policía es la parte que toma acción. Nosotros debemos de participar haciendo denuncias, comunicándonos con vecinos. Ahorita nosotros ya no hemos tenido reuniones por lo de la pandemia y dejamos muchos planes en el tintero: de poner cámaras en la calle y peticiones para mejorar la vigilancia [puesto] que ya nos ganaron un espacio (entrevista a grupo de ciudadanos, Nezahualcóyotl, Estado de México, 15 de abril de 2021).

Yo creo que [entre] nosotros no hubo un grupo, ni comunicación entre vecinos. Y las primeras juntas se dieron por los patrulleros que nos decían “vamos a hacer una junta para platicar” (entrevista a grupo de ciudadanos, Nezahualcóyotl, Estado de México, 15 de abril de 2021).

La participación [ocurrió] sin deseo de ganar nada, olvidarnos de que “porque nos caemos mal no nos ayudamos”. Creo que todos estamos en una situación

en la que necesitamos de todos para cualquier cosa (entrevista a grupo de ciudadanos, Nezahualcóyotl, Estado de México, 15 de abril de 2021).

5. Factores organizacionales

La construcción de la autoridad promotora y reguladora de la buena convivencia

Un factor organizacional importante ha sido la promoción de la recuperación de la confianza y la convivencia con la ciudadanía por parte de los mandos policiales y con el apoyo de los presidentes municipales. La apuesta política es relevante ya que la seguridad es un tema volátil en el cual se pone en juego el capital político que han generado y, hasta cierto punto, su reputación.

Para lograrlo se ha establecido la proximidad social como parte de esta estrategia y la construcción de acuerdos de paz para fortalecer la capacidad de diálogo entre la población y los vínculos de confianza entre las personas. El punto clave de estas acciones ha sido atender la conflictividad vecinal, la cual es una de las causas de delitos graves o desarticulación en las colonias.

Pues, bueno, nosotros recibimos capacitaciones constantemente y yo acudí a un curso en Puebla en donde nuestro capacitador para mediar y conciliar en el lugar de los hechos como policía de proximidad. Entonces ya estamos mediados para conciliar al [el] lugar de los hechos, sin necesidad de llegar a otra autoridad competente, en este caso la fiscalía o el juez (entrevista a grupo de policías, Nezahualcóyotl, Estado de México, 16 de abril de 2021).

Bueno, yo no tengo más que un año de experiencia apenas y lo que yo he visto [es que] dialogamos con ambas partes, les comentamos que somos neutrales. Ahorita ya está el acuerdo por la paz, donde cada uno expone su conflicto [...] y ya llegamos a un acuerdo donde ninguna persona se mete con la otra persona. Entonces yo tengo poco laborando aquí, entonces esa es la forma en la que yo he visto que median, que solucionan los conflictos de ambas personas (entrevista a grupo de policías, Nezahualcóyotl, Estado de México, 16 de abril de 2021)

Mantener un proceso, evaluar y corregir

La evaluación y la retroalimentación de los procesos que se llevan a cabo mediante la proximidad social han sido clave para tener resultados positivos y contar con una mejor eficacia desde la corporación policial. Por ello se han construido dos equipos, en los cuales se analizan datos que recopilan los policías en las colonias: uno de estos equipos analiza todo

lo relacionado con los delitos contra la vida y el otro con los delitos patrimoniales. Con la información recopilada se crean nuevas estrategias para su atención en las colonias en las que se ha elevado el número de casos.

Por otro lado, también han capacitado a los policías de la agrupación municipal para contar con elementos básicos de análisis que ayuden a realizar un primer reporte de lo acontecido en el lugar de los hechos.

Detrás de los focos en la baja de la incidencia delictiva hay un trabajo de investigación también, y no se diga en las persecuciones y acciones, el papel de la red vecinal, [mediante] llamadas telefónicas diciendo: “Por aquí, por allá sucedió esto”, o cosas por el estilo. Se combinan las cosas, se combina la operatividad, se combina la relación con los vecinos y se combina el trabajo especializado en materia de investigación delictiva.

Tiene que ver con [la] investigación esto, o sea, tiene que ver con analizar cada evento con 35 variables, comparar con las anteriores; en uno de los eventos, perseguir al probable responsable con mucha gracia. El policía-investigador hace una detención, se lee información que viene en su teléfono celular, se comparan, o sea, curiosamente, con toda la modestia del caso. De repente nuestros compañeros del equipo especializado lograron descubrir los hilos de los mecanismos estos (entrevista a José Jorge Amador, director general de Seguridad Ciudadana de Nezahualcóyotl, Estado de México, 11 de febrero de 2021).

La capacitación vecinal y la prevención como principal estrategia

Desde la dirección de la policía de Nezahualcóyotl se ha puesto como objetivo la formación de la ciudadanía, proceso que debe estar siempre en desarrollo, y que nunca concluya, pues sólo se actualizará conforme cambien las estrategias de quienes cometen daños patrimoniales o hacia la vida de las personas.

La apuesta aquí es que, si entramos en esa fase, hay un horizonte de desarrollo sin final. Un primer experimento que hicimos fue educar a nuestros vecinos para que se protegieran de la extorsión telefónica. En todo el país la extorsión telefónica hace desastres, una simple llamada atemoriza a la gente y [ésta] entrega lo que no tiene y cosas por el estilo. En cambio, aquí en Neza, los reportes que tenemos todos los días son [de] extorsión telefónica evitada porque la gente ya no se asusta. Yo supongo que la mayoría de la gente no se asusta y claro que, cuando en una cuadra alguien cae presa [sic] de la extorsión telefónica, convocamos a una reunión de la red para explicarnos qué pasó ahí, o sea, qué pasó que un miembro de la cuadra cayó en la extorsión telefónica; y resulta que esa persona no se había incorporado a la red y, por lo tanto, decimos nosotros, “no se había

vacunado contra la extorsión telefónica". Obviamente a eso le sacamos provecho, al error o a la falla (entrevista a José Jorge Amador, director general de Seguridad Ciudadana de Nezahualcóyotl, Estado de México, 11 de febrero de 2021).

Consideran que este proceso es lento y que se debe contar con paciencia y constancia para reducir los delitos mediante la capacitación de los ciudadanos y la construcción de redes vecinales.

Para nosotros es un ejemplo de lo que se puede hacer en las redes en materia de seguridad y ustedes saben que el catálogo de delitos frecuentes va más allá de la extorsión telefónica. Estamos avanzando en [cómo] protegerse del robo de vehículos, cómo protegerse del robo a cuentahabiente... Una cosa muy importante es cómo protegerse frente al robo a casa habitación. Hemos bajado también en índices de robo a casa habitación, pero, pues, esto no se hace de la noche a la mañana. No se trata de hacerles una inyección de consejos, sino que es un proceso. Por supuesto, en temas de la pandemia, el tema era eso: cómo protegerse ante los riesgos de la pandemia (entrevista a grupo de policías, Nezahualcóyotl, Estado de México, 16 de abril de 2021).

6. Valoración ética

Experiencias significativas

Esta experiencia nos ha dejado claro que, de 2010 a 2020, se ha transformado radicalmente la visión que se tenía sobre la policía de Nezahualcóyotl. Lo anterior ha sido posible gracias a que se ha promovido dentro de la corporación la idea de que el cuidado de la seguridad de los ciudadanos es un servicio, no un negocio. En este sentido, los mismos vecinos y policías relataron en las entrevistas diversas experiencias que les han ayudado a mantener lo que construido y a seguir mejorando el cuidado de sus colonias.

Te explico rápidamente: nosotros hacemos faena junto con los vecinos. Yo, Saraí, en la patrulla 91, me organizo con la calle Cordobanes: "¡Vecinos, la calle está muy llena de basura! ¿Qué les parece si le hacemos faena? ¿El domingo a las 3:00 [pm] y traemos lo que podamos?". Lo hemos hecho muchas veces y la verdad es que ahí es donde nos integramos y nos damos la confianza, nos conocemos porque entonces ellos ya me reconocen como Saraí, ya no por "la poli" o "la oficial", ya me reconocen por mi nombre y esto nos hace como que la calle está bien bonita, le toman fotografías y equis.

Yo creo que la gente nos necesita y nosotros necesitamos a la gente para poder trabajar en conjunto. Si ellos no se dejan, pues nosotros tampoco podemos

apoyarlos. Pero sí tiene mucho que ver la confianza y respeto que nosotros les tengamos a ellos, es lo que yo manejo para que, pues, para que la seguridad avance en pasos agigantados, la confianza que ellos nos tienen a nosotros y nosotros a ellos (entrevista a grupo de policías, Nezahualcóyotl, Estado de México, 16 de abril de 2021).

Los ciudadanos reconocen la transformación que se ha dado en esta corporación municipal e, incluso, consideran que el actual modo de trabajo y relación que tienen los elementos ha ayudado a difuminar una imagen negativa que se tenía en colonias marginadas del municipio.

Como decían ellas que, cuando se hace una jornada de limpieza en alguna calle o algo, los oficiales se involucran; con todo y uniforme y arma andan barriendo y podando, se involucran y no les importa ensuciarse, entonces conviven y se involucran mucho con la gente. Es una de las cosas que hay que valorarles y reconocerles. No dicen que andan de servicio y se ponen mal, al contrario, lamentablemente no traigo una foto de ellos con las escobas y las palas, pero se involucran mucho en el apoyo a la ciudadanía.

Que los niños los vean no como algo que no quieren ser, sino como un ejemplo de vida, de “yo quiero llegar a ser policía”. A los niños les preguntas “¿qué quieres ser?” y a muchos les gusta decir que bomberos porque [el bombero] no era corruptible o algo que hiciera mal y en los policías no se veía eso, pero imagínate que ahora a los niños el policía les cuente un cuento y los vean como seres humanos iguales. Es mejor verlos arremangados del uniforme que con todo bien planchadito, como decía mi padre, y tiene que ver con su presencia, su uniforme y la actitud, pero, sobre todo, [con] su humanismo (entrevista a grupo de ciudadanos, Nezahualcóyotl, 15 de abril de 2021).

Participación ciudadana: la evaluación como práctica reguladora y orientadora

Los mandos han generado un esquema que les permite revisar diariamente el trabajo de los elementos a su cargo con preguntas básicas para tratar de identificar los cambios en la seguridad en las últimas 24 horas en los diferentes sectores que se atienden.

Pues aquí tenemos la práctica de una evaluación diaria con preguntas básicas que es [sic]: ¿cómo le va a la ciudadanía con la delincuencia en las últimas 24 horas?, ¿cómo le va a la delincuencia con la policía?, ¿qué tanto la policía desactiva a la delincuencia, hace detenciones, puestas a disposición o hace

investigaciones? (entrevista a José Jorge Amador, director general de Seguridad Ciudadana de Nezahualcóyotl, Estado de México, 11 de febrero de 2021).

Además, los policías que trabajan en los barrios consideran que, a veces, de manera formal e informal, son evaluados en las juntas de las redes vecinales. En este tipo de reuniones pueden ir acompañados por los jefes de turno e, incluso, por el director o el subdirector. Sin embargo, aún no hay una calendarización formal con cada red vecinal para la evaluación de los policías y sus mandos. En estos espacios se evalúa tanto la actitud de los policías vecinales como su atención a delitos.

Bueno, a nosotros nos evalúan, como dijo la compañera, por medio de las redes o juntas vecinales; a nosotros, en cada junta vecinal, por lo regular siempre estamos acompañados por el jefe de turno o jefe de servicio y, en muchas ocasiones, también de [sic] personal de la dirección, sea el mismo director de la seguridad ciudadana, subdirector u otro director de otras áreas. Ahí mismo estos comandantes le preguntan a la gente directamente cómo es el actuar de sus policías, ahí es donde la gente nos da una calificación y, conforme a esas calificaciones, tiene que ver mucho nuestra situación de continuar en ese cuadrante o pasar a otra área, pero tiene que ver mucho no solo de los delitos, sino de la proximidad que hacemos (entrevista a grupo de policías, Nezahualcóyotl, Estado de México, 16 de abril de 2021).

Integralidad de la propuesta

La coordinación de la policía con otros sectores de la población se da a partir de los enlaces ciudadanos, es decir, con personas de espacios importantes como escuelas, mercados, zonas comerciales, empresas y cualquier otro actor de interés para la seguridad. Asimismo, la policía ha recurrido a asociaciones civiles para ayudar con la formación de sus elementos con un enfoque que les permita comprender las causas profundas de la violencia. Como hemos mencionado, se han aprovechado algunos programas federales para articularse con los jóvenes y generar nuevas acciones. Actualmente se espera promover el crecimiento de esta vinculación interinstitucional que permita la atención de las problemáticas de seguridad de la comunidad de Nezahualcóyotl.

Hay un consejo gubernamental establecido por la ley de seguridad en el estado y promovido por el gobierno del estado donde se hacen reuniones mensuales o bimensuales, donde se indica a las autoridades diversas y es un poquito un ritual, o sea, cada uno tiene su informe, lo demás se supone que lo preside el presidente municipal y un representante del gobierno del estado, etcétera. Pero la eficacia de este tipo de consejos es muy relativa.

Nosotros nos dimos a la tarea y lo tenemos pensado, y estamos trabajando en esa dirección de montar un órgano. No sé si se va a llamar consejo o como se llame, pero de fiscalización externa, no solamente fiscalización, sino ese doble papel, un organismo de la sociedad civil que se preocupe de los problemas de la seguridad en el municipio y que, al mismo tiempo, observe, que analice proponga y que también apoye. La idea de este consejo es que puedan participar los rectores de las universidades, las principales universidades, las principales figuras religiosas, los principales líderes empresariales, deportistas y generar gente muy representativa de la sociedad (entrevista a José Jorge Amador, director general de Seguridad Ciudadana de Nezahualcóyotl, Estado de México, 11 de febrero de 2021).

Estamos trabajando a través de un programa de prevención que se llama Enlace Ciudadano, que atiende a los mercados, que atiende a las organizaciones empresariales, que atiende a los principales centros educativos, a las principales organizaciones religiosas, etcétera. Y el trabajo va avanzado. Pensamos que antes de que pase el primer semestre tendremos instalado este consejo y discutiremos con ellos cuáles serían las funciones para las cuales los invitamos a participar (entrevista a José Jorge Amador, director general de Seguridad Ciudadana de Nezahualcóyotl, Estado de México, 11 de febrero de 2021).

a. Retos para la seguridad

Consideramos que esta experiencia es muy valiosa y, como tal, tiene varios retos por delante. Primero, creemos que se debe seguir buscando la vinculación de manera interinstitucional por medio de consejos o alianzas que tengan el propósito tanto de generar estrategias como de evaluarlas. Esto dependerá de la capacidad que se tenga para edificar una institución con este tipo de actores y mantenerlos apoyando una causa común: el cuidado de Nezahualcóyotl. Segundo, dentro de las colonias todavía hay diversos sectores, cuya confianza en la institución debe mejorar, por lo que serán clave los nuevos encuentros que se puedan establecer con la comunidad y rescatar lo aprendido en los sectores en los cuales ya han logrado integrarse. Aquí será necesario mantener y fortalecer el trabajo en conjunto con los jóvenes, evaluarlo y mejorarlo en el futuro.

Tercero, aun cuando en las experiencias relatadas se pueden apreciar diversos intentos de formar a la ciudadanía en cultura de la legalidad, prevención y reacción, todavía es necesario establecer cuáles son los temas o procesos mínimos que deberían conocer los ciudadanos y cuál sería el mejor modo de transmitirlos.

Aún hay un camino muy largo que recorrer en términos de cooperación entre ciudadanos. Ya se recuperó mucha de la confianza perdida, ahora hay que seguir buscando el apoyo de la ciudadanía a la organización.

3.5 Cuerpo de Seguridad Pública de Tancítaro

1. Contexto

El municipio de Tancítaro está ubicado al oeste de Michoacán, al pie del Pico de Tancítaro, que es la mayor elevación del territorio en ese estado. Tiene una población de 33,453 habitantes (INEGI, 2020). Está dividido en 80 localidades y cuatro tenencias: Condémbaro, Uringuitiro, Apo y Pareo.

Se caracteriza por ser el principal y más grande productor de aguacate a nivel nacional. En el periodo de 2000 a 2005 comenzó la exportación de aguacate, lo que trajo prosperidad para la región, pero también una serie de enfermedades a causa de los químicos para la fumigación; a partir de 2006, se desató una escalada de violencia debido al cobro ilegal de impuestos a los campesinos por sus tierras.

En 2001 llegó a la región el grupo de “Los Zetas” a tomar la plaza de Michoacán; en 2006 la “Familia Michoacana” organizó un movimiento de para expulsarlos del estado y en 2011 aparecieron “Los Caballeros Templarios” para desalojar a los últimos. Esto llevó a que, de 2006 a 2013, se cometieran alrededor de 5,000 hechos delictivos, entre ellos secuestros y asesinatos en el municipio de Tancítaro (González y Mendoza, 2016).

El 16 de noviembre de 2013, animados por el doctor José Manuel Mireles Valverde, líder de las autodefensas en Tierra Caliente, la población de Tancítaro se levantó en armas para defender su municipio y expulsar a “Los Caballeros Templarios”. En ese año, los 40 policías municipales renunciaron, por lo que los ciudadanos empezaron a construir casetas de vigilancia en cada localidad para conformar una red de radios en el municipio y así organizar el cuidado comunitario.

En 2014 se creó el Cuerpo de Seguridad de Pública de Tancítaro (Cusept) como un acuerdo entre aguacateros y autoridades locales para conformar una nueva policía que garantizara la paz del municipio. Todos sus integrantes eran locales y fueron capacitados por la policía federal.

Para las elecciones municipales de 2015, se conformó una planilla de unidad integrada por el PRI, el PAN y el PRD, así como por ciudadanos interesados en la paz de su municipio. Esta planilla ganó la presidencia y gobernó en el periodo de 2015 a 2018. Durante este gobierno se organizó el Consejo Ciudadano del Buen Convivir, el Consejo Municipal de Seguridad y la Comunidad Terapéutica para atender el problema de las adicciones.

2. Buena práctica

a. Presentación

La seguridad alcanzada en Tancítaro tuvo relación con la expulsión de “Los Caballeros Templarios” por parte de la comunidad, llevada a cabo a finales de 2013, así como con la conformación de una estructura de cuidado comunitario por medio de casetas de vigilancia y radios de comunicación en coordinación con la policía municipal.

Las estructuras territoriales de cada localidad (por medio de barrios) fueron retomadas por el movimiento de autodefensas para organizar el cuidado de la comunidad desde las casetas de vigilancia. El movimiento estuvo coordinado en un inicio por el Consejo de Vigilancia, órgano desvinculado de la estructura municipal.

En 2017 se creó el Consejo Municipal de Seguridad, el cual es presidido por el presidente municipal y cuenta con la participación de las policías municipal y estatal, regidores, Jefes de Tenencia, encargados del orden, productores, maestros y *comunitarios*.⁴ Con este consejo se creó una instancia oficial para la coordinación entre casetas de vigilancia y policía municipal. Ahí se analizarían los problemas de seguridad de manera conjunta y se crearían estrategias para su atención.

Podemos señalar que, de 2013 a 2018, se mantuvo una creciente coordinación entre comunidades y autoridades locales en lo que respecta a las tareas de seguridad, misma que estuvo caracterizada por la creación de espacios de diálogo plurales para la construcción de acuerdos, situación que se vio truncada con la llegada de la nueva administración (2018-2021), la cual canceló varios de estos espacios de diálogo y construcción conjunta.

Con la llegada de Gerardo Mora como presidente municipal (2021-2024), el 18 de octubre de 2021 se reinstaló el Consejo Municipal de Seguridad de Tancítaro, una esperanza para el fortalecimiento de los procesos de paz de esta región.

b. Situación inicial

Hasta 2013, en el municipio se vivió una situación de inseguridad marcada por los secuestros, las extorsiones y los asesinatos. Estaban presentes el Ejército mexicano y los policías federales; sin embargo, no se lograba revertir la inseguridad.

El propio ayuntamiento tuvo que retirarse porque no alcanzaron las gestiones y las corporaciones, ni el cuartel de soldados que se puso aquí en Tancítaro, ni siquiera eso alcanzó para que la delincuencia bajara. Mataron en la plaza a una persona de Apúndaro habiendo aquí 700 policías federales (entrevista a grupo de ciudadanos, Tancítaro, Michoacán, 9 de marzo de 2021).

El crimen organizado se instaló e hizo mucho daño, pues se apropió del territorio, de las relaciones comunitarias y de la institucionalidad.

Yo creo que por eso el crimen organizado se arraigó mucho aquí, porque hubo personas que empezaron a cooperar con ellos. Pero ahí pasó de pasó de todo: extorsiones, cobro de piso, secuestrados, [muertos], mutilados (entrevista a grupo de ciudadanos, Tancítaro, Michoacán, 9 de marzo de 2021).

4 Personas de la comunidad que se suman una vez a la semana al cuidado de las casetas de vigilancia del municipio.

El municipio estaba sometido a varios cárteles que estaban trabajando aquí. Se realizaba lo que ellos decían. Las mismas corporaciones de policía trabajaban al servicio de la delincuencia organizada. Incluso llegaban con listas de cuántas hectáreas tenía cada persona para cobrar piso. Aunque las personas quisieran tener perfil bajo, ellos ya lo sabían [lo que tenían] por esas listas (entrevista a grupo de policías, Tancítaro, Michoacán, 29 de diciembre de 2021).

Podemos decir que el crimen organizado encontró una sociedad dividida por las transformaciones generadas por la migración, los partidos políticos y el ingreso económico generado por el auge del aguacate. Esto creó una situación favorable para el crimen organizado y le brindó condiciones para crecer.

Tancítaro fue uno de los municipios más golpeados por la delincuencia organizada. Por el tema de la economía, era considerado un municipio bueno para ellos (entrevista a Hugo Sánchez Mendoza, director de la policía municipal, Tancítaro, Michoacán, 28 de diciembre de 2020).

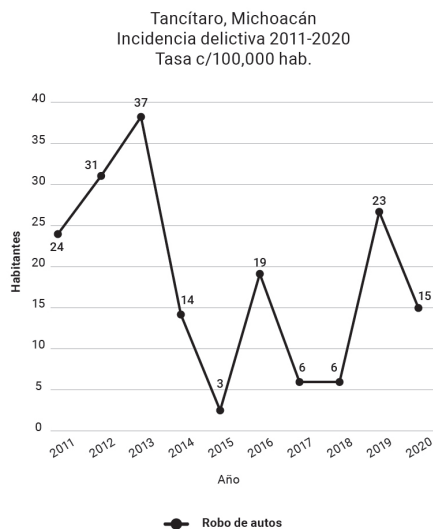
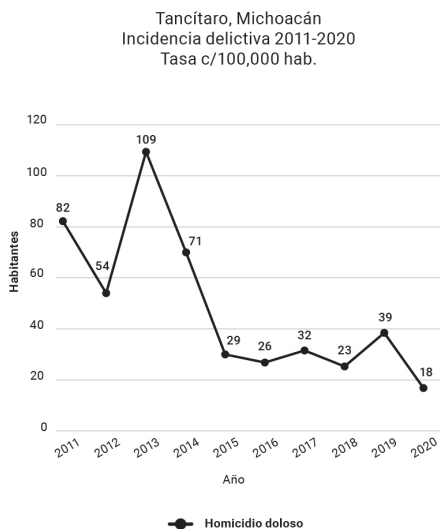
Nos sorprendió en términos de [que encontramos] una sociedad que estaba dividida por las inercias políticas, los recursos económicos [...] que cada quien proveía, la posición social, las personas que viven en las comunidades y las que viven en las cabeceras. Sin embargo, es un pueblo que ha tenido características rurales [como] la producción de aguacate. Pero eso como que [fue para el] crimen organizado un caldo de cultivo para empezar a sembrar y [para] aprovecharse de la desinformación, de lo mal organizados que estábamos, de no saber reaccionar ante una situación de violencia. Nos encontró, nos sorprendió en términos de que fue como un asalto del crimen hacia una sociedad que no estaba preparada para organizarse (entrevista a grupo de ciudadanos, Tancítaro, Michoacán, 9 de marzo de 2021).

En este contexto inició un proceso de organización que logró revertir la inseguridad del municipio de Tancítaro.

c. Impacto evidente en la comunidad

En Tancítaro, la tasa más alta de homicidios se registró en 2013 con 108 casos por cada cien mil habitantes, por lo que éste fue el año con la mayor incidencia respecto a ese delito. A partir de 2013 y hasta 2016, se observó una tendencia de reducción bastante significativa. En 2017 se dio un ligero incremento, mismo que no se sostuvo y se vio disminuido al año siguiente. En el 2020 llegó a su tasa más baja con 17.9 casos por cada cien mil habitantes.

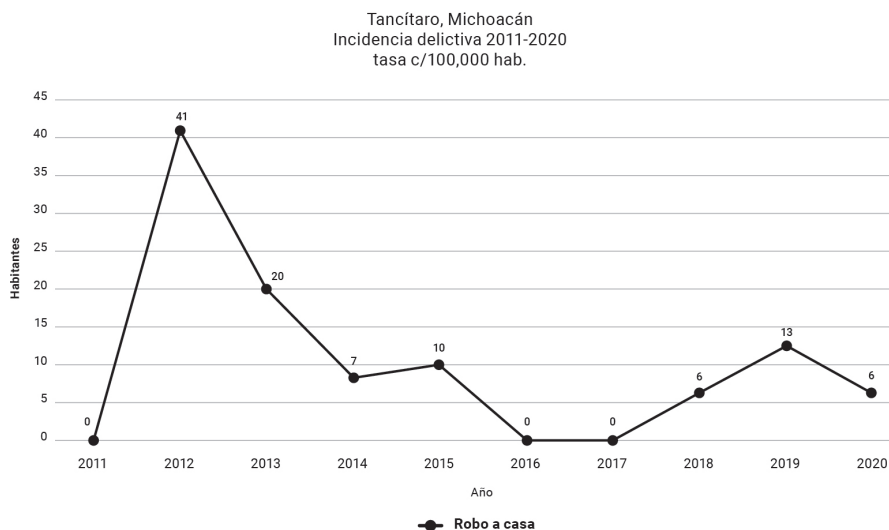
El delito de robo de auto registró su tasa más alta con 37.4 casos en 2013, siendo el tope de una tendencia al alza que se venía dando en los dos años anteriores. En 2014 se observa una disminución de poco más del 50 % en comparación con el periodo



Fuente: Elaboración propia con información del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública.

más elevado. A partir de esta reducción la tendencia se mantuvo a la baja durante los siguientes años, aunque en 2019 se dio nuevamente un incremento con una tasa de 22.5, misma que cambió en 2020 cuando se registró la tercera tasa más baja del periodo analizado con 15 robos por cada cien mil habitantes.

El delito que ha logrado mantenerse con una tendencia a la baja de manera consecutiva es el de robo a casa. En 2012 se registró la tasa más alta con 40.8 robos, a partir



Fuente: Elaboración propia con información del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública

de la cual se observa un descenso en los siguientes años, mismos en los que incluso no llegó a presentar eventos. Para 2020, se registraron 6 casos por cada cien mil habitantes.

En el caso del municipio de Tancítaro, no contamos con información oficial disponible acerca de los niveles de percepción de inseguridad, así como de los indicadores de desempeño y confianza en la policía municipal, dado que no se encuentra dentro de los municipios que se reportan en el ENSUP, que elabora el INEGI.

A partir de las entrevistas sobre el tema de seguridad realizadas tanto a los integrantes de la corporación como al director, se reconoce que el periodo con mayor violencia en el municipio se presentó de 2010 a 2013; en esa época hubo una fuerte presencia de grupos del crimen organizado, quienes, atraídos por la economía local, controlaban, sometían e infundían miedo en la población a través de homicidios, secuestros y extorsiones.

Su nivel de influencia también se hallaba al interior de la policía, aunque no quedó claro si esto se debía a una cierta colaboración o al sometimiento por parte de los grupos delincuenciales.

Iniciando en el tema, yéndonos al 2010, [...] yo creo que era uno de los municipios, en ese entonces, más golpeados por la delincuencia organizada por el tema de la economía (entrevista al director de la policía municipal de Tancítaro, Michoacán, diciembre de 2020).

Era un municipio sometido a varios cárteles que estaban trabajando aquí [...] Todo [estaba] apegado a lo que ellos decían, se doblaba el pueblo pues [había] una inseguridad total, ahora sí que las mismas corporaciones trabajaban al servicio de la delincuencia organizada (entrevista grupal a policías municipales de Tancítaro, Michoacán, 29 de diciembre de 2020).

La consulta telefónica realizada en el municipio de Tancítaro también puso en evidencia que las personas encuestadas tienen una alta percepción de seguridad en su municipio: el 64.9% se siente muy seguro; el 21.6% más o menos seguro, y el 13.5% nada seguro (Massive Caller, 2020). Además, desde 2013, se mantiene la organización de las localidades para el cuidado comunitario por medio de las casetas de vigilancia. En el municipio existen 70 casetas, de las cuales 40 actualmente se mantienen organizadas para el cuidado; sin embargo, todas siguen articuladas a través del sistema de radios. Finalmente, la conformación del Consejo Municipal de Seguridad en 2016, aunque se interrumpió en 2018 con la llegada de la nueva administración municipal, dejó un precedente en la integración de las localidades y las diversas instituciones para atender las necesidades de seguridad.

d. Estrategia implementada

A partir de las entrevistas realizadas y de la observación de campo, la estrategia señalada como exitosa para la reducción de delitos sostenidos en el municipio es la siguiente:

La conformación de una nueva policía con arraigo comunitario

En 2014 se decidió conformar una nueva policía con personas del mismo municipio, lo que marcó el inicio de la recuperación de la confianza por parte de la ciudadanía. Si bien hubo malas experiencias con la policía que provenía de la comunidad, poco a poco la Cusept ha logrado una mayor validación de los ciudadanos.

Lo que más ha funcionado aquí es que la policía es parte de la ciudadanía, todos somos de aquí, hay esa conexión con la comunidad (entrevista a Hugo Sánchez Mendoza, director de la policía municipal, Tancítaro, Michoacán, 28 de diciembre de 2020).

El compromiso ciudadano por el cuidado comunitario

Las localidades de Tancítaro han asumido un compromiso por el cuidado de su comunidad a través de la vigilancia desde las casetas instaladas en las entradas y salidas de los pueblos. Hay una organización estable que las mantiene alertas todo el tiempo. Incluso cuando surge alguna emergencia, los ciudadanos acuden a las casetas como una forma de demostrar la unión y organización, lo cual ha permitido mantenerla segura.

La otra es que la ciudadanía no ha bajado la guardia [al] cuidar. [Es] un gran apoyo para nosotros que ellos estén cuidando sus casetas de vigilancia y, principalmente, que estén en coordinación con nosotros (entrevista a Hugo Sánchez Mendoza, director de la policía municipal, Tancítaro, Michoacán, 28 de diciembre de 2020).

La existencia de una red de radios en el territorio

Una parte importante en la estrategia de seguridad es la conformación de una red de radios en todo el territorio. Son alrededor de cuatro mil radios mediante los cuales la ciudadanía transmite cualquier situación que ponga en riesgo la seguridad de sus habitantes; además, esta red está conectada a los radios de la Cusept, lo que permite que todos estén enterados de lo que sucede en su comunidad, sobre todo en un contexto como el que se tiene actualmente en Michoacán.

De hecho, estamos en la red, la policía está en la red de comunicación del municipio y, pues, le digo, estamos siempre en contacto. Cualquier tema que ellos notan nos dicen por la radio, cualquier accidente... hasta en eso nos habla la ciudadanía [...] si hay algún accidente así, de pronto, tanto nosotros como los equipos de paramédicos pueden actuar y se salvan las vidas porque se

actúa más rápido, porque tenemos la comunicación directa [...] con la ciudadanía (entrevista a Hugo Sánchez Mendoza, director de la policía municipal, Tancítaro, Michoacán, 28 de diciembre de 2020).

La coordinación entre comunidades y la Cusept

Existen diversos canales de comunicación entre comunidades y la Cusept: la que se da de forma directa entre la comunidad y los policías de ahí mismo, y la que se presenta mediante el uso de los radios o de diversas instancias como las reuniones comunitarias y las reuniones del Consejo Municipal de Seguridad o las reuniones promovidas por las parroquias.

Tenemos el canal de comunicación [...] si el vecino de un oficial se da cuenta de que hay algún tema que tenga que ver con seguridad, lo hace saber por medio de él y [este], a su vez, lo hace llegar a nosotros, los directivos, para tomar medidas al respecto. En general, la organización [...] parte de la ciudadanía y hay esa comunicación [:] desde los vecinos, allá, en las comunidades, hasta aquí, en la dirección de la policía (entrevista a Hugo Sánchez Mendoza, director de la policía municipal, Tancítaro, Michoacán, 28 de diciembre de 2020).

Pasar de una policía de reacción a una policía de proximidad

La policía fue constituida en un inicio para la reacción, pero, conforme pasaron los años, sus elementos se vieron en la necesidad de formarse para la colaboración con la ciudadanía y ahí se necesitaron otras capacidades, mismas que se han ido consolidando con una nueva visión de cooperación que también ha tenido que infundirse en la formación del personal.

En su momento, cuando nos formamos, el objetivo era combatir o prevenir la invasión de grupos delictivos (delincuencia organizada) y para eso fue formada la policía. Pero, una vez que se vio que ya el municipio contaba con las medidas de seguridad y que [resultaba] difícil que [fuera] penetrado [...] por grupos armados, entonces ya vimos que era necesario tener las capacidades para interactuar, tener acercamiento con los ciudadanos (entrevista a Hugo Sánchez Mendoza, director de la policía municipal, Tancítaro, Michoacán, 28 de diciembre de 2020).

La clave del proceso desarrollado en el periodo 2015-2018 fue la construcción de espacios de diálogo para atender problemas comunes, donde participaban distintas voces, como lo señalaron algunos ciudadanos del municipio:

Yo creo [en] el diálogo en sí, [en] un espacio de diálogo y [en el que se tengan] los oídos abiertos [para] escuchar a quien sea, no nada más [a] un sector o [a] unas personas como si ellas tuvieran la [verdad], sino [para] escuchar a todo aquel que quisiera expresar algo, [como] una denuncia, y darle seguimiento y dialogar (entrevista a grupo de ciudadanos, Tancítaro, Michoacán, 9 de marzo de 2021).

2. La producción de seguridad ciudadana

a. Identidad

El movimiento de 2013 logró construir una narrativa de éxito colectivo que fortaleció el sentido de pertenencia al territorio de los habitantes de Tancítaro; hasta el momento, la atención de emergencias y la cooperación mantiene el buen ánimo y la seguridad del municipio. Según la consulta realizada en 2020, el 68% de las personas consultadas se siente muy orgulloso de pertenecer a su territorio; el 20% más o menos orgulloso, y el 12% nada orgulloso (Massive Caller, 2020).

Yo, como ciudadano, le puedo decir que el sentido de pertenencia a mi municipio [...] es grande, me siento orgulloso de ser del municipio y de estar como estamos. ¿Por qué? Porque estamos trabajando, al igual que la ciudadanía, por nuestras familias; porque ahí, al final de cuentas, todos los que trabajamos tanto en una caseta de vigilancia, las personas civiles, tanto nosotros aquí, en la corporación, es por nuestras familias, para [cuidarlas] (entrevista a Hugo Sánchez Mendoza, director de la policía municipal, Tancítaro, Michoacán, 28 de diciembre de 2020).

Nosotros nos sentimos pertenecientes aquí, a Tancítaro [...] ¿cómo traicionar a tu mismo pueblo?, ¿cómo traicionar a tu misma gente, [a] tu cultura, [a] lo tuyo? Nosotros conocemos a nuestra gente, cuáles son sus talentos, qué es lo que le gusta. Sabes cuál es el desorden que les gusta también. A veces se trata de controlar también, a veces no se va a poder controlar, ya sea por eventos de alguna fiesta o de algo, uno ya sabe. Conocemos la cultura de aquí en general y jamás traicionaremos al pueblo [...] como autoridad, mejor les damos salida ya de plano [si] las cosas se pusieran [...] muy mal (entrevista a grupo de policías, Tancítaro, Michoacán, 29 de diciembre de 2020).

b. Vínculos

También la consulta arrojó datos sobre el nivel de confianza vecinal de los encuestados: el 48.1% tiene mucha confianza en el vecino; el 44% tiene más o menos confianza,

y el 7.9% nada de confianza. Esto se puede entender por la existencia de espacios constantes de conmemoración, como son las celebraciones religiosas o fiestas tradicionales, y por la misma narrativa común que se logró construir a partir del movimiento de 2013.

La valoración de cómo es la policía resulta ser de la siguiente manera: el 3.7% opina que ésta es muy confiable; el 66.7% que es más o menos confiable, y el 29.6% que es nada confiable. Esto demuestra que la alta percepción de seguridad está relacionada con la participación de la comunidad en las tareas de seguridad y el sentido de pertenencia a su territorio. Además, señala que si bien la policía de Tancítaro ha dejado de percibirse cada vez más como nada confiable, aún tiene mucho trabajo por delante para que la comunidad la valide.

Pues, sí, hay confianza porque antes [,] como estaban las cosas, no sabía la persona si a la seguridad la [llevaban] a dormir a otro lado. [Ahora, de] cualquier persona que se detenga, hay un registro, saben dónde está y que está bien. La confianza, yo me imagino, [...] está muy relacionada [con ello]... (entrevista a grupo de policías, Tancítaro, Michoacán, 29 de diciembre de 2021).

Se había creado una especie de gobierno donde la ciudadanía estaba a la par de la policía. Había [...] confianza para dialogar con ellos y para compartir ideas, desde un consejo hasta decir [cosas como]: “Tú, señor policía, te equivocaste aquí”. Había [...] confianza para decirlo y viceversa, [porque] el policía podía decirle a la ciudadanía: “Se equivocaron en este procedimiento en la caseta. Andas tomado”. Ahorita ya no [hay] esa confianza... Cada quien hizo una especie de grupo: por un lado, está la policía de Michoacán [que,] por su cuenta, obedece a unas personas y [una parte de ella,] a otros; por el otro [lado], están los ciudadanos (entrevista a grupo de ciudadanos, Tancítaro, Michoacán, 9 de marzo de 2021).

c. Acuerdos

En Tancítaro existe una percepción relativamente alta sobre qué tan organizados están los ciudadanos: el 24.2% de los consultados dice que están muy organizados; el 48% más o menos organizados, y el 27.8% nada organizados. Esta percepción, en relación con la de otros municipios del país, es alta, pero también evidencia cuáles son los retos de seguir construyendo acuerdos para atender sus problemas.

Cuando la ciudadanía se organiza toma las mejores decisiones, busca las mejores soluciones para los diferentes problemas (entrevista a grupo de policías, Tancítaro, Michoacán, 29 de diciembre de 2020).

3. Factores organizacionales

En este apartado señalamos las claves que han sido fundamentales para la implementación de la buena práctica.

a. Voluntad política

La transformación de la seguridad del municipio de Tancítaro no puede ser entendida si no consideramos el dolor que han vivido sus pobladores debido a los secuestros, a los asesinatos y a las extorsiones, hechos que derivaron en un movimiento social que obligó a renunciar a toda la policía municipal y que motivó la creación de una nueva policía en 2014 por el gobernante en turno.

En la administración 2015-2018 se mostró voluntad política para construir los espacios de coordinación entre los miembros de las autodefensas y de la policía municipal que permitieran atender los problemas de seguridad locales. Incluso cuando, en la administración de 2018 a 2021, se perdió la voluntad política para la construcción de seguridad, se siguieron conservando las condiciones de protección ciudadana gracias al compromiso de la comunidad y de su policía local. Ahora se tiene una nueva oportunidad debido a que en la nueva administración (2021-2024) existe la voluntad de apoyar una estrategia a largo plazo que permita sostener el cuidado del municipio.

[...] el gobierno municipal actual, autoritariamente, ha querido que ellos sean los que mandan y la gente tiene que hacer lo que ellos dicen, que eso es lo que hacían los grupos del crimen organizado: “Aquí se va a prohibir la venta de drogas. Se va a prohibir que anden después de las 10 de la noche”. Y la gente no salía después de las 10 de la noche porque [...] la mataban (entrevista a grupo de ciudadanos, Tancítaro, 9 de marzo de 2021).

b. Liderazgos comunitarios

La existencia de liderazgos comunitarios ha sido fundamental para la producción de la seguridad en el municipio de Tancítaro. Esos liderazgos con sentido ético han permitido vigilar que las policías municipal y estatal conserven los valores por los cuales se logró la paz en la región, y han sido la conciencia para que la buena voluntad de los habitantes se ponga por encima de los intereses particulares.

Retomar, recrear y fortalecer su Consejo Municipal de Seguridad ayudará a que estos liderazgos se organicen en una estructura formal. Mientras tanto, han sido los párrocos de Tancítaro, Pareo y Apo quienes han retomado el tema para animar el cuidado comunitario y atender el problema de las adicciones.

Yo creo que hay otra cosa [que se requiere] para que la gente siga organizada, por ejemplo, cada año se hace una fiesta de libertad, [para] conmemorar [el]

aniversario de cuando nos levantamos y se quitó el yugo de la delincuencia y del sufrimiento. Cada vez que se hace, se hace [también] un recordatorio de que no queremos que vuelva a pasar lo que sucedía antes. Es una decisión que ya se tomó y aquí está presente, aunque a la policía y al Ayuntamiento no les preocupe coordinar esos esfuerzos de la comunidad. La gente está lista porque ya no queremos regresar a donde [ocurría lo] mismo, es una decisión que se tomó. Y también, quizá por el miedo, la gente está a las vivas: si hay una situación de más peligro, la gente acude, aunque parezca que ya estamos más relajados (entrevista a grupo de ciudadanos, Tancítaro, Michoacán, 9 de marzo de 2021).

c. Formación impartida

La formación de la policía en las habilidades necesarias para elaborar diagnósticos, construir estrategias y darles seguimiento a algunos temas junto con la comunidad debe seguirse fortaleciendo. Si bien se tuvo adiestramiento por parte de la policía federal en un principio, aún hay mucho que aprender para los policías de la Cusept con el fin de mejorar las condiciones del municipio. Por ejemplo, se creó una vinculación con una comunidad terapéutica en la localidad para la atención de personas que abusan del consumo de drogas, sobre todo jóvenes, lo cual implicaba toda una sensibilización y aprendizaje de los policías para poder establecer este circuito. Por ahora, la formación de la policía se ha centrado en el cumplimiento de los protocolos de actuación.

Pues, más que nada, somos protocolarios, seguimos los protocolos al pie de la letra, siendo garantes del derecho en todo momento (entrevista a grupo de policías, Tancítaro, Michoacán, 29 de diciembre de 2021).

d. Sostenibilidad

Las entrevistas realizadas a diversos actores de la comunidad nos dejan claro que los ciudadanos de Tancítaro y sus mismas autoridades de seguridad no quieren volver al yugo del crimen organizado y tienen ánimo y voluntad para defender su territorio. Este tipo de impulso se ve sostenido por espacios simbólicos, como el Día de la Comunidad, en el cual se celebra la unión del pueblo para sacar a los “malos” de su municipio.

El sentido de participación no se ha perdido, [aunque] quizá [sí] el orden y la organización a través de las instancias o los niveles municipales, para darle mayor sentido en cuanto a la policía, a la organización civil que se tiene que ir del municipio [para] que todo [reviva]; pero yo creo que la gente sigue teniendo la visión de que no puede dejar este movimiento debido a que va a ser como abrirle la puerta al crimen organizado nuevamente (entrevista a grupo de ciudadanos, Tancítaro, Michoacán, 9 de marzo de 2021).

4. Valoración ética

Finalmente, hacemos una valoración de la buena práctica en su conjunto para ubicar valores y retos.

a. Experiencias que sustentan la buena práctica

En los años posteriores al movimiento de 2013, el valor principal fue la unidad y la paz. La unidad, referida a la comunidad y a sus diversas instituciones, hacía sentido por la división generada por los partidos políticos y el individualismo. El valor de la paz estaba relacionado con la eliminación de los secuestros y extorsiones, y con un compromiso por el cuidado de la comunidad.

Algo que ayuda a entender el proceso que ha vivido Tancítaro es la cultura religiosa de sus habitantes, misma que ha impulsado la organización y la participación ciudadana, y ha servido de escuela para la formación de liderazgos comunitarios. Todas las casetas de vigilancia tienen como símbolo una imagen religiosa, es por ello que le dan significado a su estrategia de seguridad en pro del cuidado de sus familias.

b. Integralidad de la propuesta

Existe un sentido de unidad en los habitantes de Tancítaro que permite construir acuerdos entre comunidades, instituciones y autoridades para atender un bien común. Las iniciativas para mejorar comunitariamente son bien recibidas, el problema surge cuando los que convocan pretenden sacar ventajas personales, lo que eso desanima la participación.

El Consejo Municipal de Seguridad construyó una instancia de integración de las diversas instituciones del municipio en la producción de seguridad: presidente municipal, policías, regidores, encargados del orden, jefes de tenencia, productores, maestros, autodefensas y párrocos.

c. Niveles de participación en decisiones

En el tiempo que operó el Consejo Municipal de Seguridad (2017-2018) se atendieron problemas sentidos por la comunidad, como lo eran el cambio de uso de suelo o el consumo y venta de droga, de manera que se construyeron propuestas asumiendo cuáles eran los límites del gobierno municipal y las posibilidades que se tenían como ciudadanía. Será necesario volver a estas u otras instancias de diálogo y construcción de acuerdos comunes, como el Consejo Ciudadano del Buen Convivir o el Consejo Municipal de Seguridad, puesto que el tiempo apremia tanto en Tancítaro como en el resto de Michoacán.

d. Retos para una seguridad ciudadana

Actualmente, el reto en Tancítaro es recuperar la coordinación entre las comunidades y las policías municipal y estatal, sobre todo para atender el problema del consumo y venta de droga, por lo que se requiere de la construcción de estrategias de actuación que atiendan las raíces de estos problemas y se coordinen con las acciones de atención de las adicciones.

Otro reto es implementar programas de prevención de la violencia y la delincuencia mediante un trabajo coordinado entre las escuelas, iglesias y empresas. La evaluación que ya se tiene de las experiencias realizadas en el periodo 2015-2018 será importante para recuperar aprendizajes y hacer mejoras a las estrategias realizadas.

La reinstalación del Consejo Municipal de Seguridad por la actual administración (2021-2024) será fundamental para la actualización de los diagnósticos de seguridad, la revisión de estrategias y la rendición de cuentas de los diferentes cuerpos de seguridad. Lo importante es la representación que ahí pueda existir de la diversidad de sectores.

Cabe mencionar que, aunque disminuyó la cantidad de secuestros y extorsiones en el territorio, según el testimonio de los ciudadanos entrevistados, el consumo de alcohol y de drogas, así como el robo, se disparó en el municipio. La estrategia no sólo debe bajar el número de delitos cometidos, sino también cuidar la salud física y emocional de los niños y jóvenes.

3.6 Policía municipal de General Escobedo

1. Contexto

El municipio de General Escobedo forma parte del área metropolitana de Monterrey, en el estado de Nuevo León, y cuenta con una población de 481,213 habitantes según el censo del INEGI de 2020.

Entre 2008 y 2010 la situación de inseguridad y violencia en las calles de General Escobedo incrementó considerablemente: surgieron grupos delictivos, el nivel de confianza en la policía era muy bajo y existía un distanciamiento entre los elementos y los habitantes. Además, en las entrevistas de este caso se señaló que la corporación estaba penetrada por los grupos delictivos y que actuaba en consecuencia de los intereses de estos grupos, por lo que dejó de lado las tareas de protección y cuidado.

En este periodo ocurrieron enfrentamientos armados y se dejaban los cuerpos sin vida de personas en la vía pública; encima de ello, existía una presencia de civiles en vehículos con armas de fuego, había extorsiones a comercios y se dio un incremento en el robo a casa habitación. El clima que los ciudadanos describen era uno de profunda inseguridad en espacios públicos y con miedo a salir, incluso a sus propias calles.

En el 2009, con la llegada de la alcaldesa Clara Luz Flores Carrales, se inició un programa para mejorar y disminuir los delitos y aumentar la percepción ciudadana respecto a

la seguridad en el municipio. En los inicios de esta estrategia, como parte del combate al crimen organizado, se presentaron algunos atentados contra altos funcionarios por parte de los grupos delictivos que incluyeron a la alcaldesa y al secretario de Seguridad Ciudadana y Justicia Cívica. Se registraron bajas dentro de la corporación, todas ellas como respuesta a la estrategia de cambio.

Es en este contexto de violencia, con una corporación policial infiltrada por el crimen, cuando inició este proceso de cambio de estrategia con un modelo que ha sido considerado como un caso de éxito a nivel local y nacional.

2. Buena práctica

a. Presentación

La propuesta de trabajo y estrategia empleada se tituló “Sistema Integral para los Ciudadanos”, la cual incluía como eje rector la cercanía con la ciudadanía y la construcción de confianza a través de un modelo policial de proximidad (Proxpol), mismo que atendiera las necesidades de los ciudadanos de forma eficaz y rápida, al privilegiar la presencia y el buen trato para generar confianza y mejorar la percepción. Este modelo se inspiró en el ejecutado en Valencia y fue adaptado en 2010 por el personal de la Secretaría de Seguridad Ciudadana y Justicia Cívica al contexto del municipio de General Escobedo.

El programa que se implementó comenzó por integrar una policía de proximidad. Se buscó partir de lo sencillo y acercar la corporación a la ciudadanía, además de resolver sus problemas y demandas en torno a la seguridad con elementos que gestionaran, poco a poco, la construcción de un vínculo de confianza. A la par de estas primeras acciones, se buscó formar y profesionalizar a los elementos, así como pensar y diseñar estrategias de patrullaje que incorporaran elementos de análisis de datos, estadística y tecnologías digitales.

También se incorporó un área de justicia cívica en la que se pretendía que los problemas vecinales pudieran atenderse a través de la mediación para no escalar. Esta área se encuentra dentro de la Dirección de Prevención Social. Posteriormente se añadió otra área de Atención a Víctimas, pues se consideró importante también darles atención y seguimiento a quienes han sido parte de un delito.

b. Situación inicial

La situación inicial, previa a la implementación de la estrategia, era de mucha inseguridad. Los elementos entrevistados que aún pertenecen al cuerpo de policía y su mismo director recuerdan diferentes eventos que marcaron al municipio, a sus instituciones y a los ciudadanos.

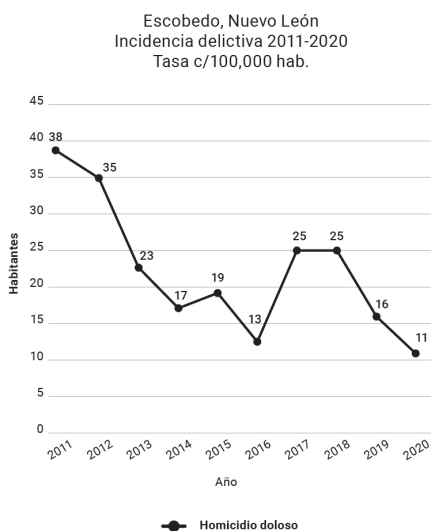
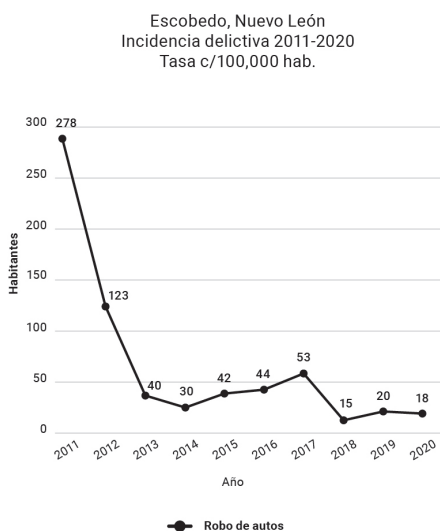
Le comento que en el 2010, por ahí del 2009 y 2008, creo, [según] mi percepción y mis recuerdos [, que] en el estado de Nuevo León y en el país se empezó

a descomponer con fuerza en [el] asunto de la delincuencia, [comenzó] a sobresalir la delincuencia organizada y también las policías [resultaron] infiltradas. Y que todavía, hasta la fecha, hay algunas policías y nadie puede decir que no hay algún cierto nexo en las corporaciones, pero en esa ocasión se [comenzaba a sentir] en la población y en todos los lugares donde nos colocábamos que había mucha inseguridad (entrevista al general Hermelindo Lara, General Escobedo, 22 de diciembre de 2020).

Los datos del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública demuestran que, tanto en General Escobedo como en muchas otras partes del país, la violencia y delitos asociados al crimen organizado crecieron de manera abrupta desde 2008 hasta casi el año 2015.

c. Impacto evidente en la comunidad

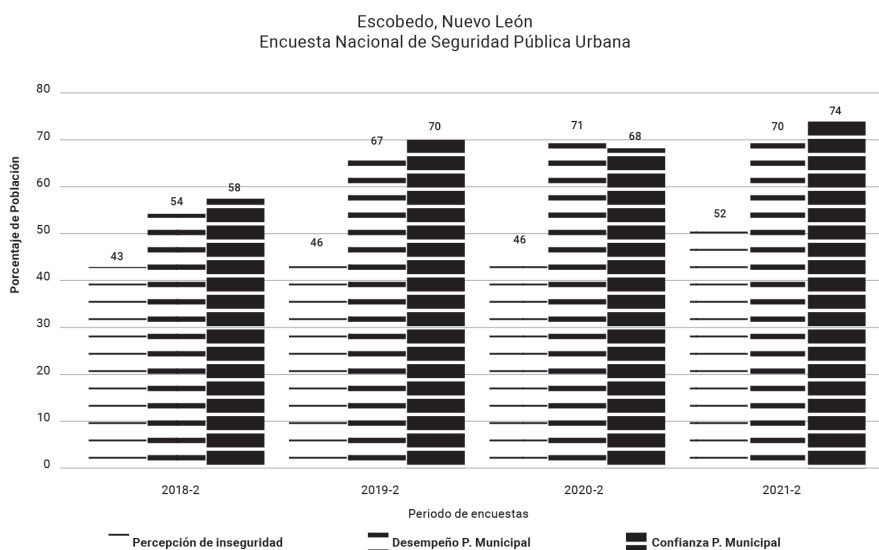
Aun con la situación vivida y la violencia que marcó a los escobedenses, en los datos estadísticos sobre la incidencia delictiva de este municipio se ve reflejada una tendencia sostenida y a la baja del delito de robo de auto. En 2011 se había registrado la tasa más alta con 278 robos de auto por cada cien mil habitantes. A partir de 2012 y durante los dos años siguientes se observó el primer periodo de reducción de este delito, de manera que en 2020 se reportó la tasa más baja con 18 robos de autos por cada cien mil habitantes.



Fuente: Elaboración propia con información del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública.

El delito de homicidio, por su parte, alcanzó su cifra más alta en 2011 con 38 casos por cada cien mil habitantes. Esta tendencia se vio reducida en los siguientes años, y a partir de 2012 se observó una reducción sostenida hasta 2017, por lo que se presentó nuevamente un descenso importante hasta llegar a la tasa más baja de homicidios dentro del periodo analizado con 11 casos por cada cien mil habitantes.

En el caso de la percepción de inseguridad podemos observar una tendencia al alza; aun con ello, los indicadores de desempeño y confianza en la policía municipal tienen un comportamiento en ascenso.

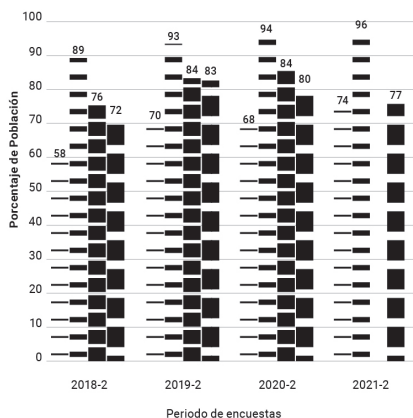


Sobre los indicadores de desempeño y confianza en la policía municipal, observamos que ambos mantienen un comportamiento al alza dentro de los periodos seleccionados, incluso acercándose a otros cuerpos de seguridad como la policía estatal o federal. Esto se puede apreciar en los siguientes gráficos.

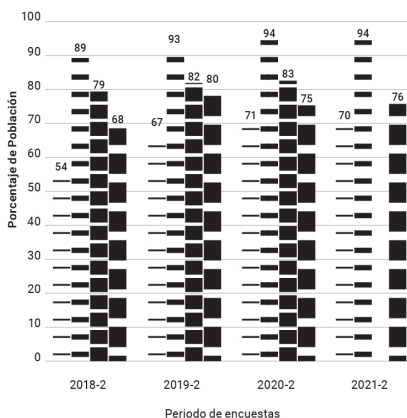
Además de los datos estadísticos, los impactos del programa en el municipio de General Escobedo se asociaron a un cambio considerable en el enfoque al realizar las tareas de seguridad. El municipio reconoció una policía más cercana, profesional y especializada.

Sin embargo, creo que, desde 2011 al 2021, es la policía que, es la policía que más ha evolucionado, pudiera a atreverme a decir a nivel nacional, ya que no cuenta solamente con unidades policiales de patrullaje, [sino que] tiene diferentes especialidades: lo que conocemos ahí con el acercamiento a la secretaría, como lo es Policía de Proximidad, Policía de Tránsito, Policía de Atención a la

Escobedo, Nuevo León
Desempeño de autoridades/ENSU



Escobedo, Nuevo León
Confianza de autoridades/ENSU



Fuente: Elaboración propia con información de la ENSU/INEG

Violencia. Tiene también su policía para dar, digamos, frente a la delincuencia organizada, que es la Fuerza de Reacción (entrevista a grupo de ciudadanos, General Escobedo, 15 de abril de 2021).

También es importante considerar que hubo un cambio favorable en la visión e implicaciones de las tareas de seguridad de la policía municipal, lo que fortaleció la atención mediante otros enfoques que permitieran el trabajo con la población y el cuidado de las colonias.

Algo que a mí se me hace importantísimo es la proximidad, precisamente como [la] ostenta la Proxpol, Policía de Proximidad. Eso se me hace que, por ejemplo, en mi caso y en mi forma de pensar [...] la [cercanía] que ha tenido la policía con la ciudadanía, esa yo creo que ha sido la clave porque antes se tenía una percepción negativa de la policía y, a raíz de las administraciones o de este modelo de seguridad que se hizo de la Proxpol, la gente poco a poco le hemos ido perdiendo el miedo a los policías y, en vez de verlos como enemigos o desconocidos, los vemos como aliados (entrevista a grupo de ciudadanos, General Escobedo, 15 de abril de 2021).

Entre la ciudadanía se empezó a reconocer y a ver a los elementos policiacos como personas más cercanas que realmente apoyan y contribuyen a la seguridad en General Escobedo. Esto, sin duda, fue parte de un proceso gradual en el que las barreras y las malas experiencias del pasado fueron cambiadas por nuevas prácticas de cuidado.

El supervisor de turno se llamaba Celestino Martínez. Llegó, me apoyó, me guió, me tranquilizó y desde ahí... Eso fue en el 2019, finales del 2018. Desde ahí totalmente cambió mi forma de ver a la policía porque me ayudaron en todo momento y vi cómo es la proximidad. Empecé a ver todo eso, toda la apertura que tiene la institución y ahí fue cuando cambió totalmente. Como comentaba hace rato, desde el 2013 que yo llegué simplemente veía cambios positivos y muy significativos en el sentido de la tranquilidad del municipio, la seguridad, porque ves las noticias y en otros lados siempre hay notas rojas y aquí [estaba] calmado, tranquilo o con un índice muy bajo de eventos de bajo impacto, como robo a transeúnte; muy bajos, no de esos alarmantes que dan nota en las noticias (entrevista a grupo de ciudadanos, General Escobedo, 15 de abril de 2021).

La mejora en la percepción sobre el desempeño de la policía es relacionada por los habitantes con el enfoque de trabajo que los elementos utilizan en su práctica policial, la cual es cercana y eficiente en la atención a las llamadas de la ciudadanía, lo cual garantiza el sentimiento de cuidado y apoyo, además de que promueve la relación de ayuda y colaboración entre los ciudadanos y la policía.

d. Estrategia implementada

El programa se llamó “Sistema Integral para los Ciudadanos”, el cual, a partir de las claves nombradas por los entrevistados, consta de cinco momentos sobresalientes, todos ellos basados en la promoción de la cercanía y la solución de problemas.

Bueno, realmente nosotros consideramos que... primero pensamos [que] la estrategia de policías de proximidad, la cercanía con el ciudadano [para] aumentar la confianza, [y para] resolverles sus problemas, podría ser la estrategia más adecuada (entrevista al general Hermelindo Lara, General Escobedo, 22 de diciembre de 2020).

Programa básico de formación a elementos de la policía

El primer momento sobresaliente de la estrategia fue implementar un programa de formación con los elementos, y depurar a la corporación, con la intención de poder operar la propuesta de Proxpol.

Ese programa básico es el eje rector, pero aquí nosotros, ya después de eso, le pusimos [el nombre de] “una capacitación especial de policía de proximidad”, donde el policía adquiere habilidades y conocimientos para llevar a cabo, como le decía, las juntas, la mediación y otras herramientas que son básicas para

que el policía trabaje y pueda atender a los ciudadanos (entrevista al general Hermelindo Lara, General Escobedo, 22 de diciembre de 2020).

Propuesta de Proxpol

La propuesta de Proxpol ha sido acercar al policía a la comunidad y generar confianza, así como instar al ciudadano para que también aporte elementos que permitan hacer frente a los problemas de la comunidad. Esto se buscó a través de las reuniones vecinales y de la constante presencia de los policías en un sector o colonia.

La otra [estrategia implementada] es la que ya comentaron, [la colocación de] las lonas, en las cuales se identifica al oficial de policía que está de encargado en el sector. Yo creo que es de bastante ayuda, ya que tienes la confianza de conocer a las personas que están patrullando en tu sector y la desconfianza es nula. Digamos que conoces como [...] residente de la colonia el [sic] oficial de policía (entrevista a grupo de ciudadanos, General Escobedo, 15 de abril de 2021).

Sectorización del municipio

Con esta estrategia lo que se buscaba era generar confianza a través de la presencia y reconocimiento de los elementos que están a cargo del sector y salir del anonimato para mejorar la percepción y recuperar información. Además, se han ubicado las zonas de mayor incidencia delictiva para focalizar la intervención.

El municipio está dividido por sectores y subsectores. Como comentaba ahorita la compañera, se checa dónde está el índice más alto, la colonia. Entonces, ahí una de las estrategias que se han implementado es que [...] [establecemos] como polígonos [sic], [para] que se esté [sic] exclusivamente patrullando en la colonia. Más que nada, también [para] sacar la información del ciudadano, [realizamos] unas juntas ciudadanas que tenemos también aquí (entrevista a grupo de policías, General Escobedo, 15 de abril de 2021).

Reuniones de proximidad

La sectorización del municipio y la promoción de las reuniones de proximidad (juntas vecinales) buscaban promover y reforzar la cercanía de los policías hacia los ciudadanos a través de la socialización de los avances en temas de seguridad de la colonia, la promoción de una comunicación más directa y la recolección de información útil.

Yo tengo residiendo aquí en Escobedo 6 años, aproximadamente. Previo a la pandemia, a mí se me hacía algo muy interesante y que te daba bastante cercanía [...] en el sector donde vivo, hacen reuniones que les llaman “reuniones de proximidad”. Aquí venía el comandante de sector y venía personal del municipio para hacer anotaciones sobre las necesidades de los residentes de la colonia. Nos reunimos 10-15 personas y ahí expresamos todas nuestras inquietudes, desde personas sospechosas [...] cosas así y, por ejemplo, hacían dos por mes: una al inicio y otra al cierre de mes con las acciones que se podían atender. Nos daban respuesta con las acciones que sí se pudieron realizar y las que no [...] Nos daban un contexto de por qué no se podía realizar de forma inmediata o el periodo que se iba a tardar (entrevista a grupo de ciudadanos, General Escobedo, 15 de abril de 2021).

También a los comandantes les otorgaron una tablet donde hacen grupos vecinales y ahí le dan toda la información al comandante y ya desplaza lo que es la unidad al auxilio o también revisa dónde hay más índice delictivo y ellos mismos controlan [...] las unidades para que puedan ir a patrullar o para cualquier auxilio más pronto a la ciudadanía (entrevista a grupo de policías, General Escobedo, 15 de abril de 2021).

Análisis y procesamiento de la información

A partir de la recuperación de información en las juntas vecinales y del análisis de los reportes o llamadas de ayuda, la unidad de análisis de datos procesa y realiza informes, mismos que se analizan entre los comandantes y mandos operativos con la intención de que, a partir de ahí, se dé seguimiento y atención a las demandas ciudadanas y se compartan los análisis con la ciudadanía.

Para los directores del secretario, al mes hay una junta que se llama Comsta (Comparación y Estadísticas, quiere decir). Entonces, [en] esa junta de [...] se reúnen los cuatro directores de la Secretaría y ellos dan sus resultados comparados con el mes anterior. Por decir, en este mes de diciembre me han robado 10 casas y el mes pasado me robaron 14, [entonces] bajé. O me robaron 8 y ahora nada más me robaron 6, [entonces] “me fue bien y solucioné el problema de robo a casa”. Y ese Comsta no, nada más es una rendición de cuentas ante el secretario; después se analiza todo: los delitos patrimoniales del mes, también la cantidad de policías que tiene cada colonia, [...] los actos de disciplina, los actos de cualquier otro tipo que afecten o beneficien a la estrategia policial... Esa junta se hace rindiéndole cuentas al secretario. Después de los comandantes de zona y de sector, se la rinden a los directores, o sea, se baja la mención. Y después, ya los comandantes de sector y zona les rinden cuentas a los ciudadanos; cuando

van a una junta de vecinos, les llevan [...] información gráfica: “Su colonia va así y ahora se encuentra de esta forma”. Pero eso en la práctica. Ya nosotros, a través de nuestra unidad de análisis, estamos realizando, pues, todo un procedimiento científico (entrevista al general Hermelindo Lara, General Escobedo, 22 de diciembre de 2020).

3. La producción de seguridad ciudadana

En este apartado hacemos un cruce entre los datos de la consulta realizada en el municipio de General Escobedo, de la cual obtuvimos la opinión de las personas respecto a sus vínculos, identidad y acuerdos, y la información compartida en las entrevistas de los diferentes actores.

a. Identidad

En el municipio de General Escobedo, según datos de la consulta telefónica realizada por Massive Caller a veintiún municipios en 2020, el 44.2% de la población se siente muy orgulloso de vivir en su comunidad; el 45.0% se siente algo orgulloso, y sólo un 10.8% no siente nada de orgullo de vivir en ese municipio. Estos datos nos permiten deducir que una parte considerable de la comunidad se siente arraigada al lugar en el que vive, aunque resulta importante seguir fortaleciendo el sentido de pertenencia al municipio dado que ha incrementado la población en los últimos años y esto representa un reto de integración.

En mi caso, yo creo que ha ayudado mucho a que la policía confíe, ya que Escobedo, como territorio, se ha venido fortaleciendo. Yo soy parte de eso; desde abril del 2013, que [fue cuando] llegué a Escobedo hasta hoy, [este lugar] se ha venido fortaleciendo y nutriendo de mucha gente de otros municipios. Antes Escobedo era [para sus habitantes], [para] los nativos, por así decirlo. Y ahora, como Escobedo quedó en el centro del área metropolitana, o sea, prácticamente pegado al área metropolitana de Monterrey, llegamos [personas] de San Nicolás, llegaron de Monterrey, llegaron de Guadalupe, han llegado de García. Se ha nutrido mucho y cada quien trae su cultura diferente y vienen a aportar las diferencias de las colonias y de los municipios en los que nacimos. Y yo creo que ahí radica la fuerza de la ciudadanía de Escobedo, que ahora es un municipio de empuje, y [considero] que ahí cambió la percepción de la policía hacia la ciudadanía porque, de tratar con un solo grupo, ahora trata con una variedad [...] tienen que prepararse más para saber sobrellevar los diferentes tipos de personas, tanto [por sus] clases sociales como [por el] nivel académico, todo eso (entrevista a grupo de ciudadanos, Escobedo, 15 de abril de 2021).

b. Vínculos de confianza (construcción de confianza)

Sobre el tema de los vínculos de confianza, tanto vecinales como de colaboración entre los ciudadanos y la policía, un 38.8% manifiesta tener mucha confianza en sus vecinos de calle; mientras que un 53.4% considera que tiene más o menos confianza, y sólo el 7.8% menciona que no tiene nada de confianza. Podemos inferir que existen condiciones favorables para la promoción de relaciones vecinales de colaboración y que el nivel de desconfianza vecinal es bajo.

Respecto al trabajo que desarrolla la corporación policial, también se obtuvieron datos que nos permiten profundizar en el análisis. La consulta nos aporta los siguientes datos: sólo el 20.9% considera muy confiable el desarrollo de la corporación; un 57.4% lo considera más o menos favorable, y un 21.7% nada confiable. Estos elementos nos permiten deducir que, si bien existe una buena propuesta por parte de Proxpol, entre la ciudadanía aún existe un porcentaje considerablemente alto que confía poco, una quinta parte que reconoce a la policía como nada confiable, e incluso hay datos que sugieren que es importante incrementar los niveles de confianza entre la población que confía poco y revisar la estrategia del programa. Si bien existe un reconocimiento y toma de conciencia en lo importante, que es que el ciudadano confíe en el policía, aún se necesita fortalecer y trabajar en ello.

La confianza es uno de los factores más importantes entre las autoridades, los vecinos y los ciudadanos. Cuando la policía se gana la confianza de los ciudadanos hay muchos logros. Y esta confianza [se consigue] a través de resolverles sus problemas, organizar juntas de vecinos, atender a la víctima, hacer respuestas rápidas a sus peticiones, ser gestor de sus necesidades en materia de seguridad, es decir, atender las quejas. Si una persona dice: “Oiga, fíjese que tengo un problema aquí en mi colonia: hay muchos jóvenes, hay riñas, hay muchos delitos”. La autoridad debe tener [una] atención rápida y eficaz. Eso le da [una] muy buena sensación al ciudadano de que atendieron su problema [...] [Trabajan] con ese mecanismo que le expliqué [...] porque es una capacitación especial entre los dos, entre el vecino y la autoridad, que es la policía. Se ponen a resolver el problema y eso hace que aumente la confianza (entrevista al general Hermelindo Lara, Escobedo, 22 de diciembre de 2020).

Es importante mencionar que la ciudadanía incrementa su nivel de confianza a partir de alguna experiencia o suceso en el que se ve involucrada. Esto se convierte también en una herramienta para sensibilizar al ciudadano sobre el trabajo que se realiza en la práctica cotidiana de la policía.

Después de que pasó mi evento, que gracias a Dios fue un intento de extorsión porque ni siquiera eran los chavos lo que presumían ser, cambió totalmente mi percepción de la policía. Empecé a tratar de informarme más, vi lo que era

realmente la policía de proximidad y eso me encantó porque te vas haciendo... empiezas a ver [...] un apoyo, una ayuda, como [hay] gente de confianza [a la] que le puedes decir en el momento si tienes algún problema (entrevista a grupo de ciudadanos, General Escobedo, 15 de abril de 2021).

Yo creo que depende del acercamiento del policía [en cuestión]. Yo ahí, nuevamente, [confirmando que quien] tiene que tomar el liderazgo o el acercamiento primero es la policía, que es lo que han hecho aquí. El problema en las antiguas administraciones eran eso, que la gente... la percepción [de las personas señala] que el policía es malo. Entonces empieza a cambiar la evaluación de la persona cuando el policía sale del C4 y se acerca a la comunidad a expresarle que ahora sí se van a atender bien las cosas, lo que necesite. Eso es lo que da confianza, pero, mientras ellos estén encerrados en el C4, en la corporación, la gente dice que el policía es malo. Al final de cuentas es la iniciativa de la policía que [es quien] tiene que tomar la decisión de ir al frente y acercarse con la gente para que haya un cambio de evaluación bueno, porque la evaluación está mala, literalmente, pero se puede transformar [en] algo mejor si ellos salen de la corporación (entrevista a grupo de ciudadanos, General Escobedo, 15 de abril de 2021).

c. Acuerdos

En relación con el nivel de organización y de habilidades para poder establecer acuerdos entre vecinos, la consulta de Massive Caller en el 2020 nos aporta los siguientes datos: un 19.8% considera que sus vecinos sí están muy organizados; un 38.7% manifiesta que existe más o menos organización vecinal, y un 41.5% reconoce que no están organizados. Los datos nos permiten deducir que es necesario fortalecer las capacidades y habilidades de organización vecinal, dado que un porcentaje considerablemente alto no reconoce algún tipo de articulación ciudadana; por lo tanto, se sugiere ir más allá de la recuperación de datos y atención a llamadas de apoyo en el trabajo vecinal, de forma que sea más fácil establecer acuerdos entre vecinos y se fortalezcan la confianza y la adquisición de habilidades para hacer frente a los problemas de la comunidad.

En una ocasión a mí me tocó ser presidente de la colonia, de Pegaso. La mera verdad me llegaban todo tipo de problemáticas. Y yo primero trataba de buscar a las partes para intentar llegar a un acuerdo, pero, cuando la situación era ya muy fuerte, entonces ya nos íbamos a una mediación, ya nos íbamos a la presidencia municipal y, si ya la cosa estaba demasiado grave, entraba la demanda. Pero intentábamos primero [...] arreglarlo. Esa era la labor en el caso mío, intentar juntar a las dos partes para llegar a un acuerdo, pero [así] iba el proceso... [dependía de] la situación, si no, se llegaba a un acuerdo (entrevista a grupo de ciudadanos, General Escobedo, 15 de abril de 2021).

4. Factores organizacionales

a. Voluntad política

Indudablemente el trabajo que se ha venido realizando en el municipio de General Escobedo se explica, en parte, por la voluntad política de la alcaldesa y su administración. Este primer elemento ha permitido construir una propuesta a partir del reconocimiento del problema y se ha apostado a incorporar un enfoque diferente basado en un modelo de proximidad social.

De igual manera, en términos de las competencias de la policía municipal, la voluntad política para poder revisar y agregar tareas de investigación ha contribuido a la mejora de la percepción y el desempeño policial, por lo que se ha realizado un ejercicio más completo e integral.

Bueno, desde que hicimos el convenio con la fiscalía, [con el apoyo de] la voluntad política de la alcaldesa [y] la voluntad política de la fiscalía para [...] contribuir entre todos en una coordinación efectiva a través de un convenio, fuimos de los primeros municipios en el área metropolitana que, apoyados en el Código Penal y bajo el mando de conducción del Ministerio Público, estamos con la policía de investigación. Nosotros pensamos que [al] atender al ciudadano cuando ya fue víctima de un delito y darle seguimiento directamente para armar una carpeta de investigación, entrevistar testigos, sacar videos, todo ese procedimiento nos [llevará] a tener un proceso integral y vincularnos para que seamos más efectivos (entrevista al general Hermelindo Lara, General Escobedo, 22 de diciembre de 2020).

Un elemento más por considerar ha sido la continuidad de la propuesta, el apostarle a un proceso largo que va más allá del periodo de una administración municipal. Eso ha sido clave importante para ir construyendo los resultados mencionados.

b. Liderazgos comunitarios

En la propuesta existe un reconocimiento importante a incorporar y tejer lazos con personas con algún liderazgo moral o que realicen alguna actividad pública en la comunidad, lo cual ha favorecido la dinámica de colaboración y participación.

[Nos organizamos a] través, como ya le había dicho, de las juntas de vecinos, de comités, de las juntas de comercio. En las juntas de comercio se hacen estrategias para evitar el robo [de] cualquier tipo de comercio. Se hacen juntas con líderes religiosos, así como usted, padres que tenemos [en la comunidad], de varias religiones. Tenemos reuniones con sacerdotes, algunos otros líderes. Ellos juegan un papel muy importante. ¿Se imagina [a] un sacerdote de la Iglesia

católica que esté informado de lo que está sucediendo? En su momento lo transmite a los feligreses y [eso] nos ayuda mucho [...] este tipo de sistema nos sirve mucho para establecer ese vínculo con el ciudadano (entrevista al general Hermelindo Lara, Escobedo, 22 de diciembre de 2020).

El sector del comercio y el empresariado reconoce un trabajo de colaboración y apoyo importante, con una iniciativa por parte de la corporación, la cual ha permitido la continuidad del trabajo coordinado.

[Del] comercio de esta avenida se hace un grupito, puros comerciantes, los dueños de cada local. Por ejemplo, yo estoy en un grupo que es de puros comerciantes de la avenida donde yo tengo mi negocio y ahí te pasas información, tips y, por ejemplo, algo que ha venido a ser una punta de lanza muy buena para [que], aparte de tener confianza, nosotros como comerciantes [tengamos] el enlace para los que no saben o no están integrados, [es] estar un poquito cerca de la seguridad o de la corporación. Todo eso es una cadenita que se está tramando y ha funcionado muy bien. Eso hace que las relaciones de vecinos se fortalezcan más (entrevista a grupo de ciudadanos, General Escobedo, 15 de abril de 2021).

Debido a la comunicación, a los grupos y a las asociaciones como Pro-Escobedo, Empresarios Unidos, y la apertura de la corporación, [se hace] una junta mensual el primer jueves de cada mes, donde se revisan los índices de delincuencia. Ahí te dan los pormenores de dónde subió y bajó la delincuencia; cuáles son las colonias o las zonas más conflictivas este mes, cuáles son menos [conflictivas] y dónde está proyectado que este mes siguiente aumente la delincuencia; cuáles son los locales o las cadenas comerciales más [golpeadas por la delincuencia]: Oxxo, Seven Eleven, Soriana, Guadalajara. Te dan todos los pormenores y, en base a [sic] eso, nosotros podemos compartir un poco [con] la ciudadanía toda esa evaluación que ellos hacen y que es información que ellos nos brindan. Ahí es donde nosotros podemos medir y evaluar el funcionamiento de la corporación (entrevista a grupo de ciudadanos, General Escobedo, 15 de abril de 2021).

c. Formación impartida: ciudadanía y policía

La formación que los elementos han recibido se sustenta en un programa básico en Proxpol que se ha construido y que actualmente se lleva a cabo en colaboración con la Universidad de Ciencias de la Seguridad. Éste busca brindar las herramientas y competencias básicas para que los policías conozcan los procedimientos, los alcances de su labor y las implicaciones que tiene la violación a los derechos humanos.

Posteriormente se ofrecen capacitaciones o especializaciones específicas, tanto en temas de prevención, mediación y atención a víctimas como en capacidades de investigación y reacción policial.

La dirección de seguridad pública es algo muy importante porque [es] la policía tradicional, aunque también [sus elementos] hicieron su curso de policía de proximidad y su curso básico. Ellos son los que todos vemos en la calle como [...] policías de seguridad pública cuando ya la policía de proximidad fue rebasada o cuando hay un delito que se está cometiendo y se necesita fuerza. Es la [...] que anda con casco, arma larga, arma corta; anda atendiendo principalmente delitos de alto impacto donde ya se cometió el delito y donde tiene que llegar [...] a hacer una presencia más importante que la mayor parte [...] hace diez años era la única policía de seguridad pública que trabajaba nada más para ir cuando ya se había cometido el delito. Y aquí, con las especialidades, la seguridad pública queda como un componente más (entrevista al general Hermelindo Lara, General Escobedo, 22 de diciembre de 2020).

También los elementos realizan acciones formativas con personas de la comunidad, así como recorridos por el C4 para conocer el trabajo que se realiza. Se cuenta con un programa de trabajo con jóvenes llamado “Juventud Proxpol”, el cual se encuentra a cargo de la Dirección de Prevención.

d. Sostenibilidad

Un elemento importante para hacer sostenible la propuesta ha sido la modificación, al interior de la Secretaría de Seguridad Ciudadana y Justicia Cívica, tanto de los enfoques operativos como del tratamiento de la información, además de la construcción de una estructura operativa y material que vincula la propuesta con los recursos humanos y materiales existentes.

De igual manera, el trabajo vecinal que se ha realizado con los actores sociales (ciudadanos, organizaciones, empresas, comercios, escuelas, etcétera) y su involucramiento ha construido una práctica de trabajo colaborativo y de socialización de información en un canal de comunicación fluido y de apertura. Este elemento es clave para el fortalecimiento y seguimiento de la propuesta. En esta dinámica de trabajo se ubica la continuidad y sostenimiento de la estrategia y los resultados.

5. Valoración ética

a. Experiencias que sustentan la buena práctica

Un elemento que ha permitido que la estrategia sea acertada ha sido la intención y apertura para acercar la corporación a la ciudadanía. Esa iniciativa por restaurar la confianza

ha sido clave dado que las experiencias de violencia y violación que se venían generando antes de la propuesta se han ido revirtiendo con los años, aunque aún persiste una cierta desconfianza. De igual manera, la articulación de actores y el papel del policía como gestor de la seguridad y necesidades en el sector ha sido clave. He aquí que el valor de la colaboración es importante para el trabajo.

Así mismo, es importante considerar los difíciles acontecimientos que han marcado la implementación de la estrategia de cambio en sus inicios, como los atentados que sufrieron la alcaldesa y el general Hermelindo Lara, sucesos que impactaron a la comunidad, pero no detuvieron las iniciativas y los cambios en la corporación.

El atentado que sufrió aquí el secretario... sí, impactó bastante, pues la gente, en ese entonces, ya no quería salir a las calles porque la situación era muy crítica en cuestión de delincuencia. Hasta para salir unos pasos la gente [lo] pensaba porque era muy difícil. Ya no podían salir a los parques los niños a jugar libremente por la situación que en ese entonces se vivía. Pero aun así no dejamos de trabajar y ellos siguieron con la estrategia. Eso fue importante (entrevista a grupo de policías, General Escobedo, 15 de abril de 2021).

b. Integralidad de la propuesta

El enfoque del Proxpol busca integrar a la comunidad como un elemento importante para el trabajo de seguridad; busca asumirlo no sólo como destinatario, sino como un actor que aporta elementos e información para el análisis. Es decir, la finalidad es que el ciudadano también participe y se involucre. Aunque las entrevistas analizadas sean un modo muy pragmático de recuperación de la información y presentación de la misma, en ellas queda retratada la intención de mostrar cómo los ciudadanos se encuentran involucrados como coproductores de la seguridad, por lo que sí existe aquí un área de oportunidad que requiere de una mayor integralidad y sustentabilidad.

c. Niveles de participación en decisiones

Los ciudadanos tienen un nivel de participación media, según las entrevistas analizadas, dado que se involucran en las reuniones del sector en las cuales exponen sus necesidades y se les comparte el trabajo que realiza la corporación. Están limitados solamente a recibir información y esto impide que asuman tareas propias en su comunidad, las cuales también contribuyen a la creación de entornos más seguros y organizados. La propuesta aún permanece muy centralizada en la Secretaría de Seguridad Ciudadana y Justicia Cívica, aunque ha sido práctica y útil.

Aun cuando hemos visto que aportan sus opiniones respecto al trabajo de los policías de su colonia o del sector comercio, sobre todo en las juntas vecinales, todavía no se cuenta con un sistema de evaluación participativa, en el cual los ciudadanos, de manera formal, puedan proponer mejoras o cambios de estrategia.

Será importante explorar qué mecanismos de participación ciudadana se necesitan impulsar desde la sociedad para incidir en programas que atiendan problemas vecinales e incrementen los niveles de organización y promoción de un trabajo colaborativo y de cooperación entre ciudadanos y policías que vaya más allá de la simple aportación de información.

d. Retos para una seguridad ciudadana

El principal reto para la seguridad ciudadana es, según el análisis de las entrevistas, el involucrar al ciudadano en la toma de decisiones mediante el uso de mecanismos de participación, para así construir entornos seguros y libres de violencia. De esta manera los ciudadanos lograrán superar el nivel de meros proveedores de información y se asumirán como generadores de seguridad en conjunto con sus vecinos mediante la asunción de responsabilidades y tareas en relación con su entorno.

Será importante el diálogo y el impulso de mecanismos y herramientas que permitan la incidencia de los vecinos sobre el rumbo de su comunidad. Esto se podría desarrollar a través de consejos y asambleas sectoriales en los que los ciudadanos, mediante esquemas de deliberación y participación, construyan estrategias colaborativas de trabajo en conjunto con los policías.

3.7 Policía municipal de Saltillo

1. Contexto

La policía de Saltillo inició un camino de transformación de su visión y estrategia hace apenas 4 años. Esta transformación surgió después de vivir una época muy difícil: la llamada “Guerra contra el narco”. Los policías entrevistados recuerdan que entre 2010 y 2013 se vivió un escenario de profunda inseguridad, en el cual tenían que combatir a cárteles como el de “Los Zetas”. Los comentarios nos permiten identificar que dicha corporación no estaba preparada para este tipo de situación y, de manera emergente, se tuvo que conformar una policía de reacción mediante la capacitación de los elementos disponibles para ello.

Además, el contexto en el que se vivía era totalmente otro, tenías comercios captados por el crimen organizado, los espacios de recreación también [eran] utilizados por el crimen organizado... Entonces, creo que el contexto en el que vivíamos era otro totalmente. Incluso, [para] las tareas de la seguridad preventiva, que es donde estamos nosotros (la policía municipal meramente preventiva, no de reacción), se tuvo que crear un grupo de reacción durante esa época [dentro de] la policía y las tareas de los policías preventivos, [quienes] eran los más cercanos, quedaban rebasadas porque no había un poder de acción contra

ellos. Era muy complicado (entrevista grupal a policías de Saltillo, Coahuila, 31 de mayo de 2021).

Los mismos ciudadanos recuerdan en este periodo episodios de balaceras e incluso “códigos rojos” con toques de queda, en los cuales la población tenía que permanecer dentro de sus hogares por seguridad. La ciudadanía consideraba que, incluso dentro de las corporaciones, existían policías que estaban alineados con los grupos del crimen organizado y que eso no daba confianza a las personas para interponer denuncias o avisar sobre emergencias.

Un hecho relevante ocurrió el 9 de mayo de 2013, cuando una persona disparó contra los policías que custodiaban el Palacio de Gobierno de Coahuila. La imagen quedó grabada en los ciudadanos, así como las amenazas que fueron enviadas a dos diarios de la ciudad. Es en este contexto que se planteó una nueva forma de operar desde la policía de Saltillo, misma que se vio reforzada en 2018 con un nuevo modelo de seguridad local.

2. Buena práctica

a. Presentación

La buena práctica de Saltillo tiene sus inicios en las transformaciones que ocurrieron después del periodo de la Guerra contra el narco, pero también parte del Modelo de Seguridad Integral que inició en 2018. Con este plan, además de tener una mirada preventiva de la seguridad, se reforzó la atención de los factores de riesgo en las familias y se apostó por el uso de tecnologías para mejorar la capacidad de respuesta de la corporación.

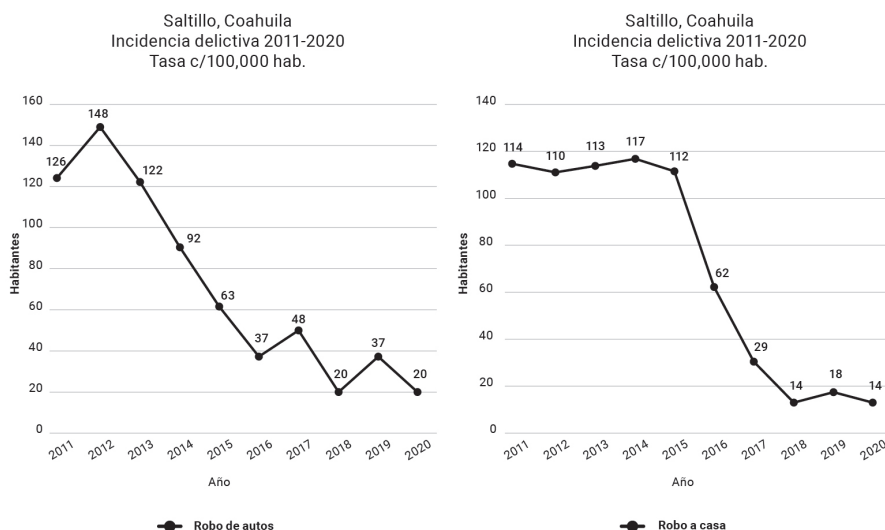
En cuanto a la confianza en la policía, se buscó mejorar los procesos de selección, ingreso, formación, actualización, evaluación y certificación de los policías por medio del planteamiento de una mejor relación entre los ciudadanos y la autoridad municipal de seguridad. Fue precisamente en 2018 cuando Coahuila llegó a los primeros cinco lugares en percepción de seguridad.

Para el periodo de 2019 a 2021, luego del cambio de comisario, se mantuvo la visión de una policía cercana a la población. Con ayuda del alcalde en turno, se expuso en el Plan de Desarrollo Municipal de Saltillo el eje “Saltillo Seguro”, cuyo objetivo era:

[...] lograr un municipio en el cual los saltilenses se sientan seguros con una policía capacitada, eficiente y confiable, que trabaje con un enfoque ciudadano y cuente con infraestructura y equipamiento moderno, así como programas de prevención del delito centrados en el binomio de sociedad y gobierno con la participación ciudadana, proximidad social y aprovechamiento de tecnologías (Plan de Desarrollo Municipal de Saltillo, 2020).

3. Impacto evidente

En Saltillo podemos ver transformaciones importantes a partir del análisis delictivo. El delito de robo a auto registró su mayor tasa con 148 casos por cada cien mil habitantes en 2012, lo cual la convierte en la más alta dentro de todo el periodo de análisis. A partir de 2013, inició una tendencia sostenida a la baja de este delito y llegó hasta sus índices más bajos en 2018 y 2020, con 20 casos por cada cien mil habitantes.

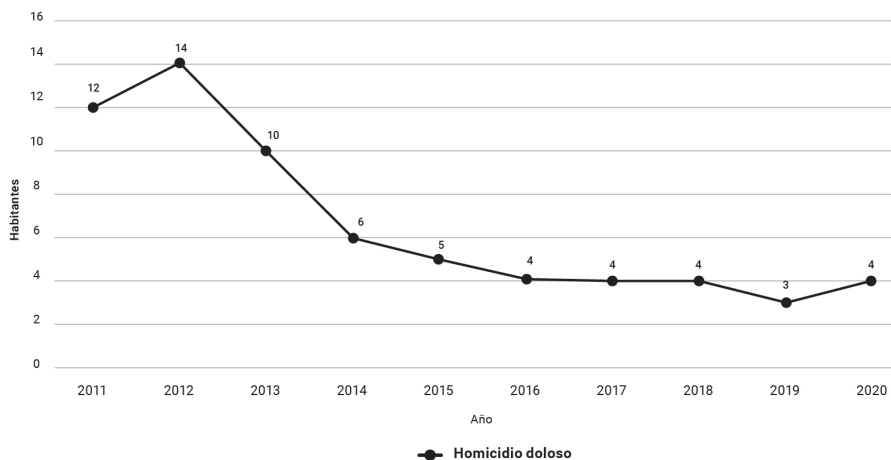


Fuente: Elaboración propia con información del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública.

Respecto al comportamiento del delito de robo a casa, de 2011 a 2014 se mantuvo una tasa alta de 114 a 117 casos por cada cien mil habitantes. A partir de 2015 empezó a descender hasta llegar a los 14 casos en 2020. Por otra parte, el delito de homicidio doloso registró su tasa más alta en 2012 con 14 homicidios por cada cien mil habitantes, la cual venía con una tendencia de crecimiento desde el 2011. El comportamiento de este delito cambió a partir de 2013, año en el que se observó el inicio de una reducción que se sostuvo durante los siguientes años. Para el 2020, se registraron tan sólo 4 casos de homicidio por cada cien mil habitantes.

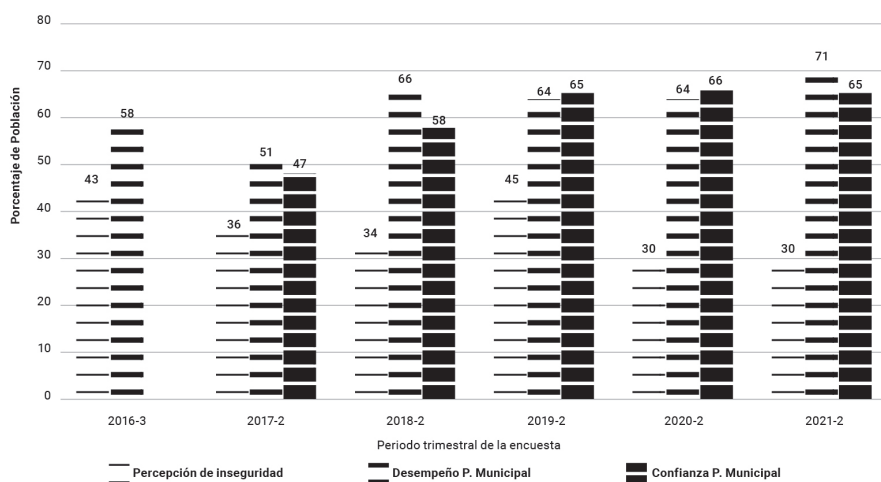
Sobre la percepción de inseguridad en el municipio, observamos un comportamiento con una tendencia a la baja; sobresalen algunos periodos con incrementos, aunque en los últimos años se ha mantenido una tendencia menor. Por otra parte, la confianza en la policía municipal y en su desempeño ha aumentado de manera constante, pasando de 58 puntos porcentuales en 2017 a 71 puntos en 2021.

Saltillo, Coahuila
Incidencia delictiva 2011-2020
tasa c/100,000 hab.



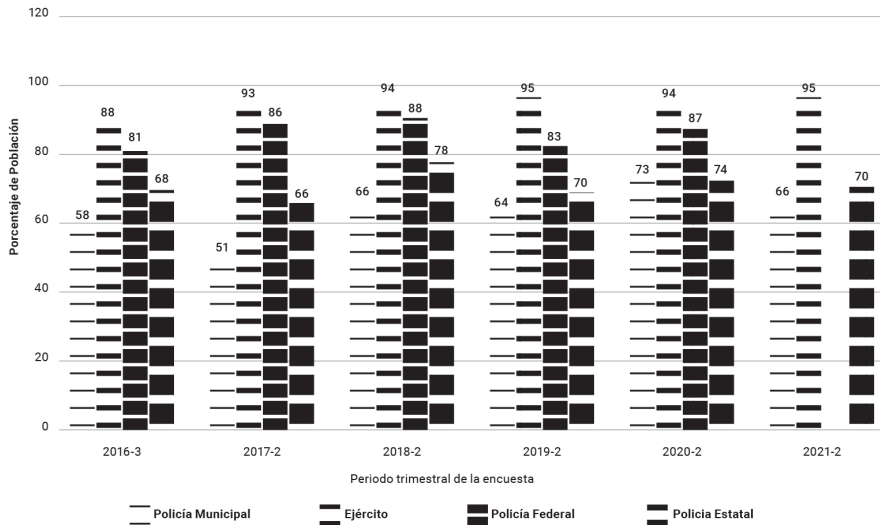
Fuente: Elaboración propia con información del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública.

Saltillo, Coahuila
Encuesta Nacional de Seguridad Pública Urbana



Fuente: Elaboración propia con información de la ENSU/INEGI

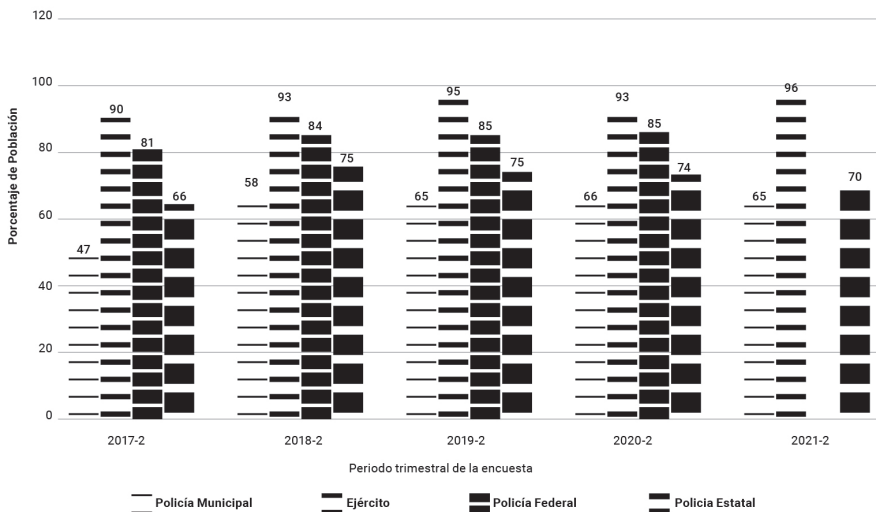
Saltillo, Coahuila
Desempeño de las autoridades/ENSU



Fuente: Elaboración propia con información de la ENSU/INEGI.

Sobre los indicadores de desempeño y confianza en la corporación, podemos observar que, en lo que respecta al primero, se registra una tendencia favorable. De igual forma, es posible observar algo similar en relación con el indicador de confianza.

Saltillo, Coahuila
Confianza en las autoridades / ENSU



Fuente: Elaboración propia con información de la ENSU/INEGI.

Además, los datos de la ENVIPE en 2020 señalaron que Saltillo es una de las ciudades con menos delitos y víctimas en el país. Saltillo presentó 20.5 delitos por cada cien mil habitantes, cifra que contrasta con la del poniente de la CDMX, ciudad que, en el mismo año, tuvo 62.2 por cada cien mil habitantes. Además, en cuanto a la prevalencia delictiva, es decir, a las personas de 18 años o más que han sido víctimas de un delito, Saltillo se encuentra también entre las ciudades o zonas metropolitanas con la menor tasa, puesto que reporta 18.7 casos, sólo por arriba de Tampico (16.6), La Paz (16.6) y Veracruz (15.2).

Bueno, el indicador que más nos da datos [...] son las propias personas cuando nos entrevistamos con ellas. Ver que [...] están felices, que no tienen quejas de nosotros. Cuando nos felicitan, vamos a veces manejando en la unidad, [por] la calle y nos [dicen]: “¡Felicidades por su trabajo!”, cosas así. Aparte de esto, también nosotros tenemos como ir georreferenciando todos los apoyos que se dan, ya sea [por] cuestiones familiares, [por] violencia familiar [...] Todas las detenciones [...], ya sea por riña, por alcohol, por un choque, [por] cualquier cosa, todo lo vamos georreferenciando. Entonces, tenemos puntos rojos en la ciudad, en las colonias más conflictivas y aquí es donde nos enfocamos nosotros [...] vamos una vez por semana, los viernes. Pero también están todas las unidades de la policía en estos puntos, entonces nos damos cuenta el siguiente mes si en realidad logramos bajar todos los índices delictivos y nos hemos dado cuenta, ya por varios años de estar trabajando, que sí hemos logrado [bajar] los índices delictivos (entrevista grupal a policías de Saltillo, Coahuila, 31 de mayo de 2021).

4. Estrategias implementadas

Este “Modelo Ciudadano de Seguridad” consta de cuatro estrategias. La primera está ligada al diseño de programas integrales para salvaguardar la seguridad; la segunda está relacionada con la coordinación interinstitucional que se dirige bajo una misma policía y otras corporaciones del Estado y del gobierno federal; la tercera busca reforzar los programas que impulsen la participación ciudadana, y la cuarta persigue el aprovechamiento de la tecnología para la prevención del delito. Además, respecto al tema de prevención, se considera el fortalecimiento de las unidades de Prevención del Delito, de Integración Familiar y de Prevención Comunitaria.

En las entrevistas analizadas pudimos indagar sobre las estrategias que han sido más efectivas para la reducción de delitos y para el aumento de la percepción de seguridad en la población de Saltillo. En este apartado enlistamos algunas de ellas.

La proximidad social con los saltillenses

Sin duda, una de las estrategias más eficaces utilizadas por los miembros de la corporación de la policía municipal, la cual también fue mencionada por los ciudadanos de Saltillo, es la proximidad social, misma que consiste en la implementación de varias acciones por parte de los policías de los barrios y de sus mandos. Una de las primeras de éstas fue la recuperación de la confianza de la ciudadanía mediante prácticas de cercanía y diálogo con los pobladores; además, mejoraron los tiempos de respuesta ante reportes o emergencias. Ésta fue una estrategia que impactó profundamente sobre la percepción de inseguridad del municipio y logró reducirse hasta alcanzar los primeros lugares a nivel nacional.

Nosotros, ahorita, vamos compitiendo contra nuestros números del año pasado y [del] antepasado para ir reduciendo [aún] más la incidencia. Cada que empezamos a ver que se levanta alguno de los números o que tiene [un] aumento [o] que disminuyó, vemos qué se hizo bien o qué se hizo mal o en dónde [...] tenemos que reforzar [...] algo que sirve mucho para evaluar [a] las corporaciones de policías es la efectividad que tienen estas ante la presencia de alguna denuncia o de algún reporte. Entonces eso también se mide [...] Llegar a tiempo y que no se tarde la policía, porque [eso] es algo que a la ciudadanía le molesta mucho [...] además de llegar a tiempo, se tiene que ver qué atención se le puede dar (entrevista grupal a policía de Saltillo, Coahuila, 31 de mayo de 2021).

Dentro de esta estrategia se tomó en cuenta la atención integral de toda problemática que la ciudadanía acercara a sus elementos de policía. La capacitación que recibieron les permitió reconocer la forma en la cual podían ayudar en caso de que se tuviera alguna necesidad en la colonia, incluso referente a la infraestructura o al servicio eléctrico, al igual que a problemas como fugas de agua o baches. La visión práctica que estaba detrás de estas acciones era que el policía es el primer agente del gobierno municipal al cual podían acercarse o con quien podían tener contacto las personas de una comunidad, de manera que pudieran contar con elementos capaces de resolver tareas de seguridad, pero también de canalizar o brindar información oportuna, lo cual impactaría favorablemente en la percepción de seguridad.

Las redes vecinales de *WhatsApp*

Las redes vecinales de Saltillo comenzaron como un esfuerzo por conformar comités ciudadanos de seguridad en el municipio. La idea fue contar con una herramienta mediante la cual los ciudadanos pudieran hacer denuncias inmediatas y directas con sus policías y sus mandos.

Y la cereza en el pastel son los comités ciudadanos de seguridad [...] el alcalde, en algún momento del 2018, dijo: “No nos hagamos bolas: para que las personas confíen necesitan tener una herramienta o instrumento para reportar directamente” [...] si [los ciudadanos] me mandan un mensaje de WhatsApp, yo puedo integrarlos a los grupos que tenemos por colonias, fraccionamientos, restaurantes y sector (entrevista a Federico Fernández Montañez, comisario de Seguridad Pública de Saltillo, Zócalo Monclova, 2 de marzo de 2021).

La medida comenzó a ser muy popular entre las personas y, además, se reforzó con la atención oportuna de los casos que se denunciaban. Hoy se tiene un registro de aproximadamente cincuenta y cinco mil personas dentro de sus redes de *WhatsApp*, distribuidas en cuatrocientos grupos de diferentes sectores. Dentro de las entrevistas, los policías municipales consideran que, para que los ciudadanos comenzaran a denunciar en estos grupos, se tuvo que construir confianza previamente.

Además de los grupos, el propio encargado de seguridad cuenta con un número telefónico en el que recibe las denuncias de los ciudadanos y a las cuales responde según la capacidad que tenga para ello. De este modo, la ciudadanía siente la garantía de que será escuchada por una de las máximas autoridades de seguridad en su municipio.

Nosotros lo vemos desde el hecho de que las personas te escriben, comentan y participan diciendo lo que pasa en su colonia; es un tema de confianza. Me regreso al principio. Hacemos el modelo a todo dar e integral, pero necesitamos que la gente confíe en él. [En una] ciudad de casi un millón de habitantes seguramente pasan cosas y hay colonias en las cuales hay riñas [...] nos fuimos para allá y estuvimos con los vecinos, dimos los teléfonos (entrevista a Federico Fernández Montañez, comisario de Seguridad Pública de Saltillo, Zócalo Monclova, 2 de marzo de 2021).

Tanto para atender la línea directa como los grupos de *WhatsApp*, ha sido necesario crear algunos filtros que permitan administrarlos de mejor manera y, en lo posible, mantener al margen a los grupos del crimen organizado. Incluso en algunos casos se han eliminado grupos completos y se han vuelto a crear con un registro personal, con domicilio y con cartas responsivas del buen uso del grupo.

La vinculación con otras dependencias de seguridad

La buena relación entre el gobierno municipal, estatal y federal ha permitido desarrollar estrategias conjuntas con otras corporaciones de seguridad. Esta vinculación se mantiene de forma permanente en lo cotidiano y se evalúa de manera semanal en las mesas de seguridad que se tienen entre estos diferentes actores. Así, la vinculación ha llevado, por ejemplo, a la detección de focos rojos mediante mapas de color según

los delitos, y se han hecho estrategias de patrullaje conjunto por medio de las cuales el Ejército, la policía estatal y la policía municipal recorren las zonas en las que ha ido aumentando la incidencia delictiva.

El gobierno del estado hizo una inversión increíble para Saltillo: se diseñó un centro de control y comando estatal con cámaras inteligentes que “flashean” con una alta tecnología, que te reconoce fácilmente la matrícula []. Gracias a ello] podemos resolver con el Estado y la Secretaría de Seguridad Pública incidentes de la ciudad que se captan y se [les] da seguimiento. Entonces, el que se tiene que cuidar es el delincuente, no el ciudadano. Ciudadanizar la seguridad nos ha permitido que [tanto] ciudadanos [como] autoridades estemos comprometidos en el tema de seguridad y trabajemos conjuntamente.

[Se requieren] tres cosas: 1) la coordinación con el Estado, la Fiscalía, la Secretaría de Seguridad Pública y con la Federación; [2)] seguir trabajando todos los días para ganarnos la confianza; [3)] no despegarnos del puesto (como dice el alcalde: “ni de día, ni de noche, ni fines de semana [hay que] despegarnos del tema de seguridad”, porque es el tema que les importa a los saltilloenses (entrevista a Federico Fernández Montañez, comisario de Seguridad Pública de Saltillo, Zócalo Monclova, 2 de marzo de 2021).

Además, mediante los sistemas de comunicación interna que tienen estas corporaciones y la vinculación, como es el sistema del C3 y C4, los elementos policíacos se pueden mantener informados sobre lo que ocurre en el municipio y contar con una mayor capacidad de respuesta, según sean los casos que les compete atender.

La aplicación de la tecnología en la seguridad

Durante la presente administración, en el estado de Coahuila, se inició un fortalecimiento de la tecnología usada para la seguridad. En ese sentido, se instalaron cámaras muy sofisticadas en diferentes puntos de las ciudades de la entidad y Saltillo fue una de ellas. Para septiembre de 2019, ya se contaba con 600 cámaras conectadas al centro de monitoreo de la actividad ciudadana (C4), a las cuales se sumaron 80 cámaras privadas pertenecientes a comercios y fraccionamientos. Incluso estas cámaras ayudaron en el mismo año a detener a más de 900 personas por faltas administrativas o delitos; además, se redujo un 44.64% el robo a negocios y un 28.20% el robo a personas en las vías públicas.

De manera adicional, el gobierno municipal desarrolló una aplicación llamada “Todos por Saltillo”, en la cual se pueden reportar dos tipos de problemas: los servicios que hacen falta en las colonias y las emergencias (“Seguridad en tu colonia”). En este segundo rubro se han sistematizado los delitos más frecuentes para que aparezcan

como opción a reportar: robo, riña, violencia intrafamiliar, entre otros. En el momento en que el reporte es enviado, llega al Centro de Control y Comando, desde donde se contactan con el denunciante. Una peculiaridad es que la aplicación es instalada en los celulares de los ciudadanos que pertenecen a los comités de seguridad y es la Dirección de Comités Ciudadanos de Seguridad la encargada de hacerlo y de registrar a quienes la usan.

El fortalecimiento de las unidades especiales

Uno de los puntos importantes en la estrategia de la policía de Saltillo es el fortalecimiento de sus unidades especiales. La primera de ellas es la Unidad de Prevención del Delito, adscrita a la Comisión de Seguridad de Protección Ciudadana, desde la cual se busca atender de manera rápida a las personas que han sido víctimas de un delito y vincularlas, en caso de ser necesario, con otras instituciones; además, establece programas de prevención en las escuelas y en los alrededores para reducir los niveles de violencia.

El tema de seguridad no solamente [conciérne], como se hacía históricamente, [a] la policía preventiva y la de tránsito y se acabó. [Deben tomarse en cuenta el] rondín de vigilancia y el tema de la velocidad. Se adecuó y se hizo un modelo en el que [participaron] un equipo de reacción [del] sureste para delitos de alto impacto, las cámaras urbanas, la UNIF que la integra un equipo técnico y operativo que atiende básicamente la violencia intrafamiliar [y] una unidad de prevención [cuya] obligación principal [son la] proximidad [y] los jóvenes; [luego se les adhirió] la academia que se fundó, que ya conocemos, y la policía ambiental que se sumó después (entrevista a Federico Fernández Montañez, comisario de Seguridad Pública de Saltillo, Zócalo Monclova, 2 de marzo de 2021).

Si bien éstos han sido algunos de los planteamientos que ha hecho la policía municipal en el tema de prevención, la pandemia vino a transformar las formas de trabajo y, aunque los ciudadanos reconocen que los elementos han dado charlas dentro de las escuelas, no han logrado identificar alguna plática en particular o serie de charlas que les haya ayudado a capacitarse para transformar su entorno y hacerlo más seguro.

La otra unidad que se buscó fortalecer fue la de Integración Familiar, esto con la intención de atender y prevenir los casos de violencia intrafamiliar y de género. En el caso de la violencia hacia las mujeres, se creó el “Agrupamiento violeta” en 2021, integrado por mujeres policías que recibieron una especialización en el tema y que serían las primeras en responder en estos casos. En lo que respecta a la vinculación con el Centro de Justicia y Empoderamiento para las mujeres del gobierno estatal, se han creado salas especializadas para la resolución de estas situaciones.

Pues yo siento que, para lograr este punto y [porque] en algunos lugares se ha logrado, [es fundamental la participación de] las mamás, [de] los padres de familia. Para [contrarrestar] la desintegración familiar, [existe] una dependencia donde nos atienden; esa es una ventaja para todos, lo único que [(creo yo)] no se ha podido [atender es] la cuestión de la drogadicción. He visto a padres y madres que están [detrás] de los niños y los jóvenes [...] porque [...] es una adicción sumamente fuerte, donde francamente no sé lo que se requiere [para salir de ella]. He visto que les llegan por medio de los padres y no logran nada con ellos [...] las dependencias sí han participado. Aquí, en Saltillo, se ha visto que todos pueden ir a platicar, a pedir ayuda y si he visto que se les da. Ahorita ya está muy adentro la [atención psicológica] en todas las dependencias, para atender cualquier situación y siento que eso también evita más delincuencia (entrevista grupal a ciudadanos de Saltillo, Coahuila, 15 de abril de 2021).

La profesionalización de los elementos de la policía municipal

Finalmente, otra de las estrategias que fue mencionada, tanto por los mandos como por los mismos ciudadanos, fue la transformación de los policías a través de la formación que reciben. Es destacable que dentro del mismo municipio se cuente con una academia de policía de la cual se gradúen constantemente nuevos elementos y que sus planes de estudio puedan adaptarse al nuevo modelo que se busca implementar.

Antes uno les pedía apoyo y nos decían “sí”, pero de una forma muy grosera; [...] ha cambiado mucho: ahora pides apoyo, llegan y se presentan y te dicen “¿qué se les ofrece?”. Sí ha cambiado mucho la comunicación (entrevista grupal a ciudadanos de Saltillo, Coahuila, 15 de abril de 2021).

Los policías comentaron que es dentro de la misma academia y en su formación inicial en donde se les brinda la perspectiva de proximidad social y se destacan como prioritarias las acciones que tienen que ver con la prevención y la construcción de confianza. Consideran, además, que se les brinda una capacitación constante en temáticas relacionadas con su trabajo y se les dan los insumos suficientes para llevarlo a cabo.

La capacidad en temas de proximidad, como lo mencionas, así es; desde la academia se nos forma con esa instrucción de ser un policía cercano, principalmente de ser un policía próximo a la ciudadanía, porque para [ella] trabajas, [...] porque, al fin y al cabo, somos servidores públicos y estamos al servicio de la gente (entrevista grupal a la policía de Saltillo, Coahuila, 31 de mayo de 2021).

Además, se revisaron los parámetros para el ingreso de nuevos elementos, lo que proporcionó más confianza entre los mismos compañeros y se establecieron convenios

con instituciones que brindaron temáticas novedosas, contextualizadas y útiles para el desarrollo de la policía municipal. En el caso de la carrera profesional, los policías entrevistados señalaron que ha resultado muy importante el diseño de un programa que les ha permitido ascender de puesto al demostrar sus conocimientos y habilidades sin depender de la decisión de sus mandos. Esto genera lealtad y sentido de pertenencia a la corporación.

4. La producción de la seguridad ciudadana

a. Identidad

En la consulta telefónica realizada en el municipio de Saltillo, se señala que un 54.6% de los encuestados se siente muy orgulloso de vivir en su comunidad; un 36.5% siente algo de orgullo, lo cual nos permite afirmar que existe un grado de sentido de pertenencia, mientras que un 8.9% no siente nada de orgullo de vivir en ese municipio. En las entrevistas con policías nos dimos cuenta de que esta identidad ha permitido la creación de grupos de *WhatsApp* por colonia y también algunos consejos vecinales en pro del cuidado de sus localidades.

[Para] la ciudadanía, definitivamente, [...] son [de gran relevancia] estos espacios públicos, [...] son una extensión de su casa, [...] muchas de las veces, en las colonias que trabajamos, incluso cuando [éstas] se registran como un foco rojo, [las] animamos a tener interés en espacios adecuados, limpios, pintados, para que la gente pueda desarrollarse y [para ello] tiene que [estar presente] la policía. No nada más [se trata de] un tema representativo, como decía Leo, sino [que] también somos parte de la misma comunidad, entonces que estén ahí presentes los policías va a demostrar eso [,] no nada más [que asistan a los] recorridos sin hablar [con] la gente (entrevista grupal policía de Saltillo, Coahuila, 31 de mayo de 2021).

b. Vínculos

En lo que respecta al tema de los vínculos de confianza, tanto vecinales como de colaboración entre los ciudadanos y la policía, según la consulta telefónica realizada a 21 municipios por Massive Caller en 2020, un 41.7% manifiesta tener mucha confianza en sus vecinos de calle, mientras que un 46% expresa tener más o menos confianza, y sólo el 12.3% menciona no tener nada de confianza en ellos. De esta manera, se pueden aprovechar estas condiciones favorables para la promoción de relaciones vecinales de colaboración.

En los centros comunitarios va gente de diferentes colonias y ahí se van haciendo amigos, amistades y ahí mismo se van comunicando. Los centros comunitarios nos han ayudado mucho a sentir más seguridad y apoyar a las demás gentes [sic] (entrevista grupal a ciudadanos de Saltillo, 15 de abril de 2021).

Respecto al trabajo que desarrolla la corporación policial, también se aportan datos que nos permiten profundizar en el análisis; por ejemplo, sólo el 19.1% considera muy confiable el desarrollo de la corporación; un 57.2% lo considera más o menos favorable. y un 23.7% nada confiable. Estos elementos nos permiten deducir que, si bien existe una propuesta de proximidad, en la opinión ciudadana aún aparece un porcentaje considerablemente alto que no siente altamente confiable el trabajo de su policía municipal. Aunque hay un reconocimiento y toma de conciencia sobre lo importante que es la confianza del ciudadano en la policía, todavía se necesita fortalecer y trabajar en ello.

Es muy importante el papel que juega la ciudadanía. Una historia que siempre cuenta el comisario [es] que, al principio, cuando se formaron los grupos de WhatsApp, nadie se quería integrar porque no mucha gente le quería dar su número de teléfono a la policía. Entonces, después de que hubo un evento de una señora que reportó un carro [...] sospechoso afuera de su casa, la unidad no tardó más de 5 minutos en llegar. A partir [del caso] de esta señora se empezaron a [multiplicar] los grupos de WhatsApp; empezaron con 600 ciudadanos y ahorita hay más de 56 mil dentro de los grupos de WhatsApp [...] Entonces, yo creo que estar cerca de la ciudadanía [...] es muy importante [...] [para] la seguridad, para actuar más rápido (entrevista grupal policías de Saltillo, 31 de mayo de 2021).

Es importante mencionar que la ciudadanía ha incrementado su nivel de confianza a partir de alguna experiencia o suceso en el cual haya sido apoyada por los policías municipales. Esto se convierte también en una herramienta para sensibilizar al ciudadano sobre el trabajo que se realiza en la práctica cotidiana de la policía.

c. Acuerdos

En el nivel de organización y de habilidades para poder establecer acuerdos entre vecinos, la consulta telefónica nos aporta los siguientes datos: un 16.5% considera que sus vecinos sí están muy organizados; un 47.0% manifiesta que existe más o menos organización vecinal, mientras que un 36.5% reconoce que no están organizados. Los datos nos permiten deducir que es necesario fortalecer las capacidades y habilidades para la organización vecinal dado que un porcentaje considerablemente alto de encuestados no reconoce algún tipo de articulación ciudadana en las colonias. Los mismos policías y ciudadanos entrevistados consideran que es un requisito indispensable para la construcción de seguridad contar con una organización entre vecinos que se mantenga. Además, se debe informar al ciudadano de manera más directa sobre cómo coadyuvar a la seguridad de su localidad y cómo entrelazar los esfuerzos con los de organizaciones civiles que trabajan en las localidades.

5. Factores organizacionales

a. Voluntad política

El apoyo de los presidentes municipales de Saltillo ha sido indispensable para llevar a cabo una mejora sustancial en su policía. Sobre todo, se ha mencionado en varios espacios al actual presidente municipal y se ha destacado su dirección en la elaboración del nuevo modelo de policía de Saltillo por medio de la construcción de las estrategias que permitirán implementarlo.

El modelo lo diseñó el alcalde a finales de 2017 y partió de una premisa que era: ¿cómo le hacemos para que al final de la administración las personas confíen más en la policía? Y pues se llegó a la conclusión de que la única manera era no continuar con lo mismo, sino cambiar y hacer un nuevo plan. Sobre todo, que las personas cuidaran la ciudad en conjunto con nosotros. Es decir, no la policía por un lado y los ciudadanos por el otro, sino que juntos (entrevista a Federico Fernández Montañez, comisario de Saltillo, Zócalo Monclova, 2 de marzo de 2021).

Tanto en las entrevistas como en los espacios públicos, se menciona que el titular del Ayuntamiento de Saltillo es quien ha promovido la proximidad social y se mantiene al tanto del tema de seguridad, tratando incluso de dar soluciones prácticas a problemas que parecieran muy complejos. Este ejemplo muestra que, cuando un representante local se involucra activamente y con buenas propuestas en las estrategias de seguridad, se potencia el trabajo que se desarrolla en pro de la seguridad.

Lo dije hoy en la mañana: suman prácticamente 50 mil personas [involucradas] [...] mientras estamos aquí, en este espacio, hay alguien que está reportando un accidente o un rondín de vigilancia. Y recibo todos los mensajes y hay un centro de monitoreo con todos los mandos de policía, donde incluso está el alcalde (entrevista a Federico Fernández Montañez, comisario de Saltillo, Zócalo Monclova, 2 de marzo de 2021).

b. Liderazgos comunitarios

La entrevista que se realizó con ciudadanos se llevó a cabo precisamente con algunos representantes de redes vecinales y de centros comunitarios que existen dentro de las colonias de Saltillo. Los entrevistados y entrevistadas pudieron dar cuenta de la labor que han hecho los elementos de policía que trabajan en sus barrios para recuperar la confianza de la población y brindar soluciones a las necesidades de las colonias. Además, durante la entrevista realizada al encargado de seguridad del municipio, se mencionaron algunas de las reuniones que se han llevado a cabo con las personas de

colonias que tenían focos rojos, esto con la intención de construir estrategias que permitieran una mejor atención de la seguridad de los ciudadanos.

Terminando la reunión se me acerca una vecina y me dice: “Fíjate que no quise hablar porque está la vecina ‘tal’ y ella es la mamá del muchacho que se porta mal en la colonia”. Y me dice: “Te voy a contar: en esta calle pasa esto, en la otra esto...”. Y hay gente que no habla en las reuniones, pero sí nos manda un mensaje y nos dice: “Ven a visitar este punto”. Eso es por lo que hemos estado trabajando desde el principio de nuestra administración (entrevista a Federico Fernández Montañez, comisario de Saltillo, Zócalo Monclova, 2 de marzo de 2021)

Sin embargo, en ninguna de las entrevistas se pudo identificar de manera clara que hubiera consejos vecinales (más allá de los grupos de *WhatsApp*) que dieran seguimiento a las estrategias de la policía municipal, que las evaluaran o que hicieran recomendaciones a cada una de ellas. También es importante señalar que los ciudadanos no ubicaban una función de la seguridad más allá de las denuncias y es por ello que, para brindarles estrategias de seguridad, es necesario formarlos.

c. Formación impartida: ciudadanía y policía

Podemos identificar en las entrevistas y en el plan de desarrollo municipal una formación desde la academia hasta el trabajo en territorio que está alineada con el tema de la proximidad social. Además, se notan los conocimientos que tienen los elementos en perspectiva de género y en derechos humanos. Sin duda, podemos observar un plan de formación y capacitación intencionado que se basa en el diagnóstico y contexto de Saltillo.

Entonces, en la academia, se nos va metiendo ese nuevo chip de que ya no es la policía de antes, [...] represiva; al contrario, ya es una policía que está totalmente al servicio de la comunidad y, como dicen, [pueden] hablarnos [sobre] cosas que ni siquiera nos corresponden, como reportar una luminaria que no funciona, porque ese también [forma parte] de nuestro trabajo. No nos corresponde la seguridad pública, pero nosotros lo podemos gestionar para darle solución a las necesidades de la gente. Eso es lo que la gente aplaude mucho, porque [la policía] te puede ayudar en cualquier situación, porque se [da] la petición de servicios públicos [...] y nosotros lo podemos gestionar (entrevista grupal a policías de Saltillo, Coahuila, 31 de mayo de 2021).

Sin embargo, en lo relacionado a la formación de la ciudadanía, fue poco lo que se relató en las entrevistas. Hubo más anécdotas sobre actividades para la convivencia con la población o el remozamiento de espacios públicos, sin que necesariamente se tuviera un plan de formación para las redes o consejos vecinales. Si bien se ha desarrollado un

trabajo de prevención importante con las familias y dentro de las escuelas, queda el reto de formar a la ciudadanía en la coproducción de seguridad.

d. Sostenibilidad

La fortaleza del modelo de seguridad de Saltillo está en la capacidad de generar confianza para las denuncias y en la construcción de un mecanismo que permita hacerlo de manera ágil. Junto con ello, se ha reforzado de manera interna a la corporación con exámenes de confianza, planes de carrera, formación continua, posibilidades de ascenso, entre otras muchas acciones que han fortalecido el sentido de pertenencia a la agrupación y la lealtad a sus valores.

Sin embargo, la estrategia que hasta ahora ha sido plausible, la cual lo demuestra con resultados positivos en lo que respecta a la percepción de inseguridad, puede verse revertida si no se tiene una adecuada formación de la ciudadanía en las tareas de seguridad. En este sentido, los mismos elementos de la policía municipal deben comprender que, además de que los ciudadanos les provean información sobre alguna situación emergente, tienen otras responsabilidades en relación con el tema de seguridad que son igual de importantes, como la evaluación directa de sus tareas y la participación en la elaboración y retroalimentación de estrategias. Este paso es fundamental para hacer sostenible, durante un largo tiempo, una experiencia exitosa.

6. Valoración ética

a. Experiencias que sustentan la buena práctica

En las reflexiones de los ciudadanos y policías entrevistados se menciona que el trabajo de proximidad que se ha realizado ha sido muy importante y ha generado nuevos encuentros de revinculación que permitieron aumentar la percepción de confianza por parte de la ciudadanía hacia su institución. Los policías dijeron con mucho orgullo que habían alcanzado una buena percepción en los últimos años y recordaron eventos en los cuales ayudaron a la ciudadanía a resolver alguna problemática.

Principalmente, yo creo que fue la proximidad, la cercanía con la ciudadanía... Eso ha funcionado muy bien, porque estamos, más que nada, al pendiente de problemas que se nos acerca la gente a comentarnos. Si bien no son problemas que a nosotros nos competan, podemos mandarlos a las dependencias encargadas: esa sería una de las estrategias. También considero que otra muy buena es la [de usar] los grupos de WhatsApp de seguridad. Aquí, la verdad, está cada grupo en un sector, donde están las unidades y [...] están agregados los mandos de seguridad: está el comisario [...], están agregados obviamente los oficiales del sector, en la mayoría de los casos está agregado el alcalde [...]

se pasan los reportes directamente [y] la unidad no debe de tardar [más] de 5 o 7 minutos en llegar a prestar el apoyo. Esto es lo que le ha ayudado [a] los ciudadanos [a] tener una cercanía [directa], policía-ciudadano; esto ha ayudado muchísimo (entrevista grupal a policías de Saltillo, Coahuila, 31 de mayo de 2021).

Sin embargo, también ha sido importante que su comisionado y que el presidente municipal hayan ayudado a fomentar la renovación constante de estrategias para no solamente favorecer la confianza de la ciudadanía en la institución, sino además posibilitar la reducción de delitos. Hacia el interior, se ve reflejado en el modo en el cual los elementos se dirigen hacia ellos o los nombran.

b. Integralidad de la propuesta

En el Plan de Desarrollo Municipal notamos que las estrategias para trabajar el tema de seguridad en Saltillo eran diversas y tenían mucho sentido. Iban desde la transformación del perfil y la formación policial hasta la integración de una visión de coproducción de seguridad con la ciudadanía y el reforzamiento del equipo tecnológico y de las unidades especiales.

En este sentido, la propuesta toma en cuenta la proximidad, la prevención y la reacción dentro de sus estándares de trabajo. Sin embargo, aun cuando los policías tienen una capacitación en mediación, no se identificó algún protocolo que ayudara a registrar dichas situaciones y su resolución, así como un formato en el cual se asentaran los acuerdos entre los vecinos con sanciones para quien incumpliera las normas establecidas. Como en muchas de las experiencias de este libro, entre mejor formados estén los policías, será mejor; pero, como vimos en la revisión documental, cuando no se cuenta con insumos para revisar la conflictividad vecinal y no se crean mecanismos para atenderla, se corre el riesgo de perder de vista un factor que influye en el desarrollo de delitos entre vecinos. Además, si bien la propuesta de consejos ciudadanos es buena, no se identificó claramente el modo en el cual se vincula con las tareas de seguridad, además de las denuncias.

Niveles de participación en las decisiones

Los ciudadanos tienen un moderado nivel de participación, ya que, aunque sí apoyan a la policía con información para mejorar la seguridad de sus colonias, según la consulta realizada por Massive Caller, todavía existe un gran sector de la población que no se organiza con sus vecinos. Lo que sí podemos ver son algunos consejos vecinales y un gran número de redes de *WhatsApp* que han empezado a desarrollarse en todos los sectores, elementos que permiten tener una mejor estrategia de seguridad.

En las entrevistas realizadas también se comentó que cada oficial, de manera informal, es evaluado en las redes vecinales que se han construido y que, una vez que se tengan las condiciones necesarias, se retomarán las reuniones vecinales. Aún no es notorio un mecanismo mediante el cual los ciudadanos puedan evaluar formalmente a sus policías de manera periódica, con el que participen en la revisión de las estrategias de seguridad, las retroalimenten y les den seguimiento durante las reuniones a partir de una metodología clara y mecanismos de seguimiento. En este sentido, los ciudadanos y el cuerpo de seguridad municipal todavía tienen trabajo por hacer.

Además, la evaluación es diaria [debido a las] redes sociales, [...] la evaluación del policía es diaria y la gente te lo demuestra. Nosotros nos guiamos mucho [por] la encuesta del ENSU, [la cual] nos evalúa [...] en efectividad, en percepción de seguridad, en proximidad. Entonces, también así somos evaluados (entrevista grupal a policías de Saltillo, Coahuila, 31 de mayo de 2021).

Retos para una seguridad ciudadana

El principal reto para la seguridad ciudadana es involucrar al ciudadano con mecanismos de participación en la toma de decisiones para construir entornos seguros y libres de violencia, así como para ayudarlo a superar el nivel de proveedor de información que tiene. Se trata de que los residentes de las colonias se asuman también como generadores de seguridad en conjunto con sus vecinos, al responsabilizarse de las tareas que conciernen a su entorno. Será importante el diálogo y el impulso de mecanismos y herramientas que permitan la incidencia de los vecinos sobre el rumbo de su comunidad. Esto se podría desarrollar a través de consejos y asambleas sectoriales en los que los ciudadanos, mediante esquemas de deliberación y participación, construyan estrategias colaborativas de trabajo en conjunto con los policías.

Asimismo, hace falta establecer de forma más clara la vinculación entre los centros de procuración de justicia y la policía municipal, de manera que se tengan protocolos y mecanismos innovadores que ayuden a bajar los casos de reincidencia y a que los ciudadanos logren ver que sus denuncias, además de ser atendidas de manera inmediata, también han tenido una resolución satisfactoria.

3.8 Policía municipal de San Nicolás de los Garza

1. Contexto

San Nicolás de los Garza es un municipio que forma parte de la zona metropolitana de Monterrey, en el estado de Nuevo León, al noreste de México. Colinda al norte con

Apodaca y General Escobedo, y al sur con Monterrey y Guadalupe. Actualmente cuenta con una población de 412,199 habitantes (INEGI, 2020).

Desde 2010 hasta los años siguientes, la situación del municipio fue muy complicada. El robo de vehículos aumentó, al igual que la delincuencia; sin embargo, no se denunciaban los delitos debido a la desconfianza que existía hacia las autoridades; en vez de eso, la medida que tomaban los ciudadanos era cerrar las calles o restringir el acceso a las personas, por lo que dejó de haber una libertad de movilidad. Estos hechos se repetían en toda el área metropolitana.

Para el 2010-2011, que eran los años más difíciles, empezamos a ver cómo la incidencia cambió. El robo de vehículos [...] incrementaba, la violencia era mucha, pero las llamadas bajaban. Nosotros veíamos que las calles las cerraban, las bloqueaban. Había [situaciones así] no nada más en San Nicolás, sino en el estado en general, pero nuestras llamadas eran menos que en años anteriores. Nosotros lo traducimos en una disminución de confianza (entrevista a la ingeniera Liliana Cantú García, directora de Prevención del Delito, San Nicolás de los Garza, 19 de diciembre de 2020).

Existía una desconfianza hacia las distintas corporaciones policíacas, ya que había reportes e investigaciones sobre personas infiltradas que estaban involucradas con los grupos delictivos, por lo que reinaba el miedo entre los ciudadanos. Además, corría de boca en boca la creencia de que, si se denunciaban estos actos, se podían llegar a tener represalias por parte de la misma policía: *“Había mucha inseguridad, había mucha gente mala en ese entonces y parece que controlaban a los policías”* (entrevista a grupo de ciudadanos, San Nicolás, 13 de abril de 2021).

Un hecho importante para la comunidad, el cual sigue guardado en la memoria colectiva, es el caso del casino “Royale”, lugar que fue quemado por integrantes de la delincuencia organizada y que exhibió el poder que podían llegar a tener estos grupos delictivos en el municipio y en toda la zona metropolitana.

El caso más sonado y mediático fue el del casino Royale que fue quemado por integrantes de la delincuencia organizada y afectó la conciencia colectiva de los ciudadanos (entrevista a grupo de policías, San Nicolás de los Garza, 13 de abril de 2021).

La estrategia por parte de la policía durante esos duros años tenía como base un enfoque reactivo, es decir, una reacción ante a las emergencias y no existía la proximidad con la ciudadanía.

2. Buena práctica

a. Presentación

La policía de San Nicolás de los Garza, a partir de 2016, ha desarrollado una estrategia de seguridad con una amplia participación de la comunidad a través de la sectorización del territorio, los comités de seguridad y los grupos de *WhatsApp*.

Los grupos de *WhatsApp* y las juntas vecinales han sido una estrategia fundamental para tener un acercamiento directo con la ciudadanía, ya que a través de ellos se empezó a dar un trabajo colaborativo en el que los vecinos informaban las problemáticas que iban surgiendo, así como las necesidades que tenían. Por otra parte, también se crearon comités vecinales para que la atención fuera más personalizada y se tuviera una respuesta inmediata.

Para recuperar la confianza de los ciudadanos en la corporación de policías se aumentaron las capacitaciones de su personal, se le dio una mayor formación a la policía y durante un tiempo más adecuado para asegurar su aprendizaje y capacitación.

Ahorita ya son 6 meses, ya por lo menos tratas de trabajar con ellos 6 meses. [Hay] un poquito más de formación, ya ahí hay un cambio (entrevista a la ingeniera Liliana Cantú García, directora de Prevención del Delito, San Nicolás de los Garza, 19 de diciembre de 2020).

Con esta formación se logró tener un mejor acompañamiento a la ciudadanía para atender los problemas que llegaban a tener. Se les orientaba respecto a cómo hacer una denuncia y también sobre la forma en que se les podría brindar ayuda psicológica y legal a las personas afectadas o a quien lo solicitara.

Otra buena estrategia que se tuvo fue la de tener una división de la zona para que la patrulla estuviera más cerca en caso de que se llegara a necesitar; así las personas siempre podrían ver un vehículo policial por su zona. Se cuidó que los elementos de seguridad que estuvieran en la zona fueran siempre los mismos para que así la ciudadanía pudiera identificar y conocer al oficial al mando, y con esto aumentara la confianza y el acercamiento de los ciudadanos hacia los policías.

Hemos tratado de tener la mayor cantidad de gente en la calle con un propósito, o sea, las rutas de policías están diseñadas de cierta manera para que sean vigiladas, [...] [al] espacio territorial nosotros le decimos que está “de buen manejo” como para que la patrulla pueda dar sus rondines (entrevista a la ingeniera Liliana Cantú García, directora de Prevención del Delito, San Nicolás de los Garza, 19 de diciembre de 2020).

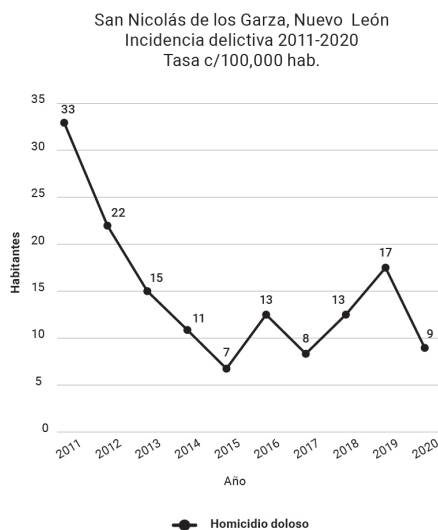
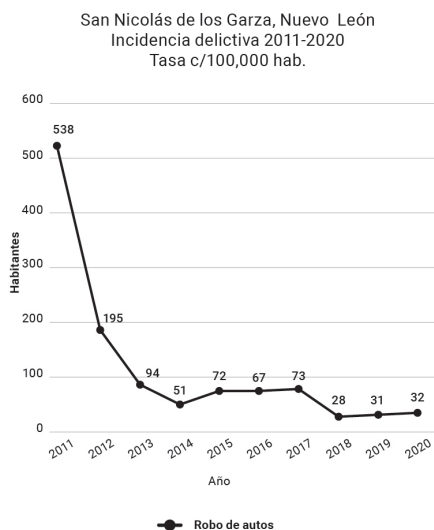
Los programas de acercamiento por medio de las escuelas y barrios, como “Seguridad en tu escuela, seguridad en tu casa”, son vistos como un buen aporte de la corporación hacia la comunidad.

Finalmente, se implementó una estrategia para impulsar el sentido de pertenencia y de arraigo de los policías a su corporación con un aumento de la bonificación económica, la creación de prestaciones como créditos de viviendas y el surgimiento de becas permanentes para los hijos y los elementos; además, se les proporcionaron incentivos como vacaciones con todo pagado para el elemento y su familia, y unidades propias al término de la administración.

Todos los bonos que reciben para el total del salario de 17,600 están en función de [su] productividad, de [su] acondicionamiento físico, de [su] preparación en cuanto a cursos y diferentes talleres y arraigo (entrevista al ingeniero José Doria Mata, secretario del Gobierno municipal, San Nicolás de los Garza, 16 de junio de 2021).

b. Impacto evidente en la comunidad

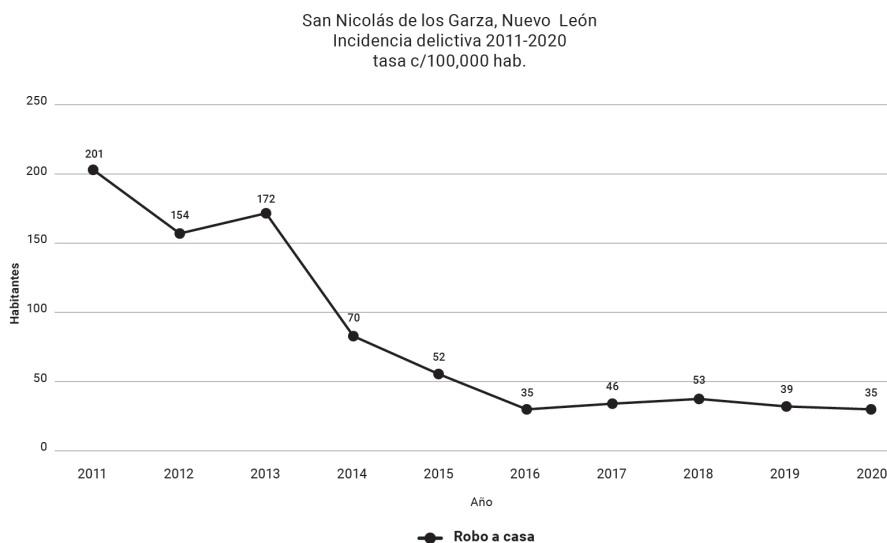
El robo de auto en el municipio de San Nicolás de los Garza es uno de los tres delitos que, según lo que se ha observado, han logrado mantener una tendencia decente respecto a sus tasas de incidencia. En 2011, se cometieron 538 eventos por cada cien mil habitantes, siendo la tasa más alta dentro del periodo analizado. A partir de 2013 comenzó un descenso sostenido del delito que llegó a su nivel más bajo en 2018, con 28 casos por cada cien mil habitantes; hasta 2020 aún seguía una disminución considerable con 32 casos.



Fuente: Elaboración propia con información del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública.

El delito de homicidio, por su parte, registró en el 2011 una tasa de incidencia de 33 casos por cada cien mil habitantes, la más alta dentro de la última década; sin embargo, es posible observar una tendencia a la baja durante los siguientes cuatro años, llegando en 2015 a la tasa más baja de 7 homicidios. En los siguientes años se observó un incremento, el cual llegó a registrar casi el equivalente a la mitad de la tasa más alta registrada, tendencia que volvió a sufrir un cambio descendente con 9 casos para el 2020. La tendencia de este delito ha sido a la baja, aunque en algunos años se han dado ligeros incrementos.

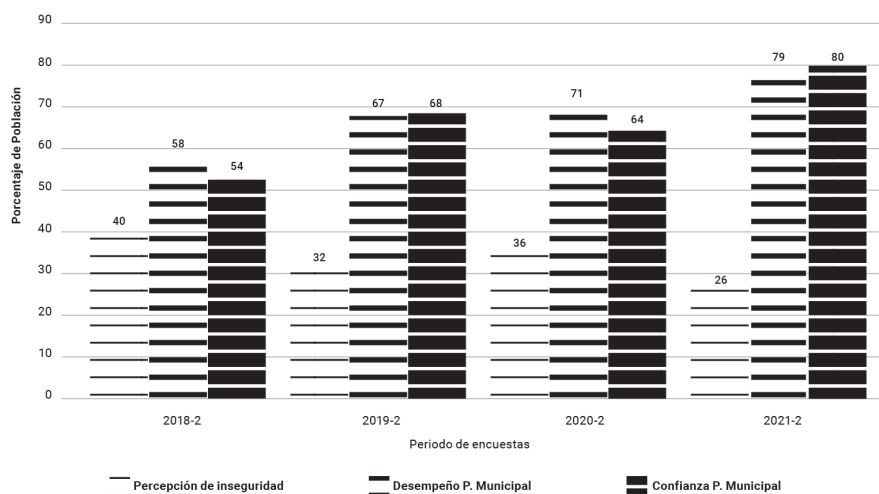
El tercer delito que logró mantener una tendencia a la baja hasta 2020 fue el de robo a casa, el cual registró en 2011 una tasa de 201 eventos por cada cien mil habitantes: fue de los índices más bajos en el municipio con 35 casos en 2016 y 2020.



Fuente: Elaboración propia con información del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública.

Respecto al nivel de percepción de inseguridad, podemos observar una tendencia a la baja y un incremento ascendente acerca del desempeño y confianza en la corporación.

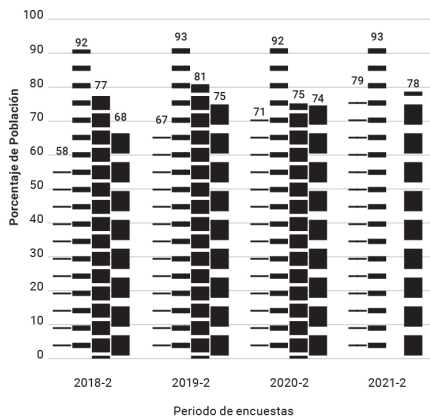
San Nicolás de los Garza, Nuevo León
Encuesta Nacional de Seguridad Pública Urbana



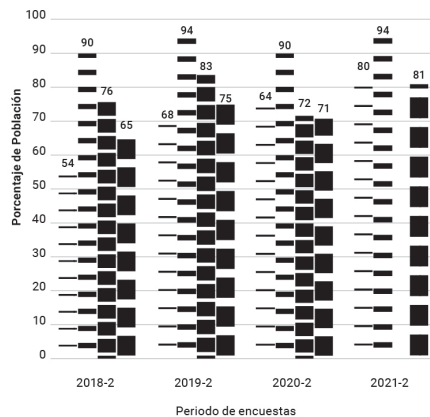
Fuente: Elaboración propia con información de la ENSU/INEGI.

Sobre los indicadores de desempeño y confianza en la corporación, podemos observar en los dos siguientes gráficos que la tendencia de cada uno en relación con la policía municipal es ascendente y favorable para la institución. Para 2012, su desempeño tenía el mismo reconocimiento que el de la policía estatal, con 79 puntos porcentuales y casi el mismo puntaje en el tema de confianza en las autoridades.

San Nicolás de los Garza, Nuevo León
Desempeño de autoridades/ENSU



San Nicolás de los Garza, Nuevo León
Confianza de autoridades/ENSU



Fuente: Elaboración propia con información de la ENSU/INEGI

El principal logro que se obtuvo fue la recuperación de la confianza de la comunidad hacia los policías, ya que se había perdido totalmente desde que se asumió que algunos miembros de la corporación estaban involucrados con el crimen organizado. Esta confianza tomó mucho tiempo para recuperarse y se tuvo que hacer un trabajo constante.

Se dio el control de seguridad en donde hubo unas pruebas muy eficientes que fueron dando cada una de las corporaciones [...] eso ayudó mucho a que la gente infiltrada que estuviera destinada a otro rubro de índole negativo se fueran [sic] eliminando de las corporaciones (entrevista a grupo de ciudadanos, San Nicolás de los Garza, 13 de abril de 2021).

Anteriormente se tenía la idea de que el gobierno tiene que hacer todo porque le pagamos de nuestros impuestos. Por ese tipo de cosas exponen [a] la gente inmediatamente y no estoy de acuerdo con eso, porque hemos visto la mejora, hemos cambiado en un 80% todo lo que es San Nicolás. No [sólo se nota] en un barrio, se ve en todas partes [...] Hemos cambiado debido a la participación del ciudadano. La participación del ciudadano es muy importante y también la cercanía que genera estas juntas vecinales que tenemos cada mes (entrevista a grupo de ciudadanos, San Nicolás de los Garza, 13 de abril de 2021).

Luego de que se recuperó la confianza, otro impacto evidente fue el trabajo colaborativo que pudo desarrollarse entre policías y vecinos. Gracias al uso de los *chats*, las juntas vecinales y las bitácoras ciudadanas que se tenían, la atención de los policías hacia la ciudadanía se volvió más directa y personalizada, haciendo que se tuviera un nivel de respuesta alto.

c. Estrategia implementada

En San Nicolás de los Garza se estableció una policía de proximidad que, con el paso de los años, ha ido recolectando aprendizajes y mejorando sus procesos. Aquí presentamos algunos aspectos de su estrategia que consideramos importantes para la mejora de esta corporación policíaca.

La proximidad social

Hace diez años no existía la proximidad social, pero eso cambió cuando ésta se integró en Nuevo León, lo que permitió un mayor contacto (más directo) con la ciudadanía y, hasta cierto grado, creó mejores condiciones para trabajar juntos. Esta proximidad

social favoreció la relación con la comunidad a partir del surgimiento de acciones como patrullajes en cuadrantes más cortos, juntas vecinales de seguridad, bitácoras ciudadanas, intercambio de teléfonos de los mandos de las corporaciones con la población, entre otras.

La proximidad social fue fundamental para aumentar la confiabilidad de las personas en la corporación policíaca, cuya base fue una buena comunicación, la cual se considera que es de suma importancia a la hora de generar vínculos y acuerdos entre policías y vecinos.

El grado de confiabilidad [en el] que, ahorita, la policía se encuentra en nuestro municipio, yo digo que es excelente, ya que hay una comunicación estrecha hasta con los altos mandos y eso es muy importante para todos los colonos y toda la colonia en general. Al existir una comunicación y cierto grado de confiabilidad en la policía, [se les ve] como un apoyo para toda la comunidad, no [como] antiguamente se veían, que los veía uno y pensaba que eran los enemigos. Ahora, [con] cualquier reporte, tienes en muy poquito tiempo cinco o seis patrullas (entrevista a grupo de ciudadanos, San Nicolás de los Garza, 13 de abril de 2021).

Organización de los vecinos

La forma de organización que se tiene en San Nicolás de los Garza es mediante redes vecinales, dentro de las que se crean comités. Primero se busca a personas interesadas en colaborar o coordinar estos comités; una persona previamente seleccionada por los vecinos será la encargada de coordinar y de invitar a los demás vecinos a que participen, según sea el caso. Una vez formados estos comités, los policías de la zona acuden a ellos y crean un grupo de *WhatsApp*: es así como se comienza a tener contacto directo entre los elementos de seguridad y los ciudadanos. Después se organizan para tener una junta vecinal cada semana en donde se exponen los casos o situaciones que afectan a la localidad.

Esto se logró al hacer que los ciudadanos tomaran conciencia de la responsabilidad que tenían en la construcción de seguridad en conjunto con los líderes vecinales, los cuales animaron la participación. En estos espacios de organización es donde se vierte información relevante del mes o la semana y se detectan los temas más importantes a atender en materia de seguridad. Anteriormente, las personas no se reunían por miedo a las represalias, incluso provenientes de parte de algunos miembros de la policía.

La organización de cada una de las colonias es importantísima. Aquí se hizo una junta con los comandantes de la región [y] de la zona [...] se nombraron representantes de calle y cada uno de ellos se integró en un grupo de WhatsApp (entrevista a grupo de ciudadanos, San Nicolás de los Garza, 13 de abril de 2021).

Para lograr este nivel de organización casi siempre debía existir una persona que motivara la participación y que invitara a otras personas a colaborar, ya que muchos vecinos se mostraban escépticos con los cambios en la corporación y tendían a ser apáticas. Sólo al ver una situación exitosa y un buen trabajo, empezaron a confiar y a colaborar. La organización entre vecinos ha ayudado a los policías a detectar las problemáticas de las colonias.

Aquí, más que [en] todo, es [que hay] un detalle muy importante. La organización de cada una de las colonias es importantísima. Aquí se hizo una junta con los comandantes de la región, de la zona y se nombraron representantes de calle y cada uno de ellos se integró en un grupo de WhatsApp. Entonces la respuesta que da la policía es inmediata: si hay algún problema, inmediatamente acuden, [tardan de] 2, 3 minutos en llegar porque son de la misma zona (entrevista a grupo de ciudadanos, San Nicolás de los Garza, 13 de abril de 2021).

“Vecinos vigilantes”

“Vecinos vigilantes” fue una estrategia que se implementó por parte de la misma ciudadanía. Por medio de los celulares, los vecinos informan sobre cualquier anomalía o sobre alguna situación en la que se necesite de ayuda policial o vecinal. Esta medida es importante, dado que, cuando llega a existir algún conflicto entre vecinos, la misma gente de la calle intenta mediar la situación dándole solución ella misma, sin que se tenga que recurrir a una instancia judicial.

Uno [tiene] que buscar la forma de ser mediador. Cuando es una situación [en la] que a veces no tiene mucha lógica llamar a la policía, uno busca la forma de dialogar. Siempre el diálogo tiene que ir primero, con las dos partes, [para] buscar un equilibrio con las dos personas (entrevista a grupo de ciudadanos, San Nicolás de los Garza, 13 de abril de 2021).

La estrategia ha funcionado porque, además de tener estos grupos de seguridad, los vecinos han retomado la comunicación entre ellos, y eso los ha ayudado incluso a reconocer otro tipo de problemáticas. Estos grupos de *WhatsApp* son alternos a los que existen entre vecinos y policías, son grupos creados exclusivamente entre los vecinos y su objetivo es mediar y solucionar situaciones sin recurrir a una instancia judicial.

Juntas vecinales

Las juntas vecinales son reuniones que se establecieron entre miembros de la policía y vecinos de las diferentes zonas. En ellas se les invita a ambas partes a tener un diálogo

acerca de temas particulares que los mismos policías han detectado en sus labores de proximidad. En estos espacios se busca determinar junto con los vecinos cuál es la mejor forma de resolver las problemáticas y necesidades. Además, estas reuniones ayudan al reconocimiento entre policías y vecinos, de tal manera que, cuando termina la junta, cada parte se retira con los datos que le serán útiles, ya sea ante alguna emergencia o cuando se requiera reportar anomalías.

Las juntas se hacen mediante la invitación de los policías. Dependiendo de las labores de los ciudadanos se agenda un día y hora en particular. Durante la reunión se recaba información relevante para la construcción de estrategias de seguridad; luego los datos pasan a un área de investigación de la policía que analiza la información para encontrar un patrón de incidencia frecuente. Es así como se obtienen estrategias que les permiten a los policías estar presentes en ciertas zonas, en días y horarios específicos. Una vez que se ha determinado la estrategia, se avisa a la junta vecinal para llevar una bitácora que firman los oficiales asignados entre los horarios establecidos.

[...] todos los días teníamos 2 o 3 juntas diarias con los vecinos, de [...] lunes a viernes. Esa proximidad ayudó bastante porque [ahora] la gente conocía al comandante del área, conocía al que patrullaba su colonia y fue cuando [se] empezó a retomar esa confianza que la gente quería. Nos decían que antes pasaban cosas, pero no sabían a quién dirigirse, en cambio, con el comandante del área, el coordinador del área y los números telefónicos personales, ya el ciudadano tiene la confianza de hablar directamente con los encargados de cada zona [...] Las juntas vecinales que se llevaban a cabo ayudaron mucho y cambió mucho la percepción del ciudadano (entrevista a grupo de policías, San Nicolás de los Garza, 13 de abril de 2021).

El uso de chats de *WhatsApp*

El buen uso de los chats de *WhatsApp* fue una de las estrategias más efectivas. Ha ayudado tanto a los policías, para realizar sus tareas, como a los ciudadanos, para denunciar delitos. Sin embargo, este recurso no sería efectivo si los elementos de policía y sus mandos no fueran cercanos a la población. La labor que se ha hecho para generar en los ciudadanos la disposición para colaborar con las denuncias ha sido un paso previo muy relevante.

Hicimos varios grupos de WhatsApp. La ciudadanía nos apoyaba mucho con el reporte. El contacto con ellos, el que te llamaran y te dijeran lo que estaba sucediendo en la colonia ayudó mucho en el tema de la prevención, nos ayudó bastante a bajar los índices y [a] conocer la problemática real de cada ciudadano, de cada calle, de cada colonia. Eso fue lo que vino a cambiar de esa época [hasta] ahorita. Actualmente contamos con más de 300 grupos de WhatsApp (entrevista a grupo de policías, San Nicolás de los Garza, 13 de abril de 2021).

Esta estrategia ha ayudado también a mejorar el sentido de pertenencia de los ciudadanos y policías, quienes, al sentirse escuchados y tomados en cuenta, son motivados a seguir participando en la seguridad de su localidad. Además, esta herramienta ayuda a que los policías no se sientan como un ente fuera de la comunidad, sino como parte de ésta.

[...] aquí trabajamos mucho la parte de comunicación con la ciudadanía. Siempre pensamos o vemos que la gente de San Nicolás, la población, el ciudadano, te dice todo y se queja de todo [...] también es importante saber que somos equipo y trabajar juntos por cada colonia (entrevista a la ingeniera Liliana Cantú García, directora de Prevención del Delito, San Nicolás de los Garza, 19 de diciembre de 2020).

“Seguridad en tu escuela, seguridad en tu casa”

Esta estrategia de prevención que comenzó a implementarse en las escuelas de San Nicolás de los Garza abarcaba desde el nivel básico (preescolar) hasta el nivel medio superior. Mediante ella se daban pláticas y cursos no sólo a alumnos, sino también a los padres de familia para reforzar temas de cuidado en casa. Los temas que abarcaba el programa iban desde la prevención de delitos y el abuso de drogas hasta la violencia familiar.

Otro punto importante es que, durante la aplicación del programa, se lograban identificar y apoyar los casos en los cuales ya existía violencia familiar, drogadicción o adscripción a pandillas. La canalización y acompañamiento se daba dentro de las diferentes áreas de la policía municipal, ya que el departamento cuenta con psicólogos y auxiliares en temas legales o fiscales. Actualmente, estas pláticas se hacen de manera virtual, pero siguen siendo efectivas para las personas.

Pero esos programas eran muy buenos porque podías atacar desde la raíz el problema que existía desde casa. Había mucha violencia intrafamiliar, muchas mujeres golpeadas que no denunciaban, se quedaban calladas, se les invitaba a denunciar, se les acompañaba para que pudieran poner su denuncia... Eso nos ayudó mucho a bajar [los índices] de violencia familiar [y de] drogadicción también. En el tema del pandillerismo, hemos logrado bajar mucho porque vamos directamente con ellos y lo detectamos a tiempo, desde preescolar hasta secundaria [o] preparatoria (entrevista a grupo de ciudadanos, San Nicolás de los Garza, 13 de abril de 2021).

La sectorización del municipio

Para tener una mejor incidencia y que siempre haya una patrulla cercana se optó por sectorizar el municipio en tres zonas: oriente, poniente y centro. Se trabajó en el establecimiento de 80 rutas de vigilancia estratégicas y en cada zona se cuenta con un coordinador para ayudar a monitorearlas. También se determinó un grupo operativo encargado de estar pendiente de situaciones especiales, como puede ser el incremento de robos en parques; de esta forma se ingresa a la zona mediante bicicletas y se mantiene una rotación de personal de reacción dependiendo de la situación específica.

El municipio está dividido en tres zonas: oriente, poniente y centro, y en 80 rutas de vigilancias [...] tenemos un coordinador para cada zona y es flexible según los cambios del contexto. Hacemos nuestro análisis y, dependiendo de los resultados, ya sabemos cuántos más elementos asignaremos y de qué tipo, además de los de proximidad (entrevista a la ingeniera Liliana Cantú García, directora de Prevención del Delito, San Nicolás de los Garza, 19 de diciembre de 2020).

Apoyos económicos y en especie para los miembros de las corporaciones

Una estrategia implementada hacia el interior de la policía municipal de San Nicolás de los Garza fue el aumento de salario, ya que anteriormente éste era muy bajo, lo que, en algunos casos, era un argumento para intentar justificar los actos de corrupción. Después, para incentivar el trabajo, les brindaron bonificaciones económicas, como son los “bonos por su buen desempeño” de manera mensual, el crédito a la vivienda, las becas para ellos y sus hijos o sorteos para darles viajes con todo pagado durante sus vacaciones.

Estos incentivos económicos también vinieron acompañados de mejoras en los insumos necesarios para su trabajo, como uniformes para tener una mejor presentación ante la comunidad y unidades de patrullaje para mejorar la capacidad de respuesta.

Posteriormente, además del salario y los bonos de detención, dimos crédito a la vivienda. Somos la única corporación que hemos dado crédito a la vivienda (lo tenemos de manera permanente), además de las becas permanentes para los hijos y para el propio elemento, y empezamos a trabajar hacia el interior a darles mayor valor. [Respecto a los] uniformes, no les entregaban más que [uno] al año; hoy en día les entregamos 4 [...] para que anden vestidos decorosamente. Además [les hicimos] la promesa de que las unidades van a ser de ellos. Se

[les] van a entregar, primero Dios, antes del término de esta administración, las primeras 60 unidades [...] en un sorteo para que se rifen entre ellos; [también] se [hace la rifa de] un viaje [para] nuestro personal de tropa y un viaje [para] nuestro personal de mando con todo pagado, [...] para que lo disfruten con la familia (entrevista al ingeniero José Doria Mata, secretario del Gobierno municipal, San Nicolás de los Garza, 16 de junio de 2021).

2. La producción de seguridad ciudadana

Además de revisar las estrategias de seguridad que han llevado a estas corporaciones a mejorar las condiciones de sus municipios, consideramos importante identificar cómo ha influido el fortalecimiento del tejido social en San Nicolás de los Garza como parte de estos resultados. La consulta realizada por Massive Caller en 2020 y la información de las entrevistas nos permiten hacer este cruce analítico.

a. Identidad

De acuerdo con la consulta telefónica realizada a 600 personas del municipio, el 60.1% se siente orgulloso de vivir en su colonia; mientras que el 32.6% se siente algo orgulloso, y el 7.3% no está orgulloso. Este sentimiento de pertenencia es importante para potenciar las estrategias de seguridad desde la policía local. Sin duda es una fortaleza de la que pueden apoyarse para involucrar a los ciudadanos en el cuidado del espacio público, además del privado.

[...] todos los vecinos tienen su carrito y los junté en un parque para darle una vuelta a la colonia y que me dijeran las situaciones inseguras que veían. Lo hicimos un fin de semana y ¡bien emocionados que estaban los señores! Son como unos 9 o 10. Sentí esas ganas, esa pertenencia, se sintieron útiles, los vi muy emocionados, dieron su vuelta y cuando regresaron empezaron a platicar "fíjate que esto, hay que hacer esto, hay que decirle a la delegada municipal". Yo sentí un grado de pertenencia muy grande hacia su colonia (entrevista a grupo de policías, San Nicolás de los Garza, 13 de abril de 2021).

b. Vínculos

En el tema del nivel de confianza, la consulta telefónica arrojó que 52.7% de ellos les tienen mucha confianza a sus vecinos; un 39% más o menos confianza, y 8.3% nada de confianza (Massive Caller, 2021). Esto nos deja ver que hay posibilidades de seguir generando cohesión social en las colonias del municipio, que ayude posteriormente a fortalecer la organización vecinal. Esta confianza se puede generar con acciones simples como son el saludo entre vecinos, la ayuda mutua o el respeto de sus propiedades.

Yo creo que aquí sería muy importante el saludo, la convivencia entre vecinos, que la verdad escasea mucho y ahora es así, de esta manera, por lo que vivimos [...] ya no es como antiguamente: si a uno le falta comida, pues, se le compartía; si estaba enfermo, le llevaban un platito de comida, le llevaban su atolito, y así muchas cosas que ya no realizamos. Ya no las llevamos a cabo y [se pueden] recuperar, [para] convivir en los momentos que más los necesitamos, como éste (entrevista a grupo de ciudadanos, San Nicolás de los Garza, 13 de abril de 2021).

Para generar vínculos entre ciudadanos y policías, dejó de considerarse al policía como alguien externo a la comunidad para pasar a verlo como alguien implicado con los vecinos en la construcción del bien común. En ese sentido, un 33.2% de los encuestados considera que la policía está haciendo un buen trabajo; un 51.8% que hace un trabajo regular, y solamente un 15% considera que su labor no es confiable. Seguir en esta ruta ayudará al fortalecimiento del tejido social y de la seguridad.

El ser uno más de ellos, el que ya no me vean como el policía de la colonia, [sino] como uno más de ellos... (entrevista a grupo de policías, San Nicolás de los Garza, 13 de abril de 2021).

c. Acuerdos

En cuanto a la organización vecinal, el 20.2% siente que sus vecinos están muy organizados; el 49.8% más o menos organizados, y el 30% considera que no están organizados (Massive Caller, 2021). A pesar de que hay una identidad fuerte y una relación vecinal importante, aún hace falta seguir creciendo en las habilidades y capacidades para el diálogo y la organización. Podríamos aventurarnos a decir que se necesita un fuerte trabajo de colaboración, pero, sobre todo, de formación hacia el resto de la ciudadanía que no conoce cómo podría participar en el trabajo de la organización para mejorar la seguridad de sus colonias y para seguir animando a quienes son escépticos o apáticos.

3. Factores organizacionales

Voluntad política

Un paso importante ha sido el trabajo del actual alcalde Zeferino Salgado, quien ha apostado por mejorar las condiciones laborales de los policías de su municipio, además de brindarles prestaciones salariales equitativas. La intención es aplicar un modelo a largo plazo del cual los elementos se sientan parte y que no termine cuando acabe la administración municipal, sino que busque la profesionalización de cada uno de ellos.

Mi intención es aspirar a mejorar sus prestaciones [...] para que más hombres y mujeres se fijen en la policía de San Nicolás y [para] reclutar más policías; [...] posteriormente [...], mejorar el tema de vivienda, el tema médico, de hijos, etcétera (alcalde Zeferino Salgado, Milenio, 11 de agosto del 2018).

Mes tras mes, más o menos, gastamos entre 250 y 300 mil pesos [...] en los bonos por detenciones destacables. Dependiendo del tipo de detención que hayan hecho es el premio que reciben... Todo eso con la intención de generar un buen ambiente, [es como] una palmada en la espalda para que se animen y hasta ahorita pues nos ha dado resultado (entrevista al ingeniero José Doria Mata, secretario del Gobierno municipal, San Nicolás de los Garza, 16 de junio de 2021).

Además, parte de esta voluntad política se ve materializada en el encargo de la seguridad a mandos civiles con experiencia en temas de seguridad.

Ahora se encuentra el titular de nosotros, el jefe Doria, que es de extracción civil. Ese cambio fue importante porque antes teníamos mandos militares y la mirada cambió 180 grados, porque, además, prácticamente todos los comandantes son civiles (entrevista a grupo de policías, San Nicolás de los Garza, 13 de abril de 2021).

b. Liderazgos comunitarios

En las diferentes entrevistas pudimos constatar que es necesario que alguien de la comunidad motive a las personas a participar debido a que aún se tienen en la memoria colectiva los recuerdos del fracaso entre vecinos y autoridades.

Siempre tiene que haber alguien por delante que empiece a organizar, porque, debido a muchos detalles, [a] muchos factores, la gente es apática. Si uno les explica, les da una buena información y los invita, ya se organizan; pero sí tiene que haber alguien que tiene que estar ahí, al frente (entrevista a grupo de ciudadanos, San Nicolás de los Garza, 13 de abril de 2021).

Por lo tanto, el liderazgo comunitario es algo fundamental en las colonias del municipio y los elementos de policía tienen el encargo de reconocer a estas personas que puedan ayudar a la organización vecinal en torno a la seguridad. Éste tiene que ser un trabajo constante y la mejor manera de convencimiento es mediante el buen ejemplo de los mismos policías.

Tenemos que trabajar con las personas, tenemos que hacer labor de convencimiento, pero [...] también con un buen ejemplo [es] con el que podemos arrastrar o empujar a la gente. Si no hay alguien que inicie (que es muy raro y

a veces hasta la gente se burla cuando uno los invita), les dicen y ya no creen. Por eso digo que con buen ejemplo y buenas acciones, principalmente [de] la persona que tiene conocimiento, [se puede] mover a los demás [para que tengan] la información que venga del municipio (entrevista a grupo de ciudadanos, San Nicolás de los Garza, 13 de abril de 2021).

c. Formación impartida: ciudadanía y policía

En lo que respecta a la formación y capacitación de policías, se ha avanzado mucho dentro del municipio, ya que se tiene una formación constante de elementos. Incluso el alcalde en turno ha considerado una cifra de elementos graduados y contratados que permita pasar de turnos de 12 a 8 horas. De este modo, la formación inicial no es lo único que cursan los nuevos elementos, sino que además van accediendo a cursos cada 18 meses que se relacionan con temas diversos como los derechos humanos, la cultura de legalidad, la proximidad social, entre otros.

Nos están capacitando más que nada para tener un buen trato, sobre todo [para] saber también lo que hacemos y cómo hacerlo. La ciudadanía tiene cada vez más preparación, eso es bueno, y cada vez te va a cuestionar [el] por qué [de] cada acto que quieres realizar, entonces tú debes de tener los fundamentos legales y [...] saber responder de forma adecuada (entrevista a grupo de policías, San Nicolás de los Garza, 13 de abril de 2021).

Por otra parte, de manera formal o informal, también se le proporciona capacitación a la comunidad en general para orientarla sobre el modo de realizar denuncias y sobre cómo comunicarse con la policía municipal; incluso sobre las formas de cuidar su territorio con acciones preventivas simples, pero que resultan ser potentes ejercicios de observación diaria.

En el área de prevención se realizaban pláticas en general, desde cómo hacer un reporte, [para que], más que nada, [se les] proporcionara información a [...] la mayoría de los ciudadanos del municipio para que supieran a quién llamar y, sobre todo, si ellos querían, acudir, dependiendo del problema que tuvieran (entrevista a grupo de policías, San Nicolás de los Garza, 13 de abril de 2021).

Toda esta capacitación la toman en cuenta los ciudadanos y la agradecen, ya que esto hace que aumente su confianza hacia las policías, quienes les hacen ver que ya no forman parte de las corporaciones corruptas de años anteriores, sino que ahora están laborando por el bien de sus comunidades.

[...] los vecinos expresan su contento de que se les esté dando capacitación y de que exista un policía preparado, con más argumentos, más palabras para no

dar insultos, para no hablar con insultos a los jóvenes y eso les agrada mucho a las personas (entrevista a grupo de ciudadanos, San Nicolás de los Garza, 13 de abril de 2021).

d. Sostenibilidad

Este modelo puede ser sostenible mientras se continúe con el trabajo colaborativo entre ciudadanos y policía, pero también entre estos últimos y las siguientes administraciones municipales. Para conseguir que se mantenga este nivel de percepción de seguridad y confianza en la policía local también será necesario involucrar a más actores que ayuden a fortalecer las capacitaciones, como las mismas universidades de la zona metropolitana, e incluso seguir estrechando lazos con el sector empresarial para mejorar las estrategias de prevención con su apoyo.

El grado de confiabilidad que ahorita [se le tiene a] la policía [que] se encuentra en nuestro municipio yo digo que es excelente, ya que hay una comunicación estrecha hasta con los altos mandos y eso es muy importante para todos los colonos y toda la colonia en general (entrevista a grupo de ciudadanos, San Nicolás, 13 de abril de 2021).

4. Valoración ética

a. Experiencias que sustentan la buena práctica

La buena comunicación y el trabajo colaborativo es el pilar fundamental que sustenta la buena relación entre policías y ciudadanos. Para lograr lo anterior, un factor fundamental ha sido la relación que se ha establecido entre ambos actores a partir de herramientas tecnológicas que sostienen la relación cotidiana y el apoyo mutuo.

Hubo más acercamiento con la ciudadanía. Nos tomaron un poco más de confianza porque antes no tenían tanta confianza en la policía, no éramos tan de buen agrado para la ciudadanía y pues, ya en este tiempo, cuando empezaron a usarse los grupos de WhatsApp, nos empezaron a conocer mejor. Tratábamos de solucionar la problemática que tenía la gente y, como reaccionábamos pronto, vieron que no estábamos mintiendo o [engañando] (entrevista a grupo de policías, San Nicolás de los Garza, 13 de abril de 2021).

b. Integralidad de la propuesta

La integralidad de la propuesta está basada en un modelo que se va constituyendo bajo una buena comunicación entre policías y ciudadanía, en la cual esta última brinda

información que, posteriormente, servirá como referente para realizar análisis y crear estrategias de incidencia. De igual manera, la vinculación con la administración municipal ha ayudado a mejorar las condiciones laborales de la policía local.

Sin embargo, aún hace falta identificar otros modos de articulación con líderes comunitarios, comerciantes, sacerdotes o representantes de Iglesias, directores de escuelas, entre otros, para poder sostener la estrategia desde varios puntos y tener mayores posibilidades de que se mantenga en el tiempo.

c. Niveles de participación en decisiones

La participación de la ciudadanía ahora es mayor en el tema de la seguridad del municipio y se ha visto fortalecida debido al aumento de denuncias con la ayuda de los grupos de *WhatsApp*, con las evaluaciones dentro de las juntas vecinales y con su participación en programas como “Vecino vigilante”.

Sin embargo, no es posible detectar todavía canales formales que permitan la evaluación de la policía por parte de la ciudadanía, aunque hay que reconocer que las bitácoras ciudadanas son un gran aporte. Es necesario que, además de brindar información, el ciudadano comprenda la importancia de su papel y el modo mediante el cual puede incidir de manera formal en las estrategias de seguridad e, incluso, recomendar, por medio de formatos colectivos, el reconocimiento o sanción de los policías de su barrio.

d. Retos para una seguridad ciudadana

Uno de los retos más importantes es conseguir una mayor intervención por parte de la ciudadanía, ya que ahora su labor sólo se limita a la proporción de información; sin embargo, no se involucra en su totalidad en la resolución de las problemáticas de su comunidad. Además, es necesario seguir todo un proceso de formación de la ciudadanía sobre el funcionamiento del sistema policial y judicial, con todo y los mecanismos de control, tarea que no es fácil, pero que es necesaria para que verdaderamente exista una coproducción de seguridad.

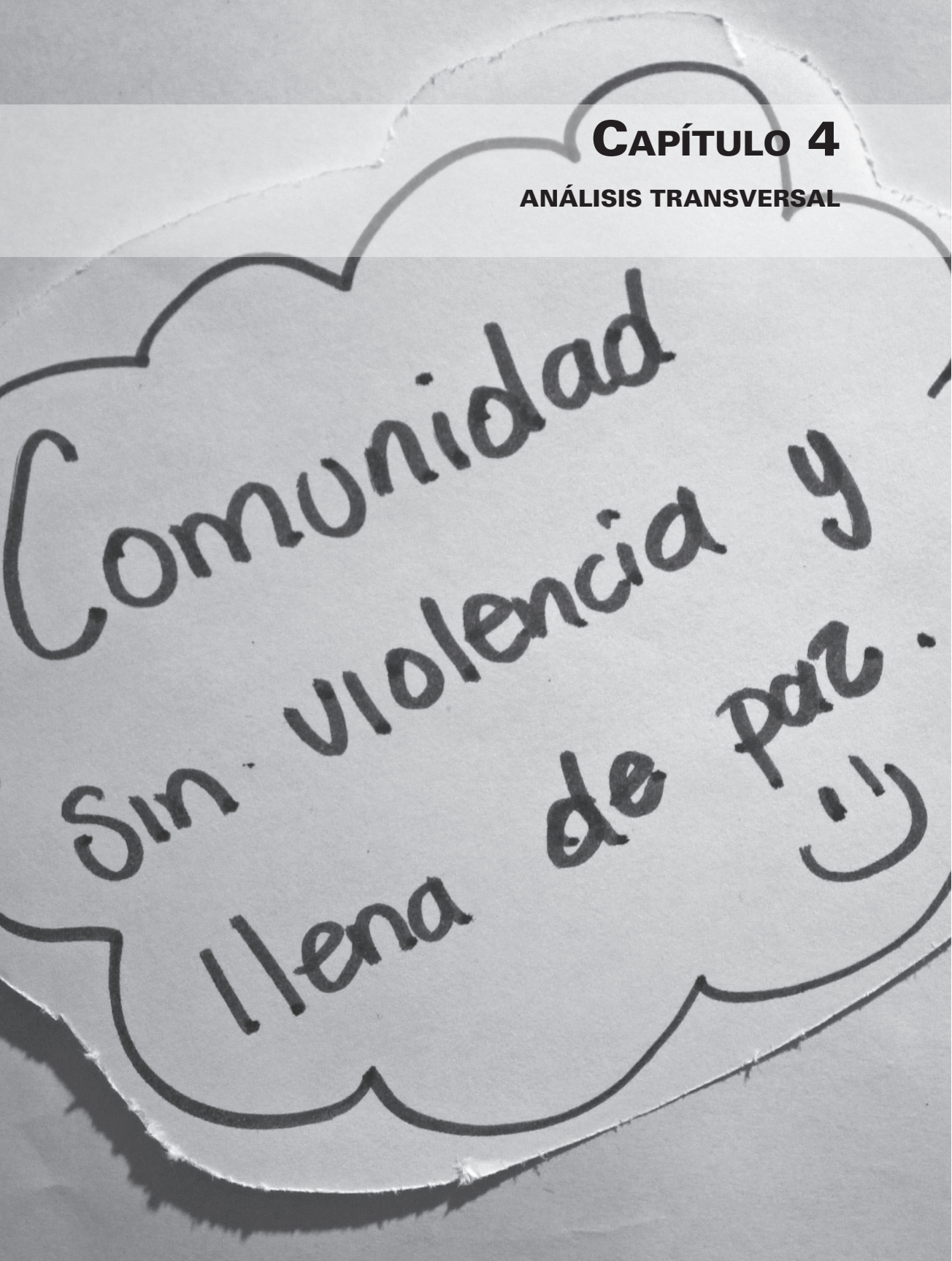
También es importante que, en toda la corporación, tanto nuevos como viejos elementos conozcan lo que hacen el resto de los departamentos y las perspectivas desde las cuales trabajan. Por ejemplo, no solamente se necesita el fortalecimiento de unidades o áreas de atención de violencia de género, sino que esta perspectiva debe ser reconocida al menos en lo más elemental e importante por el resto de las unidades o áreas.

Finalmente, si bien no es su encargo formal, la organización vecinal debe seguir siendo una prioridad en torno a la seguridad, pero también en otros temas importantes para las colonias. El policía de barrio o de proximidad puede ser el gran actor que ayude a concretar esta tarea tan importante.

CAPÍTULO 4

ANÁLISIS TRANSVERSAL

Comunidad
sin violencia y
llena de paz.

A hand-drawn cloud shape with a scalloped border, containing the text "Comunidad sin violencia y llena de paz." and a smiley face at the bottom right.

En este capítulo presentamos un análisis transversal de los factores que están presentes en los casos revisados y que, consideramos, han contribuido a mejorar la percepción de seguridad en los territorios, sostener bajos índices delictivos y generar participación ciudadana.

4.1. Visiones, prácticas y actitudes en la construcción de la seguridad

El seguimiento que le ha dado el CIAS POR LA PAZ a los procesos de reconstrucción del tejido social en diversas comunidades ha permitido desarrollar la hipótesis de que el desarrollo de la vida de grupos, instituciones y comunidades se da a partir de las visiones que estructuran su forma de actuar, las cuales están sostenidas por prácticas concretas y actitudes que las reproducen y mantienen. Se entiende por visiones, prácticas y actitudes:

Visiones: son las narrativas que justifican las prácticas y las actitudes, en las que se encuentra la lógica que las construye y los apoyos suficientes para reproducirlas.

Prácticas: son los procedimientos, modos de organización, programas definidos, acciones o eventos que se promueven y realizan en diversos ámbitos de la vida social, como lo son la familia, la policía, el barrio, la escuela, los espacios laborales, el gobierno o la Iglesia; además, materializan esta visión.

Actitudes: posturas influidas por visiones o prácticas que configuran una forma de relacionarse frente a lo otro, un modo de estar en una situación, y que implican a otras personas o al mismo contexto (González y Torres, 2019: 224-225).

Siguiendo la hipótesis arriba planteada, para este análisis se ubicaron, entre los casos revisados, aquellas visiones que justifican prácticas y actitudes que favorecen la seguridad ciudadana, las cuales se describen a continuación.

a. Visiones

De una policía reactiva a una policía de proximidad

La capacidad de reacción de las policías municipales es una de las virtudes que se identifica en los casos revisados, incluso es uno de los factores determinantes para el

aumento de confianza de la ciudadanía hacia los cuerpos policiales. Esta reacción se materializa en el tiempo de respuesta y modo oportuno de atención de emergencias.

No obstante, también podemos constatar que se sigue promoviendo un enfoque reactivo en las corporaciones, sobre todo por algunos mandos medios, que origina patrullajes de forma aleatoria, sin una estrategia; capacitación del personal solamente para la atención de incidentes y para centrar el quehacer de los elementos bajo sus mandos en la respuesta de emergencias, sin mirar las causas más profundas de los delitos.

Las corporaciones de policía analizadas han optado por un enfoque de proximidad o comunitario, el cual vincula sus acciones preventivas con la ciudadanía y establece los cimientos para una cultura de colaboración para la atención de delitos. Ahora bien, nos encontramos con varias formas de comprender e implementar el concepto de proximidad por parte de los agentes de policía y sus mandos, mismos que pueden resumirse en tres grupos.

En los primeros, la estrategia de proximidad se materializa creando unidades de proximidad y prevención que, en la práctica, trabajan por separado de las unidades reactivas; en otras palabras, las capacidades y responsabilidades de cercanía y colaboración se centran en un grupo que implementa estos enfoques, pero no en toda la corporación. Incluso se ven casos en los cuales los policías de reacción desconocen lo que hacen las áreas de prevención y proximidad, por lo que saben lo básico, pero no lo cotidiano, lo cual los deja descontextualizados y alejados de las colonias y barrios.

En los segundos, la proximidad es concebida como un enfoque que se concreta en estrategias que atraviesan a todas las unidades y áreas de los cuerpos policiales; sin embargo, queda centrada en la obtención de datos para la atención de delitos de alto impacto en las localidades. En este modo de trabajo, el ciudadano es entendido únicamente como un informante, lo cual evidencia una mirada utilitarista que evalúa el “éxito” según el número de detenciones derivadas de la información provista.

Por último, el tercer grupo de casos muestra que el enfoque de proximidad y sus estrategias son transversales en todas las áreas y unidades; se ha formado a los agentes de todas las unidades para reconocer la importancia de integrarse con la comunidad al conocer sus necesidades más apremiantes, al identificar las causas profundas de la violencia e inseguridad en sus colonias o sectores y al sugerir medidas creativas para atenderlas en equipo. Además, la medición de la confianza, la conflictividad vecinal y otros aspectos cualitativos de las localidades son considerados en los resultados, no sólo la reducción de delitos o detenciones logradas a partir de la información provista por los vecinos.

La reacción, prevención y proximidad son elementos mencionados como indispensables para la construcción de la seguridad municipal. Muchos de los casos de este libro relatan cómo, en sus inicios, la policía se creó o fortaleció para reaccionar ante episodios delictivos y/o responder mejor ante emergencias debido a los contextos de violencia por los que atravesaban. A su tiempo, cada una de las corporaciones se veía en la necesidad de atender factores de riesgo que permitían el surgimiento de delitos, y después construía programas para intentar reducir o prevenir dichos factores. En épocas recientes, estas

corporaciones han agregado el componente de proximidad para la construcción de confianza con la ciudadanía y la coproducción de seguridad en los territorios.

Estas experiencias nos demuestran que, en nuestro país, es posible generar modelos más integrales de seguridad desde las policías municipales si estos tres enfoques –reacción, prevención y proximidad– son comprendidos por toda la corporación. Posteriormente, se identifica el modo en el cual pueden materializarse en cada unidad, implementarse de forma adecuada y buscar la forma de que permeen en las prácticas de las policías que trabajan en las colonias.

Ciudadanía beneficiaria – ciudadanía colaboradora

La policía de reacción o reactiva es un enfoque aún dominante en las policías municipales de nuestro país, por lo que sólo recientemente se han emprendido esfuerzos para construir modelos más integrales. Un aspecto implícito de esta mirada de seguridad es que el ciudadano es un beneficiario de ella y no debe participar en su construcción. Si bien los reglamentos de los ayuntamientos y estados establecen que estos cuerpos policiales son los responsables de garantizar las condiciones para la seguridad, el ciudadano queda como un mero receptor de las diferentes políticas sobre el tema, por lo que tiene poco o nada que decir sobre ello.

En las entrevistas realizadas a los cuerpos policiales pudimos apreciar que, aunque todos los mandos promueven un enfoque de proximidad y colaboración con la ciudadanía, existen aún miembros de la policía que consideran que los ciudadanos no deben tomar parte en las tareas de seguridad, más allá de la denuncia de delitos. Además, en muy pocos casos, siquiera imaginan que los ciudadanos pueden participar en procesos de evaluación formal de sus policías y, menos aún, de remoción de cargos. En uno de los casos, incluso, se consideraba que los elementos de policía *“nunca podrán ser amigos de los ciudadanos, ni vincularse para nada”*. Una mirada tajante que descarta la posibilidad de integración entre estos dos actores y que solamente considera esta relación en términos negativos.

Hay también casos matizados. Para otros miembros de la policía, la ciudadanía es vista como colaboradora de la seguridad tanto por los mandos como por todos los policías operativos (no solamente los designados para funciones especializadas de prevención o proximidad). Para ellos, la participación y el contacto constante entre los ciudadanos y los elementos de seguridad ayudan no sólo a la atención de delitos o emergencias, sino también a la revisión y atención de los problemas de seguridad de la comunidad mediante el uso de aplicaciones, redes vecinales y/o consejos sectoriales. A juicio de los entrevistados, este tipo de enfoque permite que las acciones se centren en aquello que los ciudadanos consideren atender y cuidar de forma prioritaria, así como en la construcción de mecanismos de evaluación y seguimientos de acuerdos, lo cual anima al resto de la población a participar.

La colaboración entre la policía municipal (y otras como la estatal o el Ejército) y los ciudadanos ha sido un pilar indispensable para el mejoramiento y sostenibilidad de la

seguridad a mediano y largo plazo en los municipios analizados. Sin embargo, aunque se están haciendo grandes esfuerzos para formar mejor a los policías y acercarlos a la visión comunitaria y de proximidad, aún queda mucho por hacer con los elementos policiales que prefieren seguir con una mirada fragmentada de la seguridad y de la separación de actores. Asimismo, hay un largo camino para formar y, de esta manera, contar con una ciudadanía que se comprometa en la colaboración para la seguridad, que deje atrás la mirada de ser únicamente receptora de servicios públicos de seguridad y que comprenda cuál es su papel en esta problemática tan apremiante en nuestro país. La capacidad de las policías para formar y capacitar a los ciudadanos, al igual que la ayuda de organizaciones civiles y el apoyo de los empresarios, será fundamental para ello.

Control – iniciativa

El control de los elementos de policía ha sido fundamental para la construcción de confianza dentro de estas corporaciones. Un proceso que ha ayudado a concretar este control han sido las pruebas de confianza aplicadas de manera periódica a los elementos, siempre y cuando la evaluación se realice con rigor y mediante la comprensión del contexto de cada persona, lo que permitirá identificar quiénes podrían estar en mayor riesgo de caer en actos de corrupción u otro tipo de delitos que vulneren a los cuerpos de policía y desacrediten su imagen.

También ha quedado en evidencia que llevar un control sobre la actuación y respuesta de los elementos en los barrios y colonias ha funcionado para incrementar la confianza en la policía municipal y para establecer mejores estrategias para la construcción de seguridad. A esto se suma el análisis de llamadas de emergencia junto a la generación de mapas de calor, mismos que ayudan a reforzar la inteligencia policial mediante el aprovechamiento de los recursos existentes.

Por otra parte, las entrevistas realizadas a mandos y a ciudadanos dejan ver que un intenso control de los subalternos puede llevar a anular la creatividad de éstos para la atención de problemáticas; también puede minar la participación de los agentes en la retroalimentación de las estrategias de seguridad de la unidad. Esto sucede, sobre todo, cuando las directrices implementadas se centran más en las demandas políticas de los actores municipales y estatales en turno que en la propia vinculación con la ciudadanía y la atención a sus necesidades.

Además, el excesivo control de los subalternos puede acarrear la desvinculación de los policías de sus contextos, lo que haría difícil responder a la realidad que viven los ciudadanos en su día a día. Esto puede generar en los elementos una sensación de divorcio entre los discursos de proximidad y la atención cotidiana de las colonias, así como una falta de coherencia en las estrategias. Incluso los agentes pueden sentirse poco valorados cuando las observaciones o valoraciones emitidas en su trato con los ciudadanos no son tomadas en cuenta.

Escuchar sobre las reuniones colaborativas entre mandos para establecer, confirmar o cambiar las estrategias de seguridad fue muy grato, pero fueron pocas las ocasiones en las cuales se describió de manera clara cómo se tomaba en cuenta la voz de los policías operativos para la elaboración de dichas estrategias.

Otro factor que puede anular la creatividad o iniciativa de los elementos de policía es la desvalorización de su capacidad crítica para responder a las necesidades de los vecinos con los cuales están trabajando. Cuando hay un cierto espacio para ser creativos, los agentes logran generar espacios de diálogo con los ciudadanos, participar con ellos en faenas, leer cuentos a los niños, ofrecer espacios de formación, promover actividades físicas o mediar en conflictos. Sin embargo, el no contar con un rango de posibilidad para generar este tipo de actividades y tenerles que “pedir permiso” todo el tiempo a sus mandos para poder actuar anula su capacidad de innovación. Una buena práctica (recuperada de uno de los comentarios registrados) es el establecimiento de criterios respecto a qué pueden decidir o lo que le pueden proponer los oficiales a la ciudadanía, así como dejar en claro la forma en la que sus recomendaciones serán tomadas en cuenta durante los encuentros de evaluación de estrategias junto a sus mandos.

Seguridad militar – seguridad ciudadana

La visión que sustenta la perspectiva militar de la seguridad se centra en el uso de la fuerza para resolver conflictos, esto pone el acento tanto en la obediencia como en el control de los mandos y hace uso de una respuesta policial reactiva y menos comprensiva a los problemas emergentes. A la larga, lo anterior puede incapacitar a los agentes policiales para comprender y atender las causas de la delincuencia y la violencia.

Como ya lo hemos mencionado, los controles son necesarios para construir un cuerpo policial libre de corrupción y con buenos niveles de confianza ciudadana. Asimismo, se debe generar una relación fluida entre superiores y subalternos que permita a los elementos relacionarse con la ciudadanía de forma cercana y comprender los problemas de su contexto, por lo que resulta fundamental alcanzar los estándares de proximidad policial esperados. Desde la perspectiva de la seguridad ciudadana, se necesita de prácticas formativas y organizativas que concreten esta cercanía, pues, en algunas ocasiones, el discurso de seguridad ciudadana va de la mano con la formación y estructura de corte militar que opera en el día a día.

En suma, entre las visiones de los grupos policiales hemos encontrado un discurso de proximidad. También las policías han generado acciones internas para desarrollar una actuación coherente con los valores que se buscan. Sin embargo, aún persisten prácticas en mandos y policías vinculadas a una mirada reactiva y de anulación de la creatividad de los agentes operativos que amenazan los avances alcanzados en el esfuerzo por construir policías de proximidad. Una de las prioridades debe ser el trabajo dentro de estas instituciones para fortalecer tanto la comprensión de la proximidad como la transformación de las prácticas cotidianas que la hagan viable.

b. Prácticas

Las prácticas de las corporaciones policiales retratan aquellos procedimientos, modos organizativos o programas que materializan las visiones de seguridad local que las sustentan. Esta sección desarrolla prácticas descritas por los entrevistados en los ámbitos de la vinculación de la policía con la ciudadanía, la formación policial, la comunicación, la obediencia y la retroalimentación.

De la obtención de datos a la colaboración

Como se ha comentado, la visión que se tiene sobre el control o la legitimación al interior de las corporaciones de policía afecta directamente al modo en el cual los elementos se relacionan con la ciudadanía.

Entre las experiencias revisadas encontramos casos donde los elementos de policía toman su relación con la ciudadanía más como una obligación que como una oportunidad para mejorar la seguridad de las localidades. Esta disposición lleva a la policía a establecer una relación instrumental con el ciudadano, del cual sólo espera obtener la mayor cantidad de datos posibles sobre los delitos que la institución busca perseguir. Esta mirada extractiva no fomenta una verdadera coordinación entre los agentes y los vecinos, sino que más bien rige la necesidad de cumplir con las directrices establecidas por los mandos, lo cual pocas veces permite la apertura de espacios de retroalimentación policía-ciudadano en los que se integren diversas voces.

Hay cuerpos de policía que sí tienen una mirada más amplia de la seguridad, misma que les ha permitido construir prácticas integrales y colaborativas de seguridad entre ciudadanos y policías. En estos casos, la vinculación no solamente se da con el fin de que la policía pueda obtener datos, sino también para que el agente pueda interiorizar los problemas de la comunidad y, a partir de ello, funja como un actor interno para proponer soluciones que permitan atenderlos. Así, el ciudadano es tratado de forma diferente, lo cual lo compromete a mejorar las condiciones de seguridad de la comunidad. En todo ello, la construcción de confianza ha mostrado ser tanto la causa como el efecto de estos encuentros.

De la improvisación a la planeación de la formación

Los cuerpos de policía examinados tienen, dentro de sus estructuras, espacios propios o alianzas con otras instituciones que les permiten capacitar y formar a sus agentes. Como hemos visto, algunos de los temas apremiantes para estas policías con enfoque comunitario o de proximidad han sido los derechos humanos, la perspectiva de género y la mediación de conflictos.

Se pueden señalar al menos dos formas en que los grupos de policías han concretado la formación descrita. La primera es de manera improvisada: hay cursos o talleres que “llegan a oídos de la corporación”, los cuales les son asignados a los policías que

puedan, estén disponibles o quieran asistir. Las razones de esta improvisación son la falta de recursos para gestionar otro tipo de capacitaciones, así como no contar con un plan de capacitación que considere el personal que debe ser formado, las capacidades a desarrollar y la gestión de recursos para desarrollarlo.

El segundo modo de capacitar al personal es más planificado. Inicia con la evaluación de las capacidades de los elementos y, considerando los resultados por unidad y por funciones, se construye un plan de mejora de capacidades que posteriormente es implementado y evaluado en cada una de las unidades. Muchos de estos espacios direccionados de capacitación se valieron del Fortaseg,⁵ anteriormente el Subsemun,⁶ para llevarse a cabo. Ambos han llegado a su término, por lo que se tendrá que buscar la manera de mantener estos procesos para asegurar una mejor atención del personal y el desarrollo de sus funciones.

Una comunicación al servicio de la colaboración

La comunicación es esencial para la construcción de confianza con la ciudadanía y para dar seguimiento y evaluar las tareas de seguridad. Hemos observado que incluso la emergencia sanitaria causada por el COVID-19 ha posibilitado que se usen las nuevas tecnologías de información para contar con espacios informativos y de diálogo no presencial.

En algunos casos, el uso que los cuerpos policíacos le dan a dichos medios de comunicación tiene como propósito exponer sus resultados y la fortaleza que tiene su organización. Actualmente, vemos muchos y variados anuncios, en *Facebook* o *WhatsApp*, sobre las policías municipales. En muchos de ellos se alude a los nuevos dispositivos tecnológicos que se han adquirido, al incremento de sus unidades o elementos, al nuevo equipamiento, etcétera. En este tipo de comunicación se tiende a acentuar el papel de las policías en la persecución del delito más que el rol que tienen los ciudadanos en la construcción local de seguridad, esto con el fin de aumentar la sensación de seguridad en la población y disuadir a los delincuentes de concretar sus fechorías.

Otros casos de contenidos comunicacionales apuntan a exponer la renovación de equipamiento o de infraestructura junto a la relación policía-ciudadanía, además de la colaboración de esta última en las tareas de seguridad. Se busca crear una imagen de coproducción de seguridad que, de manera simultánea, procure que la comunicación sea para todos los estratos sociales y que resalte el hecho de que la seguridad “se construye en comunidad y colaboración”.

Como vemos, las prácticas de comunicación pueden ayudar tanto a exponer las renovaciones dentro de las policías como a promover la vinculación y colaboración con la ciudadanía. Esta última finalidad es aquella que podría hacer más sostenible la

5 Subsidio para el Fortalecimiento del desempeño en materia de seguridad que se otorga a los municipios cuando éstos ejercen la función de Seguridad Pública.

6 Subsidio para la Seguridad en los Municipios, que luego se convirtió en el Fortaseg.

seguridad y en la que se puede poner mayor empeño. Los espacios virtuales tienen el potencial de promover visiones de una ciudadanía que no sólo es beneficiaria, sino corresponsable de las problemáticas de su localidad. Los medios de comunicación juegan un papel importante en la transformación de esta visión.

Hacia una cultura de deliberación participativa

La atención de los elementos de la policía a las órdenes de mandos más experimentados ha ayudado a las corporaciones estudiadas a alcanzar una mejor eficiencia y eficacia al momento de desarrollar sus planes o estrategias de seguridad. Sin embargo, como ya hemos mencionado, es deseable también mantener la capacidad reflexiva y crítica de los propios elementos que trabajan en las colonias o sectores. En algunos de los casos analizados, los elementos no comprenden completamente las estrategias que están implementando e, incluso, algunos de ellos las consideran descontextualizadas. Cuando los elementos de campo no tienen la capacidad reflexiva y la iniciativa para adecuar las estrategias bajo la autorización de sus mandos, éstas se tienden a replicar sin sentido y se pierde la oportunidad de transformar los contextos.

Si bien los mandos y encargados de seguridad son quienes tienen el papel de diseñar las estrategias de seguridad, esto no excluye a los superiores de recibir e integrar los comentarios y la retroalimentación de sus elementos operativos antes, durante y después de construirlas. Esta colaboración, además de ayudar a construir estrategias más integrales y con mayor alcance, hace más probable su implementación de un modo más efectivo por los elementos de campo, e incluso transformadas de manera positiva para que sus fundamentos y objetivos sean comprendidos. Cuando la interacción entre mandos y subalternos se basa únicamente en una obediencia mecánica de órdenes, se pierde mucho de lo dicho por las partes.

Instalación de mecanismos de retroalimentación

La retroalimentación de las estrategias de seguridad viene a ser la pieza clave del éxito de las policías que hemos revisado. Esta retroalimentación considera quién las realizará, cada cuánto, en qué espacios, bajo qué metodología, cómo se evaluarán los espacios, quién y cómo dará seguimiento a los acuerdos, y cómo se integrarán las observaciones a partir de ellas. Este proceso es todo un reto, ya que las condiciones del contexto en relación con la seguridad cambian de forma constante; por eso debe haber mecanismos que, de forma ágil, ayuden a dar esta retroalimentación.

Un modo de hacer retroalimentación de las estrategias de seguridad es mediante reuniones entre los mandos y sus subalternos. En ellas, las consideraciones, recomendaciones o cambios a implementar se sugieren de forma jerárquica y pocas veces se da alguna observación crítica ante ellas. Esta manera de hacerlo les asegura a los mandos tener el control de las estrategias para que su visión se consolide en el resto de la institución.

Ahora bien, al no contar con los comentarios de subalternos, emitidos con confianza y libertad, se pierde la oportunidad de contextualizar las estrategias y mejorar la intervención.

Un modo de mejorar las estrategias de seguridad descritas en las entrevistas ha sido, precisamente, la construcción de espacios entre direcciones o áreas, en los cuales también participan algunas otras instituciones presentes en el territorio y los mismos policías operativos. Considerar el modo concreto de poner en práctica las estrategias policíacas en los barrios ha ayudado a mejorar estas propuestas.

Incluso cuando el método más eficaz y certero ha sido tomar en cuenta a los ciudadanos en los procesos de evaluación y retroalimentación, esto aún resulta muy novedoso para algunos de los policías entrevistados. Los ejemplos recopilados nos permiten señalar la importancia de tener una evaluación “civil” implementada de modo claro y, sobre todo, que ayude a los ciudadanos a identificar de manera más clara su lugar en la construcción de seguridad.

c. Actitudes

La forma en la que se relacionan los elementos de policía y la actitud que tienen hacia la ciudadanía han sido consideradas en este libro como factores que generan pérdida de confianza de los pobladores en la institución policial. En la siguiente sección nombraremos algunos de los aspectos más relevantes que fueron mencionados en todos los casos, así como el efecto que pueden tener en la relación entre policías y ciudadanos.

De la actitud de superioridad a la actitud de servicio

Una actitud de superioridad del policía hacia el ciudadano no favorece la vinculación y colaboración entre ambos. Este precepto aplica para ambos actores, aunque de distintas maneras. De parte de la policía a la ciudadanía ocurre cuando, por ejemplo, los cuerpos de policía no toman en cuenta a los ciudadanos en las tareas de seguridad, cuando minimizan su participación en la construcción de estrategias o cuando subestiman su capacidad para proponer iniciativas eficaces y novedosas. Esta actitud aleja a la ciudadanía de las policías locales y las hace supercríticas de su quehacer, por lo que se amplía aún más la brecha para alcanzar una verdadera colaboración por la seguridad.

Por otra parte, cuando los ciudadanos son los que toman esta actitud o postura hacia la policía, dejan de considerar a los agentes como personas con necesidades y se les deshumaniza. Por ejemplo, al catalogar a los policías como ciudadanos de segundo nivel, sin estudios, sin capacidad, sin reflexión y sin creatividad, se reduce la posibilidad de colaboración entre ambas partes para mejorar la seguridad de la comunidad.

Una adecuada y equilibrada relación entre ambos actores es clave para la construcción de seguridad. En ésta, tanto la policía como la ciudadanía deben escuchar las necesidades de la otra parte, para así pensar lo que pueden aportar, sin dejar de mencionar

también lo que se debe mejorar. En este sentido, la construcción de acuerdos, el seguimiento en conjunto, el compartir responsabilidades y el reformular los planes pasan a ser actividades primordiales en una relación más fructífera. Los casos expuestos revelan que es posible ese tipo de vinculación, ya sea por calle, colonia o sector, pero implica una formación de ambos actores y el trabajo para resarcir las experiencias de desconexión que los han alejado.

Búsqueda de reconocimiento

El reconocimiento del trabajo bien hecho es parte de las gratificaciones que tanto ciudadanos como policías valoran de forma positiva. Es parte de la condición humana esperar que los demás observen lo que intentamos ser o construir. También sucede así en la construcción de seguridad, tanto en lo que respecta a la ciudadanía como a los elementos policiacos.

En el caso de los miembros de la policía podemos reconocer que, en general, buscan estar “en buenos términos” con el grueso de la población al tratar de hacer el mejor trabajo posible en colaboración con ella. A pesar de ello, se constatan contradicciones en este discurso cuando hay ciertas zonas de los municipios que no son atendidas de la misma manera que otras, ya sea por su lejanía de los cuarteles de policía, porque no habita en ellas un gran número de personas o porque no son parte del capital político que requiere de atención desde la perspectiva de la corporación o el gobierno local.

Hay veces en las que, efectivamente, se busca dar la misma capacidad de atención a todas las zonas de los municipios; no obstante, depende del número de elementos disponibles para ello (ya que, como sabemos, en México se está por debajo de la línea deseable de policías por número de habitantes en cada municipio). Si bien hay condiciones estructurales que a veces no lo permiten, es fundamental que los policías de las colonias tomen en cuenta tanto a las personas de estratos sociales más altos como a las de los barrios en condiciones más vulnerables. Esta coherencia va formando entre los vecinos una opinión diferente sobre la policía, pues se le empieza a ver como articuladora que no se decanta por ningún actor, sino que ayuda a construir condiciones de seguridad para todos y todas.

Asimismo, los ciudadanos entrevistados dan muestra de dos formas de relacionarse con el cuerpo de policía. Un grupo sólo considera y procura la cercanía con el encargado de sector o los comandantes, por lo que deja de lado la relación con los policías que trabajan en sus barrios. Otro grupo entabla una relación con los mandos para atender eventualidades extraordinarias, pero procura tener una buena relación con el policía vecinal, con quien dialoga para resolver las necesidades de seguridad cotidianas.

En síntesis, aprender a valorar lo que cada actor aporta a la seguridad y considerar sus esfuerzos es muy importante para mantener, a largo plazo, estrategias que resulten exitosas.

Responsabilidad compartida

La corresponsabilidad en las tareas de seguridad se construye poco a poco. Para hacerlo es necesario un trabajo formativo importante con las policías para que tengan la disposición de cooperar con la ciudadanía y tomarla en cuenta. También el ciudadano requiere toda una formación en civilidad para conocer las responsabilidades que le permiten sumarse a las tareas de prevención e incluso de reacción, capacitación en la cual podrían participar los policías de barrio.

La fragmentación del tejido social que nuestro país ha sufrido en los últimos treinta años nos deja ver, a través de los casos analizados, cómo la ciudadanía se ha distanciado de sus instituciones. Podemos nombrar varias prácticas sustentadas en la visión de que no es deber de los ciudadanos la producción o procuración de la seguridad. En los casos estudiados, incluso en los más reconocidos internacionalmente por su éxito, aún existe una ciudadanía que sigue creyendo que solamente es beneficiaria de servicios públicos de seguridad y no tiene alguna responsabilidad en ello. La población reconoce que no asiste a juntas vecinales, no participa en la toma de decisiones, no se capacita, no expone sus puntos de vista y/o no se deja interpelar por las necesidades de sus vecinos. En general, se considera que se puede proveer de lo necesario de manera individual, por lo que lo demás queda en manos del Estado. Sin embargo, lo que demuestra la experiencia es que nadie puede construir seguridad de manera aislada, ni siquiera los cuerpos de policía o el mismo Estado.

En otros ejemplos se ve cómo la ciudadanía, por su iniciativa o a veces por la de los mismos cuerpos policiales, logra vincularse y comenzar a dialogar sobre temas críticos importantes, llegando a tal punto que comienza a encargarse de pequeñas tareas y, posteriormente, a la evaluación conjunta de las estrategias de su policía municipal. Eso sí, este camino tiene todo un trasfondo de formación y transformación de visiones que, de querer incorporarse en otros municipios, deben ser trabajadas minuciosamente con la ayuda de organizaciones civiles especializadas en el tema.

El desánimo provocado por las malas prácticas

Hemos podido leer, sobre todo en los relatos de los ciudadanos, aunque también en los de los policías, muchas historias de fracaso o desilusión durante el ejercicio de la vinculación entre estos dos actores sociales. En ambos casos, estas historias de desconexión han dejado al aire necesidades no atendidas que hasta el día de hoy surgen en las reuniones vecinales, en los espacios de evaluación o en los intentos de la policía por acercarse a la población. Algunas de estas necesidades tienen que ver con ser escuchados, con ser reconocidos y con ser tomados en cuenta en vez de ser engañados o manipulados.

Para los ciudadanos, este tipo de historias vienen a la memoria cada vez que un miembro de los cuerpos policiales comete omisiones o delitos. Esto merma su ánimo

para colaborar, para seguir participando en juntas de seguridad o incluso para hacer denuncias. En el caso de los policías pasa algo similar: su motivación decae cuando se actualizan esas experiencias en las que han sido denigrados, demeritados o no reconocidos por el trabajo que realizan. La conjunción de estas dos experiencias negativas hace de la recuperación de confianza todo un reto y del manejo del buen ánimo de ambos para trabajar juntos, una tarea titánica, sobre todo para los ciudadanos.

A pesar de lo anterior, las experiencias relatadas muestran que es posible volver a escribir nuevas historias de éxito en lo que respecta a la vinculación entre ciudadanos y sus policías. Esto ha sucedido mediante el diálogo y el desarrollo de ciertas actividades que le permiten al otro generar mayor disposición para colaborar. Debe prestarse atención a cuáles son las condiciones necesarias para que exista esta colaboración y el reconocimiento explícito de aquellas situaciones que desaniman a ambos, para estar atentos a ellas y para poderlas resolver de la mejor manera posible en caso de presentarse.

El individualismo que lleva a la desorganización

La desvinculación de los ciudadanos de su territorio, su colonia y sus vecinos ha sido un gran obstáculo para la coproducción de seguridad. La reducción de los tiempos para la convivencia familiar y vecinal debido a las largas jornadas laborales, sumada a la idea de que cada uno tiene que resolver sus problemas, ha hecho que sea complejo destinar tiempo y energía para asistir a reuniones vecinales o juntas con autoridades. Por la escasa participación, los vecinos han dejado de conocerse entre ellos, lo que ha incrementado la percepción de inseguridad y ha deteriorado la organización comunitaria.

Este proceso de individualización es producto de la pérdida de significantes comunes, en tanto que cuesta ubicar un elemento común que articule a la comunidad. Además, las nuevas generaciones carecen de referentes que se organicen y realicen trabajos en común. Con todo y esto, los niños, las niñas y los jóvenes son motivo de preocupación para todos los actores del territorio.

Además, este individualismo general ha llevado a la pérdida de la capacidad comunitaria para la atención práctica de problemáticas comunes. Las experiencias revisadas nos han dejado ver que estas capacidades siguen presentes entre los vecinos, pero es necesario contar con actores formados y comprometidos que los ayuden a despertarlas y ponerlas en acción. Los elementos de policía ciertamente pueden ser estos agentes que posibiliten la activación comunitaria en pos de la reconstrucción del tejido social y la construcción conjunta de seguridad.

4.2 Factores de cambio en las policías municipales

Las policías que nos han compartido sus historias y procesos de desarrollo han implementado diferentes estrategias para alcanzar resultados positivos en sus municipios.

En este sentido, queremos dejar en claro que cada una de ellas tiene rasgos a destacar, los cuales mencionaremos en esta nueva sección. Esto servirá para hacer una síntesis de los avances y aprendizajes que han tenido, así como las áreas de oportunidad que se les presentan, sin la intención de compararlas o calificarlas.

Un elemento importante por señalar es la diferencia de fechas en las que los grupos de policías iniciaron sus reformas internas y su giro en la vinculación con la comunidad. Algunos comenzaron hace diez años y otros llevan una o dos administraciones municipales trabajando así. También algunos han tenido un proceso de cambio constante y otros han visto interrumpidos sus procesos debido a los cambios de administración municipal.

Para analizar los factores de cambio en las policías municipales, se llevó a cabo un análisis de la información con la matriz de indicadores de la Pedagogía de Reconstrucción del Tejido Social, los cuales están agrupados en tres dinamismos: vínculos, identidad y acuerdos. De este análisis, identificamos dieciocho factores de cambio e indicadores de valoración de las prácticas policíacas y su vinculación con la ciudadanía, mismos que se presentan a continuación.

Dimensión	Factor de cambio	Municipios
Vínculos	1. Espacios de encuentro entre policías y ciudadanía que disponen a la colaboración.	Chihuahua, Nezahualcóyotl, Saltillo, San Nicolás de los Garza, Tancítaro y Cherán.
	2. Capacidad para atender problemas y generar confianza.	General Escobedo, Chihuahua, San Pedro Garza García, Saltillo y Nezahualcóyotl.
	3. Conocimiento y familiarización con los jóvenes.	Chihuahua, Nezahualcóyotl, General Escobedo, Tancítaro y San Nicolás de los Garza.
	4. Habilidades de colaboración con otras instancias de gobierno, empresarios, escuelas, organizaciones civiles, etcétera.	Chihuahua, Saltillo, General Escobedo, San Nicolás de los Garza, Nezahualcóyotl y San Pedro Garza García.
	5. Instancias para la rendición de cuentas de la policía de manera interinstitucional.	Chihuahua, San Pedro Garza García, Nezahualcóyotl y Cherán.
	6. Mecanismos para la rendición de cuentas de manera territorial.	San Pedro Garza García, Cherán, Chihuahua, Nezahualcóyotl, General Escobedo y San Nicolás de los Garza.

(Continúa)

Dimensión	Factor de cambio	Municipios
Identidad	7. Experiencias que remiten a una ética de servicio.	San Pedro Garza García, Cherán, Saltillo, General Escobedo, Chihuahua, Tancítaro, Nezahualcóyotl y San Nicolás de los Garza.
	8. Conocimiento del territorio y comprensión de las causas de la violencia.	Chihuahua, San Nicolás de los Garza, Nezahualcóyotl y General Escobedo.
	9. Satisfacción de pertenecer a la corporación.	Chihuahua, San Pedro Garza García, Saltillo, Cherán y San Nicolás de los Garza.
	10. Una cultura de deliberación participativa.	Chihuahua, San Pedro Garza García y Cherán.
	11. Formación en derechos humanos y perspectiva de género.	Chihuahua, Nezahualcóyotl, Saltillo y General Escobedo.
	12. Liderazgos que favorecen un enfoque comunitario.	General Escobedo, Chihuahua, San Pedro Garza García y Nezahualcóyotl.
Acuerdos	13. Promoción de la organización comunitaria para realizar tareas de prevención del delito.	San Pedro Garza García, Cherán, Nezahualcóyotl, Saltillo, General Escobedo y San Nicolás de los Garza.
	14. Participación de la ciudadanía en la construcción de criterios y/o selección del personal.	Cherán, Tancítaro y San Pedro Garza García.
	15. Instancias de análisis, planeación y evaluación de estrategias de seguridad.	San Pedro Garza García, Saltillo, San Nicolás de los Garza y Nezahualcóyotl.
	16. Mecanismos para atender conflictos vecinales.	San Pedro Garza García, Nezahualcóyotl y Cherán.
	17. Incorporación de la tecnología para la prevención y la reacción.	Chihuahua, San Pedro Garza García, Nezahualcóyotl y Saltillo.
	18. Estrategias de seguridad contextualizadas y flexibles.	Chihuahua y Cherán.

Primer dinamismo: los vínculos

1. Espacios de encuentro entre policías y ciudadanía que disponen a la colaboración

Un aspecto relevante que fue posible identificar en varias de las experiencias relatadas es el modo en el cual los grupos de policías se revincularon con la ciudadanía. Para construir condiciones que permitieran el acercamiento de la policía con los vecinos de las colonias, los municipios de Chihuahua, Nezahualcóyotl, San Nicolás de los Garza, Tancítaro y Cherán promovieron espacios de encuentro con la intención de presentarse y establecer condiciones para colaborar en tareas de seguridad a partir de ese momento.

De estos primeros encuentros se aprendió que no solamente bastaba la presencia de la policía en las colonias, sino que también hacía falta una relación con la ciudadanía a través de ciertas actividades en las que podían participar los elementos, así como el hecho de que hacía falta su presencia en instancias de recuperación de espacios públicos para la convivencia, en el trabajo comunitario y/o en las reuniones vecinales.

Éste fue un factor de cambio que permitió, de distintas formas, ganar un primer voto de confianza por parte de la ciudadanía y mejorar la imagen sobre la policía. Aquí comenzaron las posibilidades para la colaboración, desde el reconocimiento mutuo hasta la preocupación sincera de los policías por la realidad de las colonias.

2. Capacidad para atender problemas y generar confianza

Prestar atención a las necesidades importantes explicitadas por la comunidad fue un elemento clave en la generación de confianza hacia algunas de estas corporaciones. Primero, la policía tuvo que comprender que era necesario apoyar a la población en sus preocupaciones, por mínimas o aparentemente irrelevantes que éstas parecieran, para que después pudieran sumar voluntades en la gestión de las tareas de seguridad. En segundo lugar, la policía tuvo que ofrecer una atención concreta y oportuna a dichas temáticas, lo cual generó una mejor disposición hacia la labor de la corporación, así como una visión de eficiencia de su policía local. Las experiencias de General Escobedo, Chihuahua y Saltillo son algunas que lo demuestran.

La confianza que se generó en un inicio dio pautas para ir construyendo la colaboración posterior entre policía y ciudadanía. En todas las experiencias de esta investigación se identificó la creación de grupos de *WhatsApp* para comunicarse y reportar delitos. Algunos de estos casos, como el de Nezahualcóyotl y el de General Escobedo, destacan en este aspecto debido a que la utilización de estas tecnologías no solamente ayudó a la vinculación entre estos dos actores, sino también a la unión entre vecinos, así como entre estos últimos y los mandos policiales; incluso facilitó la detección y atención de las necesidades derivadas de la pandemia de COVID-19.

En algunos municipios, además, han desarrollado sus propias aplicaciones al integrar tecnología en las unidades para reducir los tiempos de respuesta a emergencias, ya sea al atender algún reporte directo de los ciudadanos, a la información de las redes vecinales o a la de las aplicaciones.

La respuesta eficaz de la policía ante problemas planteados por la ciudadanía que son de su competencia es una de las mejores formas para reconstruir y mantener la confianza. Ahí radica la importancia de generar mecanismos de seguimiento a los acuerdos que se establecen, como es el caso de las policías de San Pedro Garza García y Nezahualcóyotl.

3. Conocimiento y familiarización con los jóvenes

Un tema relevante para la construcción de vínculos en las tareas de seguridad ha sido el involucramiento de los jóvenes en las tareas de prevención. Los municipios de Chihuahua, General Escobedo y San Nicolás de los Garza son algunos de los que han relatado la importancia del trabajo dentro de las escuelas, el cual se concreta mediante la creación de programas de prevención que permiten la formación de niños y jóvenes, así como la vinculación de éstos con sus padres.

Nezahualcóyotl no solamente ha trabajado con niños y jóvenes, sino que también ha capacitado a los segundos en labores de proximidad y trabajo comunitario; por ejemplo, buscó que las Redes Vecinales de Seguridad fueran acompañadas por el programa “Jóvenes Construyendo el Futuro” del gobierno federal. Además, se ha otorgado formación a sujetos considerados como reforzadores de la seguridad del municipio para hacerla sustentable.

La concientización e integración de jóvenes en las tareas de seguridad fue central durante algunas de las experiencias revisadas. Sin embargo, aún sigue siendo todo un reto para la policía acercarse y trabajar con ellos, sobre todo con quienes ya abusan del consumo de drogas. En este sentido, la experiencia de Tancítaro nos enseñó una forma de generar vinculación entre la policía y las Comunidades Terapéuticas para la atención de adicciones, lo cual generó protocolos de derivación claros y con un enfoque restaurativo.

4. Habilidades para la colaboración con otras instancias de gobierno, con empresarios, con escuelas, con organizaciones civiles, etcétera

Una de las habilidades que han desarrollado la mayoría de los grupos policíacos analizados es la colaboración con otras instancias, sean de gobierno o civiles, con las que se coordinan proyectos y acciones de seguridad y se construyen nuevas respuestas a las problemáticas que se presentan. Esta diversificación del vínculo institucional con la ciudadanía favorece la regulación de su trabajo y del comportamiento de las corporaciones de la policía.

Un espacio importante para coordinar tareas de seguridad han sido las Mesas de Paz, una instancia de coordinación municipal o regional donde participa la policía municipal, estatal y federal. Los municipios de General Escobedo, San Nicolás de los Garza, Nezahualcóyotl y San Pedro Garza García han llevado adelante coordinaciones en las que se construyen estrategias conjuntas para atender los índices delictivos. Por otra parte, el Consejo de Seguridad de Tancítaro ha sido una instancia de coordinación de las distintas corporaciones municipales con los productores de aguacate, las autoridades comunitarias, los directores de escuelas y los párrocos.

Otra estrategia que vale la pena destacar respecto a este factor de cambio es la articulación de la policía con los enlaces ciudadanos territoriales. La promoción de redes para el involucramiento civil en estrategias de seguridad impulsada por la policía de Nezahualcóyotl demuestra lo que se puede generar al tener redes conformadas por distintos tipos de actores con tareas acordadas y bien acotadas.

Por otra parte, el vínculo con las universidades para la formación de policías ha sido importante. La atracción de profesionistas para participar en el cuerpo policiaco también ha tenido gran relevancia. Esto lo podemos observar en municipios como Chihuahua y Nezahualcóyotl, en donde se ha tomado la decisión de generar convenios con universidades, tanto para atraer a algunos de los estudiantes e invitarlos a que formen parte de los cuerpos de policía, como para aprovechar los recursos que tienen para formar a los elementos.

5. Instancias para la rendición de cuentas de la policía de manera interinstitucional

Incluso cuando todos los grupos de policías que hemos revisado consideran importante tener espacios de comunicación, trabajo conjunto y evaluación formal interinstitucional que incluyan la participación de la ciudadanía, no todos ellos han logrado concretarlos. Los casos de Chihuahua, San Pedro Garza García, Tancítaro, Nezahualcóyotl y Cherán son ejemplos de incorporación de líderes vecinales en instancias institucionales de evaluación del quehacer policiaco. Cherán ha instituido estos cambios en las fogatas y asambleas de barrio, espacios vecinales que, de manera constante, se reúnen con la policía, elaboran estrategias, hacen evaluaciones y reportan las malas prácticas que ha tenido la Ronda Comunitaria. También San Pedro Garza García cuenta con tres tipos de consejos ciudadanos en los cuales la policía se reúne para rendir cuentas y construir estrategias. El municipio de Chihuahua ha constituido de manera formal un consejo multisectorial que ayuda a implementar y a evaluar tareas de prevención. Y en Tancítaro podemos observar una coordinación entre diferentes actores en el Consejo de Seguridad Municipal.

En relación con la participación de actores como empresarios o asociaciones civiles en espacios institucionales de la policía, si bien representan un gran paso en la evaluación civil de las tareas de seguridad de las policías municipales, no deben ser los únicos encargados de ello, puesto que se corre el riesgo de que las recomendaciones sean hechas por actores de mucha influencia en los territorios, por lo que pueden inclinar la balanza hacia intereses particulares.

6. Mecanismos para la rendición de cuentas de manera territorial

La rendición de cuentas de manera constante y con una metodología clara en estructuras vecinales a nivel de barrio, colonia y/o sector han sido prácticas en los casos revisados. Los municipios de San Pedro Garza García y Cherán tienen espacios de evaluación de policías, donde incluso los participantes pueden sugerir de manera formal la separación de los elementos que no cumplan con las recomendaciones de la ciudadanía. En otros casos como Chihuahua, Nezahualcóyotl, General Escobedo y San Nicolás de los Garza, existen espacios para la rendición de cuentas con la ciudadanía, los cuales, aun sin ser formalmente evaluaciones, le permiten a la policía hacer una mejor divulgación de sus resultados y estrategias. Este tipo de estrategias han sido importantes pues les han permitido a las autoridades recibir retroalimentación del trabajo policial y medir constantemente la percepción de la ciudadanía sobre este último, lo que ha traído consigo una política de mejoramiento mes a mes. Estas instancias han incorporado la participación de actores territoriales importantes como lo son los comerciantes y líderes religiosos, quienes tienen un alto nivel de convocatoria y la capacidad de difundir información a la ciudadanía.

Es importante notar que solamente Cherán y San Pedro Garza García cuentan con espacios de rendición de cuentas territoriales formales. En ellos se corrigen las estrategias y se evalúa a la policía. Un factor importante para la permanencia de estas estructuras es que la población, a través de la participación, ha sido también capaz de hacer críticas pertinentes, lo que evidencia su aprecio y sentido de pertenencia hacia el territorio y las instituciones especializadas en su cuidado, así como a quienes se han sumado a las tareas de seguridad.

En pocas palabras, la construcción de condiciones para la colaboración dentro de las corporaciones policiales y con la comunidad ha sido elemental para desarrollar estrategias comunitarias de seguridad. En este sentido, la diversificación de los vínculos de estas corporaciones con otras dependencias, con instituciones, con organizaciones sociales y con la ciudadanía ha fortalecido su capacidad de prevención, proximidad y reacción durante la investigación criminal. Hay que señalar que este tipo de vínculos solamente se sostiene cuando se cultiva y se cuida la confianza. Por último, para que estos procesos resulten sostenibles, se deben establecer, construir y promover espacios de evaluación y rendición de cuentas donde se celebren los logros y se corrijan los errores y desaciertos de manera constructiva.

Segundo dinamismo: la identidad

7. Experiencias que remiten a una ética de servicio

La mayoría de los relatos obtenidos en esta investigación desarrollan elementos del contexto al cual se tuvieron que enfrentar los policías para lograr transformarse. Estas

narrativas, cuando son asumidas por el cuerpo policiaco y por la misma ciudadanía, se convierten en fuente de inspiración para sostener los cambios implementados.

Aquí podemos identificar las historias comunitarias de dolor y esperanza que orillaron a San Pedro Garza García, Cherán y Tancítaro a adoptar todo un sistema de valores y nuevas prácticas en relación con la seguridad de su municipio. Nezahualcóyotl y San Nicolás de los Garza reconocen y difunden el trabajo de mandos medios, lo que anima al resto de compañeros a realizar mejor su servicio policial. Por otro lado, en General Escobedo y Chihuahua también se encuentran narrativas en torno a los personajes que han ayudado a fortalecer estos procesos de construcción de seguridad, como es el caso de algunos directores que sobrevivieron a atentados por cumplir con su deber.

8. Conocimiento del territorio y comprensión de las causas de la violencia

Para poder elaborar estrategias de seguridad eficaces, los grupos policíacos se adentraron en su territorio por diferentes medios y exploraron, mediante la recolección de datos, cuáles eran las causas de los delitos más recurrentes. En Chihuahua, por ejemplo, se ha tenido un mejor conocimiento del territorio a partir de la implementación de tecnologías de información y revisión de estadísticas desagregadas por sector. En San Nicolás de los Garza, los mandos medios han promovido que los elementos operativos se adentren en las comunidades y hagan tareas de recopilación de información con la ciudadanía.

En muchos de los casos vemos una fuerte apuesta por conocer a las localidades fundamentalmente a partir del uso de tecnologías antes que mediante el trato directo con la comunidad. Sin embargo, Nezahualcóyotl, San Nicolás de los Garza y Chihuahua han considerado que, para mejorar la seguridad, la estrategia más efectiva y relevante es la de la prevención desde la comunidad, misma que es acompañada con la estrategia de proximidad. La reacción y recolección de datos son considerados importantes, no pierden su valor, pues son claves para construir y sostener tasas bajas de delitos y de violencia. Además, General Escobedo y Chihuahua han avanzado en la aplicación de principios de justicia cívica para la atención de faltas administrativas entre particulares.

En general, las experiencias de acercamiento con la ciudadanía por parte de la policía tienen como objetivo obtener información para mejorar el abordaje de delitos, aun cuando pocas de ellas tienen como base una narrativa que promueva la integración con la comunidad como un elemento importante de su servicio.

9. Satisfacción de pertenecer a la corporación

El sentido de pertenencia de los policías a su corporación ha permitido, por una parte, un desarrollo de nuevas estrategias con el apoyo de los elementos operativos y, por otra, una mayor flexibilidad para transformar prácticas que atiendan nuevas problemáticas de las comunidades.

Los casos de Chihuahua, San Pedro Garza García, Cherán y San Nicolás de los Garza son relevantes en este sentido. Estos grupos de policías han visto crecer el sentido de pertenencia de sus cuadros y se han fortalecido debido al reconocimiento por parte de sus mandos y directores ante el trabajo bien realizado, a las oportunidades que tienen de construir una carrera policial con posibilidades de ascenso, a que cuentan con salarios dignos que les permiten cuidar de sus familiares y a la manera positiva con la que los identifican en la actualidad y los reconocen en el territorio. Incluso, el simple hecho práctico de renovar el equipo y uniforme de los policías crea una sensación de ser reconocido, por lo que aumenta su orgullo por pertenecer a la corporación.

Los casos de San Pedro Garza García y Cherán comparten elementos en común en lo que respecta a su sentido de pertenencia: primero, tienen una historia de dolor que han transformado en una narrativa de solidaridad; segundo, dentro de sus territorios, tanto los policías como los ciudadanos tienen identidades fuertes (tanto así que a veces les cuesta colaborar regionalmente); tercero, se reconocen como el mejor grupo de policías de su región, y cuarto, tienen dentro de su corporación la visión de que hay que cuidar lo que es importante para la comunidad.

Todos los casos de esta investigación muestran algún grado de profesionalización entre los elementos, mandos y directores. Si bien esta educación forma parte de las disposiciones del nuevo Modelo de Policía a las que todas las corporaciones están sujetas, las experiencias de General Escobedo, San Nicolás de los Garza y Chihuahua resaltan por su sistema de ascenso por méritos propios y sin que la decisión de los mandos sea determinante en ello. Esto genera que muchos de los elementos permanezcan un tiempo considerable dentro de la corporación, lo que otorga estabilidad a la institución. En Nezahualcóyotl, los y las policías se capacitan en el diagnóstico de las causas profundas de la violencia y de la fragmentación social, con retroalimentaciones positivas a los elementos cuando utilizan lo aprendido con la ciudadanía, lo cual mejora la incorporación de aprendizajes y nuevas prácticas.

10. Una cultura de deliberación participativa

Los grupos de policías que presentan estrategias innovadoras y pertinentes han construido al menos algún espacio de deliberación participativa promovida por los directores, los mandos o los subalternos, para analizar situaciones y construir estrategias en espacios en los que esté presente la ciudadanía, donde se evalúen resultados y se redefinan acciones. Allí se va construyendo una cultura de análisis más apegada a la realidad, además de una perspectiva de equipo que permite instalar capacidades institucionales para responder a nuevas circunstancias.

11. Formación en derechos humanos y perspectiva de género

El nuevo Modelo de Policía ha instalado la idea de que todas las corporaciones de seguridad municipal deben ser formadas en derechos humanos y perspectiva de género. Esto

busca que la acción policial salvaguarde siempre la integridad y dignidad de las personas y preste una atención especial a las circunstancias en que se encuentren mujeres, niños y niñas víctimas de violencia. Las entrevistas realizadas revelan que todas las policías analizadas tienen algún grado de formación, desde talleres o cursos puntuales hasta diplomados ofrecidos por las universidades con las que se vinculan. En esta línea destacan Saltillo, Chihuahua, Nezahualcóyotl y General Escobedo por contar con unidades especializadas que ponen en práctica estos aprendizajes de manera metódica y sistemática. Aquí se atiende a las personas que han sido víctimas de delitos, se generan estadísticas que sustentan las nuevas estrategias y se hacen recomendaciones a sus compañeros y compañeras de otras unidades.

Éste es un tema que aún necesita considerarse de manera transversal en todas las unidades de la corporación. De hecho, la especialización en estos enfoques por parte de grupos particulares estimula a los demás miembros de la corporación para que validen prácticas que no se contradigan con los criterios de proximidad, lo cual aumenta el impacto de la capacitación y la inversión realizada. El desafío es que toda la corporación se vea permeada por estos enfoques.

12. Liderazgos que favorecen un enfoque comunitario

Entre los encargados de seguridad municipal de Chihuahua, San Pedro Garza García, Tancítaro y Nezahualcóyotl, es posible reconocer una narrativa que promueve el acercamiento, involucramiento, implicación y trabajo de seguridad con la ciudadanía. Dada esta validación, los mandos participan en la visita a colonias o sectores, asisten a las reuniones vecinales o a la evaluación al trabajo de los policías, lo cual favorece la perspectiva comunitaria de la seguridad.

También resulta relevante mencionar que estos liderazgos son capaces de articularse con otras instituciones de los territorios en los que trabajan, como ocurre en Chihuahua, en donde el director preside una mesa de trabajo con organizaciones de la sociedad civil para fortalecer la prevención social del delito en su ciudad.

De la misma manera, la visión comunitaria ha ayudado a que los mandos y directores generen cohesión hacia el interior de la corporación. La experiencia del pasado en Nezahualcóyotl demuestra que, cuando los elementos están divididos, enfrentados entre sí o tienen diferentes visiones, el contexto favorece la entrada del crimen organizado. No debemos olvidar, además, la importancia de la voluntad política de los presidentes municipales, quienes, con su paciencia, recursos, acompañamiento cercano a los encargados de seguridad y a los elementos policiales, dan sostenibilidad a las estrategias y ven fortalecido su liderazgo, como se puede observar en los casos de General Escobedo, Chihuahua y Nezahualcóyotl.

La identidad y el sentido de pertenencia, tanto de los miembros de las corporaciones policiales como de la misma ciudadanía hacia sus territorios y sus policías, son elementos que se unen cuando adviene una problemática común, como lo es una crisis de seguridad. Las narrativas positivas hacen posible sostener un trabajo coordinado y la

colaboración policía-ciudadanía, así como el compromiso de los agentes con las realidades que viven las comunidades. La promoción y capacitación constante de los elementos y los liderazgos permiten el desarrollo de estrategias comunitarias que impulsan la corresponsabilidad en la atención de la seguridad.

Tercer dinamismo: los acuerdos

13. Promoción de la organización comunitaria para realizar tareas de prevención del delito

Para este factor de cambio identificamos dos modelos mediante los cuales las corporaciones promueven tareas de prevención. Uno está conformado por las redes vecinales de seguridad organizadas por cuadra o colonia y el otro está constituido por las redes sectoriales o consejos territoriales de evaluación.

Las redes vecinales se enfocan en el cuidado comunitario y en la construcción de confianza con la policía. Nezahualcóyotl, Saltillo, General Escobedo y San Nicolás de los Garza las han desarrollado con más fuerza y en mayor cantidad. Las redes o consejos sectoriales, por su parte, están más concentrados en la rendición de cuentas y/o la construcción incluyente de estrategias de seguridad; San Pedro Garza García y Cherán son los municipios con el mayor avance de esta estrategia.

En todas estas experiencias, la prevención social del delito apareció como un elemento fundamental para disminuir las tasas de delictividad a mediano y largo plazo. Por ello, es importante que este enfoque permee a toda la institución y no solamente a una unidad en particular.

14. Participación de la ciudadanía en la construcción de criterios y/o selección del personal

Si bien la ciudadanía no es experta en formación policial o en recursos humanos dentro de este tipo de corporaciones, sí conoce su territorio, el contexto de su comunidad y las necesidades de seguridad probablemente mejor que ningún otro. Al reconocer este hecho, algunas policías han implementado criterios para la selección de personal en conjunto con los ciudadanos con la intención de que los cuerpos policiales desplegados en las comunidades puedan responder a esas circunstancias específicas y tejan lazos de confianza donde ejercen su servicio.

Las experiencias de Cherán y Tancitaro enseñan que la población puede participar activamente en el establecimiento de criterios para la selección de personal. Estas policías comunitarias han creado protocolos que les permiten, incluso, cesar a algún miembro por recomendación de la población o integrar nuevos elementos al cuerpo de policía. En San Pedro Garza García y Chihuahua, por su parte, se estableció un consejo

ciudadano que ha ayudado a retroalimentar los criterios de selección de candidatos para ingresar a su corporación policial y evaluar el desempeño de los policías vecinales en los distintos sectores.

15. Instancias de análisis, planeación y evaluación de estrategias de seguridad

Cada uno de los grupos de policía analizados cuenta con diferentes métodos e insumos para construir sus estrategias de seguridad. Algunos de ellos recopilan información de campo que luego se procesa en un centro de análisis, para orientar la operación de modo inmediato. Otros, de manera más espontánea y rápida, procesan estos datos para integrarlos a su estrategia las siguientes semanas dependiendo de los cuadrantes o sectores que les toca atender.

San Pedro Garza García, San Nicolás de los Garza, Saltillo y Nezahualcóyotl cuentan con un sistema de recolección de información y unidades de análisis que sirven para revisar y redefinir las estrategias de combate a la delincuencia (algunas ya con años de operación); también buscan vincularse con las fiscalías y ministerios públicos de la mejor manera. Nezahualcóyotl, además, tiene una reunión con los mandos en la que se presenta información diaria para afinar las estrategias de seguridad.

Algunos cuerpos de policía municipal han generado todo un circuito de información, como es el caso de Chihuahua y General Escobedo. Éste va desde el análisis de llamadas telefónicas hasta la conformación de las carpetas de investigación que son enviadas al Ministerio Público. Con esta información, las unidades de análisis retroalimentan las diferentes reuniones semanales, mensuales o trimestrales que tienen los directores o encargados de área. El Consejo Municipal de Seguridad de Tancitaro es un espacio de evaluación y construcción de estrategias colaborativas.

Este factor de cambio y las buenas prácticas dejan ver cómo, con el debido acompañamiento y capacitación, los policías locales pueden apoyar la investigación de manera adecuada y brindar elementos que permitan la reducción de delitos de manera focalizada y contextualizada.

16. Mecanismos para atender conflictos vecinales

En las entrevistas realizadas tanto a grupos de ciudadanos como a policías se señala la labor, a veces implícita y otras explícita, de mediación de conflictos vecinales por parte de los policías del barrio. Casi todos los casos analizados evidencian que se da este tipo de atención a la población, ya sea por la experiencia de los elementos policiales o por un oficio más formal de mediación. De igual forma, todos los ayuntamientos mencionaron alguna instancia de mediación con la que cuentan y a la que pueden acudir los ciudadanos.

Aquí se destacan los casos de San Pedro Garza García y Nezahualcóyotl, cuyas policías municipales cuentan con protocolos e incluso formatos, en los cuales se asientan

los acuerdos a los que se llegan entre vecinos. En el caso de San Pedro Garza García, los oficiales cuentan con la capacidad para solicitar la firma de acuerdos que, por ejemplo, regulen el volumen de la música o fiestas del barrio que incomoden a los vecinos para que la situación no se repita. En Nezahualcóyotl se tienen formatos para los llamados “acuerdos de paz”, mismos que permiten la atención oportuna de la conflictividad vecinal y ayudan a que las situaciones no escalen a enfrentamientos o agresiones entre las personas. Este registro ayuda, además, a generar información sobre esta realidad, de la cual no tenemos mayores datos a nivel estatal o federal.

En el caso de Cherán, vemos todo un circuito de participación y resolución de la conflictividad vecinal que acontece en las fogatas, en las asambleas y en el Concejo de Honor y Justicia. Por ejemplo, cuando la Ronda Comunitaria o las fogatas por cuadra no logran resolver alguna situación, ésta se deriva al Concejo de Honor y Justicia; si allí tampoco se logra resolver el caso, lo llevan al Concejo Mayor, el cual finalmente dicta sentencia. Si acaso este Concejo no encuentra una solución, lo devuelve a las asambleas barriales para que ellas tomen la decisión.

Es importante señalar que todos los municipios están buscando maneras apropiadas de implementar el sistema de justicia cívica para atender faltas administrativas antes de que se conviertan en delitos. Algunas policías se han alineado con este proceso y siguen buscando formas de fortalecerlo; en otras, el tema no ha sido tan prioritario.

17. Incorporación de la tecnología para la prevención y la reacción

En general vemos, dentro de los casos revisados, una tendencia a utilizar e integrar la tecnología dentro de las corporaciones. Tenemos ejemplos como el de Chihuahua y Saltillo, donde se ha hecho un enorme esfuerzo de inversión en infraestructura tecnológica. La plataforma “Escudo Chihuahua” ha colocado cámaras en las entradas de la ciudad para detectar las placas de los carros que entran y salen, así como instalado tabletas electrónicas en los vehículos de la policía para contar con un circuito de comunicación que reduzca los tiempos de atención a la denuncia ciudadana. Vemos que la policía de Chihuahua tiene una gran apuesta por el uso de la tecnología, pues considera que con ello se potencia la estrategia de vinculación con los comités ciudadanos impulsados por la Dirección de Desarrollo Humano y Educación.

Por otro lado, San Pedro Garza García ha implementado nuevas tecnologías, pero sin descuidar la prioridad de construir espacios ciudadanos por sectores, para la evaluación de las estrategias de seguridad. Para casi todos los municipios, el elemento tecnológico más importante para relacionarse con la ciudadanía han sido los grupos de *WhatsApp*. Particular es el caso de Tancítaro, en donde, debido a su geografía, ha sido clave para la seguridad la construcción de una red de casi cuatro mil radios distribuidos entre una población de treinta mil personas, y a la cual está conectada la policía.

Un buen uso de la tecnología, complementada con la participación de la ciudadanía en las tareas de seguridad, fortalece robustamente la seguridad de un municipio,

sin suplir en ningún momento la relación directa entre policías y vecinos. La tecnología hace sentir que la policía está en todos lados, lo que favorece la sensación de una mayor cercanía, al mismo tiempo que su presencia física refuerza esta percepción e incrementa la confianza ciudadana en estos cuerpos de cuidado.

18. Estrategias de seguridad contextualizadas y flexibles

Dentro de las experiencias revisadas se reconocen estrategias contextualizadas, pero que no necesariamente tienen la flexibilidad necesaria para adaptarse o transformarse de manera rápida y eficiente ante nuevas exigencias en materia de seguridad. Otras experiencias, en cambio, sí cuentan con ambas cualidades.

Chihuahua y Cherán cumplen con los dos aspectos descritos. Esto les permite no sólo atender las necesidades actuales de la población, sino también buscar maneras de responder a otras situaciones que se presentan en el trabajo policial diario. En esos casos, la policía ha encontrado soluciones creativas y modos de llevarlas a cabo, lo que demuestra su habilidad para construir las estrategias específicas que requieren los diversos sectores de sus municipios y sus varios elementos contextuales. Esta adaptabilidad es posible gracias a la existencia de consejos con participación de ciudadanos, empresarios y comuneros, así como a la flexibilidad de los miembros de la policía para atender las necesidades de los habitantes.

En el caso de Cherán, la constante observación y evaluación a la policía comunitaria por parte de las fogatas por calle, hace que la Ronda se mantenga siempre en evolución. La capacidad de diálogo que han logrado los elementos policíacos mediante la construcción de acuerdos con la ciudadanía es un factor imprescindible para la construcción exitosa de seguridad. La forma de materializar estos acuerdos surge mediante el diálogo, la formación y capacitación de la ciudadanía en tareas comunitarias de prevención del delito, y la existencia de mecanismos para atender conflictos vecinales en donde los cuerpos de policía asuman que la seguridad es una tarea que les compete a todos. Además, se hace necesaria una articulación interna suficiente entre áreas, unidades y direcciones policiales. Esto lo podemos notar en los circuitos de información que se crean tanto para intercambiar como para analizar los datos obtenidos de los territorios y así tomar decisiones informadas respecto a las estrategias.

Es posible afirmar que la mejor forma de utilizar la tecnología es aquella que toma en cuenta la participación ciudadana organizada como parte de la inteligencia policial. Por esta razón, los encargados de seguridad recomiendan la participación civil en tareas de evaluación de la policía, involucramiento que sólo será posible cuando se cuente con estrategias policíacas flexibles y adaptadas a los contextos que consideren la voz y experiencia de la población.

4.3 Aprendizajes para la reconstrucción del tejido social desde las policías municipales

En el último apartado se recuperan los principales aprendizajes a partir de las buenas prácticas recogidas en las entrevistas respecto a la seguridad ciudadana. Esperamos que esta información ayude a trabajar de un modo más acertado la reconstrucción del tejido social en los territorios y en las policías.

a. Aprendizajes para la seguridad ciudadana

El proceso de análisis de las diferentes policías de esta investigación nos lleva a reconocer que hay una estrecha vinculación entre la visión desde la cual se han reedificado estas corporaciones y el enfoque de reconstrucción del tejido social.

Se mencionan a continuación algunos aprendizajes importantes que podemos rescatar para la construcción de una seguridad ciudadana que integre el enfoque de reparación del tejido social.

La recuperación de confianza y la atención de la ciudadanía. En las experiencias revisadas podemos notar cuán efectivo fue que, desde la dirección, los mandos medios y elementos operativos, se promoviera una práctica de cercanía con la población que les permitiera entablar una relación más estrecha o, al menos, poner condiciones para hacerlo más adelante. Esto trajo como consecuencia que, desde la dirección, se construyera una estrategia para acercarse a la población de cada sector y colonia; inspiró a los mandos medios a involucrarse en la revisión de las condiciones de cada territorio y a diferenciar el nivel de cercanía actual y el que se pudiera alcanzar con los vecinos; además, los policías vecinales u operativos comenzaron a mostrar una actitud cercana y de preocupación por las diferentes problemáticas de las colonias y barrios.

Si bien esta estrategia ha incidido positivamente en el aumento de la confianza de la ciudadanía hacia su policía municipal, fue determinante que este voto de confianza fuera correspondido por parte de los elementos de la corporación a través de la atención de las necesidades más importantes para los pobladores. Las experiencias nos demuestran que no hay necesidad pequeña en la que no puedan hacer algo los elementos policiales, ya sea atendiendo, apoyando o gestionando las diferentes necesidades vecinales que, aunque no ocurra directamente, también influyen en la seguridad de un territorio. Así vimos ejemplos de policías que redujeron sus tiempos de reacción a llamadas de emergencia; transformaron su actitud con la ciudadanía y la forma de dirigirse a ella; ayudaron a recuperar y cuidar espacios públicos; se involucraron en la formación de niños y jóvenes, y participaron de las faenas que realizaban en las colonias, entre otras actividades.

En nuestro país existen muchas corporaciones que están haciendo lo posible por desarrollar estrategias de proximidad social en sus territorios. Las experiencias de esta investigación pueden ser un elemento importante para acortar la curva de aprendizaje de su implementación.

Inclusión de los jóvenes en la prevención y la seguridad. El reconocimiento de los jóvenes como agentes de construcción de espacios seguros es otro de los aprendizajes que rescatamos de las policías. Si bien en casi todas las dependencias de seguridad se tiene un área o unidad de prevención que considera a los jóvenes como actores de la comunidad que deben ser formados para que no se conviertan en “delincuentes”, también son muy importantes aquellos programas que no solamente los toman como sujetos pasivos que deben ser conducidos, sino también como agentes de cambio social. Estos procesos han permitido, por ejemplo, que los mismos jóvenes y adolescentes formen a sus padres en temas de seguridad y civilidad. Lo anterior los ha empoderado para cuidar sus espacios públicos por medio de la vinculación vecinal, los ha impulsado a transformar creativamente las calles e incluso los ha motivado a vigilar para coadyuvar en las tareas de seguridad.

La familiarización de los elementos de policía con las juventudes, además de transformar la visión que se tiene sobre estas corporaciones, ha ayudado a crear la certeza de que el trabajo conjunto es redituable cuando se construyen otras estrategias de seguridad que no se podrían concretar sin su inclusión. Es relevante señalar que solamente en una de las experiencias pudimos ver la vinculación, con circuitos y protocolos claros, entre gobierno municipal, policía, unidades de atención a la familia y otros grupos para la atención de jóvenes consumidores de drogas. Sin embargo, queda manifiesto que el ánimo y creatividad de la juventud representa un enorme potencial para la coproducción de seguridad en nuestro país. Para lograr esto, la relación se debe cultivar y cuidar, debido a que también los jóvenes juzgan severamente a los grupos policíacos cuando se sienten engañados o utilizados para fines ajenos a los acordados.

La construcción de redes y la evaluación sectorial conjunta. Para hacer sostenible cualquiera de los modelos de policía examinados en esta investigación, fue necesario para las corporaciones policiales considerar y favorecer la participación de la ciudadanía en las tareas de seguridad. El surgimiento de las redes vecinales fue producto de la implementación de una herramienta de amplio uso y difusión como lo es la aplicación *WhatsApp*. Ahora bien, cuando estas redes no tenían un propósito claro o no seguían algún tipo de reglas establecidas ni tenían el seguimiento de los mismos policías, por lo general terminaban por extinguirse o por ser olvidadas. Los mejores ejemplos que tenemos de estas redes vecinales nos permiten considerar que, para que sean funcionales y coadyuven con la seguridad, deben contar con un objetivo claro que sea acordado en conjunto con el policía de barrio y/o el mando del sector; además, deben tener reglas de comunicación para no saturar o distraer a los ciudadanos de su objetivo; contar con un vecino notable que ayude a la gestión del grupo, aunque los mismos policías pueden ser también quienes administren y respondan al llamado de los vecinos.

La pandemia de COVID-19 impidió las reuniones presenciales, pero se pudo mantener la comunicación gracias a esta estrategia. Además, en algunos lugares, estas redes fueron esenciales para la atención de personas vulnerables durante la emergencia sanitaria. El reto, además de conformarlas, es que se mantengan en el tiempo. Para ello,

un propósito como el de la construcción de seguridad es esencial para mantener la participación e involucramiento de los ciudadanos en estas redes.

Las experiencias revisadas también muestran la importancia de contar con espacios sectoriales de evaluación civil, en los cuales participen tanto representantes de colonias como mandos policíacos de los sectores e incluso los directores. Estos ayudarán a que se implementen mejoras en las estrategias de manera general, pero también de forma específica en cada conjunto de colonias. El reto estriba en que este tipo de sectorización no deje atrás a las personas más vulnerables o a los sectores y poblaciones estigmatizadas que sufren de altas tasas de delitos o de marginación social.

La diversificación de vínculos para la seguridad. En los casos revisados encontramos que, entre mayor sea el vínculo entre las corporaciones municipales de policía y otros actores institucionales y comunitarios de las localidades, mayor es la capacidad de atención de las diferentes necesidades de seguridad.

En las policías, de algún modo, siempre se toma en cuenta a grupos de empresarios o de comerciantes para fortalecer las estrategias de seguridad. Se busca que, al reducir el robo dentro de estos espacios y aumentar la percepción de seguridad, se favorezca la economía. Pero también ha sido revelador encontrar que algunas corporaciones han tomado en cuenta a líderes religiosos, maestros y directores de escuelas, universidades, instancias de gobierno relacionadas a la temática o al cuidado de las familias, organizaciones civiles que realizan tareas de prevención, entre otras. El lograr establecer una relación con estos actores facilita la comunicación de información importante o la toma de decisiones. A partir de estas alianzas, se suman otros enfoques para la atención de las problemáticas de seguridad, se mira la situación de forma sistémica al considerar que todos tienen un papel en la coproducción de seguridad y se cuenta con mayores recursos humanos para emprender la tarea.

Vincularse con actores clave es muy importante para difundir y construir estrategias en conjunto, aunque esto no debe colocar en segundo plano a la escucha de las redes básicas. El considerar las sugerencias de los residentes puede evitar que la seguridad se construya sólo para servir a intereses particulares o que se concentre en aspectos que olvidan a los más vulnerables. En todo caso, al diversificar el vínculo de la policía se favorece la autorregulación de la conducta para la toma de mejores decisiones considerando sus contextos y posibilidades.

Tecnología e inteligencia social. Sin duda, la tecnología ha sido un factor que ha revolucionado el tema de seguridad en todo nuestro país. Considerando datos oficiales, podemos ver que uno de los rubros en los cuales más se invierte a nivel federal es el fortalecimiento de las corporaciones policiacas y la adquisición de nuevas tecnologías e insumos para su operación.

Dicha tecnología ha potencializado la capacidad de reacción de los policías, lo cual ha aumentado considerablemente la atención prestada a llamados de emergencia. Además, en algunos de los casos revisados, podemos ver que integrar la tecnología en los sistemas de análisis de delitos brinda elementos útiles para la construcción de estrategias por sectores o colonias con mapas de color o identificadores por calle.

La tecnología ha venido a transformar y a agilizar los procesos mediante los cuales se ofrecen herramientas a las fiscalías y ministerios públicos para la atención más eficaz de denuncias y seguimiento de delitos. Sin duda, cuando se utiliza de manera eficiente y no se desperdician los recursos para adquirirla, es una gran aliada en la construcción de seguridad. Sin embargo, cuando se apuesta única o mayormente por la incorporación de la tecnología y se dejan de lado las estrategias de construcción de redes vecinales o consejos sectoriales que brindan otro tipo de inteligencia social, se pierde una gran oportunidad para complementar la formación y apropiación de la ciudadanía en la producción de seguridad. Además, el mantenimiento de esta tecnología tiene un costo alto y en algún momento pueden dejar de fluir los recursos necesarios para llevarlo a cabo. La ciudadanía puede, con el tiempo, ser igual de influyente que la tecnología en lo que respecta a la reducción de delitos, así como lo demuestran algunas de las experiencias visitadas.

Integración a la comunidad. La proximidad social es un modelo de trabajo que han adoptado la mayoría de las policías comentadas en este libro. Dicho método es abordado de diversas maneras desde las policías municipales. En algunas de ellas, es comprendido como un modo de ganarse la confianza de la comunidad para poder realizar el trabajo policial; en otras, la estrategia está dirigida a contar con mayores datos (resultado de la relación con la ciudadanía) para lograr la reducción de delitos específicos.

Más allá de la proximidad social, lo que algunas policías promueven es la integración de sus elementos en la comunidad. La justificación es que, cuando son considerados parte de las colonias y barrios, fluye más la información respecto a situaciones que es necesario atender, además de que es la única forma de entender plenamente las problemáticas y necesidades de una comunidad. Esta integración permite a los elementos de seguridad conocer los códigos y gramáticas sociales de los habitantes y también promover de manera más eficiente la corresponsabilidad de los ciudadanos. De igual manera, construye un entorno de cuidado para los propios policías, quienes llegan a ser reconocidos y procurados en el ámbito vecinal.

La coproducción de seguridad. Los esfuerzos de algunos municipios por divulgar y formar a los ciudadanos en una visión compartida de la seguridad ha sido un reto y un logro que se debe reconocer. Primero, se pusieron condiciones para la confianza; luego, se intentó responder de manera efectiva a las necesidades de la población y, finalmente, se buscó que la gente comprendiera el papel que debía desempeñar en la disminución de la inseguridad en su colonia.

De esta forma, tanto adultos como jóvenes fueron formados en estrategias para apoyar a los cuerpos de policía en las tareas de cuidado de su localidad: a veces más profunda y sistemáticamente, otras veces de manera espontánea. Estas formaciones iban desde la capacitación para reconocer posibles situaciones de riesgo, hasta la profundización en las leyes y lo que debe hacer la población ante un delito.

Sin embargo, aunque los casos nos confirman la importancia de tener una ciudadanía formada y capacitada en esta temática, vemos imperante que los cuerpos de policía también lo entiendan del mismo modo. En las entrevistas realizadas pudimos

notar una resistencia a tomar al ciudadano como compañero en la seguridad, pues se le consideraba solamente un receptor o fuente útil de información.

Si bien necesitamos tener una ciudadanía con una mayor participación en las tareas de seguridad y con capacidad crítica de las estrategias que utilizan sus policías, es muy importante que dentro de los cuerpos policiales se promueva la visión de que los ciudadanos son igual de importantes que ellos para la construcción de seguridad.

La formación en atención de conflictos y perspectiva de género. Los relatos de las policías revisados en este informe muestran que la atención de la conflictividad vecinal es una estrategia e indicador importante para la procuración de seguridad. En nuestro país contamos con la Encuesta Nacional de Seguridad Urbana (ENSU), la cual tiene una medición sobre los conflictos vecinales. Las preguntas que encontramos hablan sobre la percepción de los vecinos respecto a la conflictividad de su calle o colonia; en este sentido, cruzar este indicador con otros, como el de organización, puede ayudarnos a revisar si existen espacios donde no hay conflicto ni relación vecinal o donde prevalece la indiferencia; así también, permitiría identificar las colonias conflictivas, pero con espacios de resolución para problemas que les importan a todos.

Nos parece que las estrategias de formatos y protocolos administrados por la policía para la atención de situaciones conflictivas dentro de las colonias y barrios es un acierto que, además de ser efectivo para evitar que escale la conflictividad, pone las bases para contar con un mejor indicador sobre un tema tan importante como lo es la cohesión social. Además, las policías que las implementan de manera formal consideran que estas acciones contribuyen a la disminución de delitos y que son formas de prevenir la violencia entre vecinos o daños a la propiedad ajena.

En este sentido, la investigación muestra que una de las causas de ciertos delitos se basa fundamentalmente en las dificultades para relacionarse, comunicarse y atender los conflictos entre los pobladores de una comunidad. Las policías que se han formado en el desarrollo de habilidades de mediación comunitaria reconocen lo valioso de formalizar esta práctica.

Para poder atender tanto a víctimas de delitos como a los propios infractores que causan la conflictividad vecinal, es clave contar con formaciones tanto en derechos humanos como en perspectiva de género. El objetivo es que el procedimiento policial ayude a no revictimizar a las personas, así como a darles un trato cuidadoso que les permita tener la confianza mínima para realizar su denuncia o la disposición para abordar situaciones conflictivas de manera asertiva con otra persona.

b. El proceso de reconstrucción del tejido social en los territorios

Las historias que nos narran miembros de los municipios analizados nos dejan ver que las poblaciones de estos territorios vivieron, y en algunos casos siguen viviendo, en un

contexto de profunda inseguridad y luego de incertidumbre ante problemáticas complejas que no se pudieron atender de manera colectiva e institucional.

En nuestro país reconocemos que, por lo general, los vecinos de colonias y barrios se han desvinculado y se han centrado únicamente en el ámbito privado, por lo que los problemas públicos quedaron en manos de encargados especializados del gobierno local, estatal o federal. Uno de estos problemas es la inseguridad. Las razones de esta desvinculación son diversas, como el haber vivido situaciones que hicieron perder la confianza y la comunicación entre los pobladores, el abandono frente a una situación de emergencia, la falta de escucha o la ausencia del cuidado tal y como se había prometido. En cada pueblo o ciudad encontramos historias arraigadas que promueven la idea de “arreglar solos nuestros problemas y no apoyarnos en los demás”. En cierta medida, esto es legítimo pues el recuerdo de hechos dolorosos y traumatizantes, que representan un abuso de confianza para las personas, provoca esta reacción como una actitud defensiva.

Por este tipo de situaciones, a las que la metodología de la Reconstrucción del Tejido Social nombra *desconexiones comunitarias*, es por las cuales las problemáticas complejas que necesitan la articulación de una diversidad de actores no pudieron ser atendidas, de manera que crecieron y crecieron cada vez más, hasta el punto de necesitar, por ejemplo, una guerra para controlar la violencia generada por el narcotráfico, por lo que se alimenta el espiral de la incertidumbre y la desconfianza.

Sin embargo, el análisis de estos casos nos permite ver que, después de cierto tiempo inmersos en la desconfianza y la violencia constante por parte del crimen organizado, en estos municipios se generó un imaginario renovado elaborado por parte tanto de la policía como de la ciudadanía, el cual permitió hilvanar un esperanzador tejido comunitario para la atención de la seguridad.

En esta tarea no solamente fue necesario para la policía volver a reconocer al vecino y organizarse con él para el cuidado de sus colonias. También fue importante la creación de un espacio para construir condiciones para la confianza con las instituciones presentes en los territorios. Éste no ha sido un camino fácil para las corporaciones policiales, como evidencian los resultados de la consulta de Massive Caller (2020). Incluso cuando hay casos en los que las policías han recuperado la confianza en varios puntos porcentuales, sigue habiendo un amplio grupo de la población que no termina de ver con buenos ojos a estas corporaciones. Una de las razones es que la confianza tarda mucho en recuperarse y un simple hecho puede anular lo que se ha ido trabajando durante años, por lo que pueden retroceder sobremanera los procesos alcanzados. Conscientes de ello, los grupos de policías analizados intentan ser transparentes en sus procesos internos con la ciudadanía para que conozcan cómo se regulan estas faltas y para hacer saber a las personas cuál ha sido la sanción para los elementos.

La sanación o atención de las desconexiones comunitarias e institucionales es muy importante para que los procesos de seguridad y reconstrucción del tejido social

puedan sostenerse a lo largo del tiempo, ya que muchos de ellos están basados en la confianza y la cohesión social. Generar una nueva narrativa de cooperación, confianza y colaboración pasa por la iniciativa de alguno(s) de los actores clave de las comunidades. Los grupos policíacos pueden ayudar a reconfigurar estas desconexiones en conjunto con otros profesionales. Trabajar una temática tan importante como la inseguridad y dirigir la conciencia de los pobladores hacia su territorio, permite dejar de lado las divisiones políticas, religiosas y sociales que los hayan dividido.

Un elemento que puede ayudar a sostener este proceso y mantener fuerte el tejido social de una comunidad es poner al centro las necesidades más importantes para la mayoría de los pobladores; identificar las formas de transformar estas problemáticas y los recursos con los que se cuentan para resolverlas también son modos de fortalecer los vínculos entre vecinos e instituciones. Uno de los vínculos más especiales e importantes que se debe cuidar y cultivar es el de la policía con los jóvenes, de manera que se contrarreste la estigmatización y segregación que estos últimos suelen sufrir.

En general, recuperar el vínculo de confianza y colaboración con una visión de cuidado entre pobladores y sus policías es clave para realizar procesos de reconstrucción del tejido social y atención de la seguridad, sobre todo cuando históricamente el policía ha sido un elemento importante y respetado de las localidades y que, al recobrar su sentido de servicio y cercanía, revive todo este apreciado pasado.

Cuando se generan este tipo de vínculos, es más fácil para la policía dar seguimiento a temáticas importantes para la población y animarse a participar en las acciones comunitarias emprendidas para atenderlas; al mismo tiempo, generan en los pobladores un sentido de responsabilidad y cuidado por sus policías, por aquellos que los cuidan. La humanización de los policías por parte del ciudadano, a partir de su buen desempeño y cercanía, así como su reconocimiento como parte importante de la construcción de seguridad, ha sido un factor crítico durante el trabajo desarrollado en los casos anteriormente expuestos.

Por otra parte, como ya se ha señalado, los informes evidencian que el fortalecimiento de la identidad y el sentido de pertenencia de los pobladores hacia su territorio ayuda a acrecentar la responsabilidad por su cuidado. La reconstrucción del tejido social en los territorios para la atención de la seguridad también se ha apoyado en la implementación de talleres en los que, tanto ciudadanos como policías, reconocen su territorio y todas las posibilidades que tienen para convertirlo en un espacio más seguro.

La apropiación del espacio público por parte de la ciudadanía también ha sido una parte muy importante de este proceso. Los vecinos son quienes pueden recrear espacios que han sido abandonados y convertirlos en espacios aptos para la convivencia. En este sentido, no solamente se debe esperar a que las autoridades propongan el remozamiento de parques o centros comunitarios, sino que también los pobladores deben de tener iniciativa para proponer cuáles son aquellos lugares que la comunidad necesita recuperar para hacerlos propios nuevamente. Sin duda alguna, es fundamental la narrativa positiva que se crea cuando se cuida de estos lugares con un trabajo

cercano y eficaz por parte de los concejos o redes vecinales, de sus autoridades y de los elementos de policía.

También es importante señalar que en las comunidades analizadas se ha fortalecido la capacidad para dialogar y tomar acuerdos. El proceso se ha dado, ya sea por iniciativa de las mismas corporaciones policiales, por otras dependencias de sus ayuntamientos o por parte de la ciudadanía, por medio de la construcción de un marco común y de protocolos ciudadanos que brinden protección a todas las personas del territorio.

Desde su participación en las redes vecinales, los mismos pobladores crecieron con cierta capacidad crítica sobre la situación de seguridad de sus colonias al revisar la manera de actuar de su policía y al reconocer lo que necesitan hacer por sí mismos para apoyar las tareas de seguridad. Los ayuntamientos han ayudado a impulsar instancias de participación ciudadana y han animado a los vecinos organizados a que decidan y gestionen parte de los recursos municipales destinados a sus colonias. No podemos dejar de lado el rol de las organizaciones civiles, mismas que han participado en la construcción de habilidades para llegar a acuerdos en la comunidad y para el asesoramiento a los cuerpos de policía.

Un tema que apareció en varios de los casos fue el fortalecimiento del sentido cívico y el conocimiento de las normas y leyes que rigen a los ciudadanos. Es muy ilustrativo escuchar que los grupos de ciudadanos entrevistados reconocen que hace falta mucho camino por andar para que las personas se formen en este tipo de temáticas.

c. La reconstrucción del tejido social al interior de las policías

El proceso de transformación de las policías analizadas se basó, en primer lugar, en un procedimiento de reconstrucción de su tejido social interno. En diferentes momentos hubo encargados de seguridad y/o presidentes municipales que apostaron por transformar prácticas, visiones y actitudes de sus corporaciones con la intención de que atendieran de manera más eficiente la inseguridad en las comunidades.

Para lograr esta transformación se promovieron nuevas visiones de seguridad e ideas de lo que debería ser y hacer la policía. Prácticamente, todas las entrevistas mencionan que se transitó de una policía únicamente reactiva a una policía de proximidad o proactiva. Esta idea de proximidad social llegó a estos municipios por la interlocución de asesores internos, por la formación que reciben los que pasan a ser nuevos directores de policía (varios de corte civil) e incluso por la insistencia de los mismos elementos que, por experiencia propia, se vieron rebasados durante el periodo de la Guerra contra el narcotráfico. Esta nueva visión implicó, fundamentalmente, la generación de confianza en la ciudadanía para que existieran posibilidades de cooperar con ella en tareas de seguridad. Posteriormente, algunos grupos de policías llevaron esta visión más allá y buscaron la integración con la comunidad, así como la atención de muchas otras necesidades importantes para ella, no tanto como una estrategia puntual, sino como un enfoque transversal en su desempeño.

Este cambio de visión requería que los policías hicieran ajustes a prácticas que no ayudaban a estos nuevos paradigmas. Se modificó el perfil del policía municipal que debía realizar estas labores de proximidad, lo que implicó el cambio de reglamentos de ingreso de personal y protocolos de formación y capacitación de los policías ya enrolados. En algunos casos, incluso, significó la salida de quienes preferían no participar de este modo de trabajo. Estos nuevos perfiles impulsaron el ingreso de profesionistas de diferentes ramas, lo que ayudó a fortalecer la capacidad de atención de problemáticas por parte del policía. Se conjugaron la experiencia de los elementos más veteranos y la visión de proximidad con la que fueron formados los nuevos elementos.

Para profesionalizar a los elementos se retomaron las directrices contenidas en el *nuevo Modelo de Policía de 2008*. A partir de él se construyó un sistema de carrera policial que permitiera el reconocimiento y ascenso de los elementos considerando su experiencia, sus habilidades, sus capacidades y la valoración de sus mandos (sin que este último elemento fuera el factor determinante). En algunos casos, este proceso se ha realizado más profundamente y en otros apenas comienza. El hecho de que profesionistas de todo tipo se integren a las corporaciones ha hecho sentir orgullosos a sus directores puesto que sus cuadros cuentan con una plantilla diversa que atiende varias temáticas como la violencia de género, la prevención del delito, la atención de emergencias médicas, la mediación, entre otras.

Para estos cuerpos policiales, retroalimentar a sus elementos para que sigan creciendo en su labor profesional resulta muy importante, ya sea con recomendaciones diarias, reuniones estratégicas semanales o reportes de resultados mensuales. El contar con un sistema sólido de evaluación de la confianza permite hacer las modificaciones necesarias de manera oportuna, como lo es la separación de policías que no ejercen su trabajo apropiadamente o que no han querido seguir las recomendaciones hechas en otras evaluaciones. Este hecho, como lo comentaron varios grupos de policías, ha sido clave para incrementar la confianza y la coordinación entre los elementos.

Finalmente, aunque no menos importante, es destacable la modificación de la relación entre los mandos y los policías operativos, la cual ha pasado de ser déspota y violenta a una forma respetuosa de diálogo que animó el sentido de equipo y su misión. Son destacables las corporaciones en que se valora fuertemente la información y las recomendaciones de los elementos de campo para mejorar las estrategias de seguridad, mediante un sistema para recopilar, analizar e integrar estos datos en los planes por cuadrante. Incluso, hay instituciones que han decidido que todos los policías, tanto mandos como operativos, porten el mismo uniforme para manifestar cómo todos sus integrantes son igual de importantes dentro de la corporación.

Finalizamos este capítulo de síntesis con un cuadro realizado a partir de la información de las entrevistas, en el cual exponemos aquellos atributos que tanto ciudadanos, líderes comunitarios y policías deben desarrollar para mejorar la seguridad; de igual manera, incluimos algunas de las necesidades que tienen para llevar a cabo de mejor manera su labor o servicio.

	Mandos de policía	Policías	Líderes vecinales	Ciudadanos
Estrategias	• Contar con una visión clara para el desarrollo de la corporación. • Liderazgo con habilidades para articular actores. • Tomar decisiones oportunas para el cuidado de la comunidad y de sus elementos. • Creatividad e innovación en equipo. • Favorecer el sentido de pertenencia a la corporación. • Promover mecanismos de deliberación participativa en la corporación y con la comunidad.	• Responder rápidamente a llamadas de emergencia. • Acercarse a la comunidad y comprender su realidad. • Trato cordial y respetuoso con vecinos. • Saber mediar conflictos. • Implicarse en la comunidad y sus problemáticas. • Conocer y aplicar perspectivas de Género y DDHH. • Apoyar en la gestión de otras necesidades de la comunidad. • Saber relacionarse tanto con niños, jóvenes y adultos. • Ser creativo en conjunto con la ciudadanía.	• Incentivar y promover de la participación. • No excluir a nadie y siempre tener un discurso de cercanía. • Ser ejemplo de trabajo y servicio. • Saber escuchar y articular diferentes intereses de los vecinos. • Tener capacidad de convocatoria y de gestión. • Reconocer necesidades de manera oportuna y conversarlas con la comunidad. • Saber vincularse con las autoridades de seguridad. • Responder a los intereses de la comunidad y no de particulares.	• Participación constante en juntas vecinales. • Buscar la manera de informarse de acuerdos y seguimiento de propuestas. • No ser indiferentes a las necesidades de otros vecinos. • Interés por mantener su colonia segura. • Involucramiento en actividades de reapropiación de espacios públicos. • Informarse sobre cómo puede apoyar en la construcción de seguridad. • Cuidar y procurar a sus policías. • Tener disposición para colaborar con varias instituciones. • Atender los acuerdos de las juntas vecinales.

	Mandos de policía	Policías	Líderes vecinales	Ciudadanos
· Necesidades	• Contar con presupuestos adecuados. • Tener el apoyo de los presidentes municipales. • Apoyo de sus mandos medios y disposición de los elementos.	• La confianza de la comunidad en su trabajo. • Capacitación para el uso de tecnologías. • Participación de la ciudadanía en juntas. • Contar con el apoyo de los mandos para implementar soluciones.	• La participación de los vecinos en sus convocatorias. • Ser comprendidos en sus limitaciones. • Vínculos cercanos con encargados de seguridad.	• Ser escuchados por sus líderes vecinales y autoridades. • Formación en responsabilidades de seguridad y prevención. • Ser tomados en cuenta en la evaluación de los policías de su barrio.

Sin duda, muchos otros estudiosos de los temas de seguridad y participación ciudadana podrán extender o mejorar este cuadro de síntesis. La intención es presentar los elementos identificados en esta investigación de modo ordenado, para que puedan ser considerados en las estrategias de formación y articulación entre los actores de un territorio. El trabajo duro en todos ellos es imprescindible para mejorar la crisis de seguridad por la que atraviesa nuestro país y para fortalecer su tejido social.

Conclusiones

La reconstrucción del tejido social, según la entendemos en el CIAS POR LA PAZ, tiene como horizonte el buen convivir y pasa por la construcción de condiciones políticas, económicas, sociales y relacionales que hagan posible la recreación de la vida social. Consideramos que los esfuerzos realizados por estas policías nos demuestran que este tipo de corporación municipal puede contribuir a la reconstrucción del tejido social de las comunidades en las que trabajan de la siguiente manera: a) apoyando la recuperación de confianza entre pobladores y sus instituciones de seguridad; b) construyendo redes vecinales en las que los vecinos se apoyen mutuamente; c) generando espacios formativos para que la población se reapropie de su territorio; d) participando en procesos de recuperación de espacios públicos de las comunidades; e) construyendo una nueva imagen de lo que se entiende y ve como servicio público; f) ayudando a articular espacios interinstitucionales para la atención de seguridad; g) formando y capacitando a los pobladores para identificar problemáticas y alternativas para su atención; h) apoyando en la atención de la conflictividad vecinal y generando procesos novedosos para que la población aprenda a resolver sus conflictos, y finalmente, i) favoreciendo que una representación de la ciudadanía les evalúe, retroalimente sus estrategias y haga recomendaciones en general al personal policiaco.

Si bien no todas las policías que hemos mencionado en el presente estudio realizan todas las acciones enlistadas, al menos sí algunas de ellas; es así que la población que habita los territorios en los que están presentes se ha animado a participar de estos procesos al percatarse de la disposición de sus elementos. Ante la presencia de delincuencia fragmentada en determinados territorios es fundamental la actuación de la policía municipal en coordinación con la ciudadanía organizada, y para lograrlo es necesario desarrollar un proceso de resignificación de las desconexiones que la comunidad ha tenido con la policía, a través de la celebración de encuentros y del cumplimiento de acuerdos entre ambas partes. Será importante seguir fomentando el desarrollo de la reconstrucción del tejido social en estos municipios para fortalecer así la seguridad y la atención de otras grandes problemáticas, como el consumo de drogas entre los jóvenes, en las que por supuesto será necesario el apoyo de la policía vecinal y de sus mandos para llevarlo a cabo. Esto implicará una cultura de deliberación participativa presente en toda la corporación de policía y en el modo de proceder con la ciudadanía, donde la formación en el discernimiento ético será clave para responder en cada circunstancia con criterios propios y adecuados para la construcción de la paz.

También podemos constatar que las comunidades indignadas por el avance del crimen organizado en sus territorios necesitaron de una policía municipal preparada para trabajar en coordinación con la ciudadanía, y esto implicó procesos de recuperación de la confianza, el fortalecimiento del sentido de pertenencia al territorio y la adquisición de habilidades por parte de ambos actores para construir acuerdos. La comunidad organizada territorialmente y la policía preparada para atender tareas de prevención social del delito son los actores y características fundamentales para la construcción de la paz en los territorios.

Con todo lo anterior podemos decir que, si bien hay un debate internacional en cuanto al control de las policías locales por medio de ayuntamientos municipales, de los gobiernos de los estados o del mismo gobierno federal, el CIAS POR LA PAZ propone que se les dé a las policías locales “espacio” para que sean capaces de responder con creatividad y flexibilidad en el territorio y contexto social en el que están presentes sin dejar de lado mecanismos de control y de rendición de cuentas civiles.

También reconocemos que más allá de los partidos políticos y de las disputas que se puedan tener entre ellos, es de suma importancia que los presidentes municipales ayuden a sus cuerpos policíacos a su desarrollo y a la apuesta de su capital político en proyectos a largo plazo con una visión clara del futuro, tanto para los elementos de los mismos cuerpos policíacos, como para la ciudadanía.

Este recorrido por la experiencia de algunas policías municipales que han implementado propuestas novedosas y exitosas nos ha dejado ver que el tema de la proximidad social está en marcha, pero a diferentes velocidades en los diversos municipios de nuestro país. Si bien no es necesario que todos ellos vayan al mismo ritmo, sí deben establecerse algunos criterios contextualizados a la realidad de cada localidad de México que permitan comprender los alcances de este enfoque. En principio es necesario reconocer que la presencia e implicación de los elementos de policía en los territorios les permite conocer las problemáticas de la comunidad y atenderlas en conjunto con la ciudadanía, logrando así que ambas partes tomen decisiones más pertinentes. En este sentido, también hemos podido reconocer que las policías comunitarias de las comunidades originarias pueden incorporar en su labor este enfoque de proximidad e incluso adaptarlo a sus contextos.

También es necesario reconocer que varios de los factores de éxito aquí analizados están presentes en diferentes contextos que pudieran parecer completamente distantes. Tanto en ciudades como en comunidades campesinas o indígenas, no dejan de ser necesarias para la construcción de seguridad, la participación y formación ciudadana, la profesionalización de los elementos de policía, la elaboración de un proyecto y visión común, la sectorización del territorio, el fortalecimiento de la confianza vecinal e institucional, el desarrollo de un sentido de pertenencia hacia los territorios y la construcción de habilidades para dialogar y llegar a acuerdos. El tejido social y la seguridad de nuestro país se deterioraron en los últimos treinta años, por lo que estas claves son útiles para recuperarlos.

Los casos mostrados señalan lo importante que es revisar las visiones de seguridad que promueven las autoridades locales y las mismas policías, y que determinan las prácticas y las actitudes que las concretan. En este sentido, es necesario fortalecer la visión de seguridad ciudadana, proceso en el que los mandos policiales pueden ayudar a entretelar los esfuerzos de varios actores para lograr mejores niveles de seguridad; y en el cual los policías pueden ayudar a la cohesión comunitaria que tanta falta hace, así como fomentar la organización ante situaciones complejas y en las que la ciudadanía forma parte importante y toma protagonismo a través de redes vecinales y organizaciones civiles o empresariales.

En relación con la justicia cívica, tanto los casos que se expusieron en este libro como otros que no se incluyeron, nos dejan claro que hay avances en este sentido en México gracias al desarrollo de espacios para juicios orales, la profesionalización de jueces cívicos, la formación policial en temas de mediación y la vinculación entre las corporaciones y los ministerios públicos. Sin embargo, se necesita un esfuerzo todavía mayor para que se logre esta integración de manera más sólida y que los ciudadanos lo reconozcan como una medida plausible. Si bien se puede avanzar en la prevención de delitos mayores al tratar algunas faltas administrativas, no basta el trabajo comunitario sino también el desarrollo de espacios de reeducación de los infractores por parte de instancias de los gobiernos locales o con apoyo de organizaciones civiles.

Los datos estadísticos son otro punto para tratar en este cierre de la investigación, ya que los datos de los que pudimos valernos para realizar este proyecto aún tienen ciertas disparidades o no todos se encontraban disponibles o no se han tomado en cuenta en las encuestas y en la elaboración de estadísticas. En este sentido consideramos que debe haber una estrategia para que los municipios pequeños también registren su incidencia delictiva y la cataloguen adecuadamente (como la violencia intrafamiliar), y que cuenten además con elementos para reconocer la percepción de la ciudadanía en materia de inseguridad y del desempeño de sus policías.

Por otra parte, el tema de la conflictividad vecinal o de la confianza vecinal se puede mejorar ya que las preguntas e indicadores utilizados para medirlas dejan mucho que desear y básicamente no se nota una variación considerable entre los resultados de un año a otro. El tipo de preguntas y la forma de medir estos indicadores es de suma relevancia para que tanto corporaciones policiales como la misma sociedad organizada conozcan tanto la problemática como el potencial con el que se cuenta para trabajar en los territorios. La consulta telefónica que Massive Caller realiza deja algunos aprendizajes sobre cómo acercarse a esa dimensión partiendo de algunas preguntas que hablen sobre la relación y la confianza vecinal, y sobre los formatos oficiales que ya ocupan algunas policías para registrar estos conflictos vecinales.

En tanto a la formación y capacitación es notable que no existen procesos formales federales o estatales para formar a los ciudadanos en tareas de seguridad, más allá de la cultura de la legalidad. Consideramos que las policías municipales pueden lograr dicha tarea con apoyo de asociaciones civiles y otros actores presentes en el territorio con quienes pueden realizar un trabajo colaborativo. Así mismo, la formación policial también debe mejorarse sobre todo en temas como perspectiva de género, crímenes de odio, derechos humanos, enfoque de tejido social, entre otros; buscando que las temáticas sean transversales en toda la corporación y en sus distintos niveles, para que el desarrollo de habilidades y capacidades no se limite a unidades “especiales”.

Las policías pueden ser un fermento que permita y promueva la organización vecinal, en conjunto con las direcciones u otras áreas de los ayuntamientos encargados de la participación ciudadana. El lugar que pueden ganar en las comunidades y su relación diaria con los pobladores les da esta posibilidad de ser acompañantes de la ciudadanía

al menos en temas de seguridad, y también pueden apoyar en la formación de vecinos para que atiendan otro tipo de temáticas complejas.

En el tintero nos quedan otras grandes preguntas sobre las policías municipales y otros actores de seguridad que seguramente pueden abordarse desde otros estudios multidisciplinarios. Entre estas preguntas está el aclarar: ¿cómo se ha relacionado la Guardia Nacional y el Ejército Mexicano en general con estas iniciativas? ¿Cómo lograr que la ciudadanía proponga y dé seguimiento a políticas contra la inseguridad? ¿La recuperación de la organización vecinal solamente ocurre después de superar periodos de violencia o puede crecer en tiempos de calma en los que la violencia no ha estado presente? ¿Qué impacto tendrá en la sostenibilidad de estos proyectos la centralización y desaparición de fondos del gobierno federal como el programa de Fortalecimiento a la Seguridad (Fortaseg)? ¿Cómo favorecer que los procesos exitosos de construcción de estrategias con la ciudadanía y vinculación con múltiples actores sigan adelante aún con los cambios de administración municipal cada trienio? ¿Cómo puede manejarse la policía municipal de México en contextos álgidos donde hay fuertes enfrentamientos con el crimen organizado?

Finalmente, con la esperanza que brindan estos casos y aun cuando hay mucho por cambiar, como los mismos policías, ciudadanos y directores lo han mencionado, hemos podido constatar que una institución tan desprestigiada como la policial y de la cual muchos ya no esperaban nada, ha logrado transformarse para mejorar la seguridad, y también (a veces sin saberlo), reconstruir el tejido social de las comunidades más golpeadas por la violencia. Esperamos que estos casos ayuden a otras instituciones que necesitan recrearse, no solamente discursivamente, para establecer nuevas visiones, prácticas y actitudes que permitan la resolución de problemáticas complejas. Estos y seguramente otros cuerpos de seguridad y de cuidado de nuestros territorios están intentando construir un país mejor. Ojalá que todas y todos promovamos y nos sumemos a estas iniciativas reconociendo el buen trabajo realizado, recomendando cambios y señalando errores, siempre con un sentido de mejora y de contribuir al mayor bien social posible.

La sistematización de lo que ocurre en nuestros territorios y el compartir los aprendizajes logrados, sin duda es una gran deuda que tienen diversas instituciones públicas; la tarea de hoy es saber que más allá del partido político al que se pertenezca, se debe generar un proyecto comunitario que permita sostener la seguridad y la capacidad de organización de la ciudadanía en un largo plazo hacia la utopía política del Buen Convivir.

Anexos

A) Preguntas de consulta telefónica realizada por Massive Caller

1. ¿Qué tan seguro te sientes de vivir en tu municipio?
Oprime 1 si te sientes muy seguro.
Oprime 2 si te sientes más o menos seguro.
Oprime 3 si te sientes nada seguro.
2. En tu opinión, ¿cómo desarrolla la policía de tu municipio su trabajo?
Oprime 1 si consideras que su trabajo es muy confiable.
Oprime 2 si consideras que su trabajo es más o menos confiable.
Oprime 3 si consideras que su trabajo es nada confiable.
3. ¿Qué tanta confianza tienes en el sistema de justicia mexicano?
Oprime 1 si tienes mucha confianza.
Oprime 2 si tienes más o menos confianza.
Oprime 3 si no le tienes nada de confianza.
4. ¿Qué tanta confianza tienes en los vecinos de tu calle?
Oprime 1 si les tienes mucha confianza.
Oprime 2 si les tienes más o menos confianza.
Oprime 3 si no les tienes nada de confianza.
5. ¿Qué tan orgulloso te sientes de vivir en tu localidad?
Oprime 1 si te sientes muy orgulloso.
Oprime 2 si te sientes algo orgulloso.
Oprime 3 si no te sientes nada orgulloso.
6. ¿Consideras que tus vecinos están organizados?
Oprime 1 si consideras que están muy organizados.
Oprime 2 si consideras que están más o menos organizados.
Oprime 3 si consideras que no están organizados.
7. ¿Podría ser tan amable de indicarnos su sexo?
Oprime 1. Hombre.
Oprime 2. Mujeres.
8. ¿Podría ser tan amable de indicarnos su rango de edad?
Oprime 1. 18-29 años.
Oprime 2. 30-50 años.
Oprime 3. más de 50 años.

B. Resultados de la consulta telefónica de Massive Caller

Pregunta	Municipio			
<i>¿Qué tan seguro te sientes de vivir en tu municipio?</i>	<i>Tancítaro</i>	<i>Cherán</i>	<i>San Pedro Garza García</i>	<i>San Nicolás de los Garza</i>
Si te sientes muy seguro.	64.9%	55.6%	55.1%	53.2%
Si te sientes más o menos seguro.	21.6%	28.9%	34.4%	33.6%
Si te sientes nada seguro.	13.5%	15.5%	10.5%	13.2%
<i>En tu opinión, ¿cómo desarrolla la policía de tu municipio su trabajo?</i>	<i>Tancítaro</i>	<i>Cherán</i>	<i>San Pedro Garza García</i>	<i>San Nicolás de los Garza</i>
Si consideras que su trabajo es muy confiable.	3.7%	36.6%	39.8%	33.2%
Si consideras que su trabajo es más o menos confiable.	66.7%	31.7%	50.4%	51.8%
Si consideras que su trabajo es nada confiable.	29.6%	31.7%	9.8%	15.0%
<i>¿Qué tanta confianza tienes en el sistema de justicia mexicano?</i>	<i>Tancítaro</i>	<i>Cherán</i>	<i>San Pedro Garza García</i>	<i>San Nicolás de los Garza</i>
Si tienes mucha confianza.	11.1%	10.5%	7.0%	10.7%
Si tienes más o menos confianza.	37.0%	47.4%	37.9%	49.5%
Si no tienes nada de confianza.	51.9%	42.1%	55.1%	39.8%
<i>¿Qué tanta confianza tienes en los vecinos de tu calle?</i>	<i>Tancítaro</i>	<i>Cherán</i>	<i>San Pedro Garza García</i>	<i>San Nicolás de los Garza</i>
Si les tienes mucha confianza.	48.1%	48.6%	60.9%	52.7%
Si les tienes más o menos confianza.	44.0%	43.2%	34.9%	39.0%
Si no les tienes nada de confianza.	7.9%	8.2%	4.2%	8.3%
<i>¿Qué tan orgulloso te sientes de vivir en tu localidad?</i>	<i>Tancítaro</i>	<i>Cherán</i>	<i>San Pedro Garza García</i>	<i>San Nicolás de los Garza</i>
Si te sientes muy orgulloso.	68.0%	71.4%	64.0%	60.1%
Si te sientes algo orgulloso.	20.0%	25.7%	31.6%	32.6%
Si no te sientes nada orgulloso.	12.0%	2.9%	4.4%	7.3%
<i>¿Consideras que tus vecinos están organizados?</i>	<i>Tancítaro</i>	<i>Cherán</i>	<i>San Pedro Garza García</i>	<i>San Nicolás de los Garza</i>
Si consideras que están muy organizados.	24.2%	47.1%	33.8%	20.2%
Si consideras que están más o menos organizados.	48.0%	29.4%	47.0%	49.8%
Si consideras que no están organizados.	27.8%	23.5%	19.2%	30.0%

Pregunta	Municipio			
<i>¿Qué tan seguro te sientes de vivir en tu municipio?</i>	<i>Escobedo</i>	<i>Nezahualcóyotl</i>	<i>Saltillo</i>	<i>Chihuahua</i>
Si te sientes muy seguro.	35.6%	19.3%	47.7%	24.0%
Si te sientes más o menos seguro.	45.6%	40.6%	39.2%	46.2%
Si te sientes nada seguro.	18.8%	40.1%	13.1%	29.8%
<i>En tu opinión, ¿cómo desarrolla la policía de tu municipio su trabajo?</i>	<i>Escobedo</i>	<i>Nezahualcóyotl</i>	<i>Saltillo</i>	<i>Chihuahua</i>
Si consideras que su trabajo es muy confiable.	20.9%	17.1%	19.1%	17.0%
Si consideras que su trabajo es más o menos confiable.	57.4%	47.1%	57.2%	50.6%
Si consideras que su trabajo es nada confiable.	21.7%	35.8%	23.7%	32.4%
<i>¿Qué tanta confianza tienes en el sistema de justicia mexicano?</i>	<i>Escobedo</i>	<i>Nezahualcóyotl</i>	<i>Saltillo</i>	<i>Chihuahua</i>
Si tienes mucha confianza.	10.8%	8.5%	10.1%	7.9%
Si tienes más o menos confianza.	38.4%	37.8%	46.7%	40.0%
Si no tienes nada de confianza.	50.8%	53.7%	43.2%	52.1%
<i>¿Qué tanta confianza tienes en los vecinos de tu calle?</i>	<i>Escobedo</i>	<i>Nezahualcóyotl</i>	<i>Saltillo</i>	<i>Chihuahua</i>
Si les tienes mucha confianza.	38.8%	22.3%	41.7%	41.2%
Si les tienes más o menos confianza.	53.4%	60.7%	46.0%	50.6%
Si no les tienes nada de confianza.	7.8%	17.0%	12.3%	8.2%
<i>¿Qué tan orgulloso te sientes de vivir en tu localidad?</i>	<i>Escobedo</i>	<i>Nezahualcóyotl</i>	<i>Saltillo</i>	<i>Chihuahua</i>
Si te sientes muy orgulloso.	44.2%	33.6%	54.6%	56.8%
Si te sientes algo orgulloso.	45.0%	47.4%	36.5%	35.1%
Si no te sientes nada orgulloso.	10.8%	19.0%	8.9%	8.1%
<i>¿Consideras que tus vecinos están organizados?</i>	<i>Escobedo</i>	<i>Nezahualcóyotl</i>	<i>Saltillo</i>	<i>Chihuahua</i>
Si consideras que están muy organizados.	19.8%	9.0%	16.5%	18.5%
Si consideras que están más o menos organizados.	38.7%	46.0%	47.0%	48.8%
Si consideras que no están organizados.	41.5%	45.0%	36.5%	32.7%

Nota: la pregunta sobre el sistema de justicia fue omitida debido a que no se refirió debidamente a alguna instancia local como los ministerios públicos.

Bibliografía

- Abello Colak, Alexandra y Pablo Emilio Angarita Cañas (2013). *Nuevo pensamiento sobre seguridad en América Latina, hacia la seguridad como un valor democrático*. Buenos Aires-Medellín: Observatorio de Seguridad Humana de Medellín y Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales.
- Agencia de Derechos Humanos Fundamentales de la Unión Europea (FRA) (2019). *Informe sobre los derechos fundamentales 2019*. Dictámenes FRA.
- Fundación Paz Ciudadana y Subsecretaría de Prevención del Delito (2013). *Compendio de Buenas Prácticas en Prevención del Delito*. Santiago: Fundación Paz Ciudadana.
- BBC (2012), "Por qué la policía británica no porta armas". 21 de septiembre. <https://bbc.in/3GaWj2J>.
- Benítez Manaut, Raúl (2009). "México 2010. Crimen Organizado, seguridad y geopolítica". *Atlas de la seguridad y defensa de México*. Colectivo de Análisis de la Seguridad con Democracia, pp. 17-18.
- Boltanski, L. y È. Chiapello (1991). *De la justificación. Les économies de la grandeur*. París: Gallimard.
- Boltanski, L. y È. Chiapello (2010). *El nuevo espíritu del capitalismo*. Akal.
- Cano, Ignacio, Claudia Trindade, Doriam Borges, Eduardo Ribeiro y Lia Rocha (2012). *Os Donos Do Morro: Uma Avaliação Exploratória Do Impacto Das Unidades de Polícia Pacificadora (UPPs) No Rio de Janeiro*. Río de Janeiro: Forum Brasileiro de Segurança Pública & Laboratório de Análise da Violência/UERJ.
- Centro Prodh (2018). *Perpetuar el modelo fallido de seguridad*. México.
- Comisión Interamericana de Derechos Humanos (2018). *Afrodescendientes, violencia policial, y derechos humanos en los Estados Unidos*. OEA, 26 de noviembre.
- Comisión Interamericana de Derechos Humanos (2009), *Informe sobre seguridad ciudadana y derechos humanos*. OEA, 31 de diciembre.
- Denney, Lisa (2019). *Género y labores policiales. Caja de herramientas de género y seguridad*, Ginebra: DCAF, OSCE/ODIHR, ONU Mujeres.
- Denyer, Graham (2015). *The Killing Consensus: Police, Organized Crime, and the Regulation of Life and Death in Urban Brazil*. Oakland: University of California Press.

- Fernández, Armando (2013). *Delincuencia, finanzas y globalización*. Madrid: CIS.
- Garland, David (2005). *La cultura del control, crimen y orden social en la sociedad contemporánea*. Barcelona: Gedisa.
- González, Jorge (2014). *Estrategias de políticas públicas de seguridad. Un análisis desde el enfoque comunitario. Evaluación y sistematización de los programas Iniciativa Local de Paz, Garzón, Huila, Colombia; Barrio en Paz Residencial en Peñalolén, Región Metropolitana, Chile; y Las Fogatas de Cherán, Michoacán, México, en el periodo 1990-2013*. Tesis de maestría en Ética Social y Desarrollo Humano. Santiago de Chile: Universidad Alberto Hurtado.
- González, Jorge Atilano y Gabriel Mendoza (2016). *Reconstrucción del tejido social: una apuesta por la paz*. México: CIAS POR LA PAZ.
- González, Jorge Atilano y Oscar Torres, 2019. *Un camino para la paz. Experiencias y desafíos en la reconstrucción del tejido social*. México: CIAS POR LA PAZ.
- Hough, Mike, Jonathan Jackson y Ben Bradford (2013). "¿De qué depende la legitimidad de la policía? Resultados de una investigación europea". *INDRET, Revista para el análisis del Derecho* 4, pp. 1-27.
- Instituto de Asuntos Públicos y Open Society Foundations (2011). *Primer Concurso de Buenas Prácticas en Prevención del Delito en América Latina y el Caribe*. Santiago: Universidad de Chile.
- Íñigo, Alejandro (1994). *Bitácora de un policía, 2º ed.* México: Grupo Editorial Siete.
- Kant de Lima, Roberto y Ana Paula Mendes de Miranda (2012). "Estado, Direito e Sociedade: a segurança e a ordem pública em uma perspectiva comparada", en S. Durão (org.), *Polícia, Segurança e Ordem Pública: Perspectivas portuguesas e brasileiras* Lisboa: Imprensa de Ciências Sociais do ICS/UL, pp. 73-99.
- Kloppe-Santamaría, Gema y Alexandra Abello Colak (2019). *Seguridad humana y violencia crónica en México. Nuevas lecturas y propuestas desde abajo*. México: Miguel Ángel Porrúa.
- Leal, Antonio (2018) "Jürgen Habermas: Legitimidad del poder y acción comunicativa". *El Quinto Poder*, 11 de abril. <https://bit.ly/3Gdea93>.
- Lunecke, Alejandra, Ana María Munizaga y Juan Carlos Ruiz (eds.) (2009). *Violencia y delincuencia en barrios. Sistematización de experiencias*. Santiago: Fundación Paz Ciudadana y Universidad Alberto Hurtado.

- Martínez Garnelo, Jesús (2003). *Policía investigadora del delito*. México: Porrúa.
- McLaughlin, Eugene (2011). "Disuasión", en John Muncie, *Diccionario de criminología*. Barcelona: Gedisa.
- Oberwittler, Dietrich y Sebastian Roché (2018). *Police-Citizen Relations Across the World. Comparing Sources and Contexts of Trust and Legitimacy*. Nueva York: Routledge.
- Organización Panamericana de la Salud (2008). *¡Preparados, listos, ya! Una síntesis de intervenciones efectivas para la prevención de violencia que afecta a adolescentes y jóvenes*. Washington: OMS- Ministerio Federal de Cooperación Económica y Desarrollo.
- Orellana, W. Octavio (2010). *Seguridad pública. Profesionalización de los policías*. México: Porrúa.
- PNUD (2013). *Seguridad ciudadana: con rostro humano: diagnóstico y propuesta para América Latina. Informe Regional de Desarrollo Humano 2013-2014*. Nueva York: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.
- Requena, Jesús (2016). "La legitimidad policial y la colaboración de la ciudadanía con la policía", *Revista para análisis del derecho*. Barcelona.
- Riccio, Vicente y Wesley Skogan (2018). *Police and Society in Brazil*. Nueva York: Routledge.
- Ríos, Alina Lis (2014). "Estudiar lo policial. Consideraciones acerca del estudio de las fuerzas de seguridad y una apuesta". *Sociológica* 29, n. 81.
- Rodríguez, Armando (2016). "La iniciativa Mérida y la guerra contra las drogas. Pasado y presente". *Atlas de la seguridad y la defensa de México*. México: Colectivo de Análisis de la Seguridad con Democracia A.C.
- Roche, Sebastian (2019). *La policía en democracia*. Chile: Ediciones Radio Universidad de Chile.
- Rosen, Jonathan y Roberto Zepeda (2016). "Una década de narcoviolencia en México: 2006-2016", *Atlas de la seguridad y la defensa de México*. Colectivo de Análisis de la Seguridad con Democracia.

- Sánchez, Francisco y Claudia Juárez (2019). "Política de seguridad en México: combate al narcotráfico. Entre la seguridad nacional y la seguridad pública". En *Revista IUS* 13, no. 44. 1 de julio de 2019. <https://bit.ly/3rfXVDT>.
- Saenz, E. (2016). "Los rurales, la policía federal de Porfirio Díaz". *Antropología, Boletín oficial del Instituto Nacional de Antropología e Historia*.
- Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública (2020). *Modelo Nacional de Policía y Justicia Cívica*. Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana.
- Serrano, Mónica (2019). "La estrategia de seguridad de AMLO. ¿De la pacificación a la militarización?", *Revista del Instituto de Ciencias Jurídicas de Puebla* 13, no. 44, julio-diciembre.
- Skogan, Wesley (2006). "Asymmetry in the impact of encounters with the police", *Policing and Society* 16.
- Stake, Robert (1999). *Investigación con estudio de casos*. Madrid: Morata.
- Tankebe, Justice (2013). "Viewing Things Differently: The Dimensions of Public Perceptions of Police Legitimacy", *Criminology* 51, no. 1.
- Tocornal M., Ximena, Paola Tapia U. y Jorge Araya M. (2011). *Evaluación de buenas prácticas, aprendizajes y desafíos para la prevención del delito y la violencia*. Santiago: Universidad de Chile-Centro de Estudios en Seguridad Ciudadana.
- Trojanowicz, Robert y Bonnie Bucqueroux (1994). *Community Policing: How to Get Started*. Cincinnati: Anderson Publishing.
- Vanderschueren, Franz y Alejandra Lunecke (2004). *Políticas de seguridad ciudadana en Europa y América Latina*. Santiago: División de Seguridad Ciudadana, Ministerio del Interior.
- Vanguardia (2021). "México vive segunda crisis de violencia, el CJNG es el mayor cártel: informe". 22 de julio. <https://bit.ly/34rftnP>.
- Yllanes, Gustavo (2017). *Análisis de la ineficacia de las instituciones policiales como estrategia para la prevención y la delincuencia en el estado de Puebla, período 2011-2016*. Tesis doctoral. Benemérita Universidad Autónoma de Puebla. Facultad de Derecho y Ciencias Sociales.
- Yin, Robert K. (1989). *Case Study Research: Design and Methods. Applied Social Research Methods*. Newbury Park: Sage Publications.

Este libro “Policía municipal y organización comunitaria: un desafío para la paz” es resultado del análisis del Centro de Investigación y Acción Social por la Paz (CIAS POR LA PAZ A. C.), obra de la Compañía de Jesús, que recupera las buenas prácticas de las Policías Municipales con la ciudadanía de 8 municipios alrededor del país, a través de los dinamismos del tejido social: identidad, vínculos y acuerdos, tratados desde la opinión de la ciudadanía, los policías y sus directores.

Es una guía para quienes deseen implementar o ajustar políticas y programas relacionados con la prevención y la promoción de una cultura local, orientadas a la cohesión social y la seguridad ciudadana en México. Lectura obligada para aquellos gobiernos locales (municipios, alcaldías y comunidades) que requieran mejorar la prevención de su seguridad, recuperando el enfoque local como una condición de éxito cuando se logra involucrar el trabajo de las policías locales al conjunto de actores de la sociedad civil, para fortalecer la reconstrucción del tejido social y aumentar las posibilidades de sostenibilidad de las poblaciones interesadas.

Cecilia Martínez Leal – Invitada Permanente de la Sociedad Civil al Consejo Nacional de Seguridad Pública.

