



JUSTICIA A DEBATE

MISIÓN POSIBLE:

En Escobedo, Nuevo León
se logró una policía cercana a la comunidad

Por Juan Salgado¹
Junio 2020

Ante los inaceptables casos de abuso policial con consecuencias letales, la sociedad mexicana y las sociedades en varios países actualmente se preguntan ¿cuál es el futuro de la policía? Las policías municipales han estado en el centro del debate sobre seguridad pública en México en los últimos 15 años. ¿Deben desaparecer? ¿Son demasiadas? ¿Son poco eficientes? ¿Colaboran con la delincuencia organizada? ¿Hay que concentrarlas bajo un mando único o un mando mixto? Hoy estas preguntas son todavía más relevantes, porque precisamente las policías municipales han protagonizado distintos abusos recientes contra ciudadanos –más notablemente en Tijuana y Guadalajara- así como en las manifestaciones que se han realizado para protestar contra estas irregularidades.

En un escenario nacional de tanta crispación entre policía y ciudadanía -con los riesgos que esto representa para la gobernabilidad democrática- este artículo busca dirigir la atención hacia una buena práctica en materia de reforma policial y como ésta contribuye a mejorar la relación policía-ciudadanos a través de un modelo de proximidad.

Toda federación (Canadá, Brasil, Australia, Argentina) sustenta su modelo de aplicación de la

ley en una compleja red de policías locales que son responsables del orden público, la prevención e investigación del delito. Es decir, mientras las policías federales se encargan de investigaciones de alto perfil, las policías locales son responsables de sostener los fundamentos del Estado de derecho. En contraste con las otras federaciones, **México destina la mayor parte de su política criminal a la atención de delitos federales.** México no debe ser la excepción, por eso es necesario fortalecer las competencias y el desarrollo institucional de sus policías municipales, especialmente frente a una estrategia de seguridad que se centra en la actuación policial-militar en el ámbito federal.

La mayor parte de los contactos que tiene la ciudadanía mexicana en su vida cotidiana son con las policías municipales y estatales. Éstas, en su función de primer respondiente, son la representación del Estado que es visible para la ciudadanía. Asimismo, son la puerta de entrada del proceso de justicia penal en México, ya que realizan funciones de prevención del delito, mantenimiento del orden público y algunos actos de investigación. Por lo tanto, las policías municipales son uno de los pilares de la gobernabilidad democrática del sistema de justicia penal mexicano.



General Escobedo es el quinto municipio más poblado de la Zona Metropolitana de Monterrey, con 425,148 habitantes (INEGI, 2015) y un territorio de 207 km². Es decir, con aproximadamente 1,000 agentes, la Policía de Escobedo patrulla, previene la delincuencia, atiende víctimas de violencia de género, realiza investigación policial, gestiona la vialidad y promueve la proximidad social para casi medio millón de habitantes en un amplio y diverso territorio (urbano, semi rural, industrial y asentamientos irregulares).

Al igual que las otras policías municipales mexicanas, la Policía Municipal de Escobedo carecía de legitimidad frente a la ciudadanía y de capacidades técnicas, no contaba con procesos profesionales de recolección de datos, ni mecanismos de rendición de cuentas que frenaran la corrupción. En los últimos 10 años -de manera contrastante con lo que sucede en la mayoría de los municipios mexicanos- la policía municipal de General Escobedo ha seguido un exitoso proceso de reforma integral que constituye una importante referencia para el resto del país, que logró consolidar una enérgica respuesta contra la delincuencia al tiempo que acercó la policía a la ciudadanía.

¿Cómo lo lograron? A continuación, se muestran algunos datos para entender el entorno de este proceso y posteriormente se describen los tres grandes ejes de la reforma policial en Escobedo:

- 1 La proximidad con la comunidad
- 2 La sostenibilidad del mando y de las políticas públicas
- 3 La innovación en el modelo de gestión

Entre 2015 y 2020 el World Justice Project (WJP) entrevistó a policías mexicanos que desempeñan funciones de investigación, prevención y reacción en los tres órdenes de gobierno, incluyendo policías en Escobedo. En esos procesos de investigación empírica, los mismos policías son quienes dan respuesta a cómo mejorar el desempeño policial. La siguiente tabla muestra los aspectos a los que hacen mayor referencia las y los policías mexicanos al identificar los principales problemas de sus instituciones. Los tres principales desafíos identificados por las policías son las condiciones laborales, la corrupción y la relación con la ciudadanía.



Fuente: Treemap desarrollado por el autor con información de la Base de Datos de Policías entrevistados 2015-2020 de World Justice Project, anonimizada. Referencias agregadas por código.

La Policía Municipal de Escobedo respondió a estos tres principales desafíos a través de un proceso de dignificación de trabajo policial, la innovación tecnológica y el paradigma de proximidad policial. La sostenibilidad de los procesos permitió consolidar esas transformaciones a lo largo de 10 años. Con el cambio de liderazgo municipal en 2021, se pondrá a prueba la fortaleza y arraigo de esas reformas.

POLICÍA DE PROXIMIDAD



Los modelos de policía de proximidad constituyen, en esencia, la transformación de una policía reactiva hacia una policía proactiva. Este modelo policial rompe el tradicional binomio “policía contra ladrones” en el que se basa la actuación policial en la mayor parte del mundo y busca involucrar a la ciudadanía en la búsqueda de soluciones a los problemas de inseguridad en su comunidad, fomentando la denuncia y escuchando sus opiniones.

En búsqueda de una respuesta diferente y respetuosa de los derechos humanos para enfrentar la crisis delictiva, el Gral. Lara relata que los responsables de seguridad en Escobedo viajaron a Castellón, España para conocer el modelo ProxPol.² Se trata de un modelo que parte de una metodología de trabajo basada en el conocimiento del territorio que contribuye al acercamiento entre policía local y ciudadanía, al mismo tiempo que mejora sustancialmente la eficacia y eficiencia de la policía en el campo de la convivencia ciudadana. La metodología de ProxPol se basa en:

- a El conocimiento empírico que el policía tiene de su territorio y entorno;
- b la generación de una batería de indicadores que permita medir la evolución del modelo;
- c formación específica en materia de proximidad policial;
- d la transversalidad del trabajo policial.

Las transformaciones filosóficas de la policía de proximidad en Escobedo iniciaron con la formación en proximidad policial. Después de la visita a Castellón, se creó un grupo pionero de ProxPol, pero con el paso de los años se logró generar una perspectiva de proximidad transversal en toda la institución policial. **En la actualidad, todos los policías egresados de la Academia de Policía de Escobedo son Policías Proxpol**, es decir, con formación especializada en interacción con la ciudadanía, para entrevistarlos, generar vínculos de confianza, organizar reuniones de planeación ciudadanos-policías y rendirles cuentas periódicamente.

Más adelante, los cambios estratégicos llevaron al establecimiento de 12 sectores policiales en el municipio. El enfoque sectorial (también conocido como cuadrante en otras partes) permite que los policías se relacionen personalmente con los habitantes de la demarcación y que puedan recabar denuncias delictivas, prevenir actos antisociales y canalizar otro tipo de demandas. Por ejemplo, un policía de proximidad de Escobedo que recibe una queja ciudadana sobre el alumbrado público documenta en su informe que hay un fenómeno que genera temor al delito en su sector (la falta de alumbrado público) y al mismo tiempo canaliza esta demanda al área de servicios municipales o estatales que corresponde.

El policía comunitario de Escobedo es a la vez vigilante, gestor, solucionador de problemas y genera datos para producir inteligencia en el área de Análisis Delictivo.

La policía de proximidad es un modelo conceptual que requiere una serie de transformaciones institucionales para su consolidación como política pública. Esto implica generar cambios importantes en la infraestructura y operación policial, sobre todo en un país como México con carencias presupuestarias y de desarrollo en las policías.

**LÍNEA DEL TIEMPO
POLICÍA DE PROXIMIDAD (Proxpol)**



Clara Luz Flores
Presidenta Municipal de Escobedo

Clara Luz Flores
Presidenta Municipal de Escobedo

Gral. Hermelindo Lara Cruz
Secretario de Seguridad Ciudadana
Atentado contra el Gral. Lara

Recibe amenazas de la delincuencia organizada

SOSTENIBILIDAD DEL CAMBIO

El proceso de reforma policial en Escobedo inició en 2010. En esa época, la zona metropolitana de Monterrey vivió el peor pico de violencia por la delincuencia organizada en la historia de la ciudad. Un conflicto central entre dos cárteles (Zetas y Golfo) que competían por la plaza, recrudecido por la colaboración de pandillas locales con ambos cárteles que desataban conflictos proxy en diversas demarcaciones de la zona urbana, llevaron a una parálisis de la vida social, a fenómenos de violencia delictiva inusitados y a una escalada de homicidios dolosos que llegaron a saturar los servicios forenses del Hospital Universitario (principal morgue de Monterrey) de cuerpos no reclamados, que por primera vez en la historia local fueron llevados a fosas comunes (Petersen, 2011: 32).

Tras haber recibido amenazas de muerte, la Presidenta Municipal, Clara Luz Flores, tomó la arriesgada decisión de nombrar a un militar en retiro para dirigir a la policía local, con un enfoque no represivo y de proximidad con la ciudadanía. De acuerdo con la alcaldesa, el modelo inició con la creación de una “mentalidad del trabajo de equipo”.³ Es decir, el modelo depende del liderazgo y motivación de la más alta autoridad en el municipio.

Ésta es una importante práctica para los municipios que buscan reformar sus policías: **no basta con un grupo de policías o con un líder policial que quiere reformar su institución, se requiere del compromiso de la máxima autoridad para que se logre consolidar un proceso de reforma policial local con las debidas salvaguardas que lo hagan sostenible.**

El General Brigadier Retirado Hermelindo Lara Cruz ha estado a cargo de la Policía Municipal de Escobedo desde ese momento. Poco tiempo después de asumir el mando, el General recibió varias amenazas de muerte y un ataque armado a su vehículo por parte de una célula de la delincuencia organizada. Tras sobrevivir al atentado, el Gral. Lara se ha comprometido a mejorar la seguridad de Escobedo a través de una estrategia de proximidad policial. Ha servido en cuatro administraciones municipales continuas. Es decir, se trata del mando policial del ámbito municipal que más tiempo

lleva en funciones en todo México. La permanencia del Gral. Lara y la reelección de la presidenta municipal han permitido por diez años la consolidación y la sostenibilidad de un modelo policial basado en la proximidad con la ciudadanía, el uso inteligente de tecnología y la justicia cívica como pilares de transformación institucional.

La presidenta municipal Flores optó por un paradigma policial en Escobedo que privilegia el contacto con la comunidad para generar confianza ciudadana, mejorar la denuncia de delitos y forma sólidos vínculos de colaboración entre ciudadanos y policías. Es interesante observar que esta decisión condujo a un proceso paulatino de pacificación del municipio. Por ejemplo, en 2011, Escobedo tenía registradas 73 carpetas de investigación por homicidio doloso (17 homicidios por 100,000 habitantes) y para 2016 esa cifra se había reducido a 23 (5 por 100,000 habitantes).⁴



INNOVACIÓN A TRAVÉS DE LOS DATOS

En un grupo de enfoque realizado por el autor en Escobedo con mandos medios de la división de investigación policial, los participantes concluyeron que el aumento en extorsiones se debía a un fenómeno de desplazamiento delictivo tras la salida de los cárteles de Escobedo entre 2011 y 2012 (Salgado, 2018: 21). Este conocimiento de los mandos medios sobre los patrones delictivos no sólo es intuitivo y observacional: la Policía Municipal de Escobedo es una de las pocas instituciones locales de policía en México que fundamenta su operación en datos. Aunque diversas instituciones locales de policía mexicanas tienen unidades similares a su Dirección de Análisis e Investigación, la diferencia innovadora en este municipio es el uso inteligente de los datos procesados.

Los patrullajes son más estratégicos, las decisiones son más transparentes y legítimas, generando un entorno en el que las y los policías están bien informados y conocen los patrones delictivos de su demarcación.

El gran objetivo de la estadística delictiva es probar hipótesis. Es decir, generar respuestas tentativas a preguntas de investigación que orienten la mejora basada en evidencia de políticas públicas para prevenir la delincuencia. Para dimensionar la importancia de esto, hay que señalar que es muy difícil que un gobierno nacional logre este objetivo, en Escobedo hay una policía municipal que lo está haciendo. Queda un largo camino por recorrer para que lo hagan de manera más sofisticada, pero es un importante inicio.

La Policía de Escobedo también cuenta con criminólogos y analistas delictivos que revisan los informes policiales homologados, las denuncias, los reportes delictivos, generan mapas de incidencia y definen *hot spots*. Se trata de un equipo especializado con competencias para analizar fenomenología delictiva. Estos datos e información se socializan con mandos altos y medios en reuniones semanales de [COMPSTAT](#).⁵

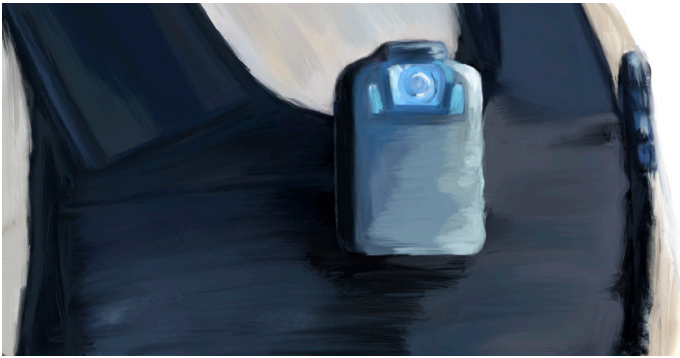
Gracias a este proceso de generación y socialización interna de información delictiva, **los patrullajes son más estratégicos, las decisiones son más transparentes y legítimas, generando un entorno en el que las y los policías están bien informados y conocen los patrones delictivos de su demarcación.**

Asimismo, la Policía de Escobedo colabora con la Fiscalía estatal, generando datos sobre denuncia y detención que son fundamentales para cumplir con los lineamientos que establece la Norma Técnica para la Clasificación Nacional de Delitos para fines Estadísticos del INEGI.

Estos datos sólo pueden ser debidamente generados y sistematizados por una policía municipal, en congruencia con el instrumento de medición de incidencia delictiva estructurado en el Modelo Nacional de Policía y Justicia Cívica, que incorpora importante información de las policías municipales: denuncia ciudadana, informes policiales, llamadas al 911 y a números locales. Si bien toda esta información local no necesariamente es recogida por el Sistema Nacional de Información, es sumamente valiosa para las estrategias policiales en los municipios.

La generación profesional de datos facilita la consolidación de otro importante ámbito de innovación: la creación de la Policía Investigadora y su operación basada en datos duros. Los elementos de esta agrupación de policías reciben formación para especializarse en desempeñar actos de investigación policial. **Es bastante vanguardista en México que los policías de Escobedo tengan competencias para recibir denuncias de presuntos actos delictivos, entrevistar a testigos y víctimas, procesar la escena de los hechos, resguardar la cadena de custodia, realizar inspecciones y buscar a sospechosos.**

INNOVACIÓN EN RENDICIÓN DE CUENTAS



La tecnología desempeña un papel muy importante en estos procesos, así como en la transparencia y legitimidad de la actuación policial en Escobedo. Los policías de las agrupaciones de Investigación, Vialidad y Reacción **portan cámaras de solapa que se activan al iniciar su turno, no pueden ser apagadas por el oficial y duran encendidas y grabando las 12 horas del turno en cuestión.** Los registros de estas cámaras son almacenados centralmente en la Comandancia y contribuyen al objetivo primordial de la policía de proximidad: lograr confianza de la ciudadanía con respecto a la actuación policial. Al quedar video grabada toda interacción policía-ciudadano, es posible revisar lo que sucedió y tener mucha más transparencia en la actuación policial. Las grabaciones permiten, por una parte, que el policía demuestre si un ciudadano fue agresivo o intentó iniciar una irregularidad, como proponer un soborno.

Por otra parte, permiten al ciudadano argumentar si hubo alguna falta por parte del policía. Además, inhiben las posibilidades de cualquier actuación discrecional o arbitraria pues todo queda grabado, es decir, todo es sujeto de revisión por superiores, incluyendo a la propia alcaldesa.

Todo el proceso de detención, lectura de derechos, traslado, recepción en la Comandancia, barandilla, revisión de médico legista, entrevistas con criminólogos, con responsables jurídicos, aislamiento en celda y audiencia ante juez cívico es video grabado. Los registros digitales de estos procedimientos y los protocolos de detención numerados en pasos ayudan a que los policías y ciudadanos fluyan adecuadamente por estos procesos que generan tantas irregularidades e impunidad en México. Cualquier detención siempre conlleva tensión para todas las partes involucradas, pero **este modelo ha reducido las recomendaciones de la Comisión Estatal de Derechos Humanos a cero.**

INNOVACIÓN COLABORATIVA



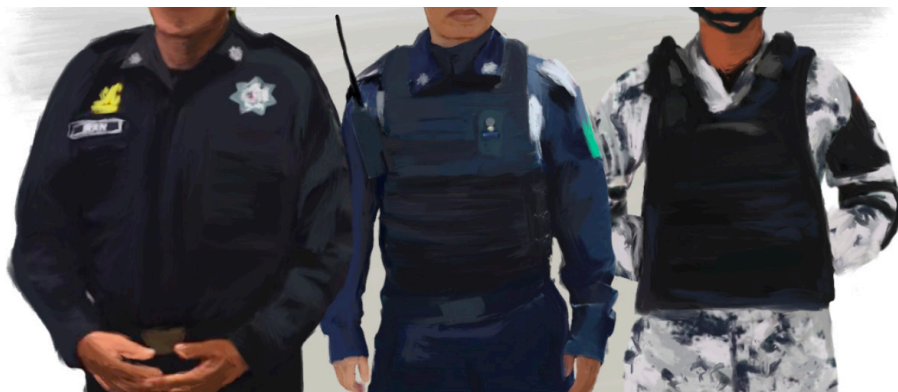
A diferencia de otros municipios en Nuevo León, el complejo de seguridad pública municipal de Escobedo incorpora en un mismo espacio físico a la institución policial, a la delegación del Ministerio Público en el municipio y al juzgado cívico. Esta cercanía física es reflejo también de una cercana colaboración, basada en compartir datos para la investigación delictiva, a partir de las funciones de investigación que realiza la Policía de Escobedo.

Esta colaboración es indispensable y es particularmente destacable, por la tensión que caracteriza las relaciones entre policías preventivos y Ministerios Públicos en México. Esta tensión se genera a partir de que los agentes del Ministerio Público utilizan las previsiones legales que mantienen su carácter directivo de la investigación penal para buscar subordinar a los policías preventivos a sus intereses. La colaboración entre policías y agentes del Ministerio Público hace posible que los esfuerzos de investigación de la Policía de Escobedo sean fructíferos.

La justicia cívica es otro gran pilar del modelo de reforma policial en Escobedo, cuyo sistema se robustece con las grabaciones en las cámaras de solapa, y brinda un

mecanismo eficaz, expedito y transparente para dirimir asuntos en un ambiente formal y restaurativo. En lugar de una infracción, quienes cometen faltas viales en Escobedo reciben un citatorio al juzgado cívico. Los jueces cívicos escuchan al ciudadano y éste tiene la oportunidad de contra argumentar. Se puede usar las grabaciones de la cámara de solapa como evidencia y estas **sesiones tienen una función didáctica, de cultura cívica, más allá del enfoque punitivo.** Hay otra sala de justicia cívica especializada en faltas administrativas. Ahí llegan las personas que infringen el Bando Municipal de Policía y Buen Gobierno. **Las faltas relacionadas con consumo de drogas conllevan un proceso de terapia de desintoxicación y seguimiento por el juez cívico.**

EL CAMINO HACIA ADELANTE



La transformación integral y democrática de las instituciones policiales ha sido una de las reformas del aparato estatal más postergadas en México. Las policías municipales mexicanas -como primer respondiente, responsables de la preservación de la escena delictiva, protagonistas de la cadena de custodia y con la facultad que les otorga el [artículo 132 del Código Nacional de Procedimientos Penales](#) para realizar actos de investigación- son un actor procesal medular en la consolidación del sistema penal acusatorio. Por lo tanto, es necesario que en estas instituciones locales de policía se desarrollen procesos de reforma integral que comprendan mejoras sustantivas en su formación inicial y continua, servicio profesional de carrera, mecanismos de control de probidad, controles internos y externos, equipamiento, sueldos, prestaciones y condiciones laborales.

El [Modelo Nacional de Policía y Justicia Cívica](#) establece las bases conceptuales, operativas, así como de evaluación y seguimiento para desarrollar competencias de las policías locales mexicanas en materia de actos de investigación delictiva, vinculándolas a un sistema municipal de justicia cívica.

A un año de la aprobación del Modelo por el Consejo Nacional de Seguridad Pública, la Policía Municipal de Escobedo es una de las instituciones que ha logrado mayor consolidación en sus procesos para su plena instrumentación.

Si bien se ha transformado la realidad delictiva que prevalecía en 2010, cuando había una guerra entre cárteles en el municipio, todavía prevalece una alta incidencia delictiva y violencia social en una parte importante del municipio. Algunos delitos, incluyendo el homicidio, han repuntado a partir de 2017, en concordancia con aumentos la incidencia delictiva en otros municipios del Área Metropolitana de Monterrey. El camino hacia adelante es complejo en un municipio con zonas urbanas, rurales e industriales con alta complejidad en las relaciones interpersonales, pero la consolidación de una policía municipal que ha logrado profesionalizarse, realizar actos de investigación, integrarse sistémicamente con la justicia cívica, colaborar constructivamente con el Ministerio Público, acercarse a la comunidad e innovar en el análisis de datos pasa de ser una práctica promisorias a una buena práctica. Este artículo es parte de un esfuerzo más amplio -y de mayor profundidad- por parte de World Justice Project para documentar casos exitosos de reforma policial y al sistema de justicia penal, a través de investigación y documentación audiovisual.

Los municipios mexicanos son diversos en su estructura criminológica y social, así como en la disponibilidad de recursos. Por lo tanto, no puede haber una fórmula única para reformar democráticamente las policías municipales mexicanas. La experiencia de reforma policial en Escobedo deja lecciones importantes para otros municipios mexicanos:

1. La principal autoridad -la o el Presidente Municipal- debe involucrarse plenamente en los procesos de reforma y destinar los recursos económicos y humanos necesarios;

2. La generación, sistematización y uso inteligente de los datos delictivos y de gestión policial generados por los agentes son el motor de una transformación basada en evidencia;

3. Es necesario que permanezcan los líderes policiales a cargo del proceso de reforma a lo largo de varias administraciones municipales;

4. La proximidad policial no sólo consiste en un proyecto o programa específico, es necesario involucrar a todos los policías de la institución;

5. La generación de confianza ciudadana desarrolla un círculo virtuoso que proporciona mayor información de calidad a la policía y una sensación incrementada de seguridad a la ciudadanía;

6. El uso de innovaciones tecnológicas permite mayor transparencia en las detenciones, interacciones policías-ciudadanos, entrevistas, inspecciones y durante los procesos de justicia cívica;

7. La dignificación del trabajo policial;

8. La coordinación efectiva con otras instituciones de justicia penal, especialmente el Ministerio Público;

9. La incorporación de un sistema de justicia cívica.

NOTAS

¹ Investigador sénior en World Justice Project.

² Entrevista al Gral. Hermelindo Lara, 19 de agosto de 2019. Realizada por Roberto Hernández de WJP en la Policía Municipal de Escobedo.

³ Clara Luz Flores considera que el cambio más profundo en la policía de Escobedo “fue el de mentalidad” haciendo referencia a la transformación de la filosofía institucional para la policía de proximidad. (*Entrevista a Clara Luz Flores por equipo de WJP*. 20 de agosto de 2019. Transcripción de Gabriela Márquez, p. CL125).

⁴ Reportes Mensuales de Incidencia Delictiva Municipal (carpetas de investigación) 2011-2017 e Incidencia Delictiva Municipal 2015-2020 (abril) del Centro Nacional de Información del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública. <https://www.gob.mx/sesnsp/acciones-y-programas/incidencia-delictiva-del-fuero-comun-nueva-metodologia?state=published> (consultada el 6 de mayo de 2020).

⁵ COMPSTAT es el acrónimo del término inglés *Comparative Statistics*. Se trata de un modelo de gestión y rendición de cuentas policial desarrollado en Nueva York en la década de 1990. Este modelo permitió legitimar la acción policial en Manhattan, al mismo tiempo que redujo considerablemente la incidencia de delitos de alto impacto, especialmente los relacionados con el tráfico de estupefacientes. Un sistema de estadística computarizada muestra sistemáticamente cómo varía la incidencia delictiva por demarcación y esto genera procesos competitivos internos por mejorar el desempeño policial y reducir la delincuencia. Las reuniones COMPSTAT son las instancias en las que se socializa la información recuperada en la semana y se revisa conjuntamente cómo atender los problemas delictivos y de antisocialidad. Los modelos COMPSTAT y sus reuniones llegaron a México hacia 2002. Las policías de Escobedo y Chihuahua (municipio) son dos de las instituciones locales mexicanas que mejor han consolidado este modelo.

REFERENCIAS

Kappeler, VE y KL Gaines (2009) *Community Policing: A Comparative Perspective*. Newark: Lexis-Nexis. 5ª ed.

Petersen, L (2011) “Monterrey tocando fondo”. *Nexos*, agosto de 2011, pp. 32-35.

Salgado, J y C Barbour (2018) *Community Policing in the Mexican Cities of Morelia and General Escobedo In-Depth Report*. Ciudad de México-Belfast.

Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública (2019) *Modelo Nacional de Policía*. México: SEGOB.