

Policía de Proximidad en los municipios de México: desafíos en la implementación del Modelo Nacional de Policía y Justicia Cívica (Parte 1)

Diego A. Martínez (@diegomx89)

*Miembro de la Asociación Internacional de Análisis Criminal (IACA)
Colaborador con el Colegio Mexicano de Análisis y Desarrollo Estratégico*

Incidentes como los ocurridos en meses anteriores en Minneapolis, Estados Unidos o Baja California y Jalisco en México abren los ojos a una realidad cotidiana. En un estudio realizado por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos se reveló que en un lapso de 17 años (2001-2017) se registraron 13,262 quejas por detenciones arbitrarias en el país.¹

Los abusos policiales, de acuerdo a dicho informe, van desde maltratos físicos o emocionales hasta retenciones excesivamente largas, tortura, siembra de evidencias y en los casos más graves, desapariciones y muerte. Es por esto que la ciudadanía tiene un alto nivel de desconfianza, temor y desaprobación en las corporaciones municipales y estatales.

En los últimos años, a nivel nacional se ha impulsado el desarrollo de las policías de proximidad social entre las corporaciones municipales y estatales del país. Se instauraron programas de capacitación en el Programa Rector de Profesionalización y se diseñaron e implementaron proyectos de prevención orientados a la proximidad entre policías y la comunidad. Sin embargo, a pesar de los esfuerzos, un modelo de policía de proximidad social u orientado a la comunidad/problemas está muy distante de poder instalarse plenamente.

Lo anterior se debe a múltiples razones, que van desde el perfil de los altos y medios mandos en la corporación, hasta la carencia de una adecuada cadena de incentivos y sanciones para la debida aplicación de las prácticas y actitudes de proximidad entre los elementos.

En esta primera entrega, se analizará la propuesta del Modelo Nacional de Policía y Justicia Cívica aprobado en el acuerdo 3 la Cuadragésima Cuarta Sesión del Nacional de Seguridad Pública en julio del año 2019², específicamente en lo referente a los componentes específicos de las policías municipales mencionando algunos de los retos más importantes para su implementación, así como estrategias clave para minimizarlos.

El Modelo Nacional de Policía y Justicia Cívica (MNPJC) tiene como objetivo “el fortalecimiento de las policías municipales y estatales, así como la articulación efectiva entre dichos cuerpos con la Guardia Nacional y las Procuradurías o Fiscalías Generales, para prevenir el delito,

¹ Angel, A. (2020). Golpes, pruebas fabricadas y hasta homicidios: los abusos cotidianos en las detenciones en México. Animal Político. <https://www.animalpolitico.com/2020/06/abusos-cotidianos-en-las-detenciones-en-mexico/>

² Diario Oficial de la Federación (2019). Acuerdos y Exhortos emitidos por el Consejo Nacional de Seguridad Pública en su Cuadragésima Cuarta Sesión Ordinaria celebrada el 8 de julio de 2019. https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5565946&fecha=17/07/2019

fortalecer su investigación, disminuir la incidencia delictiva, mejorar la percepción de seguridad, e incrementar la confianza en las instituciones de seguridad pública.”³

Por tanto, el MNPJC “propone una estructura organizacional y de procedimientos que facilite la eficiencia en la función policial, a través de mecanismos y fórmulas que permitan la cobertura del servicio, la especialización de funciones específicas y una adecuada interacción entre los diferentes niveles de gobierno, entre la policía y el Ministerio Público y entre las policías y el Poder Judicial”⁴

Conforme a lo anterior, el MNPJC considera 4 componentes generales: medición del problema, sostenibilidad financiera, policía de calidad y participación ciudadana y normatividad; sin embargo, éstos no son el objetivo central de la presente reflexión. En lo que respecta a los componentes específicos, se dividen en 3 esferas: la policía estatal, la policía municipal y la justicia cívica como se aprecia en la Tabla 1 a continuación.

Tabla 1. Funciones de la Policía Estatal, Municipal y la Justicia Cívica en el Modelo⁵

| | |
|-------------------|---|
| Policía Municipal | Policía de Proximidad Orienta a Solución de Problemas <ul style="list-style-type: none"> - Vigilancia y patrullaje Estratégico - Atención a víctimas - Recepción de denuncias Policía de Investigación y Análisis Policía de Reacción |
| Justicia Cívica | Mecanismos Alternativos de Solución de Controversias Faltas administrativas Infracciones de tránsito y vialidad Sanciona las mediaciones policiales <i>in situ</i> Conoce en audiencia posibles comportamientos inadecuados del personal policial |
| Policía Estatal | Policía Estatal de Caminos Policía de Investigación y Análisis Policía de Reacción Policía Procesal Policía de Seguridad y Custodia Penitenciaria Policía de Proximidad Orientada a Solución de Problemas (subsidiaria) |

Basado en ello, vemos que los componentes centrales de las policías municipales son: la policía de proximidad orientada a la solución de problemas, la policía de investigación y análisis y la policía de reacción. En este sentido, profundizaremos en los retos de los primeros dos componentes, puesto que, por la cercanía y convivencia con la ciudadanía se vuelven fundamentales.

³ *Ibid.*

⁴ Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública (2019). Modelo Nacional de Policía y Justicia Cívica. <https://www.gob.mx/sesnsp/documentos/modelo-nacional-de-policia-y-justicia-civica>

⁵ *Ibid.* Loc. Cit. Pg. 67.

Este modelo propone que las policías, guiadas por sus unidades de análisis, sean capaces de identificar conductas y condiciones que facilitan o generan faltas, infracciones o conductas delictivas. De tal manera, se vuelve fundamental el desarrollo de capacidades humanas y tecnológicas para el estudio de patrones delictuales, así como el emplear diferentes técnicas de investigación y análisis que permitan sistematizar información de índole cualitativa generada a través del trabajo y coordinación con la comunidad para el estudio de problemas delictuales.

Por tanto, y a raíz de la evidencia propuesta por la CNDH, podemos inferir que el principal reto de implementación está en la cercanía efectiva con la comunidad, los puentes de comunicación asertiva con la ciudadanía y la atención puntual y coordinada de las necesidades detectadas.

Lo anterior, por ende, no implica sólo un cambio en la normativa y las atribuciones o facultades de la policía, es necesario también el desarrollo de esquemas de ayuden al cambio organizacional dentro de las instituciones, la adquisición de nuevos liderazgos, la adaptación de incentivos y sanciones, así como la implementación de programas de capacitación que brinden y fomenten técnicas que vayan orientadas a las nuevas funciones policiales.

El combate frontal contra el narcotráfico en el país transformó las corporaciones locales y ubicó a militares (con licencia o retirados) al mando de las mismas. La implementación de un modelo orientado a la solución de problemas (POP) requerirá que estas figuras de liderazgo salgan de su formación tradicional y comprendan las conductas, valores y servicios que deben brindar a la comunidad.

La reducción de la incidencia delictiva y la detención de presuntos delincuentes son mecanismos de evaluación de desempeño tradicionales; sin embargo, lo anterior no incentiva la comunicación con la ciudadanía, o la atención de problemas delictuales propiamente, por lo que, aunque se actúe debidamente y se atienda a la víctima del delito, las policías no estarán resolviendo un daño latente en la comunidad, sino el efecto de algo más severo. Cabe mencionar que el MNPJC establece indicadores de percepción de seguridad, de confianza, y de desempeño policial, así como una métrica de la cifra negra, por lo cual se busca una visión más completa del desempeño, la aplicación de dichos instrumentos, así como la actualización de los mismos son un tema aparte.

En consecuencia, el despliegue estratégico no debería incluir únicamente el análisis de la incidencia delictiva (patrones delictuales y *hot spots*), sino también el perfil y condiciones socio-comunitarias a las que harán frente los policías para que su preparación y atención durante los patrullajes sea realmente orientada a problemas delictuales y no únicamente a la disuasión policial y la detención.

Asimismo, es fundamental señalar la importancia de la profesionalización. En este sentido, se debe considerar que la formación policial orienta a la solución de problemas o a la comunidad (COP) requiere ir más allá de la conceptualización teórica. Deberá brindar a los elementos las capacidades y habilidades personales orientadas al rol de “autoridad moral” que se busca

tengan frente a la ciudadanía. Esto a través inicialmente de competencias como comunicación asertiva, análisis e identificación de problemas, análisis situacional y bases de mediación comunitaria.

Para esto último, es vital identificar y fortalecer el perfil del elemento dentro de las unidades de proximidad orienta a la solución de problemas, a través del desarrollo de capacidades psicológicas y de inteligencia emocional. Para que el elemento pueda interactuar debidamente frente a la comunidad, especialmente para identificar el contexto emocional en que se encuentra y el cómo reaccionar ante eventos en donde exista el riesgo de una escalada de violencia, permitiéndole así usar técnicas para el des-escalamiento de la misma.

Por tanto, referente a la implementación de las unidades de policía orientadas a la solución de problemas, los puntos prioritarios para su atención, podrían resumirse en:

1. Trabajar en el desarrollo de una cultura organizacional policial de carácter civil, guiada por análisis de la información y orientada a la solución de problemas en la comunidad, que fomente una cultura de denuncia y de atención a víctimas del delito, así como promueva (a través de sus líderes) valores y conductas propias del modelo.
2. Desarrollar e implementar un programa de capacitación y competencias policiales orientadas a la atención de problemas y en comunicación asertiva con la comunidad; misma que incluya técnicas de comunicación asertiva, inteligencia emocional, herramientas de investigación cualitativa como son la entrevista a profundidad, grupos de enfoque, análisis e identificación de problemas comunitarios, marchas exploratorias, así como capacidades de solución de conflictos como la mediación comunitaria.
3. Incorporar, dentro de la estructura administrativa de las corporaciones esquemas de asesoría y mentoría con los elementos, mismo que sirva en el monitoreo y evaluación de riesgo, orientados al fomento de la salud psicoemocional, así como inteligencia y resiliencia emocional entre los policías.
4. Por último, consolidar un sistema de incentivos y sanciones que para el cumplimiento de las conductas y valores de la policía orientada a la solución de problemas frente a la ciudadanía. Que promuevan la comunicación ciudadana, la vinculación proactiva y la coparticipación en materia de seguridad pública local.

Respecto de las unidades de policía de investigación y análisis, así como los componentes específicos de la justicia cívica, serán tema de reflexión en apartados posteriores.