

# Prevención de la violencia y la delincuencia desde lo local: Justicia Cívica y Policía de Proximidad\*

## *Prevention of Violence and Crime From the Local Level: Civic Justice and Proximity Police*

JUAN CARLOS MONTERO BAGATELLA\*\*

### RESUMEN

El objetivo de este trabajo es exponer la transformación administrativa desarrollada en municipios de la Zona Metropolitana de Monterrey (ZMM) para la reducción de la violencia y la delincuencia a través de instrumentos no penales. El método de investigación fue cualitativo, apoyándose en entrevistas a operadores de las políticas de prevención y la revisión al marco reglamentario municipal. Entre los resultados se enfatiza el rol de los gobiernos locales para incidir en la prevención de la violencia y la delincuencia a través de mecanismos no penales. Las limitaciones del estudio se identifican en la imposibilidad de realizar generalizaciones para los municipios en México, pero contribuye a generar un aprendizaje de políticas públicas que puede ser de utilidad para otros gobiernos locales.

### PALABRAS CLAVE

Policía de proximidad, Justicia cívica, prevención de la violencia y la delincuencia, Monterrey, Nuevo León.

### ABSTRACT

*The objective of this paper is to expose the administrative transformation developed in municipalities of the Metropolitan Area of Monterrey (ZMM) for the reduction of violence and crime through non-criminal instruments. The research method was qualitative, based on interviews with operators of prevention policies and the revision of the municipal regulatory framework. Among the results, the role of local governments in influencing the prevention of violence and crime through non-criminal mechanisms is emphasized. The limitations of the study are identified in the impossibility of making generalizations for municipalities across Mexico, but it contributes to generating a learning of public policies that can be useful for other local governments.*

### KEYWORDS

*Local police, Civic justice, violence and crime prevention, Monterrey, Nuevo León.*

\*Artículo de investigación recibido el 11-09-2020 y aceptado el 17-03-2021

\*\*Profesor Investigador en el Tecnológico de Monterrey, Escuela de Ciencias Sociales y Gobierno. (juancarlosmonterob@tec.mx), <https://orcid.org/0000-0003-0534-4139>

**SUMARIO:** 1. Introducción. / 2. Método de investigación. / 3. Policía, seguridad y democracia. / 4. Justicia cívica y policía de proximidad en México. / 5. Policía de proximidad, justicia cívica y prevención de la violencia en tres municipios del estado de Nuevo León. / 6. Consideraciones Finales. / 7. Bibliografía.

## 1. INTRODUCCIÓN

Los gobiernos locales constituyen el primer eslabón gubernamental en materia de seguridad pública. Su labor destaca por ser los primeros respondientes ante eventos relacionados con la seguridad y son también el primer contacto entre el gobierno y la ciudadanía. La relación entre la policía y la ciudadanía implica también que la conservación del orden no se restringe únicamente a la prevención, investigación y sanción de los delitos sino también diversas conductas que implican conflictos entre particulares u ofensas a la moral, las cuales son tipificadas como faltas administrativas y son atendidas por la autoridad municipal.

Las policías municipales, cuya competencia se enmarca en la materia de seguridad pública, en realidad atienden una diversidad de conductas relacionadas con la conservación del orden y el respeto a los derechos de las personas, las cuales implican también la participación de jueces cívicos en juzgados, tradicionalmente conocidos como “de barandilla” y que son el primer eslabón en la impartición de justicia ante los conflictos cotidianos de la comunidad, así como la implementación de mecanismos alternativos para la resolución de conflictos. Por un lado, los policías conocen detalladamente el contexto de su jurisdicción territorial, más allá de las condiciones relativas a la seguridad pública pero que también están relacionadas con alteraciones al orden o que se constituyan como situaciones en riesgo de convertirse en asuntos de seguridad pública y amenazar la seguridad e integridad de las personas en el municipio. Por otro, los jueces son los actores responsables de atender los conflictos entre particulares, identificando las situaciones de riesgo específicas que pueden derivar en conductas delictivas o elementos que puedan atenderse y desactivar el riesgo a través de distintos medios de conciliación.

Al abordar el tema de la seguridad en México, la lucha contra el crimen organizado y la actuación del gobierno federal son temas que han concentrado la atención. El desarrollo de instituciones de seguridad a nivel subnacional

ha sido estudiado en menor medida y, dentro de estos estudios, son las instituciones estatales las que concentran la atención. Sin embargo, todos los eventos de seguridad, sin importar su jurisdicción, ocurren en el espacio local, lo que obliga a las autoridades locales a fungir como primeros respondientes. Aunado a lo anterior, la respuesta de los gobiernos locales ante eventos relacionados con seguridad, en su mayoría no están relacionados con la ocurrencia de conductas delictivas, tal como se expresa en el siguiente cuadro:

Cuadro 1. Número de Intervenciones de la Policía Municipal

	Presuntas infracciones	Presuntos delitos del fuero común	Presuntos delitos del fuero federal
Nacional	2,828,150	572,889	19,107
%	82.69	16.75	0.56
Nuevo León	115,610	53,843	1,553
%	67.61	31.49	0.91

Elaboración propia<sup>1</sup>

Las infracciones administrativas son variables en función del Bando de Policía y Buen Gobierno u ordenamiento legal equivalente y, al no corresponder con los delitos contemplados en los códigos penales estatales y federal, pueden entenderse como alteraciones al orden y situaciones relacionadas con violencia, pero que no llegan a constituirse como delitos, ya sea por no configurarse como un delito que se persiga de oficio o porque la víctima decida no presentar la querrela ante el ministerio público; por tanto, se refieren a conflictos entre particulares que no son perseguidos por las instituciones de procuración de justicia, ni resueltos por el poder judicial, sino que se atienden a través de la actuación de las dependencias municipales para la prevención del delito y la violencia, la actuación policial y de los jueces cívicos, así como la actuación de otras dependencias para la atención a víctimas. En consecuencia, la función de las policías municipales no puede restringirse a un enfoque punitivo, sino que debe reconocerse su rol en la resolución de conflictos sociales, elemento fundamental para reducir la carga de asuntos atendidos por otros tribunales u orientar al ciudadano en la correcta presentación

<sup>1</sup> Instituto Nacional de Geografía Estadística e Informática [INEGI], Censo Nacional de Gobiernos Municipales y Demarcaciones Territoriales de la Ciudad de México 2019, [Consulta: Agosto del 2020] Disponible en: <https://www.inegi.org.mx/programas/cngmd/2019/default.html#Tabulados>

de la denuncia.<sup>2</sup> Al respecto, el objetivo de la investigación es el exponer el desarrollo de los esfuerzos para el desarrollo de la policía de proximidad y la justicia cívica en municipios del estado de Nuevo León quienes se han constituido como líderes a nivel nacional en este esfuerzo.

La exposición se estructura de la siguiente manera. En el siguiente apartado se expone el método a través del cual se desarrolló la investigación. Posteriormente, se presenta un marco conceptual alrededor del cual se enmarcarán los mecanismos de prevención social de la violencia y la delincuencia, la policía de proximidad y la justicia cívica. En seguida se expone como el gobierno federal ha impulsado los modelos de policía de proximidad y justicia cívica, presentando los casos analizados de General Escobedo, Guadalupe y San Pedro Garza García en el estado de Nuevo León. Por último, se presentan las consideraciones finales.

## 2. MÉTODO DE INVESTIGACIÓN

En el estado de Nuevo León, las instituciones policiales enfrentaron una severa crisis ante la violencia asociada al crimen organizado en el periodo 2009-2015, lo que llevó a procesos de innovación que derivaron en la implementación de nuevos modelos policiales a nivel estatal y municipal. Frente a esta situación, las policías municipales en Nuevo León, al igual que el resto de municipios del país, enfrentan condiciones administrativas muy diferenciadas dependiendo de sus recursos disponibles.<sup>3</sup> El 85% de la población del estado se concentra en 10 municipios de la Zona Metropolitana de Monterrey (ZMM), los cuales a su vez cuentan con el siguiente número de policías municipales:

Cuadro 2. Población total y recursos humanos de seguridad pública municipal

Municipio	Población	Policías Municipales	Policías x 1000hab
Monterrey	1,142,994	1,315	1.15
Apodaca	656,464	755	1.15
Guadalupe	643,143	1,201	1.87

<sup>2</sup> Véase: Centro de Investigación y Docencia Económicas [CIDE], Síntesis del informe y de las recomendaciones en materia de justicia cotidiana, México: CIDE, 2015; y Ferrer Mac-Gregor, E. (Coord), *Fortalecimiento de derechos, ampliación de libertades, Tomo 2*, México: Fondo de Cultura Económica, 2018.

<sup>3</sup> Véase Cabrero, Enrique. *Políticas públicas municipales. Una agenda en construcción*, México: Miguel Ángel Porrúa, 2003.

Municipio	Población	Policías Municipales	Policías x 1000hab
General Escobedo	481,213	581	1.21
Juárez	471,523	423	0.90
San Nicolás de los Garza	412,199	517	1.25
García	397,205	288	0.73
Santa Catarina	306,322	345	1.13
Pesquería	147,624	81	0.55
San Pedro Garza García	132,169	355	2.69

Elaboración propia<sup>4</sup>

Frente al objetivo de exponer los esfuerzos de municipios líderes en la implementación de modelos de policía de proximidad y justicia cívica en Nuevo León, se realizó una investigación de carácter cualitativo, desarrollada en el periodo 2017-2020. Los casos de estudio fueron seleccionados considerando su experiencia en la implementación de los modelos de policía de proximidad y justicia cívica, así como la evaluación que han recibido en la Encuesta Nacional de Seguridad Urbana. Entre ellos, los modelos de Policía de Proximidad y Justicia Cívica de Escobedo y Guadalupe han sido reconocidos a nivel nacional<sup>5</sup> e internacional,<sup>6</sup> mientras que el municipio de San Pedro Garza cuenta con el mejor nivel de confianza en la policía municipal a nivel nacional.<sup>7</sup>

El análisis de los casos se basó en la revisión de los reglamentos municipales, planes y programas de gobierno, así como la realización de entrevistas a profundidad. En el caso del municipio de General Escobedo se realizaron entrevistas a los impulsores de la Policía de Proximidad en el periodo 2012-2015, así como a los responsables de las políticas de prevención de la violencia y la delincuencia en la administración 2018-2021. En el caso del municipio de Guadalupe se entrevistó al primer titular de la Secretaría de Seguridad Pública en el periodo 2015-2018, así como al titular de la Secretaría de Prevención en la misma administración y se realizó observación no participante de la colaboración entre la policía municipal, organizaciones no gubernamentales y vecinos del

<sup>4</sup> INEGI, 2019, Op. Cit.

<sup>5</sup> Véase: Consejo Nacional de Seguridad Pública [CNSP], *Modelo de Policía de Proximidad*, México: CNSP, 2020.

<sup>6</sup> Véase: United States Agency for International Development [USAID], *Sistematización de la implementación de la Guardia de Proximidad del municipio de Guadalupe, N.L.*, Washington: USAID, 2015.

<sup>7</sup> INEGI, *Encuesta Nacional de Seguridad Urbana*, INEGI, 2020.

municipio. Finalmente, en el caso del municipio de San Pedro Garza García se entrevistó al Director de Seguridad Pública en la gestión 2015-2018, al Secretario de Seguridad Pública y al Presidente Municipal de la administración 2018-2021. Las entrevistas abordaron la experiencia durante la implementación de los modelos, el contexto previo en los municipios, la respuesta de la ciudadanía, las lecciones aprendidas y los retos a enfrentar.

A continuación, se expone el marco conceptual en el que se enmarcarán los modelos de policía de proximidad, justicia cívica, prevención de la violencia y la delincuencia, presentando posteriormente la forma como han sido impulsados desde el gobierno federal y la implementación en los casos seleccionados.

### 3. POLICÍA, SEGURIDAD Y DEMOCRACIA

Las instituciones policiales vinculan directamente al ciudadano con su gobierno. Los procesos electorales y las políticas públicas también representan vínculos entre los ciudadanos y sus gobernantes, pero no hay otra institución que exprese de manera más directa e inmediata la función gubernamental y del Estado como las instituciones policiales.<sup>8</sup>

La policía es el mecanismo de control más visible del Estado y, sus fallas, muestran al ciudadano las fallas del Estado. Los territorios donde la policía no puede hacerse presente llevan a calificar a los Estados como débiles e incluso fallidos y, en el caso opuesto, cuando la policía tiene una presencia excesiva, se califica a los gobiernos como opresores y son características de regímenes autoritarios. En esta dirección, el ejercicio coercitivo de la policía en regímenes democráticos debe estar enmarcado en un Estado de Derecho que garantice los Derechos Humanos.<sup>9</sup>

Los modelos de proximidad, justicia cívica y el enfoque hacia la prevención, forman parte de una visión de la seguridad definida como “seguridad humana”, el cual se enfoca en la defensa de los derechos humanos a partir de una visión amplia, la cual se sintetiza como “vivir sin temor”<sup>10</sup>. Desde este enfoque, el orden no se logra solo a través del uso de la fuerza pública sino también a través del desarrollo humano, la eficacia y legitimidad del sistema

<sup>8</sup> Uvalle, Ricardo. *La teoría de la razón de Estado y la administración pública*, México: Plaza y Valdés, 1993.

<sup>9</sup> Karstedt, Sussane y LaFree Gary. "Democracy, Crime and Justice" en *Annals of the American Academy of Political and Social Science*. Vol, 605; Carrillo, Ignacio. *Policía y Estado Democrático de Derecho*, México: Porrúa, 2004, p. XI

<sup>10</sup> Tadjbakhsh, Shahrbanou and Chenoy, Anuradha M. (2007). *Human Security. Concepts and Implications*, New York: Routledge.

político;<sup>11</sup> enfatiza el papel del apego al estado de derecho, así como el acceso universal a la procuración e impartición de justicia, exponiendo la importancia de la justicia cotidiana.<sup>12</sup>

El reconocimiento de que la seguridad no se logra solo a través del uso de la fuerza pública requiere de una fuerte comunicación entre las instituciones policiales y la sociedad, basada en la confianza y la colaboración para la identificación de las condiciones de riesgo, así como el diseño e implementación de políticas públicas para enfrentarlas y neutralizarlas.

Las instituciones policiales locales, a través del ejercicio de sus funciones conviven directamente con una compleja variedad de asuntos que generan conflictos entre las personas en el municipio, por lo que también cuenta con un gran potencial de contribuir en la construcción de la seguridad humana, a través de la implementación de políticas públicas para la prevención de la violencia y la delincuencia, así como la elaboración de diagnósticos participativos que permitan conducir la actuación gubernamental en torno a las necesidades sociales.<sup>13</sup> Frente a ello, destaca el modelo policial de proximidad.

La función policial se ejerce a través de distintos modelos y métodos,<sup>14</sup> entre los que destacamos los modelos de policía tradicional, orientada a inteligencia y de proximidad. El modelo de policía tradicional o gubernativo refiere a la policía como institución reactiva, enfocada en la represión del delito, apoyándose de patrullaje aleatorio, empleando la investigación posterior a la comisión de un delito para su persecución y la procuración de justicia,<sup>15</sup> destacando la no intervención de la policía en cualquier tipo de trabajo social distinto a la función policial. Sin embargo, a partir del reconocimiento a la complejidad de los problemas relacionados con la seguridad, como pueden ser los conflictos políticos, el terrorismo, grandes pandillas, entre otros, en países como los Estados Unidos de América se desarrolló el modelo de policía orientado por la inteligencia,<sup>16</sup> apoyándose también de métodos como el COMPSTAT<sup>17</sup> o la “Teoría de las ventanas rotas”.

<sup>11</sup> Pierce, Jenny. *Re-pensando la seguridad: Percepciones y representaciones en torno a la Seguridad Humana en Medellín*, 2009, Observatorio de Seguridad Humana de Medellín, 2010.

<sup>12</sup> Martín, Javier. *Reforma de justicia cotidiana*, México: Fondo de Cultura Económica, 2018.

<sup>13</sup> Canto-Chac, Manuel, et. Al, *Nuevos enfoques, nuevos actores del desarrollo social*, México: UAM, 2006.

<sup>14</sup> Guillén, F. *Modelos de policía: hacia un modelo de seguridad plural*. Barcelona: J.M. Bosch, 2016.

<sup>15</sup> Tudela Poblete, P. *Reforma policial, COP, POP: Perspectivas latinoamericanas de aplicación y paradigmas de gestión policial dirigida a la comunidad*. Chile: Centro de Investigación y Desarrollo Policial, Policía de Investigaciones de Chile, 2007.

<sup>16</sup> Véase: Tita, G. *Reducing gun violence: Results from an intervention in East Los Angeles*. Los Angeles: RAND Corporation, 2003. Y Johnson, C. *Police use of intelligence to reduce crime*. Washington: LFB Scholarly Publishing, 2010.

<sup>17</sup> Reppetto, T. *Battleground New York City: Countering Spies, Saboteurs, and Terrorists Since 1861*. Washington

Ante el reconocimiento de la relación e incidencia de distintos aspectos sociales y contextuales en el origen de conductas violentas o delictivas, así como del papel de la policía frente a la comunidad en que desarrolla su función, se desarrolló el modelo de “policía comunitaria” o “policía de proximidad”. Este modelo se apoya en el método de “policía orientada a problemas” (POP) y en el reconocimiento de que la policía presta un servicio público a la comunidad, rechazando su papel como instrumento gubernamental para la represión de conductas definidas como ilegales.

El enfoque POP promueve la participación transversal de distintas áreas gubernamentales para el diseño e implementación de políticas públicas para la prevención de la violencia y la delincuencia, incorporando de manera importante la participación social.<sup>18</sup> La cercanía con la sociedad implica romper con la tensa relación existente entre las policías y diversos grupos sociales, como los jóvenes, vinculándolos a través del trabajo social que permita elaborar diagnósticos para la intervención gubernamental, así como para el diseño e implementación de políticas públicas para la prevención de la violencia y la delincuencia.<sup>19</sup> En otras palabras, el modelo busca construir una gobernanza democrática de la seguridad, con rendición de cuentas, que incremente la confianza en la policía y la sensibilidad de la policía hacia las preocupaciones de seguridad en sus comunidades.<sup>20</sup>

La proximidad implica una transformación organizacional que rompa la idea de que la seguridad pública es una materia exclusiva de policías y promueve la participación de la comunidad en la identificación de los riesgos y problemas de seguridad, el diseño, implementación y evaluación de estrategias para enfrentarlos. A partir de la colaboración entre policía y la comunidad, los esfuerzos policiales se orientan de acuerdo con las necesidades definidas de manera conjunta, empleando el patrullaje a pie o en bicicleta, promoviendo la participación social. Adicionalmente, se apoya del trabajo transversal del gobierno para la implementación de políticas para la atención de población en riesgo, por ejemplo, mediante la recuperación de espacios

---

D.C.: Potomac Books, 2011.

<sup>18</sup> Salgado, J., & Mendoza, A. *Una visión del futuro hacia la seguridad ciudadana*, Distrito Federal: Secretaría de Gobernación, 2010.

<sup>19</sup> INSYDE & USAID. (19 de Agosto de 2013). *Policía Comunitaria: Conceptos, Métodos y Escenarios de Aplicación*. 60. Ciudad de México, Ciudad de México, México: USAID & INSYDE.

<sup>20</sup> Müller, Marus-Michael, "Community Policing in Latin America: Lessons from Mexico City", *European Review of Latin American and Caribbean Studies*, No. 88, Arp. 2010, pp. 21-3.

públicos, intervenciones urbanas, atención de adicciones, prevención de violencia intrafamiliar, atención a víctimas, actividades con jóvenes y niños<sup>21</sup>.

En pocas palabras, el ejercicio de la función policial en un régimen democrático encuentra una fuerte intersección entre la visión de la seguridad humana, enfocada en la prevención de la violencia y la delincuencia, junto con el modelo de policía de proximidad, el cual promueve la participación social. A continuación, se expondrá cómo se ha buscado incorporar estos modelos en México.

#### 4. JUSTICIA CÍVICA Y POLICÍA DE PROXIMIDAD EN MÉXICO

El gobierno de México ha impulsado, desde las administraciones 2012-2018 y 2018-2021, la implementación de la justicia cívica y policía de proximidad como herramientas para el diseño e implementación de políticas públicas para la atención y prevención de las violencias y la delincuencia. En particular, en el 2017, la Secretaría de Gobernación publicó el Modelo Homologado de Justicia Cívica, Buen Gobierno y Cultura de la Legalidad para los Municipios de México, tomando como actores centrales a los jueces cívicos y a la policía de proximidad como actores centrales en la implementación de esta política,<sup>22</sup> entendiendo la justicia cívica

como un mecanismo para la impartición de justicia a través de instancias distintas al sistema penal, privilegiando el involucramiento de los actores en la búsqueda de la solución al conflicto y tiene como objetivo:

“... facilitar y mejorar la convivencia en una comunidad, y evitar que los conflictos escalen a conductas delictivas o actos de violencia a través de diferentes acciones, tales como el fomento de reglas de convivencia, la utilización de mecanismos alternativos de solución de controversias, y la atención y sanción de faltas administrativas<sup>23</sup>.”

Este enfoque implica una transformación organizacional, toda vez que requiere de la participación de distintas áreas para el diseño, implementación

<sup>21</sup> Abate-Flores, Cristian; et.Al., "Implicaciones teóricas y prácticas de la adopción del Modelo de Servicio de Policía Comunitaria en Honduras", *Revista Logos Ciencia & Tecnología*, No. 2, Vol. 2, 2020, pp. 85-96.

<sup>22</sup> Aguirre, Juan Pablo. "Cultura y justicia cívica como medios para contrarrestar el delito y la impunidad", *Mirada Legislativa*, No. 180, Marzo, 2020.

<sup>23</sup> USAID-SEGOB. *Política Orientada a la Solución de Problemas para la Justicia Cívica*. Ciudad de México: USAID-SEGOB, 2019.

y evaluación de políticas públicas para la prevención de la violencia y la delincuencia en colaboración con la sociedad.<sup>24</sup>

Ante el reconocimiento del papel de los gobiernos locales frente a la seguridad pública, como parte de la estrategia de la administración federal 2012-2018, se expuso en el Programa Nacional de Seguridad Pública el objetivo de fortalecer la coordinación entre órdenes de gobierno y la profesionalización para el intercambio de información e implementación de políticas públicas; asimismo, la administración 2018-2024 establece en el Programa Sectorial de Seguridad y Protección Ciudadana como una de sus prioridades

“Participar en el diseño y aplicación de modelos de intervención y evaluación para prevenir las manifestaciones de la violencia y el delito... con la colaboración de entidades y dependencias de los tres órdenes de gobierno, así como de organismos internacionales”.

En la misma dirección, destaca la normatividad en materia de prevención de la violencia, destacando la publicación en el 2007 de la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia, la Ley General para la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia en el 2011, la Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes en el 2014, así como diversos acuerdos del Consejo Nacional de Seguridad Pública como el 06/XL/16 y 14/XLII/17 en el que se propuso y aprobó el “Modelo Homologado de Justicia Cívica, Buen gobierno y Cultura de la Legalidad para los Municipios de México” o los 05/XL/16 y 05/XLI/16 relacionados con acciones para la consolidación de las políticas públicas en materia de prevención de la violencia y la delincuencia.

## 5. POLICÍA DE PROXIMIDAD, JUSTICIA CÍVICA Y PREVENCIÓN DE LA VIOLENCIA EN TRES MUNICIPIOS DEL ESTADO DE NUEVO LEÓN

Entre los municipios que participaron entre los primeros esfuerzos del gobierno federal para la construcción de los modelos de policía de proximidad y justicia cívica estuvieron General Escobedo y Guadalupe en Nuevo León, municipios que se han convertido en ejemplo de buenas prácticas en la materia y cuyos casos buscan ser replicados en otros municipios de México. Adicionalmente, el municipio de San Pedro Garza García, si bien no ha formado parte de los municipios modelo a nivel nacional, también ha impulsado esfuerzos

---

<sup>24</sup> Caamal-Olvera, Cinthya; Reyes, Luis Alberto. “Fortaleciendo la confianza ciudadana en la policía: ¿Más resultados o trato justo? En *Revista Trayectorias*, año 22, No. 50, enero de 2020, pp. 3-28.

para la transformación administrativa que le ha permitido desarrollar sus capacidades en materia de policía de proximidad y justicia cívica. En este sentido, la presente investigación busca exponer algunos elementos centrales en el desarrollo de dichos casos.

Los tres municipios forman parte de la ZMM, pero cuentan con importantes diferencias a tomar en consideración al momento de estudiarlos. En materia de pobreza, en Escobedo el 33.4% de su población se encuentra en situación de pobreza, mientras que en Guadalupe es el 24.8% de la población y en San Pedro Garza solo el 6.6% de la población se encuentra en situación de pobreza, siendo uno de los municipios con menor pobreza en México.<sup>25</sup> En materia de competitividad, el municipio de San Pedro Garza es el más competitivo en el estado, mientras que Guadalupe se encuentra en la quinta posición y Escobedo en la séptima.<sup>26</sup>

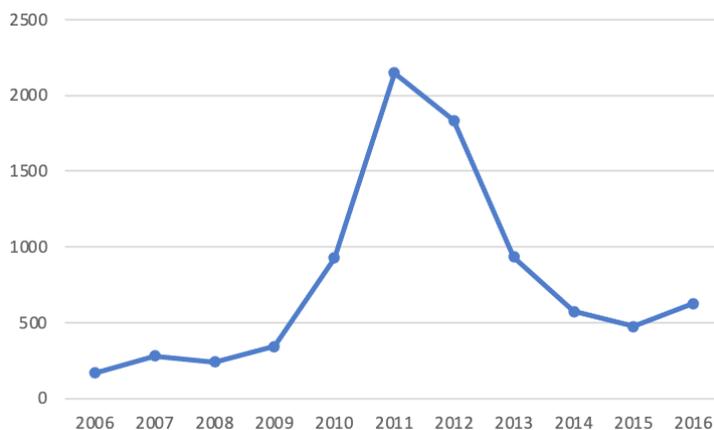
La crisis de seguridad vivida en el estado en el periodo del 2006-2015, colocó a las instituciones policiales en posiciones críticas y las obligó a transformarse. El momento más álgido de la crisis se vivió entre los años 2009-2011, tal como se expone en la siguiente gráfica, en la que se muestra el número de homicidios dolosos ocurridos en Nuevo León en el periodo 2006-2016:

---

<sup>25</sup> CONEVAL, *Medición de la pobreza, Nuevo León 2010-2015*, México: CONEVAL, [Consulta: Agosto del 2020] Disponible en: [https://www.coneval.org.mx/coordinacion/entidades/NuevoLeon/Documents/NL\\_10-15.zip](https://www.coneval.org.mx/coordinacion/entidades/NuevoLeon/Documents/NL_10-15.zip)

<sup>26</sup> Chapa, Joana; Martínez, Hans; Bedoy, Bricelda. *Índice de competitividad municipal del estado de Nuevo León 2019*, México: Gobierno de Nuevo León, 2019.

Gráfico 1. Homicidios dolosos en Nuevo León, 2006-2016

Elaboración propia<sup>27</sup>

En el periodo del 2009-2011 las policías municipales se vieron relacionadas con distintos eventos delictivos, destacando el asesinato del presidente municipal de Santiago, Edelmiro Cavazos, la obstrucción y presuntos ataques contra fuerzas federales e incluso enfrentamientos entre distintas policías municipales.

Frente a la situación de seguridad, los municipios tuvieron que recibir importante apoyo por parte del gobierno del estado, el cual asumió la responsabilidad de la seguridad pública en distintos municipios, destacando el caso de Monterrey. Por otro lado, los municipios implementaron sus propias estrategias frente a la crisis de seguridad. En esta dirección, el municipio de San Pedro Garza García optó por la implementación de una estrategia titulada “Blindaje” del municipio, mientras que los municipios de General Escobedo y Guadalupe optaron por coordinarse con el gobierno estatal, dejando a éste la responsabilidad de la reacción y confrontación con los grupos del crimen organizado, enfocando sus acciones al desarrollo de policías cercanas a la comunidad, que permitieran fortalecer la confianza de la ciudadanía en las policías, promovieran la denuncia y contribuyeran a desactivar el tejido social que colaboraba con las organizaciones criminales.

<sup>27</sup> INEGI, *Estadísticas de Mortalidad*, México: INEGI, 2020. [Consulta: Agosto del 2020] Disponible en: [https://www.inegi.org.mx/app/tabulados/interactivos/?pxq=Mortalidad\\_Mortalidad\\_08\\_9456001e-ee48-41d4-b3d4-bdf4fc6de9ea](https://www.inegi.org.mx/app/tabulados/interactivos/?pxq=Mortalidad_Mortalidad_08_9456001e-ee48-41d4-b3d4-bdf4fc6de9ea)

Los grupos criminales constantemente se alimentan de grupos sociales que han sido marginados o excluidos del desarrollo social, especialmente los jóvenes,<sup>28</sup> por lo que parte de la estrategia de seguridad contra el crimen organizado requiere también la recuperación del tejido social. Si bien los gobiernos locales han expuesto una seria debilidad institucional<sup>29</sup> para enfrentar a las organizaciones criminales, se debe recordar, como se mencionó en el Cuadro 1, que la actuación de las policías municipales no se enfoca a la atención de presuntos delitos sino hacia faltas administrativas. En consecuencia, la actuación de las policías municipales, junto con jueces cívicos y otras dependencias tiene el potencial de incidir directamente en la reconstrucción del tejido social, a través del diseño e implementación de políticas públicas para la prevención de la violencia y la delincuencia, focalizadas territorialmente y enfocadas en poblaciones específicas definidas por su vulnerabilidad.<sup>30</sup>

La exclusión social es una variable que incide directamente en la seguridad, pero que no se enfrenta únicamente con políticas de seguridad, sino que requiere la intervención de otras áreas gubernamentales. En este sentido, desde el enfoque de la seguridad humana se enfatiza la importancia de acciones para la inclusión social, el fortalecimiento del tejido social y, de esta manera, reducir la vulnerabilidad de grupos como las mujeres, jóvenes, niños, entre otros. Esto requiere que el gobierno local asuma un enfoque de prevención social de la violencia y la delincuencia<sup>31</sup>, promoviendo la colaboración entre distintas dependencias para el diseño, implementación y evaluación conjunta de políticas para la prevención de la violencia.<sup>32</sup>

La renovación de las instituciones policiales sería observable a partir de la entrada de las administraciones 2012-2015. La mayoría de los municipios se han enfocado en la profesionalización y certificación de sus elementos, mientras que solo casos puntuales como Escobedo, Guadalupe y San Pedro Garza se enfocaron en desarrollar modelos de policía de proximidad, justicia cívica, prevención social de la violencia y la delincuencia. Si bien no son los únicos municipios que lo hicieron, son los casos más reconocidos a nivel

<sup>28</sup> Azaola, Elena. *Adolescentes: vulnerabilidad y violencia, México: CNDH-CIESAS, 2016.*

<sup>29</sup> Aguilar Camín, Héctor; Guerrero, Eduardo; Madrazo, Alejandro; Lajous, Andrés; Hernández, Jorge; Chávez, Joel; Haro, Dante. *Más allá de la guerra de las drogas.* México: Cal y Arena, 2012.

<sup>30</sup> Calderón, Felipe. *Los retos que enfrentamos.* México: Debate, 2014.

<sup>31</sup> Almanza, Francisco. *Cómo focalizar intervenciones en jóvenes en riesgo,* Washington: USAID, s/f.

<sup>32</sup> Rowland, Allison. *Respuestas locales a la inseguridad en México: La policía comunitaria de la Costa Chica y la Montaña de Guerrero,* en Dammert, Lucía y Bailey, John, *Seguridad y Reforma Policial en las Américas,* México, Siglo XXI, 2005.

estatal y nacional. Por un lado, el municipio de General Escobedo desarrolló su Policía de Proximidad, denominada PROXPOL y el municipio de Guadalupe desarrolló una Guardia de Proximidad, la cual sería una unidad especializada dentro de la policía municipal y no un cambio de modelo organizacional en la institución. Por otro lado, el municipio de San Pedro Garza estructuró su policía en distintas unidades, capacitando a los policías responsables del patrullaje en las colonias alrededor del modelo de policía comunitaria, con el objetivo de fortalecer sus lazos con la comunidad.

En materia de prevención social de la violencia y la delincuencia el estado de Nuevo León y los municipios armonizaron su normatividad en coherencia con las normas federales. De manera específica, en el 2016 se publicó la Ley de Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia con Participación Ciudadana del Estado de Nuevo León, la cual contempla la visión integral de los factores criminógenos de la violencia y la delincuencia, así como el trabajo transversal del gobierno para enfrentarlos; adicionalmente, contempla a las secretarías de seguridad estatal y municipales como operadores de las políticas de prevención; contemplando como ámbitos de prevención al social, comunitario, situacional, psicosocial y policial. Los municipios estudiados también cuentan con sus propios reglamentos de prevención, publicados el mismo año, destacando que solo Escobedo publicó un reglamento específico en materia de prevención, mientras que Guadalupe y San Pedro Garza incorporaron la prevención en los reglamentos de seguridad pública, específicamente como atribuciones de las Secretarías de Seguridad. Finalmente, los reglamentos en materia de Justicia Cívica fueron publicados en el 2019. A continuación, se expondrá brevemente el desarrollo de los distintos modelos implementados por los municipios.

### *5.1 General Escobedo*

La administración 2009-2012 propuso como parte de su estrategia de seguridad el fortalecimiento de la policía municipal.<sup>33</sup> Sin embargo, la crisis de seguridad y el presunto nivel de infiltración criminal en la policía municipal llevó a la renuncia del Secretario de Seguridad Pública y Vialidad, así como a la renovación casi completa de los integrantes de la policía municipal. En sustitución del secretario se incorporó a un militar retirado que ha sido

---

<sup>33</sup> Plan Municipal de Desarrollo 2009-2012 del Municipio de Escobedo Nuevo León, [Consulta: Agosto del 2020] Disponible en: <http://www.escobedo.gob.mx/transparencia/doc/Art10-08/escobedoenero2010.pdf>

mantenido en su puesto hasta el presente, lo cual constituye un elemento central para explicar el éxito del modelo impulsado en el municipio.

El gobierno municipal reconstruyó su policía y la bautizó como “PROXPOL Escobedo”, implementando la metodología de policías comunitarias especialmente desarrolladas en Europa y Estados Unidos,<sup>34</sup> destacando la creación de redes y comités vecinales, dividiendo el municipio en sectores denominados “sectores PROXPOL”, especialmente a través de la celebración de reuniones constantes entre los policías municipales y los vecinos, donde se informa sobre las situaciones específicas de las colonias y se comprometen acciones conjuntas para inhibir los riesgos en materia de seguridad en el municipio. Al mismo tiempo, el municipio desarrolló Centros de Justicia de Proximidad, capacitando a los Jueces Cívicos en materia del nuevo Sistema de Justicia Penal y promoviendo la resolución de eventos de justicia cotidiana a través de mecanismos de atención y conciliación que permitan atender con prontitud situaciones de riesgo y vulnerabilidad.

Entre los elementos a subrayar en caso de Escobedo, es la continuidad a la política de seguridad. Para ello, es importante mencionar que el municipio de Escobedo no ha vivido alternancia política en su gobierno; adicionalmente, la presidenta municipal que impulsó el proyecto de la PROXPOL en la gestión 2009–2012, repitió como presidenta en las gestiones 2015–2018 y 2018–2021 y el Secretario de Seguridad ha sido ratificado en su cargo, lo cual permite la continuidad de la política por una década.

En materia de prevención social de la violencia y la delincuencia, Escobedo también ha sido ejemplo en la transversalidad del trabajo gubernamental. Por un lado, la Policía Municipal, al constituirse como un vínculo del gobierno con la sociedad ha permitido identificar situaciones de riesgo que pueden ser atendidas a través de la intervención gubernamental. Para ello, a través de la Dirección de Prevención de la Secretaría de Seguridad se ha constituido una estrategia multisectorial a través de un Gabinete Multisectorial para la Prevención Social, el cual se articula mediante un Comité Técnico Interdisciplinario, donde participan la sociedad civil, el gobierno municipal, empresarios y la academia, contando con la responsabilidad de la coordinación y planeación en materia de prevención de la violencia y la delincuencia.

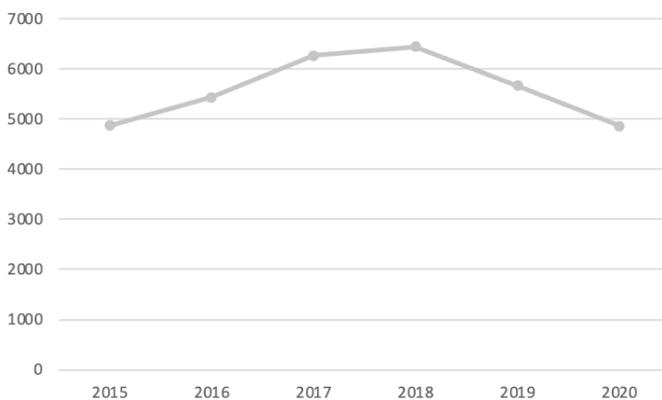
---

<sup>34</sup> Respecto de otros ejemplos de policía de proximidad o policía comunitaria véase Dammert, Lucia y Castañeda María, “¿Marketing o efectividad? Policía comunitaria en Perú”, *Utopía y Praxis Latinoamericana*, No 2. Año 24, 2019, pp. 50–67, así como Yépez, Enrique, *Seguridad ciudadana: 14 lecciones fundamentales*, Perú: Instituto de Defensa Legal, 2004.

Un elemento adicional en el caso de Escobedo ha sido la implementación de un modelo innovador en la atención de la violencia de Género. En colaboración con la organización Alternativas Pacíficas, implementaron un modelo denominado “Puerta Violeta”, donde se brinda atención psicológica, asesoría legal y, en caso de ser necesario refugio a víctimas de la violencia<sup>35</sup>. Este modelo, también ha sido adoptado por el gobierno federal y se ha buscado replicar en distintos municipios y estados de México.

Entre los resultados del modelo, se puede observar un comportamiento estable de la incidencia delictiva, tal como se expone en la siguiente gráfica:

Gráfico 2. Incidencia delictiva en municipio General Escobedo



Elaboración propia<sup>36</sup>

A pesar del reconocimiento de la PROXPOL, no se puede observar directamente una disminución en la incidencia delictiva. Sin embargo, a partir de las entrevistas con los responsables del proyecto, la principal fortaleza del modelo ha sido la confianza con la ciudadanía y el trabajo con organizaciones no gubernamentales, lo que le ha llevado a ser uno de los modelos considerados por el gobierno federal para el desarrollo del Modelo Homologado de Justicia Cívica.

<sup>35</sup> Consejo Nuevo León para la Planeación Estratégica, *Un modelo de protección y atención a mujeres víctimas de violencia*, México: Consejo Nuevo León, 2017.

<sup>36</sup> Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, *Incidencia delictiva municipal*, México: SNSP, 2020. [Consulta: Agosto del 2020] Disponible en: <https://drive.google.com/file/d/1uD9NdAsV3tIXhqv6WEpV5nR8gqDjsN7/view?usp=sharing> fecha de consulta: Agosto, 2020.

## 5.2 *Guadalupe*

El municipio Guadalupe es el segundo municipio con mayor población en el estado de Nuevo León. Ante la crisis de seguridad, mientras que el municipio de Escobedo tuvo la capacidad de reorganizar rápidamente su policía municipal e implementar el modelo PROXPOL, la policía de Guadalupe se depuró casi en su totalidad y tuvo serios problemas de reclutamiento durante la gestión 2009-2012, por lo que la policía estatal asumió la responsabilidad de la seguridad en el municipio.

La administración 2009-2012 impulsó el reclutamiento de la policía municipal, promoviendo la incorporación de militares en sus filas. Sin embargo, sería la gestión 2012-2015 la que lograría consolidar el reclutamiento, reestructurar la policía, creando la Guardia de Proximidad para el patrullaje de ciertos sectores. Durante la misma gestión se elaboró el Diagnóstico Local de la Violencia y la Delincuencia, el cual fue base para la elaboración del Plan Municipal de Desarrollo. En dicho documento, se identifican un conjunto de polígonos prioritarios en materia de seguridad. Asimismo, se expuso la necesidad de transformar la policía municipal hacia un modelo de policía de proximidad. Dicho modelo comenzó a operar a partir del 2014 y continuó su desarrollo durante el 2015, apoyándose del desarrollo de Centros de Justicia de Proximidad, los cuales se desarrollaron con el acompañamiento de distintas Organizaciones no Gubernamentales, consultores y universidades, contribuyendo a fortalecer la legitimidad del proceso<sup>37</sup>. En cada centro se ubicó un área de mediación de conflictos, un área de análisis delictivo y un área de atención a víctimas.

En materia de prevención de la violencia y la delincuencia, el municipio adoptó una visión transversal, destacando la inversión realizada en infraestructura en los polígonos identificados como prioritarios. En la misma dirección, destaca la colaboración que se tuvo en tres polígonos de la ZMM (Colonias Independencia y La Alianza, Monterrey; Colonia Nuevo Almaguer, Guadalupe); por la Agencia para el Desarrollo de los Estados Unidos de América (USAID), en el marco del Programa Para la Convivencia Ciudadana financiada por parte de la Iniciativa Mérida.<sup>38</sup> Dicha intervención implicó el trabajo conjunto entre el gobierno municipal, que invirtió en políticas de

<sup>37</sup> USAID, 2015, Op. Cit.

<sup>38</sup> USAID, Plan Maestro Comunitario de Prevención del Delito y la Violencia, México: USAID, 2012.

mejoramiento urbano, autoempleo, combate de adicciones, jornadas de salud, entre otras, junto con organizaciones no gubernamentales locales como Villas Asistenciales, Supera, Seraj, Vetsa, Cáritas, entre otras para la impartición de distintos cursos y talleres para niños, niñas, adolescentes, mujeres, capacitación para el trabajo. Esta colaboración, impulsada por USAID promovió el trabajo conjunto entre el municipio, la sociedad y ONGs en el diseño e implementación de políticas para la prevención de la violencia y la delincuencia, misma que se aún se conserva.

El municipio de Guadalupe también es un ejemplo de la vulnerabilidad de los programas gubernamentales frente a los cambios político-administrativos. Por un lado, se debe mencionar que el modelo de los Centros de Justicia de Proximidad fueron herederos de los Centros de Mediación de Conflictos, implementados en la gestión 2003-2006 y que carecieron del impulso en las gestiones posteriores aunque en la actualidad siguen formando parte de los instrumentos de justicia cotidiana y se encuentran adscritos a la Secretaría de Prevención. En la misma dirección, en el 2014 el ayuntamiento ordenó la constitución de un Gabinete Municipal de Prevención de la Violencia y la Delincuencia integrado por doce dependencias municipales y con el objeto de diseñar, implementar y evaluar la política municipal en materia de prevención.<sup>39</sup> Por otro lado, la gestión 2015-2018, a pesar de ser del mismo partido político, abandonó el modelo de proximidad de la policía municipal, ya que, a partir de la entrevista al Secretario de Seguridad, consideraba que la proximidad es inherente a la función policial y la denominación de “proximidad” implicaba una tautología. A partir de entonces, la proximidad se entendió solo como un método (POP), el cual forma parte de la capacitación obligatoria de todos los policías municipales.

La gestión 2015-2018 conservó el diagnóstico sobre violencia y delincuencia realizado en la administración anterior y para fortalecer el enfoque hacia la prevención de la violencia y la delincuencia creó la Secretaría de Prevención, dotándola de las atribuciones que previamente correspondían a la Secretaría de Seguridad Pública. Por un lado, la transformación implicó focalizar los esfuerzos en materia de prevención, pero al mismo tiempo reforzó la idea de que la policía no realiza labores de prevención de la violencia y la delincuencia.

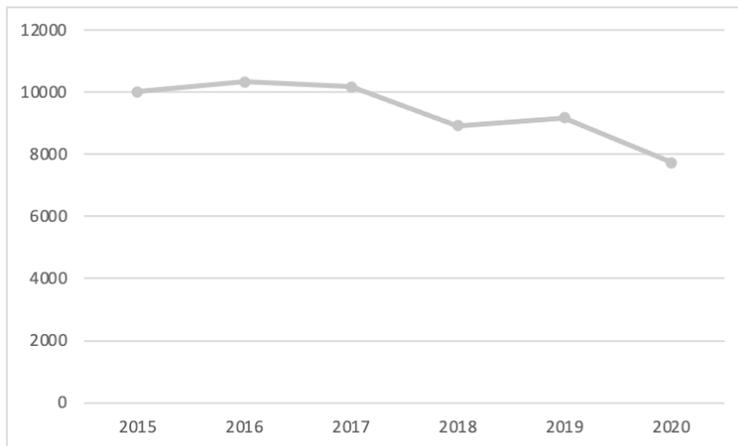
---

<sup>39</sup> Municipio de Guadalupe, Acuerdo No 03 del R. Ayuntamiento, 11 de Septiembre del 2014.

La Secretaría de Prevención generó un “Plan Municipal de Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia”, el cual se fundó en el reconocimiento de la situación de seguridad en que se ubicaba el municipio, identificó 14 polígonos prioritarios de intervención, sin profundizar en cada polígono e indicando la necesidad de elaborar diagnósticos específicos en colaboración con otras dependencias y organizaciones no gubernamentales. A partir de la colaboración que se construyó desde gestiones previas entre la comunidad, ONGs y el gobierno municipal, la Secretaría de Prevención elaboró los diagnósticos correspondientes a cada uno de los polígonos a partir de la realización de marchas exploratorias en las que participaba la comunidad, las ONGs y representantes de distintas áreas municipales, destacadamente servicios públicos, desarrollo urbano, DIF y Seguridad Pública, reconociendo un enfoque situacional para la prevención de la violencia<sup>40</sup> e impulsando diversas acciones de mejoramiento e intervenciones sociales.<sup>41</sup>

A partir de la administración 2015-2018 y la 2018-2021, los indicadores en materia de seguridad mejoraron, tal como se expone en la siguiente gráfica:

Gráfico 3. Incidencia delictiva en municipio de Guadalupe



Elaboración propia<sup>42</sup>

<sup>40</sup> Lobo, José. *Marco Teórico Conceptual General del Programa Juntos Para la Prevención de la Violencia*, México, USAID, s/f

<sup>41</sup> Entrevista al titular la Secretaría de Prevención de Guadalupe, realizada en Octubre del 2017.

<sup>42</sup> SESNSP, 2020, Op. Cit.

Sin embargo, un problema emergente y de gran preocupación en el municipio ha sido la violencia intrafamiliar y los feminicidios, lo cual motivó la emisión de la alerta de género para el municipio. Frente a este problema, la gestión 2018–2021 recuperó la colaboración con organizaciones no gubernamentales (ONG) y organismos internacionales para el diseño e implementación de políticas contra la violencia intrafamiliar y los feminicidios. En particular, destaca la implementación del método “Puerta Violeta”, y el proyecto “¡Ni un feminicidio más!”, financiado por el Consultado de los Estados Unidos de América en Monterrey, para brindar asesoría al municipio en materia de políticas contra la violencia hacia las mujeres. Finalmente, con el objetivo de articular los esfuerzos en materia de prevención de la violencia, el gobierno municipal impulsó la constitución de un gabinete de prevención donde participan distintas dependencias, promoviendo el trabajo integral del municipio en torno a las políticas de prevención de la violencia y la delincuencia, lo cual se ha fortalecido con el trabajo de capacitación a los jueces cívicos, los centros de mediación y los Centros de Atención Integral para Adolescentes.

El municipio de Guadalupe expone un caso de esfuerzo por impulsar un modelo de policía de proximidad pero que, frente a los cambios políticos, no trascendió la administración que impulsó la transformación del modelo. Sin embargo, es un caso de gran interés respecto al trabajo entre municipio (representado por distintas dependencias), sociedad y ONGs, para el diseño, implementación y evaluación de políticas para la prevención de la violencia y la delincuencia, esfuerzo que se ha mantenido desde la administración 2012–2015.

### 5.3 *San Pedro Garza García*

El municipio de San Pedro Garza García tiene características muy particulares en México. Los indicadores de desarrollo humano son los mejores en México, en su territorio se asientan los corporativos de las empresas más importantes del país, los niveles de pobreza son muy reducidos, lo que deriva en cuestiones de seguridad muy específicas, toda vez que existen serios temas de desigualdad entre los distintos sectores del municipio.

El gobierno municipal ha desarrollado amplias capacidades gubernamentales, lo que le ha permitido constituirse como un gobierno local con la capacidad de desarrollar una agenda de gobierno integral<sup>43</sup>. En específico, en materia

---

<sup>43</sup> Cabrero, 2003, Op. Cit.

de seguridad el gobierno municipal ha sostenido una política de inversión en tecnología, profesionalización, además de incorporar de manera importante la participación ciudadana de manera formal a través de un Consejo Consultivo, desde la gestión 2006-2009<sup>44</sup>; estos esfuerzos han colocado al municipio a la vanguardia en el uso de tecnología para la seguridad, profesionalización de sus policías y participación ciudadana en la seguridad<sup>45</sup>. En materia de prevención de la violencia, el municipio ha recibido asesoría internacional para la atención de grupos en situación de riesgo, brindando atención y seguimiento específicos a temas relacionados con adicciones, así como violencia intrafamiliar, desde hace más de una década. Finalmente, en materia de resolución de conflictos, el municipio fue pionero en el desarrollo de Centros de Mediación, los cuales fueron parte del programa de Prevención y Control de Adicciones y Violencia Intrafamiliar, el cual fue implementado en la gestión 2000-2003, el cual sería replicado en otros municipios de la ZMM.<sup>46</sup>

Ante la emergencia por la inseguridad en el municipio entre el 2009-2011, el Plan de Desarrollo Municipal de la administración 2009-2012 se estructuró alrededor de la idea de “Blindar San Pedro” en lo relacionado con temas de seguridad, desarrollo urbano y vialidad, desarrollo social y gobierno eficiente. En materia de seguridad pública, destacaron las siguientes estrategias, destaca la inversión en tecnología para videovigilancia, el desarrollo de la Unidad de Información Estratégica, incrementar los policías de proximidad, promover la participación ciudadana y fortalecer los programas preventivos en materia de seguridad pública y vial a través de la identificación y tratamiento de jóvenes en riesgo, así como la difusión de campañas contra las drogas y en favor de la prevención del delito.<sup>47</sup>

En un corto periodo de tiempo, San Pedro Garza García revirtió sus índices delictivos, colocando al municipio en una posición envidiable, destacando por tener la primera policía certificada por completo por el gobierno federal,<sup>48</sup> así como una fuerte inversión en tecnología que le ha permitido la videovigilancia de casi todo el municipio. En materia de prevención del delito se mantuvo el enfoque en el combate a las adicciones a través de identificar

<sup>44</sup> Ayuntamiento de San Pedro Garza García, Tercer informe de gobierno, San Pedro Garza García, 2009.

<sup>45</sup> Calderón, Felipe. “Inauguración del Centro de Control, Comando y Comunicaciones C4 San Pedro” Discurso pronunciado el 17 de septiembre del 2008.

<sup>46</sup> Arzaluz, Socorro. “Centros de mediación municipal, Guadalupe, Nuevo León”, en Cabrero, Enrique (coord.), *Gobiernos locales trabajando: un recorrido a través de programas municipales que funcionan*, México: CIDE, 2003.

<sup>47</sup> Ayuntamiento de San Pedro Garza García, *Op. Cit.*

<sup>48</sup> Ayuntamiento de San Pedro Garza García, Segundo informe de gobierno, San Pedro Garza García, 2011.

a jóvenes en riesgo, así como impartir charlas en instituciones educativas, agregando el trabajo de visitas domiciliarias para tener un conocimiento ambiental más amplio de la situación de riesgo identificada, así como para la construcción de soluciones para la atención de niños, niñas, adolescentes; y cualquier tipo de población en condiciones de vulnerabilidad o riesgo de vincularse constituirse como actores que generen violencias relacionadas con delitos u otro tipo de conductas como las relacionadas con la violencia intrafamiliar y la violencia de género<sup>49</sup>.

El cambio en la política de seguridad implementada durante la gestión 2009-2012, sentó las bases para la política en las siguientes gestiones. A partir de la gestión 2012-2015, la política de seguridad pública buscó consolidar los resultados obtenidos. La administración municipal 2012-2015 estableció en su Plan de Desarrollo como su segundo eje estratégico el contar con una “Policía Integral de Vanguardia”, con el objetivo de dignificar la labor de los policías y generar los incentivos para lograr que sea la mejor preparada y capacitada de todo el país. En la misma gestión se impulsó el trabajo del Comité Municipal de Consulta y Participación de la Comunidad en Materia de Seguridad Pública, generando el Plan Integral de Seguridad Municipal, enfatizando la importancia de la participación ciudadana, la confianza hacia la policía y la capacitación en torno al Nuevo Sistema de Justicia Penal.<sup>50</sup>

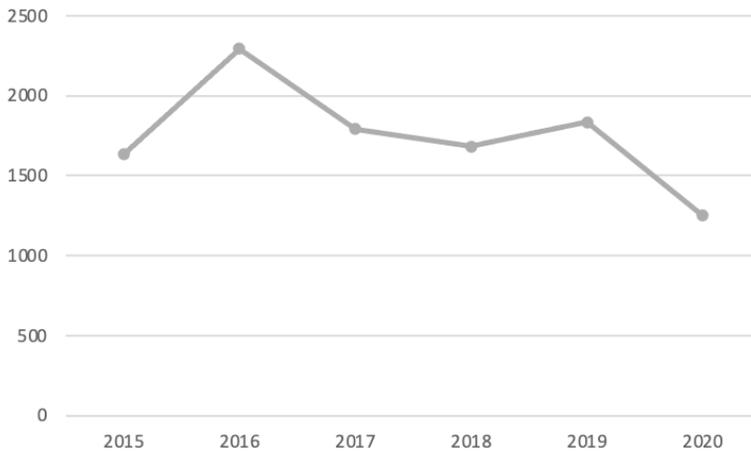
La administración municipal 2018-2021 no ha modificado significativamente la política de seguridad en materia de prevención de violencia y la delincuencia, con resultados positivos expuestos en la siguiente gráfica:

---

<sup>49</sup> Ayuntamiento de San Pedro Garza García, Primer informe de gobierno, San Pedro Garza García, 2010.

<sup>50</sup> Ayuntamiento de San Pedro Garza García, Primer informe de gobierno, San Pedro Garza García, 2013.

Gráfico 5. Incidencia delictiva en municipio de San Pedro Garza García

Elaboración propia<sup>51</sup>

En particular, la administración ha impulsado el reclutamiento de policías y su certificación. Adicionalmente, a través de entrevistas con el Presidente Municipal y el Secretario de Seguridad Pública, se reafirmó el enfoque de proximidad por parte de la policía municipal. Si bien la policía municipal no se denomina como “comunitaria” o de “proximidad”, los policías están obligados a tomar la capacitación POP, además de que en el ejercicio de su función se promueve el patrullaje a pie, en bicicleta, así como la comunicación entre los vecinos y los policías en zonas vecinales. En la misma dirección, los policías no se limitan a la atención de asuntos de seguridad pública, sino que se vinculan con otras dependencias municipales para la identificación, atención y seguimiento a elementos contextuales que influyan en situaciones de riesgo o vulnerabilidad. Finalmente, se debe destacar la capacitación de policías y jueces cívicos para la atención de los asuntos de seguridad en el municipio.

En conclusión, el caso de San Pedro Garza expone la importancia de brindar continuidad a un proyecto institucional, incluso a pesar de los cambios políticos; coloca el modelo de proximidad y la justicia cívica como secundarios para lograr la reducción de la delincuencia, pero enfatiza su importancia

<sup>51</sup> SESNSP, 2020, Op. Cit.

para lograr constituirse como el municipio en México con mayor confianza en su policía municipal.

## 6. CONSIDERACIONES FINALES

La crisis de seguridad vivida en Nuevo León entre el 2009-2011 obligó a la innovación en las instituciones de seguridad. Al respecto, los municipios de Escobedo y de Guadalupe se vieron en la necesidad de renovar prácticamente la totalidad de sus cuerpos de policía, permitiéndoles impulsar el cambio organizacional que implica la incorporación del método de proximidad o policía orientada a problemas. Por otro lado, el municipio de San Pedro Garza ha desarrollado una institución policial resiliente, cuyo proyecto se puede rastrear a tres décadas atrás. Si bien cada municipio ha tomado su propio camino, desarrollando su propio modelo de policía y sus propias políticas de prevención de la violencia, los tres han promovido la justicia cívica, la policía de proximidad y la prevención de la violencia como elementos necesarios de la política de seguridad, basada en el trabajo gubernamental junto a la participación social.

El camino recorrido por estos municipios los ha colocado como ejemplos de buenas prácticas locales en México y han sido empleados como base para impulsar los modelos nacionales en materia de justicia cívica y policía de proximidad. Entre los elementos a destacar se encuentra la continuidad hacia los proyectos de seguridad, lo cual resultó fundamental en los casos de Escobedo y San Pedro, pero el caso de Guadalupe demuestra que la falta de continuidad puede fácilmente detener e incluso revertir la transformación institucional. Por otro lado, especialmente los casos de Guadalupe y San Pedro exponen que los modelos de proximidad y justicia cívica deben acompañar los procesos de profesionalización, certificación e inteligencia en las instituciones policiales para reducir la incidencia delictiva.

Los tres casos expuestos permiten también observar que la seguridad en los municipios implica el combate, tanto a las conductas delictivas como las faltas administrativas, mismas que pueden interpretarse como alteraciones al orden, sin llegar a constituirse como delitos; luego entonces, la intervención de las policías y otras dependencias municipales es determinante para evitar que las faltas administrativas evolucionen a delitos, interviniendo con mecanismos preventivos, no punitivos. Adicionalmente, ante el reconocimiento de que las policías municipales enfrentan, tanto delitos como

faltas administrativas, los modelos de policía de proximidad u orientada a problemas, la justicia cívica y la prevención de la violencia, también debe acompañarse de otros esfuerzos por profesionalizar y certificar a los policías municipales.

En otra dirección, los mismos casos demuestran que el mayor riesgo a la implementación en los modelos de proximidad, justicia cívica y prevención de la violencia es la falta de continuidad, la cual fácilmente puede interrumpir o acabar con la implementación, enfatizando la importancia de la acción punitiva de la policía, sin considerar la importancia de la prevención y la proximidad social. Reconociendo que todo evento de seguridad ocurre en el espacio local, que los municipios son el orden de gobierno más cercano a la ciudadanía, la exposición de los casos de Nuevo León permite observar buenas prácticas y recomendaciones para la implementación de los modelos.

## 7. BIBLIOGRAFÍA

- Abate-Flores, Cristian; et.AL., “Implicaciones teóricas y prácticas de la adopción del Modelo de Servicio de Policía Comunitaria en Honduras”, *Revista Logos Ciencia & Tecnología*, No. 2, Vol. 2, 2020, pp. 85-96.
- Aguilar Camín, Héctor; Guerrero, Eduardo; Madrazo, Alejandro; Lajous, Andrés; Hernández, Jorge; Chávez, Joel; Haro, Dante. *Más allá de la guerra de las drogas*. México: Cal y Arena, 2012.
- Aguirre, Juan Pablo. “Cultura y justicia cívica como medios para contrarrestar el delito y la impunidad”, *Mirada Legislativa*, No. 180, Marzo, 2020.
- Almada, Ramón. *Policía Siglo XXI*, México: Fundación Universitaria de Derecho, Administración y Política, 2002.
- Almanza, Francisco. *Cómo focalizar intervenciones en jóvenes en riesgo*, Washington: USAID, s/f.
- Arzaluz, Socorro. “Centros de mediación municipal, Guadalupe, Nuevo León”, en Cabrero, Enrique (coord.), *Gobiernos locales trabajando: un recorrido a través de programas municipales que funcionan*, México: CIDE, 2003.
- Azaola, Elena. *Adolescentes: vulnerabilidad y violencia*, México: CNDH-CIESAS, 2016.
- Cabrero, Enrique. *Políticas públicas municipales. Una agenda en construcción*, México: Miguel Ángel Porrúa, 2003.
- Caamal-Olvera, Cinthya; Reyes, Luis Alberto. “Fortaleciendo la confianza ciudadana en la policía: ¿Más resultados o trato justo? En *Revista Trayectorias*, año 22, No. 50, enero de 2020, pp. 3-28.
- Calderón, Felipe. “Inauguración del Centro de Control, Comando y Comunicaciones C4 San Pedro” Discurso pronunciado el 17 de septiembre del 2008.
- Calderón, Felipe. *Los retos que enfrentamos*. México: Debate, 2014.

- Canto-Chac, Manuel, et. Al, *Nuevos enfoques, nuevos actores del desarrollo social*, México: UAM, 2006.
- Carrillo, Ignacio. *Policía y Estado Democrático de Derecho*, México: Porrúa, 2004, p. XI.
- Centro de Investigación y Docencia Económicas [CIDE], *Síntesis del informe y de las recomendaciones en materia de justicia cotidiana*, México: CIDE, 2015.
- CONEVAL, *Medición de la pobreza, Nuevo León 2010-2015*, México: CONEVAL, [Consulta: Agosto del 2020] Disponible en: [https://www.coneval.org.mx/coordinacion/entidades/NuevoLeon/Documents/NL\\_10-15.zip](https://www.coneval.org.mx/coordinacion/entidades/NuevoLeon/Documents/NL_10-15.zip)
- Consejo Nacional de Seguridad Pública [CNSP], *Modelo de Policía de Proximidad*, México: CNSP, 2020.
- Chapa, Joana; Martínez, Hans; Bedoy, Bricelda. *Índice de competitividad municipal del estado de Nuevo León 2019*, México: Gobierno de Nuevo León, 2019.
- Ferrer Mac-Gregor, E. (Coord), *Fortalecimiento de derechos, ampliación de libertades, Tomo 2*, México: Fondo de Cultura Económica, 2018.
- Consejo Nuevo León para la Planeación Estratégica, *Un modelo de protección y atención a mujeres víctimas de violencia*, México: Consejo Nuevo León, 2017.
- General Escobedo, *Plan Municipal de Desarrollo 2009-2012*, [Consulta: Agosto del 2020] Disponible en: <http://www.escobedo.gob.mx/transparencia/doc/Art10-08/escobedoenero2010.pdf>
- Guillén, F. *Modelos de policía: hacia un modelo de seguridad plural*. Barcelona: J.M. Bosch, 2016.
- Instituto Nacional de Geografía Estadística e Informática [INEGI], *Censo Nacional de Gobiernos Municipales y Demarcaciones Territoriales de la Ciudad de México 2019*, [Consulta: Agosto del 2020] Disponible en: <https://www.inegi.org.mx/programas/cngmd/2019/default.html#Tabulados>
- INEGI, *Encuesta Nacional de Seguridad Urbana*, INEGI, 2020.
- INEGI, *Estadísticas de Mortalidad*, México: INEGI, 2020. [Consulta: Agosto del 2020] Disponible en: [https://www.inegi.org.mx/app/tabulados/interactivos/?pxq=Mortalidad\\_Mortalidad\\_08\\_9456001e-ee48-41d4-b3d4-bdf4fc6de9ea](https://www.inegi.org.mx/app/tabulados/interactivos/?pxq=Mortalidad_Mortalidad_08_9456001e-ee48-41d4-b3d4-bdf4fc6de9ea)
- INSYDE & USAID. (19 de Agosto de 2013). *Policía Comunitaria: Conceptos, Métodos y Escenarios de Aplicación*. 60. Ciudad de México, Ciudad de México, México: USAID & INSYDE.
- Johnson, C. *Police use of intelligence to reduce crime*. Washington: LFB Scholarly Publishing, 2010.
- Karstedt, Sussane y LaFree Gary. "Democracy, Crime and Justice" en *Annals of the American Academy of Political and Social Science*. Vol., 605.
- Lobo, José. *Marco Teórico Conceptual General del Programa Juntos Para la Prevención de la Violencia*, México, USAID, s/f
- López-Portillo, Ernesto. "La policía en México". En Chabat Jorge y Bailey, John, *Crimen transnacional y seguridad pública*, México: Plaza y Janés, 2003.
- Martín, Javier. *Reforma de justicia cotidiana*, México: Fondo de Cultura Económica, 2018.

- Müller, Marus-Michael, “Community Policing in Latin America: Lessons from Mexico City”, *European Review of Latin American and Caribbean Studies*, No. 88, Arp. 2010, pp. 21-3.
- Pierce, Jenny. *Re-pensando la seguridad: Percepciones y representaciones en torno a la Seguridad Humana en Medellín*, 2009, Observatorio de Seguridad Humana de Medellín, 2010.
- Repetto, T. *Battleground New York City: Countering Spies, Saboteurs, and Terrorists Since 1861*. Washington D.C.: Potomac Books, 2011.
- Rowland, Allison. *Respuestas locales a la inseguridad en México: La policía comunitaria de la Costa Chica y la Montaña de Guerrero*, en Dammert, Lucía y Bailey, John, *Seguridad y Reforma Policial en las Américas*, México, Siglo XXI, 2005.
- Salgado, J., & Mendoza, A. *Una visión del futuro hacia la seguridad ciudadana*, Distrito Federal: Secretaría de Gobernación, 2010.
- San Pedro Garza García, *Tercer informe de gobierno*, San Pedro Garza García, 2009.
- San Pedro Garza García, *Primer informe de gobierno*, San Pedro Garza García, 2010.
- San Pedro Garza García, *Segundo informe de gobierno*, San Pedro Garza García, 2011.
- San Pedro Garza García, *Plan Municipal de Desarrollo 2012-2015*, San Pedro Garza García, 2012.
- Secretariado Ejecutivo del Consejo Nacional de Seguridad Pública, “Avance del CUP, Agosto 2020”, [Consulta: Agosto del 2020] Disponible en: [https://sesnsp.com/documentos/MNPJC/CNSP-CUP\\_30-Jun.pdf](https://sesnsp.com/documentos/MNPJC/CNSP-CUP_30-Jun.pdf)
- Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, *Incidencia delictiva municipal*, México: SNSP, 2020. [Consulta: Agosto del 2020] Disponible en: [https://drive.google.com/file/d/1uD9NdAsV3tI\\_XhqvV6WEpV5nR8gqDjsN7/view?usp=sharing](https://drive.google.com/file/d/1uD9NdAsV3tI_XhqvV6WEpV5nR8gqDjsN7/view?usp=sharing)
- Tadjbakhsh, Shahrbanou and Chenoy, Anuradha M. (2007). *Human Security. Concepts and Implications*, New York: Routledge.
- Tita, G. *Reducing gun violence: Results from an intervention in East Los Angeles*. Los Angeles: RAND Corporation, 2003.
- Tudela Poblete, P. (2007). *Reforma policial, COP, POP: Perspectivas latinoamericanas de aplicación y paradigmas de gestión policial dirigida a la comunidad*. Chile: Centro de Investigación y Desarrollo Policial, Policía de Investigaciones de Chile.
- USAID, *Plan Maestro Comunitario de Prevención del Delito y la Violencia*, México: USAID, 2012.
- USAID, *Sistematización de la implementación de la Guardia de Proximidad del municipio de Guadalupe, N.L.*, Washington: USAID, 2015.
- USAID-SEGOB. *Policía Orientada a la Solución de Problemas para la Justicia Cívica*. Ciudad de México: USAID-SEGOB, 2019.
- Uvalle, Ricardo. *La teoría de la razón de Estado y la administración pública*, México: Plaza y Valdés, 1993.