
Modelo Municipal de
Policía de Proximidad.
Campeche

Modelo Municipal de Policía de Proximidad Campeche.

Coordinador general:

Gustavo Fondevila

Investigadores:

Arturo Arango Durán

Juan Pablo Arango Orozco

Luis Arturo Arango Orozco

Manuel Lara Caballero

Con el apoyo estratégico de

Gabriela B. López Tamayo

Julio de 2014



Este Programa es de carácter público, no es patrocinado ni promovido por partido político alguno y sus recursos provienen de los impuestos que pagan todos los contribuyentes. Está prohibido el uso de este Programa con fines políticos, electorales, de lucro y otros distintos a los establecidos. Quien haga uso indebido de los recursos de este Programa deberá ser denunciado y sancionado de acuerdo con la ley aplicable y ante la autoridad competente".

Este Programa está financiado con recursos públicos aprobados por la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión y queda prohibido su uso para fines partidistas, electorales o de promoción personal de los funcionarios.

Contenido

1	Antecedentes	5
	Objetivo general	5
	Objetivos específicos	6
	¿Qué es la policía de proximidad o comunitaria?	7
	El reto de definir a la policía de proximidad	10
	Los seis grandes componentes de la policía de proximidad	11
	Definiciones básicas	11
2	Los diez principios de la policía de proximidad	13
2.1.1	Filosofía y estrategia organizacional	13
2.1.2	Compromiso para empoderamiento de la comunidad	13
2.1.3	Descentralización y personalización policial	14
2.1.4	Solución de problemas proactivo en el corto y largo plazos	14
2.1.5	Ética, legalidad, responsabilidad y confianza	15
2.1.6	Expansión de la actividad policial	16
2.1.7	Ayudar a las personas con necesidades especiales	16
2.1.8	Soporte técnico y creatividad	16
2.1.9	Cambio institucional	17
2.1.10	Construyendo el futuro	17
2.2	¿Qué no es la policía de proximidad?	18
3	Las bases teóricas de la policía de proximidad	23
4	La estrategia para la creación de la policía de proximidad	24
4.1	Planeación estratégica	24
4.2	Elementos clave del proceso de planeación estratégica	27
4.2.1	La metodología de marco lógico (MML)	31

4.2.2	Los actores clave	32
4.2.3	El proceso de políticas públicas	36
4.2.4	El árbol de problemas	37
4.2.5	El árbol de objetivos	45
4.2.6	Análisis y diagnóstico.	47
4.3	Diagnóstico institucional	48
4.4	Diagnóstico de la comunidad.	51
5	Micro sitios: Diseño y aplicación para la prevención delito	59
6	Factores de riesgo.	69
7	Formas de medir y prevenir los factores de riesgo aplicados a la policía de proximidad	73
7.1	La matriz de riesgos	74
7.2	Elaboración de la matriz de riesgos	75
7.2.1	Etapas 1. Consultar a los vecinos	75
7.2.2	Etapas 2. Hacer una lista de los riesgos (incidentes que se han dado o que podrían darse en un futuro)	76
7.2.3	Etapas 3. Creación de la matriz de riesgos	76
8	Protocolos generales de actuación.	79
8.1	Patrullaje a pie	81
8.2	Patrullaje en vehículo	82
8.3	Lo que se debe observar durante el patrullaje	83
8.4	Detención de sospechosos	85
8.5	Detención de vehículos	90
8.6	Persecuciones	94
8.7	Atención de víctimas y emergencias.	97

8.8	Protocolo de proximidad social	100
9	Elaboración del Modelo de Policía (mixto).	102
9.1	De proximidad o prevención	102
9.1.1	Reconocimiento de limitaciones y establecimiento de sentido de urgencia	102
9.1.2	Necesidad de cambio y establecimiento de liderazgo	104
9.1.3	Creación de clima organizacional para el cambio	106
9.1.4	Diagnóstico del problema organizacional	110
9.2	Policía Orientada a la Solución de Problemas (POP)	112
9.2.1	Robo de vehículo.	119
9.2.2	Robo a casa habitación.	121
9.2.3	Robo a transeúnte.	122
9.2.4	Robo a negocio.	122
9.2.5	Sexuales.	125
9.3	Modelo de reacción inmediata (de acuerdo a la matriz de riesgos).	128
10	Creación de la Unidad de Análisis para la Planeación y Asignación Dinámica de Policía de Proximidad.	133
10.1	Reclutamiento.	133
10.2	Selección.	136
10.3	Capacitación.	138
10.4	Propuesta de asignación de recursos tecnológicos.	141
11	Plan estratégico para la implementación de la Policía de Proximidad	144
11.1	Definición de misión, visión, valores y objetivos.	146
11.2	Definición de organigrama.	150
11.3	La estructura administrativa y jurídica	151
11.4	Implementación del sistema de calidad total.	153

12	Evaluación del Modelo.	158
12.1	Monitoreo y seguimiento	159
12.2	Evaluación de impacto	161
12.3	Evaluación de proceso	163
12.4	¿Cómo hacer una evaluación?	164
13	Estrategia de comunicación social para difundir y retroalimentar los resultados del proyecto.	167
15	Anexo 1. Variables de Rezago Social	172
16	Anexo 2. Diagnóstico utilizando variables de Rezago Social	173
16.1.1	Respecto de las comunidades rurales	173
16.1.2	Respecto de las comunidades urbanas	175
16.1.3	Modelo de detección de riesgos y localización de puntos críticos	176
16.1.4	Puntos críticos según viviendas	182
17	Anexo 3.- Propuesta de cuestionario que deberá ser aplicado por los Comités de Prevención Social de forma conjunta con la Autoridad	185
18	Anexo 4. Bibliografía	196
19	. Anexo 5. Lista de Ilustraciones	200

Modelo Municipal de Policía de Proximidad

1 Antecedentes

Una de las principales carencias de las autoridades policiales en la actualidad es la lejanía de la comunidad, como resultado de un proceso histórico en el cual, la vinculación y la confianza de la gente en sus autoridades se fue desgastando por problemas como la corrupción y la ineficacia para generar resultados. La policía de proximidad pretende reconstruir esos vínculos para crear nuevas maneras de acercamiento entre la policía y la sociedad que apoyen no sólo el incremento de la confianza ciudadana en sus cuerpos policiales, sino que se constituyan como un eje rector de la misión y visión de la policía y a su vez, transformen los principios éticos y los valores por los cuales se rigen.

Objetivo general

Integrar el enfoque de proximidad social en la actividad cotidiana de los cuerpos de seguridad municipales a fin de mejorar la eficacia y la eficiencia de la operación policial mediante el acercamiento de los cuerpos policiales y de seguridad en general a la comunidad.

Objetivos específicos

1. Reforzar los proceso de interacción y comunicación entre las distintas autoridades a cargo de la seguridad estatal así como la ciudadanía, a través de la articulación de planes y programas, así como mediante la integración de comités de prevención social de la violencia cuyo objeto principal sea la evaluación permanente de las actividades de seguridad y la promoción de ideas novedosas para mejorar las condiciones de la comunidad.
2. Fortalecer las actividades del estado orientadas a la prevención, vigilancia y sanción de los comportamientos ilegales Mediante la integración de los principios de liderazgo, equidad, confianza, responsabilidad, visión de largo plazo transparencia y rendición de cuentas.
3. Fortalecer la participación ciudadana en la toma de decisiones relativas a sus problemas específicos a través de la creación o fortalecimiento de las asociaciones de trabajo entre las autoridades estatales y la comunidad en general.
4. Desarrollar protocolos de intervención en el combate al delito bajo los ejes de coordinación, comunicación y colaboración entre autoridades y ciudadanía.
5. Integrar los procesos de capacitación y desarrollo profesional de los cuerpos de seguridad al enfoque de corresponsabilidad mediante el adecuado equilibrio organizacional entre sus derechos y responsabilidades.
6. Propiciar el desarrollo de proyectos específicos de la atención a la violencia mediante la participación de la ciudadanía y las autoridades.
7. Establecer y desarrollar los métodos de capacitación y desarrollo de habilidades y aptitudes necesarias para que los cuerpos de seguridad y justicia adopten el modelo de proximidad social como su eje rector de actuación.

¿Qué es la policía de proximidad o comunitaria?¹

En México, mucho se ha hablado sobre policía de proximidad. Las diferentes Organizaciones Policiales (OPs) están volviendo los ojos hacia un nuevo modelo de hacer las cosas, dado que la forma en que se encuentran organizadas las distintas OPs en el país y la forma en que realizan las cosas y atienden los problemas no ha dado resultados concretos en la lucha contra la delincuencia.

En este apartado se mostrarán los conceptos básicos de la policía de proximidad. Aunque en el mundo anglosajón se habla de policía comunitaria (community policing) en este material se prefiere utilizar el término de policía de proximidad para diferenciar claramente que se aplica a las organizaciones policiales y no a los distintos grupos practicantes del vigilantismo², que se han autonombrado policía comunitaria. Así se pone una sana distancia entre los distintos grupos de ciudadanos que se arman en afán de autodefensa ante el retiro del estado, pero, vale señalar, que justamente la policía de proximidad pretende evitar esas acciones de vigilantismo y prestar atención a la distinta problemática que no ha podido ser atendida desde la perspectiva tradicional de las OPs.

Según las Naciones Unidas, (UNODC, 2010) la policía con base en la comunidad ha demostrado ser en los últimos años una estrategia eficaz y productiva de la actividad policial a nivel local. Emplea, en efecto, la comunidad y las estructuras comunitarias y, en colaboración con ellas, detecta los problemas delictivos y de perturbación del orden que afectan al vecindario local y responde para resolverlos. Esta estrategia exige adaptar las estructuras policiales haciéndolas más receptivas a las consultas e inclusivas de lo que serían en otras circunstancias. Como estrategia, la policía comunitaria no es una panacea

¹ Cabe aclarar que este apartado “4. ¿Qué es la policía de proximidad o comunitaria?” se realizó con base en el trabajo de Trojanowicz Robert & Bonnie Bucqueroux, Community Policing: How to Get Started, Anderson Publishing. Cincinnati OH. 1994. En particular se consideró la sección 1, en su totalidad, “What is Community Policing?”, la traducción fue libre, no autorizada y se realizó y adaptó por los autores de este documento.

² Baste hacer una búsqueda en google y se encontrarán múltiples referencias a los distintos grupos de civiles armados, existentes a lo largo y ancho del país, que tienen como objetivo la autodefensa y los que, incluso, han llegado a tener enfrentamientos directos o conflictos graves con distintas organizaciones policiales de las cuales desconfían,

universal pero ayuda sin duda a eliminar los malentendidos, las sospechas y los conflictos entre los agentes de policía y las comunidades en las que aquéllos desempeñan sus actividades. La diferencia fundamental es que insiste en la cooperación y no en el enfrentamiento.

Siguiendo a Trojanowicz & Bucqueroux (Trojanowicz & Buckeroux, 1994)³, puede definirse a la policía de proximidad de la siguiente forma:

La policía de proximidad es una **Filosofía** de servicio **personalizado** total donde los mismos oficiales **patrullan** y trabajan sobre una misma **área** sobre una base **permanente** de forma descentralizada y **proactiva** en **sociedad** con la comunidad para identificar y **resolver los problemas**.

Filosofía.

La filosofía de la policía de proximidad descansa en la creencia de que las retos actuales necesitan de una policía que proporcione un servicio proactivo y reactivo involucrando a la comunidad de manera directa como socios en el proceso de identificación, priorización y solución de los problemas, incluyendo el delito, el miedo al delito, drogas, desorden social o físico o deterioro de alguna comunidad. El compromiso policial implica cambios en las políticas y procedimientos.

Servicio personalizado.

Al proporcionar la comunidad sus propios elementos policiales la policía de proximidad rompe con el anonimato de ambas partes: los policías de proximidad y los residentes se conocen entre ellos de forma personalizada. Los elementos de proximidad responden a las llamadas, y hacen arrestos como cualquier otro elemento, sin embargo mantienen focalización proactiva para la solución de problemas

³ Quienes son conocidos por sus esfuerzos para implantar esta filosofía en distintas latitudes y donde Trojanowicz, expreso por primera vez en 1976, su visión sobre la policía de proximidad.

Patrulla

Los elementos de la policía de proximidad trabajan y patrullan su comunidad pero el objetivo es que tengan libertad de no permanecer aislados en la patrulla y puedan caminar el vecindario o utilizar bicicletas o cualquier medio que permita esa comunicación con la comunidad.

Área

Todas las comunidades se pueden dividir en sectores o zonas pequeñas. La meta es que exista una descentralización de los elementos de tal manera que se genere ese sentimiento de pertenencia en donde pueden actuar como “mini jefes” adecuando su actuación a las necesidades y recursos de su sector o cuadrante, tomando decisiones de forma libre, autónoma y descentralizada empoderando a los elementos para participar en la solución de problemas.

Permanencia

La policía de proximidad requiere que se asignen a los elementos sobre una base permanente a sectores o zonas específicas, de tal forma que se tenga el tiempo y la oportunidad para dar continuidad al desarrollo de esa sociedad. Permanencia significa que los elementos no deben ser rotados hacia otras zonas ni prestar servicios para cubrir ausencias en otros sectores.

Proactiva

La policía de proximidad tiene un balance entre un enfoque reactivo y una actuación proactiva para la prevención de los problemas antes que ocurran o sean mayores.

Sociedad

La policía de proximidad impulsa y promueve una nueva sociedad con la comunidad, que descansa en el respeto mutuo, apoyo y civilidad.

Resolver los problemas

Bajo esta óptica se redefine la actuación policial para focalizarse en la solución de problemas, midiendo el éxito o fracaso a partir de los problemas resueltos y no de los arrestos o puestas a disposición, aunque ambos números son esenciales.

El reto de definir a la policía de proximidad

La policía de proximidad ha venido de una transición a partir de ser un experimento promisorio a representar una nueva forma de hacer las cosas hacia el futuro. Aunque la confusión persiste para definir precisamente ¿qué significa policía de proximidad? ¿Qué definiciones usan los departamentos cuando señalan que están siendo parte activa de la policía de proximidad?

Es la policía proximidad sólo una filosofía o una nueva forma de pensar; o la policía también debe cambiar lo que hace, adaptando una nueva estrategia organizacional. Es la policía de proximidad sólo un programa basado en ubicar a los oficiales de policía en puntos fijos en los vecindarios con alto nivel de violencia o en verdad se requieren cambios profundos en la forma en que interactúan todo el personal policiaco, la comunidad y todos aquellos involucrados con y en la forma en que se proporcionan los servicios de seguridad a la comunidad.

El éxito o fracaso en última instancia de la policía de proximidad descansa en obtener consenso acerca de cómo se conceptualiza y define ésta. Si la definición es muy vaga entonces muchos programas califican para que se diga que cualquier institución está participando en policía de proximidad y sin embargo se percibe que, a pesar de ello, no existen cambios sustantivos y si la indefinición persiste entonces el término viene a menos, así que es momento de dibujar claras líneas entre lo que la policía de proximidad es o no es.

Los seis grandes componentes de la policía de proximidad

Son seis grandes grupos o componentes los que deben ser identificados y trabajar juntos, para garantizar el éxito del cualquier esfuerzo de policía de proximidad.

1. La institución policial, desde el jefe hasta el personal operativo, incluyendo a todos los civiles y todo personal de apoyo.
2. la comunidad incluye a todos desde los líderes formales e informales tanto como a los presidentes de grupos cívicos, los ministros religiosos, los educadores, los organizadores comunitarios y el ciudadano promedio en la calle.
3. los funcionarios estatales. Aquí se incluye al alcalde, al jefe de la policía, así como a todos aquellos funcionarios estatales, federales y municipales cuyo apoyo puede afectar el futuro de la policía de proximidad.
4. La comunidad de negocios. Se incluye el rango completo de negocios desde las corporaciones mayores hasta la pequeña tienda de la esquina.
5. Otras agencias. Se incluyen las agencias públicas los servicios públicos los servicios de salud o servicios acerca de recuperación de basura etc. y todas las agencias y organizaciones no gubernamentales que van desde los *boy scouts* hasta los grupos de voluntarios y caridad.
6. Los medios de comunicación. Se incluyen tanto a los medios electrónicos como los medios impresos.

Definiciones básicas

La policía de proximidad o comunitaria es una filosofía y una estrategia organizacional que promueve una nueva sociedad entre la comunidad y su policía. Está basada en la premisa que ambas, la policía y la comunidad, deben trabajar juntas para identificar, priorizar, y resolver los problemas contemporáneos de la comunidad como el crimen, las drogas, el miedo al delito, los desórdenes físicos y sociales, y todo deterioro que pueda estarse dando en un vecindario, con la mira de mejorar la calidad de vida de todos en esa área.

La policía de proximidad requiere un amplio compromiso de la institución policial y de todos y cada una de las personas involucradas en proporcionar el servicio policial, incluyendo los civiles, el personal operativo y los mandos. La policía comunitaria también requiere que todo el personal encuentre formas de expresarse en sus trabajos, con esta nueva filosofía. Así hay que balancear la necesidad de mantener una respuesta policial inmediata y efectiva a los incidentes inhibidores del crimen y a las emergencias así como con la meta de explorar nuevas iniciativas que coadyuven a la resolución de problemas antes de que ocurran o se escalen.

La policía de proximidad también se apoya en la asignación de oficiales policíacos en la comunidad de forma descentralizada, como si fueran “mini jefes”, en asignaciones permanentes. Estos oficiales deben tener la capacidad de libertad y autonomía para operar como solucionadores de problemas, que trabajen directamente con la comunidad y que hagan de esos vecindarios, donde están asignados, un lugar mejor y más seguro para vivir y trabajar

2 Los diez principios de la policía de proximidad

2.1.1 Filosofía y estrategia organizacional

La policía de proximidad es ambas cosas: una filosofía (una forma de pensar) y una estrategia organizacional (una forma de llevar a cabo los pensamientos) que les permite tanto a la policía como a la comunidad, trabajar de forma conjunta para encontrar nuevos mecanismos de solución a los problemas de incidencia delictiva, de desorden físico o social, de deterioro urbano y en general todas aquellas cuestiones que disminuyan la calidad de vida.

Esta filosofía descansa en el principio que las personas merecen información para opinar en los procesos de vigilancia e incremento de la seguridad en sus comunidades, como intercambio de su apoyo y colaboración. También descansa en la creencia que las soluciones de seguridad en las comunidades modernas demandan libertad para que ambos comunidad y policía exploren de forma creativa nuevas formas para enfrentar las preocupaciones y problemas, que vayan más allá de la visión estrecha de atención a los incidentes y eventos de forma individual.

Los diez principios de la policía de proximidad deben informar las políticas, procedimientos, y las prácticas asociadas. Aunque muchos los utilizan como guía cuando escriben sus programas, planes y proyectos, utilizándolos como justificación para, o como explicación de ciertas decisiones y acciones.

2.1.2 Compromiso para empoderamiento de la comunidad

La estrategia organizacional de la policía de proximidad demanda que todas y cada una de las personas en la institución policial investiguen nuevas formas de pasar, de la forma de

pensar, a la práctica. Esto implica una sutil pero sofisticado cambio que cada persona de la institución policial debe comprender: la necesidad de focalizarse en resolver los problemas de la comunidad de forma creativa y proactiva.

Esto implica desafiar e informar a la comunidad en el proceso de auto resguardo comunitario. Generar una policía de proximidad implica cambios institucionales que garanticen autonomía (libertad para la toma de decisiones) a los elementos en campo, lo cual implica respeto a las determinaciones y a su buen juicio como profesionales de la policía de proximidad.

La comunidad de manera conjunta debe compartir los derechos y responsabilidades implícitos en la identificación, priorización y solución de problemas como socios de pleno derecho con la policía.

2.1.3 Descentralización y personalización policial

Para implementar realmente a una policía de proximidad, la institución policial debe crear y desarrollar a un nuevo tipo de elemento policial, que actúe como enlace institucional con la comunidad.

Los elementos, como especialistas de la policía de proximidad, deben liberarse del aislamiento de la patrulla y las exigencias de la radio y las comunicaciones policiales, para que puedan mantener un constante contacto directo con las personas a quienes sirven en su zona claramente definida. En última instancia, todos los funcionarios deben practicar el enfoque de policía comunitaria

2.1.4 Solución de problemas proactivo en el corto y largo plazos

El amplio papel que juega un oficial de policía de proximidad exige el contacto continuo y sostenido en la comunidad para que las personas desarrollen el respeto a la legalidad y a los demás miembros de la comunidad, para que juntos puedan explorar nuevas soluciones

creativas a los problemas locales con los miembros de dicha comunidad y los motiven a servir como partidarios y voluntarios en las tareas de auto resguardo.

Como agentes del orden, los funcionarios de la policía de proximidad responden a las llamadas de servicio y hacen arrestos, como cualquier otro policía sin embargo van más allá de este enfoque limitado; por lo que, además, desarrollan y supervisan las iniciativas a largo plazo que pueden incluir a todos los elementos de la comunidad en los esfuerzos para mejorar la calidad global de la vida. Como defensor de la comunidad, el oficial de la policía de proximidad también actúa como un vínculo con otros organismos públicos y privados

2.1.5 Ética, legalidad, responsabilidad y confianza

La Policía de proximidad implica establecer un nuevo contrato entre la policía y la comunidad a la cual sirven. Uno donde los oficiales esperan superar la apatía generalizada mientras que restringen cualquier impulso de vigilantismo. Esta nueva relación está basada en la confianza y el respeto mutuo, donde también el policía sirve como catalizador, motivando a las personas a aceptar su parte en la responsabilidad sobre la calidad de vida que se tiene en la comunidad.

La policía de proximidad implica que se les pedirá a los miembros de la comunidad que manejen por ellos mismos sus preocupaciones menores y sus asuntos de menor importancia, en cambio, esto liberará a la policía para trabajar conjuntamente con la comunidad para desarrollar en el corto y largo plazos soluciones para los problemas sentidos en forma tal que se aliente la rendición de cuentas y el respeto mutuo.

2.1.6 Expansión de la actividad policial

La expansión de la actividad policial que se presenta en la policía de proximidad agrega un elemento proactivo vital para el papel tradicional de la policía de reacción, lo que resulta en un servicio policial de espectro completo.

Como único organismo de control social, abierto las 24 horas del día, siete días a la semana, la policía debe mantener la capacidad de responder de manera inmediata a las crisis y los incidentes delictivos y antisociales, pero en la policía de proximidad se amplía el papel y el rol que juegan de tal manera que puedan tener un mayor impacto la sugerir cambios en la forma en que se hacen las cosas para hacer más seguras las comunidades, propiciando atractivos adicionales para la vivencia comunitaria.

2.1.7 Ayudar a las personas con necesidades especiales

La policía de proximidad destaca la exploración de nuevas formas de proteger y mejorar las vidas de aquellos que son más vulnerables -los jóvenes, los ancianos, las minorías, los pobres, los discapacitados, las personas sin hogar-. Ayuda a ampliar y asimilar el alcance de los esfuerzos de difusión anteriores, como la prevención del delito y de las relaciones policía-comunidad.

2.1.8 Soporte técnico y creatividad

La Policía de Proximidad no sólo promueve el uso juicioso de la tecnología, sino que también se basa en la creencia de que nada supera lo que los seres humanos pueden lograr cuando trabajan de forma conjunta en la solución de los problemas.

Promueve la confianza en aquellos que están en la primera línea de combate, en campo, junto a la calle, confiando en su experiencia y en su buen juicio para buscar, conjuntamente con la comunidad a la cual sirven, nuevos enfoques creativos para la solución de los problemas actuales de la comunidad.

2.1.9 Cambio institucional

La policía de proximidad debe ser un enfoque plenamente integrado que involucre a todos en la institución, con los elementos asignados a la policía de proximidad. Dicho enfoque sirve para generalizar y cerrar la brecha entre la policía y las personas en las comunidades que atienden.

El enfoque de la policía de proximidad juega un papel crucial, internamente al proporcionar información y sensibilización de la comunidad y sus problemas, y obtener el apoyo necesario de la gran mayoría de la comunidad para los objetivos generales de la institución policial. Una vez que la policía de proximidad se acepta como la estrategia a largo plazo, todos los funcionarios deben practicarla. Esto podría llegar a tardar hasta diez a quince años.

2.1.10 Construyendo el futuro

La policía de proximidad ofrece un servicio de policía personalizado de forma descentralizada a la comunidad. Reconoce que la policía no puede imponer el orden en la comunidad desde el exterior, sino que las personas deben ser motivadas a pensar en la policía como un recurso que pueden utilizar para ayudar a resolver las preocupaciones contemporáneas de la comunidad.

No es buena táctica aplicar el modelo y luego abandonarlo. Se debe asumir que es una nueva filosofía y estrategia de la organización que proporciona la flexibilidad necesaria para cumplir con las necesidades y prioridades locales a medida que cambian con el tiempo.

2.2 ¿Qué no es la policía de proximidad?

Para entender qué es, se necesita saber qué no es la policía de proximidad.

La policía de proximidad no es una táctica, técnica o programa.

La policía de proximidad no es un esfuerzo limitado para ser aplicado en alguna comunidad y luego cambiar el modelo, sino que es una nueva forma de ofrecer un servicio de policía a la comunidad.

La policía de proximidad no es relaciones públicas.

Cualquier mejora de las relaciones con la comunidad es bienvenida y si bien dicha mejora es un subproducto de esta nueva forma de servicio descentralizado y personalizado a la comunidad, no es el objetivo principal, como es el caso de un esfuerzo de relaciones públicas. A diferencia de las actividades que realiza el personal de relaciones públicas, los elementos de policía de proximidad son directamente responsables del tipo de relaciones que ellos mismos promuevan en la comunidad.

La policía de proximidad no es anti- tecnología.

La policía de proximidad puede beneficiarse de las nuevas tecnologías, como los sistemas de gestión de llamadas computarizados, en la medida que dicha utilización arroje a los elementos en campo más tiempo libre y los libere del patrullaje tradicional para participar en la resolución de problemas, basada en la comunidad. Por otra parte, los elementos de policía de proximidad se benefician cuando tienen acceso a computadoras, teléfonos celulares, contestadores telefónicos, máquinas de fax y otros avances tecnológicos.

La policía de proximidad no es " mano blanda" contra el crimen.

Los elementos de la policía de proximidad no sólo responden llamadas y hacen arrestos como cualquier otro oficial de línea, sino que, además, involucran a la comunidad en iniciativas proactivas a corto y largo plazos, destinadas a reducir los problemas en el futuro. La diferencia es que la policía de proximidad considera la detención como una

herramienta importante en la solución de los problemas, no como el criterio principal del éxito o el fracaso.

La policía de proximidad no es extravagante.

Las acciones tipo SWAT- o de operativos de presencia inmediata son dramáticas en los titulares, pero la policía de proximidad complementa esos esfuerzos al abordar, de forma conjunta con la comunidad a la cual sirven, los problemas crónicos que requieren la resolución de problemas a largo plazo.

La policía de proximidad no es paternalista.

La policía de proximidad cambia el papel tradicional, reactivo, de la policía, al del "experto", que cuenta con todas las respuestas a un "socio " en un esfuerzo por hacer de la comunidad un lugar mejor y más seguro en el que vivir y trabajar.

La policía de proximidad no es una entidad independiente dentro del departamento de policía.

Mientras que los elementos de la policía de proximidad, a menudo, son el símbolo más visible del nuevo compromiso de la policía de proximidad, éstos deben ser parte de una estrategia general para formar una nueva asociación con la comunidad. El objetivo es también hacer que los oficiales de policía de proximidad representen un recurso que otras áreas de la institución puedan utilizar para sus propios propósitos de recolección de información y de inteligencia policial.

La policía de proximidad no es cosmética.

La policía de proximidad se ocupa de los problemas reales: la delincuencia grave, las drogas ilícitas, el miedo a la delincuencia. Lo hace frente a toda la gama de dinámicas que permiten que este tipo de problemas se agraven y crezcan.

La policía de proximidad no es un enfoque de arriba hacia abajo.

La policía de proximidad desplaza más poder, autoridad y responsabilidad al nivel de línea, al trabajo de campo, al exigir que todos en el departamento encuentren maneras de expresar la filosofía en sus puestos de trabajo. Los elementos de la policía de proximidad, en particular, deben tener la libertad y la autonomía para operar como " mini- jefes " en sus comunidades.

La policía de proximidad no es sólo otro nombre para el trabajo social.

Ayudar a resolver los problemas de la gente siempre ha sido una parte integral de la discrecionalidad de la policía, de manera informal si no formalmente. La policía de proximidad simplemente formaliza y promueve la resolución de problemas basada en la comunidad, a la vez que mantiene un fuerte componente de aplicación de la ley.

La policía de proximidad no es elitista.

El objetivo es asegurarse de que la policía no se distingue de la comunidad, sino que se convierte en una parte de la comunidad. La policía de proximidad requiere el apoyo y / o participación directa de los seis principales componentes, conjuntamente con el ciudadano medio que juega un papel igual.

La policía de proximidad no ha sido diseñada para favorecer a los ricos y poderosos.

Algunos opositores han argumentado que la policía de proximidad proporciona un servicio policial cortés, respetuoso, sensible y cariñoso hacia las clases más favorecidas. Sin embargo, la policía de proximidad también implica capacitar a los desfavorecidos, proporcionándoles así una mayor influencia en la obtención justa de una gran variedad de servicios públicos.

La policía de proximidad no es " segura".

Este esfuerzo permite fracasos y errores embarazosos. El tener policía de proximidad permite que se tomen riesgos que pueden o no resultar.

La policía de proximidad no es una solución rápida o una panacea.

Aunque la creatividad en la resolución de problemas basada en la comunidad puede producir éxitos inmediatos, la policía de proximidad también invierte en estrategias a largo plazo destinadas a resolver problemas y mejorar la calidad general de la vida, en el tiempo. La extensión del impacto de la policía de proximidad en la comunidad puede tomar años para ser evidente a plenitud.

La policía de proximidad no es sólo un nombre para otras iniciativas de la policía como la policía orientada a la solución de problemas o la policía orientada a la prevención de la delincuencia.

La prevención del delito es compatible con la policía de proximidad y muchas instituciones utilizan a sus elementos de prevención del delito como recursos importantes para generar iniciativas de policía de proximidad. Sin embargo hay diferencias tanto en su estructura como en su intención. Los elementos de prevención de delincuencia son aquellos especialistas cuyos deberes incluyen la difusión de información sobre la prevención de la delincuencia. La policía de proximidad, por otro lado, requiere de personal de campo para participar en la resolución de problemas, no sólo basados en la comunidad, que incluye un fuerte enfoque en la prevención de la delincuencia, sino que también se ocupa de una gran cantidad de los problemas que de otra manera pueden contribuir a la perpetuación de un entorno propicio para la delincuencia.

La policía y las relaciones públicas.

Como se señaló anteriormente, la policía de proximidad mejora las relaciones entre la policía y la comunidad, en particular las minorías, como un subproducto de esta nueva forma de servicio descentralizado y personalizado, mientras que las relaciones policía-comunidad se centran exclusivamente en el objetivo de mejorar las relaciones con el público. En el caso de la prevención del delito, las relaciones policía-comunidad se basan y se concentran en la creación de redes con los líderes formales de las comunidades.

La filosofía de la policía de proximidad pide a los elementos tener sensibilidad y atención a las preocupaciones de los ciudadanos en el marco de la entrega de una gama

completa de servicios de la policía, y la estrategia de la organización de una comunidad de vigilancia permite a los oficiales que se ser directamente responsables del comportamiento de la comunidad y sus percepciones.

La Policía Orientada a la Solución de Problemas.

Con frecuencia, los conceptos de policía de proximidad y la policía orientada a la solución de problemas se utilizan indistintamente, pero hay diferencias y distinciones. La policía de proximidad implica siempre el uso de técnicas de resolución de problemas de forma creativa para hacer frente a una amplia gama de problemas de la comunidad. Por el contrario, la policía orientada a la solución de problemas no siempre requiere la participación de la comunidad en todos los aspectos del proceso de resolución de problemas

De hecho, una preocupación con algunos enfoques de la policía orientada a la solución de problemas es que se aplica de manera que se mantiene a la policía como los "expertos ", sin el requisito de que la comunidad participe en el proceso de identificación, priorización, y la resolución de problemas a largo plazo. Además, los elementos de resolución de problemas no suelen trabajar fuera de una oficina descentralizada, no tienen una presencia permanente en los barrios, ni les preguntan a los vecinos para determinar si los problemas se han resuelto en el largo plazo.

De acuerdo con lo anterior, la policía de proximidad tiene un significado preciso, y sólo porque exista en alguna comunidad un programa de policía de orientada a la solución de problemas no necesariamente significa que se cumple con los criterios para la vigilancia de la comunidad, bajo esta filosofía.

3 Las bases teóricas de la policía de proximidad

La pregunta que a menudo se plantea es ¿en qué teoría se basa la policía de proximidad?. Investigaciones recientes proponen que la policía de proximidad se basa en dos teorías de las ciencias sociales: la teoría normativa de soporte (normative sponsorship theory) y la teoría social crítica (Critical social theory).

Teoría Normativa de Soporte.

La Teoría Normativa de Soporte postula que la mayoría de las personas son de buena voluntad y que van a cooperar con otros para facilitar la construcción de consensos (Sembrador, 1957). El soporte y la cooperación comunitaria se convierten en un factor necesario para la construcción de una comunidad armoniosa. Un programa comunitario será apoyado sólo si se da dentro de los límites o normas establecidas en esa comunidad y se cuenta con el apoyo y participación. Así, a medida que los diversos grupos comparten valores, y tienen creencias y objetivos comunes, lo más probable es que vayan a estar de acuerdo cuando interactúan entre ellos a fin de mejorar sus vecindarios.

La Teoría Social Crítica.

La teoría social crítica se centra en cómo y por qué las personas se unen para corregir y superar los obstáculos socioeconómicos y políticos que les impiden tener sus necesidades satisfechas.

Las tres ideas centrales de la teoría social crítica son:

- Entendimiento. Las personas deben ser educadas acerca de sus circunstancias y la comprensión de su entorno, antes de que puedan ejercer presión para el cambio.
- Empoderamiento. La gente tiene que tomar medidas para mejorar su condición.
- Emancipación. La gente puede alcanzar la liberación a través de la reflexión y la acción social.

4 La estrategia para la creación de la policía de proximidad

La policía de proximidad o comunitaria debe ser adaptada a las necesidades y recursos con que se cuenta, pero no existe una regla que pueda cubrir a todas las circunstancias. Por lo tanto no se puede dar a detalle su implementación, ya que la policía de proximidad debe adaptarse para satisfacer las necesidades de las distintas localidades y vecindarios.

Sin embargo, es posible identificar los elementos básicos de una estrategia en la implementación de una policía de proximidad, en un vecindario, una localidad o en toda la ciudad, sin tener en cuenta las condiciones locales. El reto consiste en adoptar una estrategia que asegure que las necesidades de todos se atiendan y que permita a los elementos en campo, desarrollar la capacidad para resolver los problemas de la comunidad de forma eficaz y eficiente.

4.1 Planeación estratégica

El proceso de creación de la policía de proximidad comienza con la identificación de objetivos y metas, así como determinar la forma en que se lograrán, quién será responsable de llevarlos a cabo y como los hará. A este proceso se le conoce como planeación estratégica, a partir de la cual se puede prever el futuro y desarrollar los pasos, operaciones y procedimientos necesarios para lograr ese futuro.⁴

⁴ Existe una gran cantidad de literatura que pueda orientar sobre planeación estratégica y sobre el diseño y gestión de proyectos, una guía fácil, muy accesible, abierta y gratuita para todo el mundo y que puede servir como introducción puede hallarse en Wikipedia http://es.wikipedia.org/wiki/Planificaci%C3%B3n_estrat%C3%A9gica. Otra forma es a través de consultas en Slideshare. <http://www.slideshare.net/?ss>, buscando por “planeación estratégica

Es en este proceso de planeación donde se tiene que generar la misión, visión y las distintas estrategias que, se piensa, puedan funcionar para lograr los objetivos planteados en el mismo plan.

En una Organización Policial tradicional, la planificación estratégica generalmente tiene dos componentes:

1. Se tiende a responder a los incidentes y llamadas de auxilio o de servicio por parte de la ciudadanía, de manera tradicional pero no se hace hincapié en la identificación del problema o la solución de problemas. Es decir cada incidente se trata de forma aislada, atendiendo más al *status quo* y a la forma en “que deben hacerse las cosas”.
2. En segundo lugar se tiene una actitud reactiva cuando surge un problema significativo. Usualmente la reacción se da cuando hay un delito “grave” o que tiene un fuerte componente mediático o cuando se da un incremento importante en algún delito como pueden ser los homicidios, actividad pandilleril o violaciones repetidas en una misma zona.

Generalmente, o bien existe un problema previo que alcanza cobertura mediática, o bien existe una demanda directa por parte de actores sociales u organizaciones influyentes, lo que provoca que la OP reconozca la existencia de un problema y sus acciones son reactivas, a través de operativos “mediáticos” o retenes, en lugar de ser proactiva. Es más difícil entender que ha pasado cuando un problema se da, que llevar información a detalle de los eventos para interpretar la realidad cambiante y comprender cuando un problema se empieza a salir de las manos.

En un modelo de policía de proximidad, los mandos y administradores establecen metas y objetivos, previa consulta con todas las partes interesadas. Éstas deben tener oportunidad de proporcionar información, la cual debe ser organizada, capturada en algún sistema informático, sintetizada y, finalmente, analizada de tal manera que las metas y los objetivos puedan establecerse con base en las necesidades y problemas de la comunidad. Este es un arduo proceso que requiere información de múltiples fuentes.

Elaborado de manera conjunta por las autoridades político-administrativas, las agencias de seguridad y justicia del Estado y/o la ciudadanía, el plan permite tener una visión clara de la situación local que guarda la seguridad y, por ende de las causas y factores generadores de violencia e inseguridad ciudadana; el diagnóstico establece las problemáticas que deben ser atendidas de manera prioritaria y los objetivos concretos a lograr; detalla las líneas estratégicas -programas, proyectos, acciones y actividades- que deben ejecutarse para atender de forma integral y oportuna las problemáticas y alcanzar los objetivos deseados; identifica los recursos y fuentes necesarias para su ejecución y; define mecanismos de evaluación para evaluar los logros, así como la eficiencia en la gestión al establecer mecanismos para evaluar el desarrollo de los procesos. (ONU-HABITAT, NE)

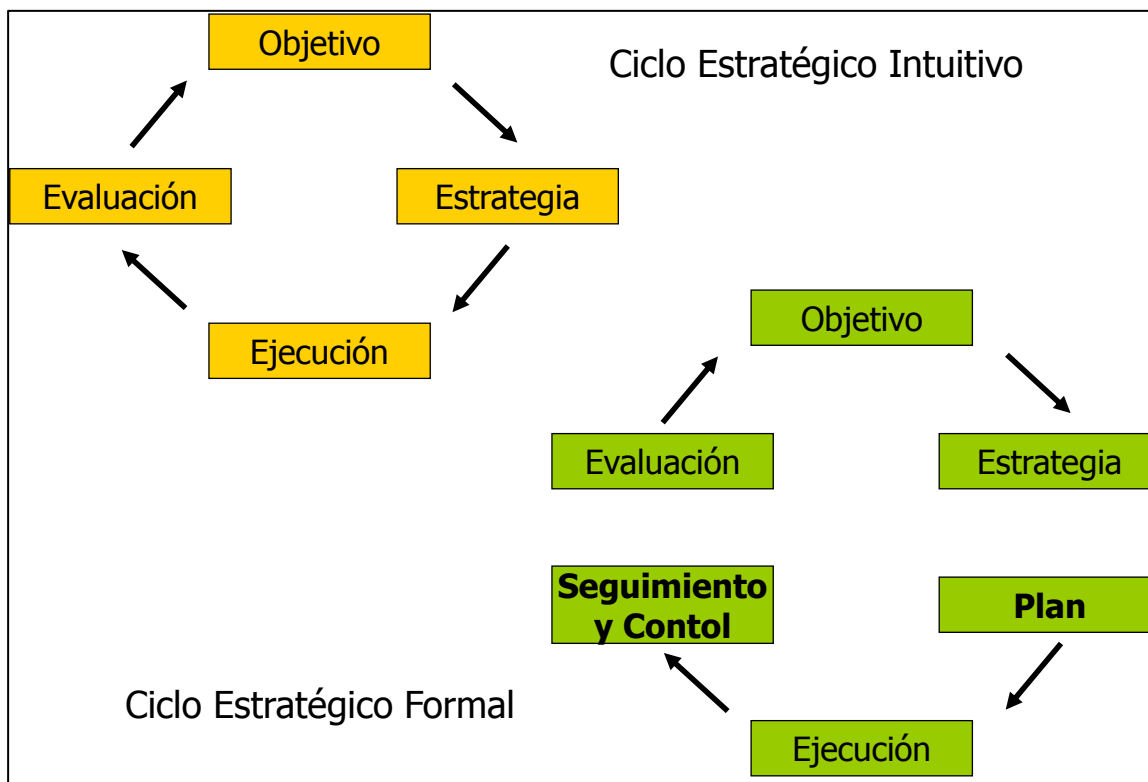
El plan estratégico sirve como una “guía de carreteras” para orientar a la organización en el cumplimiento de sus metas y objetivos. Un plan estratégico también sirve para:

- Informar a la comunidad y al personal interno hacia donde se dirige la organización y como se espera llegar allí.
- Sirve como un acuerdo entre las autoridades, el personal y la comunidad, para establecer las prioridades y las cuestiones estratégicas.
- Informar a la comunidad acerca de que pueden esperar sobre los estándares y servicios que proporciona la organización policial.
- Apoyar mediciones del desempeño en distintos niveles.
- Establecer las bases para la discusión entre la policía, la comunidad y los seis grandes (ver sección 4.2 en este mismo documento) respecto de la seguridad en la comunidad, sobre la coordinación y los servicios.
- Dirigir los procesos de planeación y presupuesto anual y desarrollar planes de gestión policial.
- Proporcionar un marco de referencia organizacional que permita el cumplimiento de los objetivos y para enfrentar los desafíos para la organización de cumplir con

los objetivos y a todos aquellos que se puedan encontrar, proporcionando una estrategia para la asignación de recursos de la organización.

- Describir y demostrar el compromiso con esa visión.

Ilustración 1. Ciclo estratégico.



Fuente: Cesar Lozano.

http://www.slideshare.net/jcfdezmxmanag/gerencia-estrategica?qid=37354dd5-a4b4-4353-9d2e-a385c9d3876d&v=default&b=&from_search=1

4.2 Elementos clave del proceso de planeación estratégica

En materia de políticas públicas se han desarrollado diversas propuestas teóricas-metodológicas para lograr una mejor planeación estratégica de los recursos públicos utilizados para resolver los diversos problemas sociales. La base teórica que construye los

cimientos para introducir y motivar los cambios culturales y organizacionales es el concepto de “Nueva Gerencia Pública” (NGP) que busca generar nuevas propuestas para resolver las necesidades sociales.

La Nueva Gestión Pública (NGP) es una filosofía y corriente de modernización de la administración pública que se ha desarrollado desde la década de los 80, orientándose a la búsqueda de resultados y de la eficiencia, principalmente por medio de la gestión del presupuesto público donde se “enfatisa la aplicación de los conceptos de economía, eficiencia y eficacia en la organización gubernamental, así como en los instrumentos políticos y sus programas, esforzándose por alcanzar la calidad total en la prestación de los servicios, todo ello, dedicando menor atención a las prescripciones procedimentales, las normas y las recomendaciones” (CLAD, 2008).

El concepto de la NGP busca generar los siguientes cambios organizacionales con un enfoque más empresarial enfatizando el derecho de los gerentes a dirigir a la organización, a partir de la aplicación de técnicas científicas:

- La alineación de los fines y objetivos del gobierno con las necesidades sociales actuales.
- La sociedad demanda instituciones altamente cambiantes, flexibles y adaptables.
- Las instituciones tienen una demanda para que generen servicios de alta calidad.
- La sociedad demanda organizaciones más responsables con sus ciudadanos y que ofrezcan más opciones no necesariamente estandarizadas.
- La sociedad demanda organizaciones donde sus empleados se sientan parte de ellas y con cierto control sobre su futuro.
- La sociedad busca acciones públicas que empoderen a sus ciudadanos y no únicamente que les sirvan.

La mayor parte de las organizaciones públicas desarrollan acciones complejas en un contexto de alta competencia y ambientes con incertidumbre, al mismo tiempo que los ciudadanos exigen calidad y opciones en la prestación de bienes y servicios públicos. El

enfoque de la NGP se introdujo en las propuestas de cambio para la administración pública porque busca mayor proclividad a la reforma, a la mejora continua y hacia los resultados; es una realidad que la burocracia es limitada y no responde a las necesidades actuales, por lo que los ciudadanos han perdido confianza en las instituciones. Por tal motivo, la NGP tiene los siguientes objetivos:

- Crear organizaciones de servicio ubicando a los ciudadanos (que también son vistos como clientes) primero.
- Crear dinámicas de mercado para hacer que las organizaciones públicas compitan para resolver problemas.
- Empoderar a los empleados de gobierno para la obtención de resultados.
- Descentralizar el poder de decisión.
- Alinear el proceso de presupuestación y gasto.
- Descentralizar a la organización y sus cadenas de mando.

El discurso de la Nueva Gerencia Pública incluye conceptos como “orientado a resultados”, “enfocado al cliente”, “empoderamiento”, “emprendedor”, “*outsourcing*”, etc.

Tomando en cuenta la dirección en que los objetivos de la Nueva Gerencia Pública se encaminan, será importante definir las acciones que deben generar el cambio en la cultura gubernamental de antaño:

- Administración por resultados.
- Mejora regulatoria.
- Profesionalización del gobierno.
- Planeación estratégica.
- Transparencia.
- Rendición de cuentas.
- Evaluación.
- Tecnologías de la información y la comunicación.

- Innovación.

Las actividades de planeación estratégica, la mejora continua, la innovación y la integración de las nuevas tecnologías, así como las acciones que soporten las actividades comentadas, serán los pilares fundamentales en que los funcionarios públicos basen sus esfuerzos con el objetivo de generar nuevas estrategias de trabajo buscando y cumplir con las expectativas que los ciudadanos tienen hacia y con el Estado.

Del enfoque de la Nueva Gerencia Pública se han realizado diversos esfuerzos metodológicos para elaborar una mejor planeación estratégica de los recursos y una herramienta de planeación que sea congruente con este nuevo modelo de cultura organizacional, directiva y de desempeño institucional que pone más énfasis en los resultados que en los procedimientos. La propuesta teórica-metodológica en términos de **planeación estratégica** que el Estado Mexicano ha intentado implementar en los diferentes niveles gobierno es el presupuesto basado en resultados (PbR) que “se constituye como el instrumento metodológico y el modelo de cultura organizacional cuyo objetivo es que los recursos públicos se asignen prioritariamente a los programas que generan más beneficios a la población y que se corrija el diseño de aquéllos que no están funcionando correctamente” (SHCP, 2010).

En términos generales, el enfoque de PbR consiste en que las diversas instituciones de gobierno puedan establecer los objetivos que buscan alcanzar con los recursos que se asignen a sus respectivos programas pero que durante este proceso se tengan herramientas a través del seguimiento y verificación del cumplimiento de metas y objetivos con base en indicadores estratégicos y de gestión para:

- • Conocer los resultados del ejercicio de los recursos y el impacto social de los programas
- • Identificar la eficacia, eficiencia, economía y calidad del gasto, y
- • Procurar una mayor productividad de los procesos gubernamentales.

4.2.1 La metodología de marco lógico (MML)

La Metodología del Marco Lógico (MML) o la Matriz de Resultados para Indicadores (MIR), representa un nuevo enfoque de planeación estratégica de diversos planes y programas en los tres niveles de gobierno en México. En términos generales, esta metodología busca desarrollar propuestas a partir de un problema público específico partiendo de los elementos básicos que lo componen, con la finalidad de evaluar la situación actual para poder realizar una estrategia que esté relacionada con los objetivos; fue desarrollado en 1969 por una consultora, y en la actualidad, es utilizado también por la ONU, la Unión Europea, y países como Chile y Colombia.

La Metodología de Marco Lógico es una herramienta que facilita el proceso de conceptualización, diseño, ejecución, monitoreo y evaluación de programas y proyectos; entre sus múltiples funcionalidades, se encuentra presentar de una manera sistemática los objetivos de un programa, sus efectos de causalidad y la evolución y desempeño del programa en sus diferentes períodos. La CEPAL (2004) señala que este método es una forma confiable para hacer la planeación de proyectos porque cubre al menos tres problemas frecuentes en ese proceso:

- 1) El establecimiento de una gran cantidad de objetivos y actividades que no necesariamente concuerdan entre sí;
- 2) No cumplir con los objetivos por no haber establecido con claridad las responsabilidades.
- 3) La no existencia de una base para poder comparar los objetivos contra lo planeado.

Es importante señalar que si bien la naturaleza de la MML busca minimizar la probabilidad de que sucedan estos errores, no implica que jamás ocurrirán.

La MML busca comunicar información básica, esencial y estructurada de forma que permite entender con facilidad la lógica de la intervención a realizar. Por tal motivo, el problema de análisis se debe primero desglosar para encontrar las diversas ramificaciones

que lo originan para que permita visualizar desde una perspectiva integral los factores inmersos. El principal objetivo es tomar los puntos que lucen más fáciles de resolver para ir escalando toda una pirámide, y así poder combatir la problemática más importante. Se debe partir de lo más particular para llegar a lo más general. Es así, que se podrá tomar decisiones más certeras, que desemboquen en políticas públicas que realmente ayuden a la población.

El enfoque de MML es una herramienta metodológica de planeación estratégica por objetivos ampliamente utilizada en políticas públicas que se caracteriza por ser un sistema de toma de decisiones, además de un método de planificación participativa que busca el consenso; la filosofía de fondo es el método de discusión secuencial donde la realidad se puede ver como un sistema que es posible descomponer en causas y efectos. La idea es simple. Existe una tendencia histórica que permite explicar la situación actual del problema público para analizar. Si no se realiza ninguna acción concreta existe la misma tendencia natural que llevará a que el problema continúe o se incremente por lo que es posible planear una serie de estrategias vinculadas no sólo con un objetivo sino con un resultado para llegar a una situación deseable.

4.2.2 Los actores clave

En el caso de la policía de proximidad, la primera etapa en la construcción de una matriz de marco lógico es identificar aquellos actores que resultan claves para comprender las características, interrelaciones e interfaces entre dos o más defensores u oponentes de una política pública que participan con un plan estratégico, además de mostrar los posibles intereses de los involucrados en relación a los problemas que el proyecto busca resolver y, además de identificar los conflictos de intereses entre los involucrados –los cuales influyen en la evaluación del riesgo de un proyecto antes de que los recursos sean utilizados–; es importante señalar que también ayuda a evaluar los tipos apropiados de participación por los diferentes involucrados, desde el diseño hasta la implementación de la política pública.

Los principales actores involucrados en integrar el enfoque de proximidad social en la actividad cotidiana de los cuerpos de seguridad municipales son:

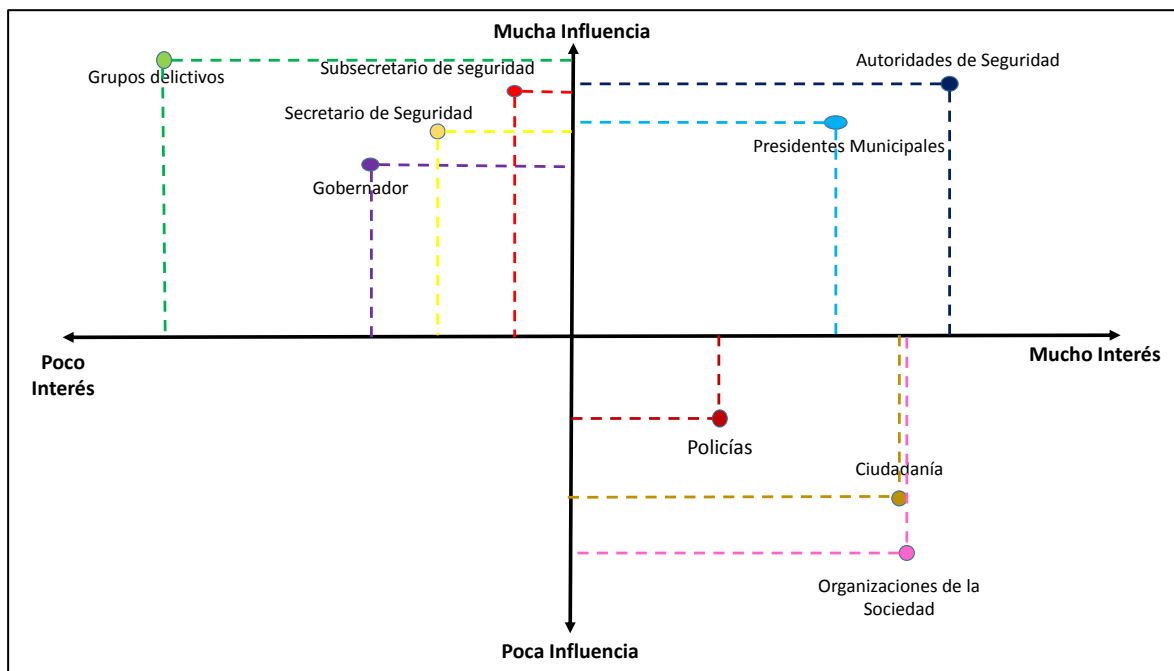
Tabla 1. Actores involucrados en la integración de la policía de proximidad.

	Involucrados	Interés	Influencia
1	Gobernador del Estado	Medio	Media
2	Secretario de seguridad pública y protección a la comunidad estatal	Medio	Media
3	Subsecretario de seguridad estatal	Medio	Medio
4	Presidentes municipales	Alto	Alta
5	Autoridades de seguridad municipales	Alta	Alta
6	Ciudadanía	Alto	Baja
7	Policías	Alto	Media
8	Grupos delictivos	Bajo	Influencia
9	Organizaciones de la sociedad civil	Alto	Baja

Fuente: elaboración propia.

En la siguiente figura se puede apreciar el mapeo de actores que permite identificar dos dimensiones: i) la dimensión de interés es mejor entendida como el ejercicio por medio del cual, la gente, grupos u organizaciones son capaces de involucrarse para persuadir, ejercer coerción o influir a otros en la toma de decisiones; se relaciona también con los esfuerzos humanos, financieros o de tiempo que destinan a la definición, diseño, implementación e incluso evaluación de una política pública; ii) la influencia proviene de la naturaleza de la organización de un involucrado, de su posición en relación a otros involucrados y en materia de competencias.

Ilustración 2. Mapeo de actores según el interés y la influencia mostrados en la implementación de Policía de Proximidad.



Fuente: elaboración propia.

La ubicación de los actores en los diferentes cuadrantes permite identificar cuatro grupos:

1. Los actores claves en la planificación y ejecución de una propuesta de policía de proximidad (Mucho interés/ Mucha influencia).

En esta categoría se encuentra el presidente municipal que tiene que estar involucrado y apoyar cualquier cambio en el modelo policiaco, porque además de tener competencias para realizar cambios tiene que asignar recursos. Las autoridades en materia de seguridad municipal son las encargadas no sólo del diseño, sino también de una correcta implementación, para pasar de una policía centralizada a una descentralizada. Es un cambio en la cultura organizacional que requiere el compromiso de las personas en los puestos que toman decisiones dentro

del organigrama. Si el presidente municipal, así como los jefes de seguridad de las distintas agencias que confluyen en el municipio no tienen un acuerdo base para implantar la filosofía de la policía de proximidad, será muy difícil inculcarla al resto del cuerpo, así como adoptar los cambios que requiera la organización en cuanto a su disponibilidad de recursos y los alcances estimados del modelo.

2. Los simpatizantes (Mucho interés/ Poca influencia).

Si bien los policías municipales son un actor importante en la ejecución de diversas estrategias y se busca el empoderamiento; en el momento de la operación de la policía de la proximidad, pueden llegar a tener poca influencia en cualquier diseño de propuesta por la verticalidad en la toma de decisiones. Los ciudadanos y las organizaciones de la sociedad civil, en materia de competencias, son actores que se tienen que involucrar pero dentro de una estrategia definida. Sin embargo, la filosofía de la policía de proximidad promueven el liderazgo y la generalización de las actividades de la policía en para lograr una mayor gama de capacidades y habilidades para atender al público, así como para producir información valiosa para los hacedores de las políticas, incluyendo las opiniones de la gente.

3. Los aliados (Poco interés-mucha influencia).

En este rubro se encuentran las autoridades estatales como el Gobernador y las instituciones encargadas de la seguridad de todo el municipio, si bien se pretende que los cambios en la policía de proximidad se realicen desde las localidades (el municipio), el apoyo del gobierno estatal también es importante.

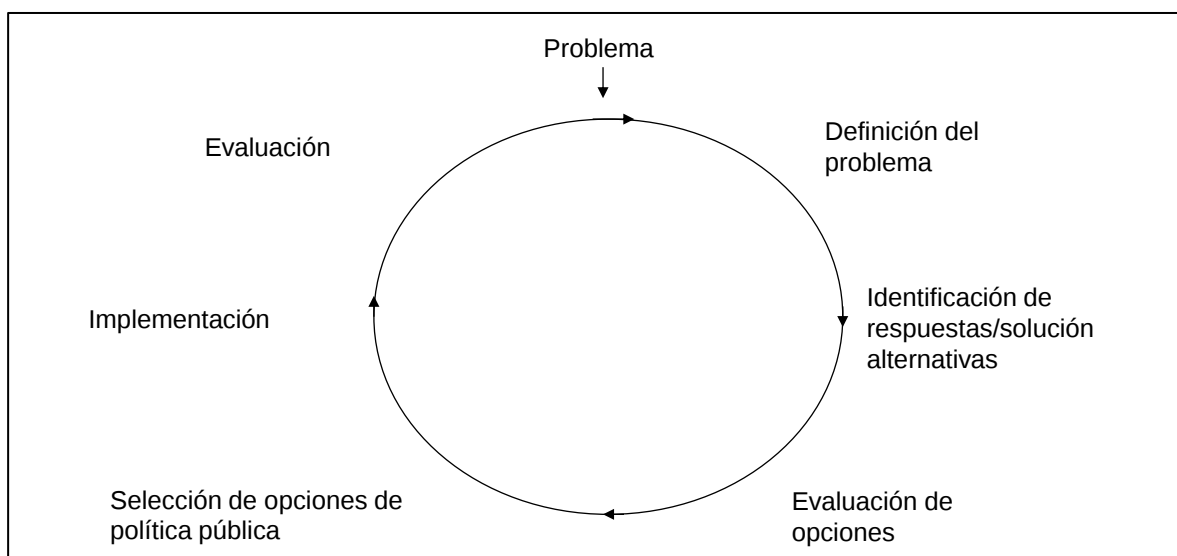
4. Los obstaculizadores (Poco interés-mucha influencia).

Los grupos delictivos pueden tener una gran influencia en cualquier propuesta porque pueden modificar sus estrategias para cometer delitos, así como ejercer presión por medio de la violencia a las autoridades, a los ciudadanos, o a través de corrupción, extorsión, u alguna otra conducta.

4.2.3 El proceso de políticas públicas

En términos de planeación estratégica se necesita identificar la importancia de los actores en el proceso de políticas públicas que se muestra en la Figura siguiente:

Ilustración 3. El proceso de políticas públicas.



Fuente: CEPAL (2012)

Definición del problema público.

Los actores que pueden tener un impacto directo o indirecto en esta etapa son el gobernador, secretario y subsecretario de seguridad estatal, presidente municipal, autoridades de seguridad municipal y la ciudadanía, siempre y cuando se les incorpore en las etapas iniciales; estos actores tienen el poder político suficiente para incorporar en la agenda de gobierno cualquier propuesta de cambio en el modelo policiaco.

Diseño y selección de alternativas para resolver el problema.

Los actores principales en término de competencias son el presidente municipal, el secretario de seguridad pública municipal y las autoridades municipales; es importante señalar que la tendencia actual en políticas públicas incluye la participación activa tanto de los ciudadanos como diversas manifestaciones como de la sociedad civil pero depende mucho de si las autoridades se involucran o no. El objetivo de los actores es subir a la agenda de gobierno el tema de la inseguridad, así como diseñar diversas estrategias.

Evaluación y selección de opciones.

En esta etapa, si bien las autoridades municipales tienen la última palabra, la ciudadanía en algunas propuestas de modelos policiacos como el de proximidad, son parte importante en la selección de propuestas a seleccionar.

Implementación.

Los actores más importantes son los policías y la ciudadanía, pero también influye el apoyo de las autoridades municipales en materia de seguridad.

Evaluación.

La evaluación tiene mecanismos formales e institucionales dentro del municipio pero también la ciudadanía puede tener un papel preponderante.

4.2.4 El árbol de problemas

El análisis del problema es el primer paso para la identificación de los objetivos que regirán un proyecto, además de que permitirá generar alternativas de solución a un determinado problema. La segunda etapa en la matriz de marco lógico después de elaborar el análisis de actores es la definición del problema público, donde se utiliza la técnica del árbol de problemas y objetivos que consiste en:

1. Identificar los problemas existentes

2. Determinar cuál es, dentro de los problemas identificados, aquel que ocupa un lugar central que permite ordenar en torno a él la mayor parte de la información recopilada.
3. Determinar las causas que provocan ese problema, preguntándose el por qué se produce esa situación considerada indeseable.
4. Avanzar hacia abajo preguntándose por las causas de las causas.
5. Establecer los efectos provocados por el problema central.

Entre la gama de problemas sociales que afectan el bienestar social y que hoy en día preocupan al Gobierno Mexicano está el tema de la inseguridad pública, como se menciona en el diagnóstico del Plan Nacional de Desarrollo 2013- 2018 (2013). Este tema ha tomado mucha importancia en los últimos años, pues se ha tornado un escenario en el que la sociedad vive intranquila, existe poca confianza en las instituciones de seguridad, reina la impunidad, la corrupción, así como una serie de situaciones que desestabilizan el orden social.

Para ello el gobierno federal ha fijado una línea de acción proactiva: *“Crear y desarrollar instrumentos validados y de procedimientos para la prevención y detección temprana de actos y condiciones que puedan auspiciar la comisión de delitos que afecten el funcionamiento del sistema social” (PND, 2013)*; la cual está dirigida a atender la causas que orillan a los jóvenes a cometer delitos, con el propósito de disminuir la delincuencia mediante acciones de prevención.

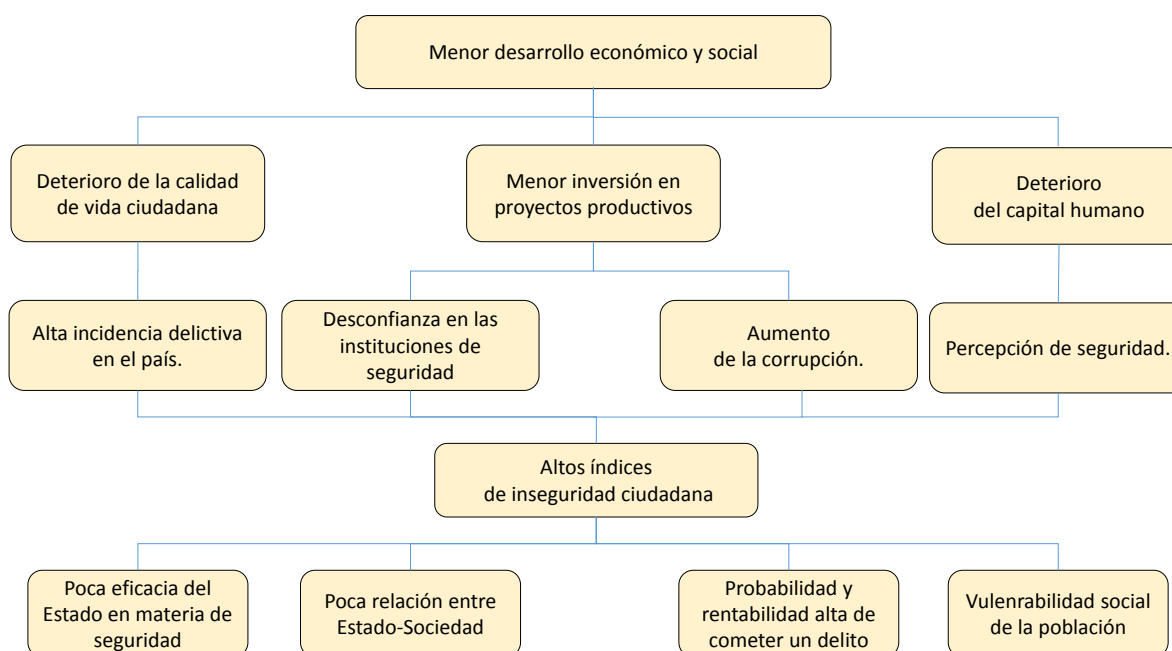
La inseguridad es un comportamiento antisocial multifacético que cubre varios fenómenos: el crimen organizado, el delito de cuello blanco, la violencia intrafamiliar (VIF), la violencia contra las personas, los atentados a la propiedad bajo diversas formas, la pedofilia, la violencia escolar, el cibercrimen, el tráfico de drogas, el tráfico de personas, la estafa, el fraude fiscal, el secuestro de personas, entre otras (Vanderschueren, 2004).

Por tal motivo, el problema central para analizar en el árbol de problemas es el de la inseguridad ciudadana, que según la Organización de las Naciones Unidas (ONU) está relacionado con el concepto de desarrollo humano como proceso de expansión de las

libertades ejercidas por las personas, donde se tiene que proteger al individuo cuando recibe amenazas de distinta naturaleza: desastres naturales, criminalidad, enfermedades y epidemias, hambre y pobreza extrema, entre otras.

El árbol de problemas es una técnica útil para analizar el problema público de la inseguridad ciudadana. En la Ilustración 4 se muestran tanto los efectos, en la parte superior, como las causas del problema en la parte inferior. La justificación de causalidad-correlación de cada una de las variables se explica a continuación:

Ilustración 4. Árbol de problemas



Fuente: elaboración propia.

Problema público

Si bien el problema de inseguridad ciudadana es multidimensional, se tiene que delimitar aquellas variables que son relevantes tanto para comprender mejor el problema como para realizar acciones de política pública.

Efectos

El efecto a nivel más general que tiene la inseguridad ciudadana es un menor desarrollo económico y social porque impacta en tres elementos que son clave para lograrlo.

1. En el aspecto económico la delincuencia e inseguridad tienen un impacto negativo en la inversión de proyectos productivos que generan fuentes de empleo y ganancias.
 - a. La desconfianza en las instituciones de seguridad genera que diversos sectores productivos, empresarios e inversionistas duden en nuestro país porque la inseguridad genera un costo importante a sus actividades, no sólo con sus empleados sino que pueden representar una amenaza para las operaciones mismas de los proyectos.
 - b. La corrupción es otra situación que genera descontento porque es un costo que las empresas y los ciudadanos tiene que pagar.
2. En el aspecto social el deterioro de la calidad de vida y del capital humano tienen un impacto negativo en el desarrollo económico porque son factores claves para que cualquier nación crezca, el tener un ambiente social adecuado facilita una sociedad sana; la incidencia delictiva merma esta calidad de vida.

Causas

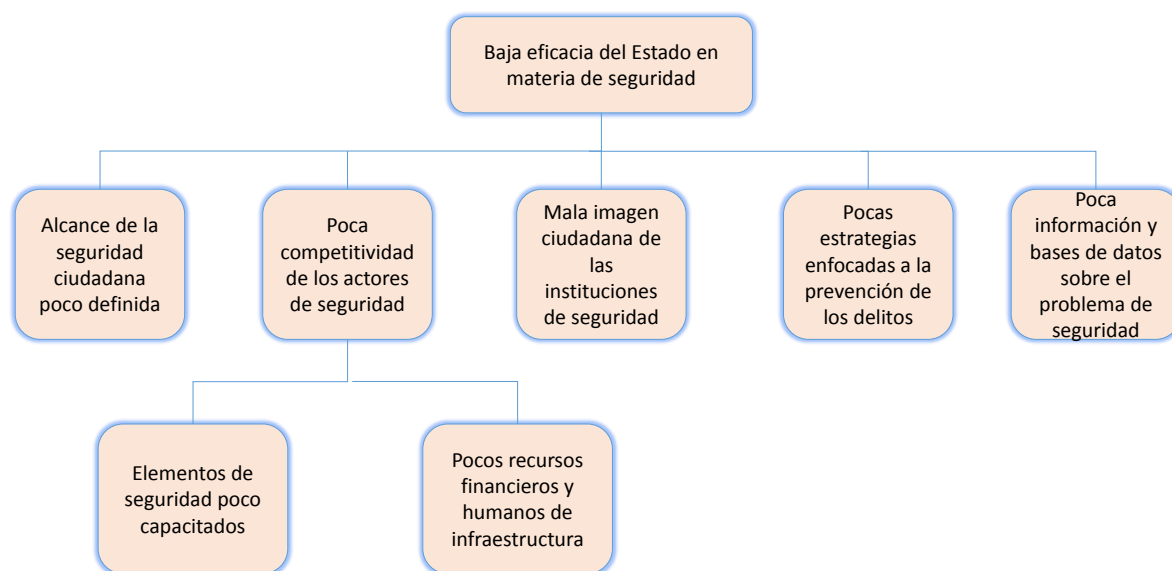
- El Estado es un actor primordial que tiene el uso legítimo de la fuerza por lo que si no es eficaz en asuntos en materia de seguridad pública, las probabilidades de tener altos índices de inseguridad ciudadana son altos.

La eficacia del Estado está relacionada con los elementos que se describen a continuación y que se muestran, gráficamente, en la Ilustración 5:

- a) Los conceptos, límites y alcances de la seguridad ciudadana; por ejemplo, si se busca involucrar a la ciudadanía en la toma de decisiones un modelo policiaco centralizado no permite cierta flexibilidad para la toma de decisiones por parte de los cuerpos policiacos, mientras que un modelo descentralizado puede tener ciertas ventajas respecto al anterior.

- b) La competitividad de los actores de seguridad en términos de la capacitación de los elementos de seguridad, así como de los recursos (humanos, financieros y de infraestructura) con los que cuentan.

Ilustración 5. Eficacia del estado.



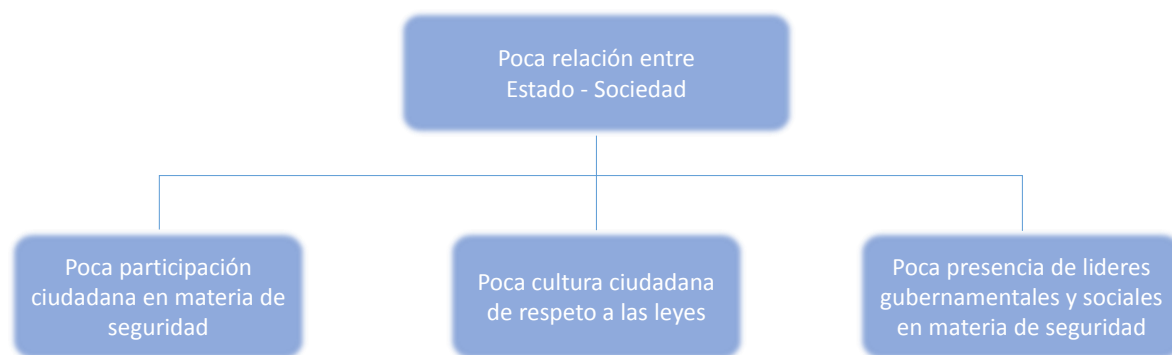
Fuente: Elaboración propia

- c) La confianza entre los ciudadanos y las instituciones es un elemento importante, por lo que una mala imagen ciudadana puede ser un fuerte obstáculo para que las autoridades de seguridad sean eficaces.
- d) La estrategia de seguridad está enfocada más a las acciones correctivas dirigidas a solucionar los problemas que ya están latentes, pero también es necesario atender las causas que los originan para implementar estrategias preventivas dirigidas a evitar que vuelva a suceder el problema en cuestión.
- e) La eficacia del Estado en materia de seguridad está también relacionada con la comprensión y el registro que se tiene sobre la delincuencia, el tener bases de datos y sistemas de información sobre el delito es un insumo esencial para el diseño e implementación de estrategias.

La participación de la sociedad civil organizada a través de mecanismos formales e informales es un elemento que cada vez tiene más importancia en los problemas públicos; en materia de seguridad; el supuesto que se hace es que para lograr disminuir la inseguridad se tiene que involucrar a los ciudadanos porque son los que tienen mayor conocimiento sobre los problemas a los que se enfrentan.

La relación entre Estado-Sociedad está determinada por:

Ilustración 6. Relación Estado- Sociedad



Fuente: elaboración propia.

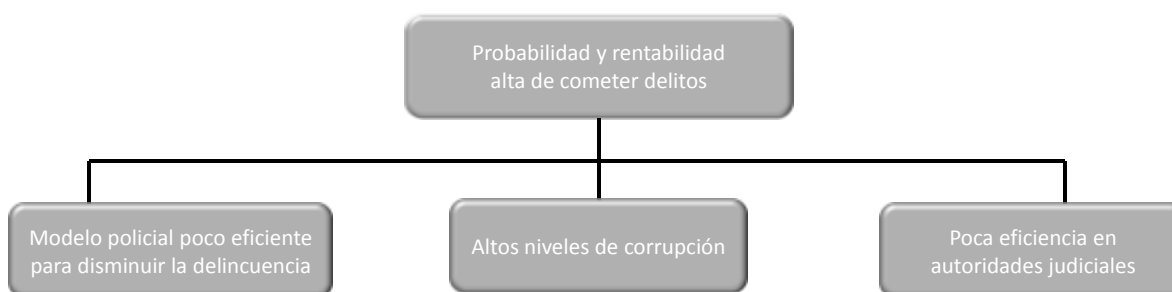
- a) La participación ciudadana en la toma de decisiones y el debate público ha cobrado especial importancia en las últimas décadas como resultado del entendimiento de que el avance de la sociedad está basado en un gobierno que involucre activamente a los ciudadanos en el proceso de toma de decisiones y cooperación entre actores sociales; un poco participación ciudadana hace que las estrategias puedan no tener un impacto que perciban los ciudadanos.
- b) La cultura ciudadana relacionada con las leyes tiene un impacto importante en las estrategias de combate a la delincuencia, por lo que una cultura que respete a la autoridad y las reglas siempre es un elemento que puede ayudar a mejorar la relación entre el Estado y la sociedad.
- c) Por último, los líderes sociales y de gobierno son actores y gestores del cambio necesarios para una correcta relación entre Estado-sociedad, la poca presencia

ocasiona que no existan personas responsables de llevar a cabo o impulsar estrategias.

La falta de protocolos de intervención y proyectos específicos de la atención de la violencia y combate a la delincuencia hacen que los delincuentes obtengan una probabilidad y rentabilidad alta de sus actividades sin ser atrapados.

La probabilidad y rentabilidad de cometer delitos está en función de:

Ilustración 7. Probabilidad y rentabilidad para cometer delitos.



Fuente: elaboración propia.

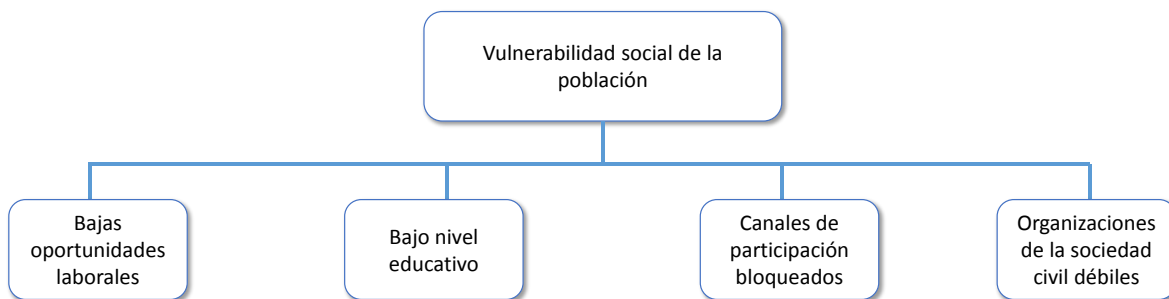
- a) La eficiencia del modelo policial actual para combatir la delincuencia, por lo general existen dimensiones comunes como si es centralizado o descentralizado, si las decisiones se toman de manera vertical u horizontal, entre otros.
- b) La corrupción en todos los niveles implica no sólo un costo social importante, sino que también obstaculiza un correcto ejercicio de la autoridad. Si los delincuentes perciben que es posible, a través de la corrupción, cometer actos ilícitos aumenta tanto la probabilidad como la rentabilidad de cometer delitos.
- c) Las autoridades judiciales juegan un papel primordial para medir la probabilidad y rentabilidad de cometer actos delictivos, ya que si bien la policía puede hacer un buen trabajo al detener a los presuntos responsables, son los ministerios públicos los encargados de, conforme a derecho, hacer que las leyes se cumplan.

La vulnerabilidad social es una causa importante para la inseguridad ciudadana porque puede ser un catalizador para que se agrave este problema.

Los principales determinantes de la vulnerabilidad social son:

- a) La educación es una variable que ayuda a entender parte de la vulnerabilidad social, ya que existen una correlación entre el nivel educativo y los ingresos, donde entre mayor nivel educativo se espera, en promedio, mayor niveles de ingresos; además la democracia supone de una ciudadanía educada para una mayor participación.
- b) Las oportunidades laborales tienen una relación positiva con la vulnerabilidad social, ya que a mayor tasa de desempleo se espera mayor vulnerabilidad social porque una familia o individuo deja de obtener los ingresos suficientes para subsistir, lo que ocasiona que incrementen su probabilidad de cometer actos delictivos.
- c) Los mecanismos de participación social para que la gente manifieste sus problemas en materia de seguridad son importantes, una sociedad es más vulnerable si la gente no puede manifestar sus preocupaciones.

3. Ilustración 8 Vulnerabilidad social por tipo de determinantes

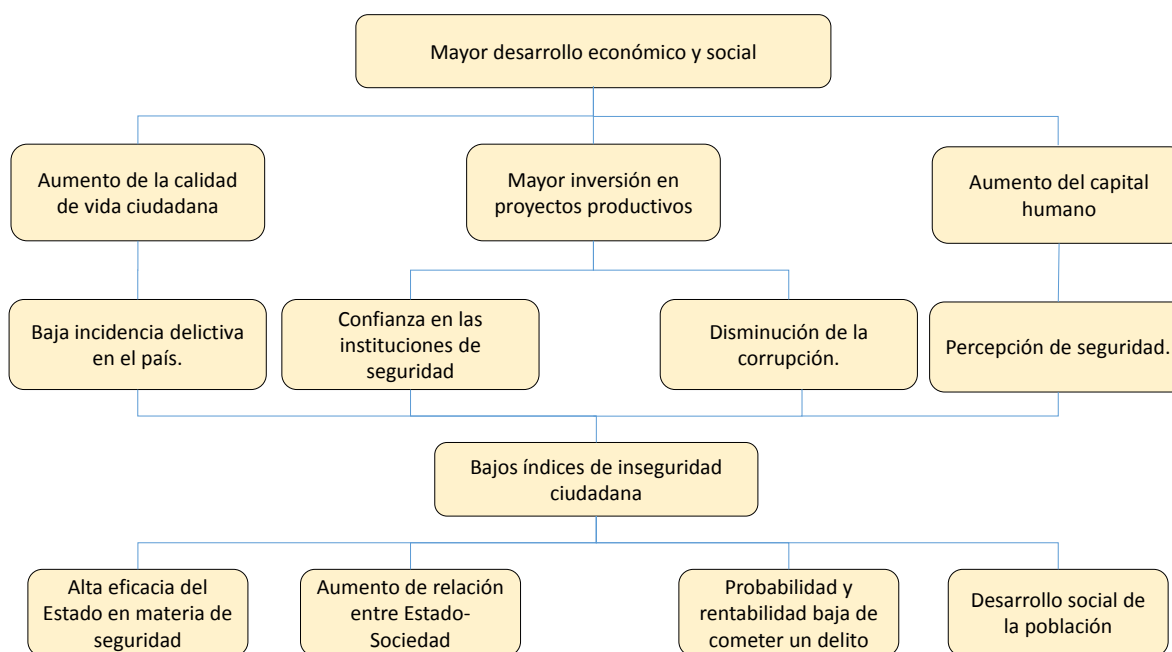


Fuente: elaboración propia

4.2.5 El árbol de objetivos

El análisis de objetivos se construye sobre los resultados obtenidos en el análisis de problemas, donde los problemas son situaciones negativas percibidas por los implicados; mientras que los objetivos se pueden definir como estados alcanzados positivos que se establecen sobre la resolución de los problemas anteriormente identificados. En resumen, se construye un nuevo árbol de objetivos como se muestra en la Figura X que es el inverso en positivo del árbol de problemas y en el que la relación causal se convierte ahora en una relación instrumental.

Ilustración 9 Relación entre desarrollo económico-social y seguridad



Fuente: elaboración propia.

El árbol de objetivos permite de manera natural plantear estrategias concretas que faciliten solucionar el problema de la inseguridad ciudadana, pero primero se tiene que realizar un filtro de los objetivos que no son viables, imposibles de conseguir o que

simplemente no se encuentran dentro del campo de acción de la institución o dependencia de gobierno; por último, se tienen que identificar dentro del árbol de objetivos alternativas que pueden convertirse en posibles proyectos.

En este sentido, el enfoque de policía de proximidad es una estrategia que tiene un amplio alcance para tener incidencia en muchas de las causas de la inseguridad ciudadana porque busca incorporar en la actividad cotidiana de los cuerpos de seguridad acciones concretas que busquen mejorar la eficacia y la eficiencia de la operación policial mediante el acercamiento de las autoridades en materia de seguridad como con la comunidad. Las causas concretas en las que impacta son:

- Incrementar la eficacia en materia de seguridad fortaleciendo las actividades del Estado orientadas a la prevención, vigilancia y sanción de los delitos al integrar los procesos de capacitación y desarrollo profesional de los cuerpos de seguridad al enfoque de corresponsabilidad para mejorar la competitividad de los actores de seguridad; mejorar la imagen ciudadana y elaborar desarrollo de proyectos específicos de la atención a la violencia que sean proactivos y no reactivos con la participación ciudadana y las autoridades.
- El eje central de la policía de proximidad es buscar institucionalizar procesos y espacios de interacción entre las autoridades encargadas de la seguridad y las autoridades para fomentar una cultura de respeto a la ley donde se involucren líderes de distintos ámbitos como social, académico y gubernamental para evaluar constantemente las actividades de seguridad e incorporar las necesidades específicas de cada localidad; esto permitirá fortalecer la participación ciudadana en la toma de decisiones relacionadas con sus problemas.
- El cambio de un modelo policial centralizado a la policía de proximidad busca disminuir la probabilidad de cometer delitos, así como su rentabilidad porque permite que los policías brinden un servicio personalizado trabajando sólo en un área de forma descentralizada; de tal forma que conozcan el área que patrullan adecuando su actuación a necesidades de la población. El cambio principal es que

se redefine la actuación policial para focalizarse en la solución de problemas, no sólo de arrestos.

4.2.6 Análisis y diagnóstico.

Antes de pensar en realizar cualquier cambio organizacional se debe realizar un diagnóstico y análisis de la situación que guarda el estado de cosas actual. El diagnóstico debe realizarse en dos niveles: organizacional (estado actual de la Organización Policial) y comunitario (estado que guarda la problemática delincidencial en la comunidad)

Al igual que con la planeación estratégica, existen diferentes modelos para el diagnóstico organizacional, aunque en general éstos pueden ser categorizados como descriptivos o normativos. (Noolan, 2014)

Según Noolan, En los modelos descriptivos se busca entender “qué es la organización policial” y “lo que podría ser”. A partir de un modelo de diagnóstico organizacional descriptivo es que las OPs sólo facilitan el cambio, mientras que “el cliente”, la comunidad a la cual sirven, determina la dirección del cambio. La mayoría de los modelos de diagnóstico encajan en esta categoría descriptiva. En los modelos normativos se encuentran direcciones para el cambio, previas al diagnóstico.

Así puede decirse que los modelos descriptivos señalan como se encuentra la organización y los modelos normativos señalan como debería ser la organización, el ser vs. el deber ser. Independientemente de ello, cualquier diagnóstico debe responder a la pregunta de dónde se está, es decir, cuál es el estado actual de las cosas en la OP. El diagnóstico se realiza pensando en dónde se quiere estar, y de qué forma se va a lograr.

4.3 Diagnóstico institucional

El diagnóstico institucional debe realizarse también en dos niveles: el de la estructura organizacional y el de la operación. Para diagnosticar la estructura organizacional puede utilizarse el modelo de seis cajas⁵ propuesto por Marvin R. Weisbord

El Modelo de las seis cajas está conformado de los siguientes componentes (las cajas):

1. Propósitos: ¿Dentro de qué “empresa” nos encontramos?
2. Estructura: ¿Cómo nos dividimos el trabajo?
3. Relaciones: ¿Cómo manejamos el conflicto (nos coordinamos) entre la gente? ¿Con nuestras tecnologías?
4. Recompensas: ¿Hay algún incentivo para hacer todo lo que necesita hacerse?
5. Liderazgo: ¿Alguien está manteniendo el equilibrio entre las cajas?
6. Mecanismos útiles: ¿Contamos con tecnologías de coordinación apropiadas?

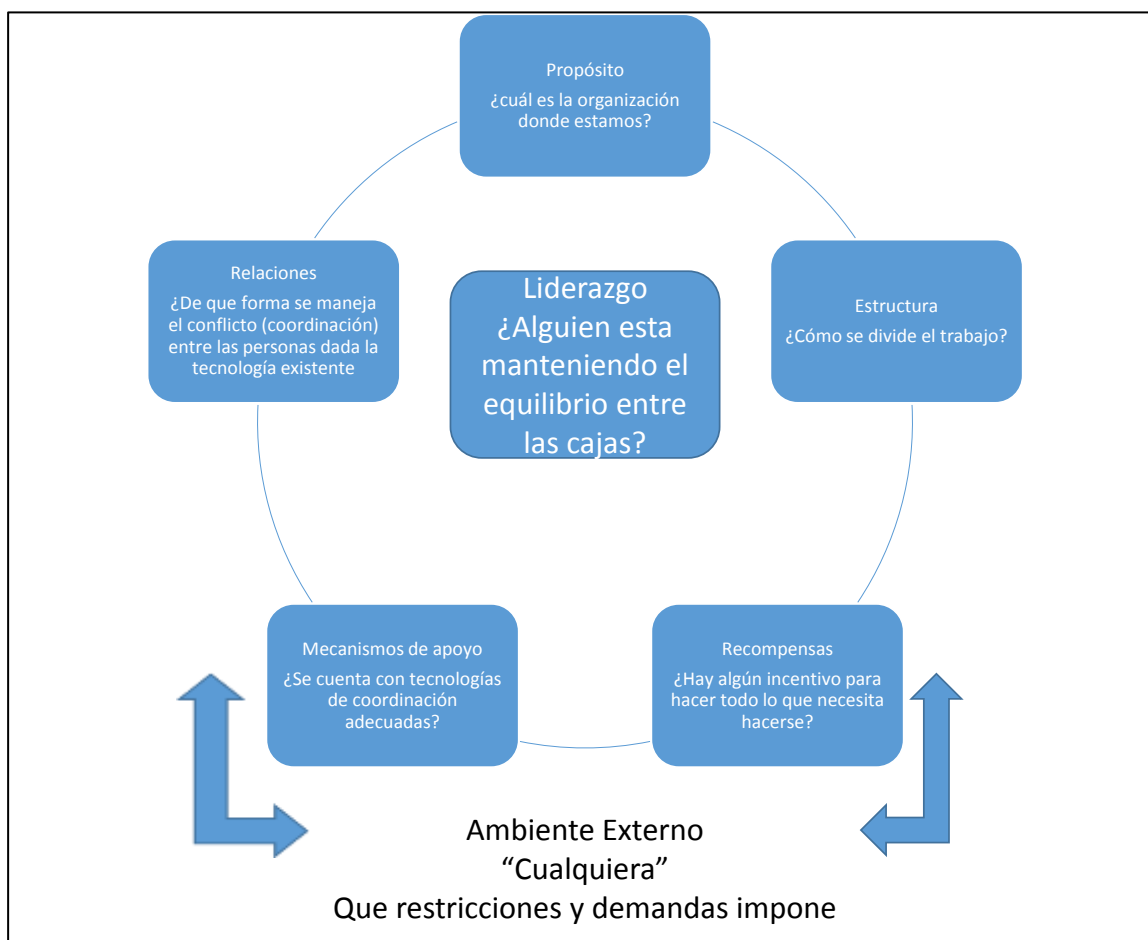
El diagnóstico organizacional es aquel proceso analítico que hace posible comprender en donde se encuentra la organización en un momento del tiempo y describir a detalle los propósitos, la estructura, las relaciones existentes entre los distintos componentes, la posición de liderazgo y las demandas del entorno. Es a partir de este diagnóstico que se pueden comprender a detalle las prioridades de la organización y si la estructura y los diferentes mecanismos de coordinación entre los distintos componentes, son los adecuados para cumplir los objetivos y propósitos en tiempo y espacio.

La forma en que se prestan los servicios policiales depende de toda una serie de variables que incluyen las doctrinas políticas y culturales prevalecientes, así como la infraestructura social y las tradiciones locales. Los enfoques de la policía varían desde los basados en un alto nivel de control, caracterizados a veces por el enfrentamiento, hasta los que insisten en las ventajas de una policía “por consentimiento”. El primer tipo suele

⁵ <http://www.marvinweisbord.com/index.php/six-box-model/>

ser muy centralizado, preferentemente reactivo y de tipo militarista. El segundo puede ser también centralizado pero interpreta la actividad policial más bien como una respuesta a las comunidades locales para la detección y resolución de los problemas que requieren intervención policial.

Ilustración 10. Modelo de las seis cajas



Fuente: Marvin Weisbord. <http://www.marvinweisbord.com/index.php/six-box-model/>

En particular los aspectos a considerar en el diagnóstico organizacional de una institución policial son:

- Aspecto organizacional
 - a. Perfil de la organización
 - b. Normativa interna
 - c. Clima organizacional
 - d. Fuente de financiamiento
 - e. Situación de los recursos materiales, financieros y tecnológicos.
 - f. Comunicación interna
 - g. Liderazgo
 - h. Motivación al personal
 - i. Estructura salarial y de horarios
 - j. Capacitación
- Normativo
 - a. Conjunto de leyes y reglamentos que originaron y norman las actividades hacia el exterior, con otras instituciones y con la sociedad
- Funcional
 - a. Servicios prestados y la forma en que se prestan éstos.
 - b. Misión, visión y objetivos
 - c. Programas y proyectos llevados a cabo
 - d. Control de gestión y procesos
 - e. Trámites administrativos
- Situación de los recursos humanos
 - a. Estructura
 - b. Escalafón
 - c. Salarios
 - d. Horarios de trabajo
 - e. Sistema de estímulos y recompensas
 - f. Servicios de salud y seguridad social
 - g. Sistema de sanciones
- Posiciones de liderazgo y control

- a. Percepción del personal
 - b. Castigos y recompensas
 - c. Trato a los subalternos
- Comunicación social
 - a. Credibilidad institucional
 - b. Confianza ciudadana
 - c. Participación social
- Resultados
 - a. Hacia adentro midiendo procesos e impacto
 - b. Hacia afuera, midiendo procesos e impacto

Independientemente del diagnóstico de la cuestión administrativa de la institución policial, al realizar el diagnóstico institucional se debe analizar a detalle la forma en que se prestan los servicios policiales. Es decir que no basta conocer la estructura ni el clima organizacional, sino además se debe tener claridad en otras cuestiones que tienen que ver más con los impactos de la gestión policial que con la gestión y los procesos burocrático-administrativos.

Así debe diagnosticarse sobre los datos y el manejo de información delictiva, los mecanismos de regulación y control, si existe algún mecanismo para la planificación de las acciones en el día con día, si existen metas y objetivos trazados, cuántos programas de prevención y/o control del delito existen y si éstos han sido evaluados, si existe alguna planificación y control para la aplicación presupuestal, sobre la transparencia y la rendición de cuentas, así como sobre la atención al público.

4.4 Diagnóstico de la comunidad.

La elaboración de un diagnóstico constituye un proceso compuesto de diferentes fases, que pueden presentarse de forma consecutiva para una mejor comprensión del mismo.

Sin embargo, es preciso comprender que se trata de un proceso abierto a la revisión y a la retroalimentación continua, con el fin de adecuar el trabajo a la realidad que nos vayamos encontrando. (Naredo Molero & Praxágora, NE, pág. 16)

Lo fundamental en el diagnóstico es definir el problema de una forma adecuada. Un problema es un conjunto de eventos dañinos recurrentes en una comunidad, donde los miembros esperan la intervención de la policía. Esta definición perfila la atención a los seis elementos que conforman un problema. Comunidad, Daño, Expectativa, Eventos, Recurrencia y Semejanza. (Clarke & Eck, NE, pág. 66)

- **Comunidad.**⁶ La parte de la comunidad que experimenta eventos dañinos. Se incluyen individuos, negocios, agencias gubernamentales y otros grupos. Sólo algunos, no todos los miembros de la comunidad ha experimentado el problema.
- **Daño.** La gente o instituciones que sufren el perjuicio. La avería puede incluir pérdida de propiedades, daños, lesiones, muerte, angustia, o menoscabo de la capacidad policial (como en la recepción continua de llamadas de emergencia falsas). La ilegalidad no es una característica definitoria de los problemas. Algunos involucran un comportamiento legal donde la policía debe intervenir. Las quejas de ruido generadas por la actividad comercial o por vecinos escandalosos son un ejemplo común. Algunos problemas son reportados como si hubiera algo ilegal, pero en una aproximación más cercana no lo son. Si tales reportes cumplen con los criterios a establecer en este paso, entonces, son problemas.
- **Expectativa.** Algunos miembros de la comunidad esperan que la policía intervenga las causas del daño (no tienen por qué ser demasiados). Las expectativas nunca deben presumirse, pero deben hacerse evidentes a través de procesos tales como las llamadas de emergencia, las reuniones de la comunidad, reportes de prensa u otros medios. Este elemento no requiere que la policía acepte la definición pública del problema, la idea de sus causas, o lo que debe hacer. La gente puede estar

⁶ Este listado se tomó del libro de Ronald V. Clarke y John Eck. Análisis delictivo para la resolución de problemas en 60 pequeños pasos. Center for Problem Oriented Policing.

equivocada tanto en la causa como en las características. Es papel del analista delictivo descubrir las causas.

- **Eventos.** El analista debe estar capacitado para describir el tipo de evento que conforma el problema, pues los problemas se construyen de eventos discretos. Ejemplos de estos eventos pueden ser: alguien allanado una casa, una persona golpeando a otra, dos personas intercambiando sexo por dinero, una explosión de ruido. La mayoría son breves, aunque algunos toman mucho tiempo –algunos fraudes, por ejemplo.
- **Recurrencia.** Los eventos debe ser recurrentes. La recurrencia puede ser síntoma de un problema agudo o crónico. Los problemas agudos aparecen de repente, como el caso de un vecindario con algunos casos de allanamiento que de pronto tiene muchos. Algunos problemas agudos se disipan rápidamente, aun cuando no se haga nada. Otros se pueden convertir en problemas crónicos si no hay una intervención. Por esta razón, los problemas agudos deben investigarse para determinar si algo más se encuentra oculto. Los problemas crónicos persisten por un largo periodo de tiempo, como es el caso de la prostitución, que se ha localizado en la calle por muchos años. A menos que se haga algo, los eventos de un problema crónico seguirán ocurriendo.
- **Semejanza.** Los eventos recurrentes deben tener algo en común. Pueden haber sido cometidos por la misma persona, ocurren en los mismos tipos de lugar, pasan en circunstancias similares, involucran el mismo tipo de arma, o tienen uno o más factores en común. Sin elementos comunes, se tiene una colección arbitraria de eventos, no un problema

Para la definición del problema se sugieren seis preguntas básicas que es necesario responder en la etapa de búsqueda. (Clarke & Eck, NE, pág. 67)

- ¿Quién está siendo afectado por el problema?
- ¿Cuáles son los daños ocasionados por el problema?

- ¿Cuáles son las expectativas de respuesta policial?
- ¿Qué tipo de eventos contribuyen al problema?
- ¿Cuán a menudo ocurren esos eventos?
- ¿En qué se parecen los eventos?

El modelo BASE ayuda a responder esas preguntas de forma adecuada. Este modelo es el más utilizado para realizar diagnósticos y encontrar problemas relacionados con la seguridad pública. (POP Center)

El modelo BASE ayuda a mantener el equipo en la dirección proyectada. Este acrónimo se refiere a las cuatro etapas de la solución de problemas: Búsqueda, Análisis, Solución y Evaluación. Este proceso es muy similar a muchos otros procesos analíticos, incluyendo el proceso estándar de colección, agrupamiento, análisis, diseminación y retroalimentación. Al dividir el total del proyecto en cuatro etapas separadas, el modelo BASE asegura que los pasos necesarios se sucedan en la forma adecuada –por ejemplo, las soluciones no se deben adoptar antes de analizar el problema. Este es un modelo útil en la tendencia natural de pasar directamente a una respuesta final, saltando la definición del problema y el análisis y olvidando evaluar el impacto en el problema. (Clarke & Eck, NE, pág. 43)

Búsqueda⁷

En esta fase se preparan las principales herramientas para la elaboración del diagnóstico y se comienza a recabar información preliminar sobre actores sociales e institucionales y datos de contexto. Esta información preliminar servirá para planificar los pasos posteriores del diagnóstico. (Naredo Molero & Praxágora, NE, pág. 19)

⁷ Listado realizado a partir del modelo del POP Center. Traducción libre no autorizada. <http://www.popcenter.org/about/?p=sara>

- Identificar problemas recurrentes que están en la preocupación del público y la policía.
- Identificar las consecuencias que esos problemas arrojan a la comunidad y/o a la policía.
- Identificar los datos relevantes que deben ser recolectados
- Priorizar los problemas
- Confirmación de que los problemas existen.
- Determinar con que frecuencia ocurren esos problemas y desde cuando han tenido lugar.
- Hacer una selección detallada de los problemas.

Análisis

En esta etapa se analiza y estudia con detalle la información recopilada en el paso anterior. El objetivo es comprender el problema a detalle.

- Identificar y entender los eventos y las condiciones que preceden y acompañan al problema.
- Hacer una investigación previa para entender y conocer que se sabe sobre el problema.
- Buscar si el problema ya se ha presentado en algún otro lugar, y de qué forma se ha resuelto; así como las debilidades y fortalezas en las soluciones previas.
- Especificar el problema de la forma más precisa posible.
- Identificar a todos aquellos recursos que podrían utilizarse para comprender profundamente el problema.
- Desarrollar una hipótesis de trabajo del porque ocurre ese problema.
- Desarrollo de objetivos.

Solución

En este paso, se desarrolla el tipo de intervención que se va a implementar, considerando toda la información recopilada y analizada en los dos pasos anteriores. Los proyectos de solución de problemas pueden ser complejos. En la investigación activa, se espera que el equipo persista hasta que se logre el éxito, refinando y mejorando una intervención a la luz del aprendizaje de las experiencias pasadas.

- Lluvia de ideas para definir las intervenciones
- Decidir si lo que se ha hecho en otras comunidades con problemas similares puede adaptarse para el problema específico.
- Seleccionar las opciones de intervención.
- Realizar la planificación e identificar a los responsables para llevarla a cabo.
- Establecer las metas y objetivos.
- Implementar las actividades planeadas

Evaluación

Podemos definir a la evaluación como “aquel proceso por medio del cual se examina un programa para determinar si éste está cumpliendo con sus metas y objetivos de la forma esperada y mediante las actividades proyectadas. Dicho de otra forma esta definición nos orienta acerca de las razones para hacer algo (metas y objetivos); que se está realizando para cumplir esas metas (actividades del programa); qué resultados se esperan obtener a consecuencia de esas actividades realizadas (resultados); identificar que pasó en la realidad (recolección de información) y que nos dice esta información recolectada acerca del programa realizado (obtención de conclusiones y/o rendición de cuentas)

De proceso

- Se busca responder a preguntas que tienen que ver con la realización de lo planeado, qué se planeó, cómo se planeó su implementación, y qué es lo que espera obtenerse. ¿Qué tanto éxito se ha tenido en la implementación y el

desarrollo de los programas? ¿Se están realizando las actividades planeadas o hay desviaciones? ¿Se está atendiendo a la población objetivo? .

- Hasta qué punto las actividades realizadas y las estrategias planteadas coinciden con las descritas en el plan o programa
- Si no existe coincidencia, los cambios de actividad o de estrategia están justificados descritos a detalle. ¿existe una explicación del por qué se apartaron del plan original?
- Las actividades se están realizando en el tiempo y forma planeados y por el personal adecuado
- Hasta qué punto los costos actuales coinciden o se alejan de los costos presupuestados
- Qué tipo de problemas no planeados se han encontrado; de qué forma se han superado.
-

De Impacto

- En este caso, las preguntas tienen que ver con los productos obtenidos y con las expectativas planificadas acerca de si los programas y modelos de intervención implementados tienen algún impacto sobre la incidencia de actos delictivos o de violencia, la forma en que los ciudadanos se ven afectados por la implementación de dichas medidas, la satisfacción y el apoyo ciudadano otorgado, y los posibles cambios en el comportamiento derivado de las acciones realizadas.
- La evaluación de impacto es hacia afuera y tiene que ver con la consecución de objetivos, así como con la percepción que la ciudadanía tiene de los productos obtenidos en la actividad policial (a partir de este momento cuando se hable desde el punto de vista de la ciudadanía, se equiparará a la actividad policial como actividad de todo el Sistema de Seguridad Pública y Justicia Penal).
 - ¿Se están obteniendo los resultados planeados?
 - ¿Se está observando una disminución en la incidencia?

- ¿Los ciudadanos se sienten más seguros?
- ¿Se están dando los cambios esperados en la comunidad?
- ¿Los costos erogados corresponden a los beneficios obtenidos?

5 Micro sitios: Diseño y aplicación para la prevención del delito

El diseño del micro sitio o cuadrante está basado en la prevención situacional del delito que parte de la idea criminológica de la oportunidad y la importancia que tiene ésta para que el delito se cometa. Así se piensa más en los escenarios o lugares donde se cometen los delitos más que en aquellos que lo cometen. La idea fundamental es prevenir la ocurrencia del delito más que detectar y castigar a los delincuentes.

Bajo la óptica de la prevención situacional del delito, se consideran aquellas medidas que reducen las oportunidades del delito y por ello se dirigen hacia formas específicas del delito; por ello las medidas de intervención deben ser diseñadas para cada situación.

Por ejemplo el robo a transportistas de productos de consumo final, en la mañana o por la tarde, que aunque aparentemente es el mismo delito y se clasifica, quizá, de la misma manera, las motivaciones son diferentes, ya que en la mañana lo que van buscando los delincuentes es la mercancía y, por ello, se debería pensar en buscar grupos de delincuencia organizada ya que alguien debe detener el camión, otro trasladarlo al lugar donde se descargará la mercancía, una bodega cercana al punto del robo donde pueda realizarse esta actividad, personal para la descarga, vehículos pequeños para movilizar de forma rápida el producto y llevarlo al punto de venta final (tianguis o tiendas de consumo). En el robo a transportista por la tarde, quizá, se debería estar buscando a un grupo pequeño, máximo de tres personas, ya que por la tarde el transportista ya no llevará consigo la mercancía ya que ésta habría sido entregada; por lo que la motivación es el dinero. Obviamente la solución conlleva actores distintos y modelos de intervención diferentes.

Con este ejemplo se puede observar que los diferentes delitos responden a oportunidades diferentes y, en esa medida, requieren intervenciones diferentes y

específicas. Por ello, la definición de micro sitios, bajo la perspectiva de la Prevención Situacional del Delito PSD, tiene que ver con el **manejo, diseño o manipulación** del ambiente inmediato de una forma sistemática y tan permanente como sea posible. Las medidas de intervención reflejan cambios en el ambiente que son diseñados para que los probables delincuentes vean afectados los cálculos que realizan acerca de los riesgos y recompensas asociados a la comisión particular de un delito. Estos cálculos son independientes de las características específicas que se presentan en cada situación e implican cierta racionalidad y algún grado de adaptabilidad por parte del agresor.

La definición y gestión del micro sitio bajo la óptica de la PSD, hace que el sitio sea más difícil, riesgoso, menos redituable y con mayor culpabilidad para un gran rango de agresores. La PSD toma en cuenta que los juicios realizados por los potenciales agresores incluyen alguna evaluación sobre los costos morales del delito. Esto significa que al remover las excusas que tienen los agresores para cometer un delito en algunas ocasiones sea una técnica efectiva para la prevención de la delincuencia.

La PSD no se limita a alguna categoría del delito en particular, sino que se asume que puede ser aplicada a cualquier tipo de delito y no sólo los de oportunidad o contra los delitos patrimoniales.

La organización para la distribución de la policía en micro sitios es una de las principales novedades que actualmente se están aplicando en México y a nivel internacional para racionalizar el uso de los recursos policiales (limitados) en función de la dinámica delictiva de las comunidades y sus necesidades específicas de atención en materia de prevención del delito y administración para el control de la delincuencia.

Con origen en la policía por cuadrantes de Chile o Colombia y con la Ciudad de México como pionera nacional en su adopción, la asignación de micro sitios consiste en: la segmentación del espacio territorial de una comunidad para su vigilancia basado en la creación de fronteras naturales e imaginarias para un desarrollo más efectivo de las tareas de patrullaje; en la asignación de personal permanente a una zona determinada para facilitar el incremento del contacto con la población y así favorecer la construcción de

mejores vínculos de confianza para la promoción de la denuncia ciudadana; así mismo, también permite la reducción de los tiempos de reacción para la atención de solicitudes de servicio por el motivo que resulte.

La lógica para la asignación de micro sitios se sustenta no sólo en la división territorial de la comunidad, es mucho más que eso en el sentido que toma en consideración factores como la acumulación de población a fin de establecer una cuota equilibrada de elementos por cada determinado número de habitantes y también asignar al personal según el análisis de la frecuencia de delitos por día de la semana, del mes, o época del año. De esta manera, se busca incrementar la protección en función de la dinámica cotidiana de cada comunidad con la intención de reducir los delitos oportunistas a la par de generar una presencia policial mejor distribuida de acuerdo a las necesidades y características específicas de cada micro sitio.

Para definir cómo habrán de crearse los micro sitios se requieren tres pasos:

1. Revisión cartográfica

Se realiza una Primera aproximación a nivel gabinete del tamaño de la zona, revisión de información estadística, llamadas, encuestas, análisis ahorístico, nivel de peligrosidad, análisis de riesgo.

- Se delimitan zonas geográficas por importancia policial, sectores de vigilancia y sectorización natural.
- Se integra y geo referencia información de población y sus características socio-demográficas y económicas.
- Se procesa y analiza información.
- Se modelan y estiman las relaciones entre gasto, ingreso y factores socio-demográficos
- Estimación de zonas a estudiar.

- Búsqueda de socios adecuados

Este análisis de distribución geográfica del territorio y sus características generales. Sirve para obtener un panorama global del territorio sobre el cual se asignará la división por micro sitios. Permite identificar mediante el análisis a "ojo de pájaro" como se encuentra dispersada la población, qué tipo de construcciones, calles y avenidas hay y permite hacer una valoración inicial de la asignación territorial del tamaño para cada micro sitio. Así debe obtenerse toda la información preexistente que sea posible. (Bases de datos, mapas, etc.) ya sean de fuentes policiales o comunitarias.

En este punto es importante contar con toda la información policial, llamadas de atención a emergencias, denuncia ciudadana, averiguaciones previas, etc. La información debe ordenarse y clasificarse para los objetivos deseados, clasificando a la información según sea servicio, falta administrativa o delito, con objeto de determinar cuál es el problema que afecta al micro sitio. Con esa información se detectan entonces los distintos sectores, regiones, colonias, manzanas o espacios de calle que requieren de atención. El micro sitio pues. Es importante clasificar a los eventos por orden de importancia.

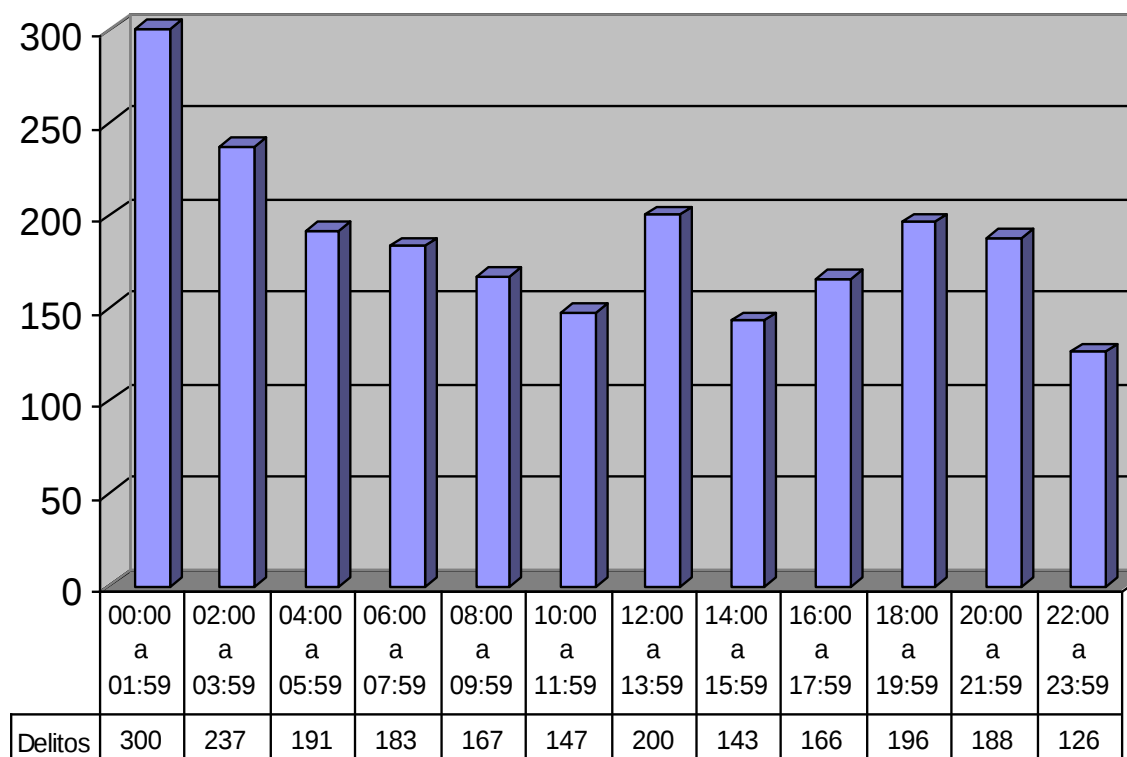
Ilustración 11. Frecuencia de eventos en el micro sitio

Delito	Frecuencia (delitos)	%
Robo de auto	1,122	48.8
Otros robos	757	32.9
Robo a casa hab.	334	14.5
Robo a negocio	87	3.8
<i>TOTAL</i>	<i>2,300</i>	<i>100.0</i>

La clasificación de eventos debe ir acompañada de su respectiva distribución geográfica y de las características socio demográficas de la zona.

La información debe clasificarse de tal forma que se pueden ubicar además los eventos en el tiempo.

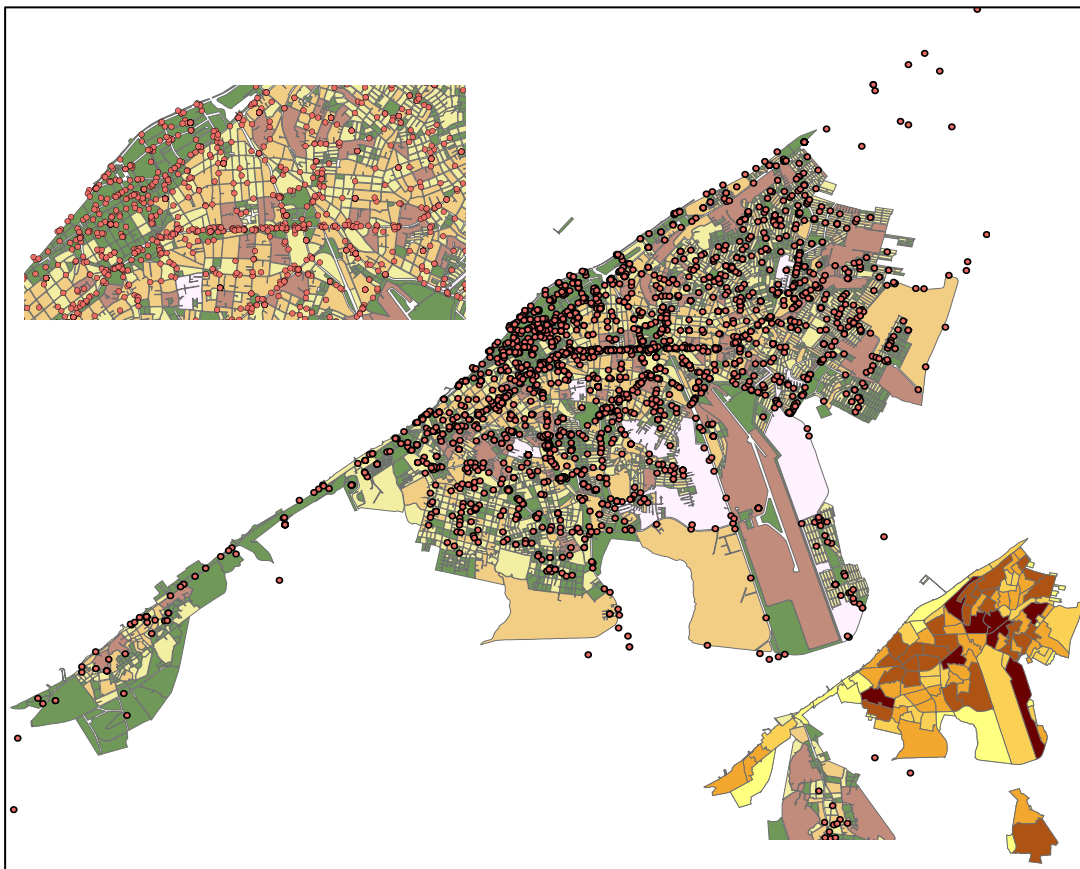
Ilustración 13. Análisis ahorístico.



Fuente: Elaboración propia con información

Con todos estos elementos se define la zona a estudiar.

Ilustración 14. Campeche. Definición de micro zona



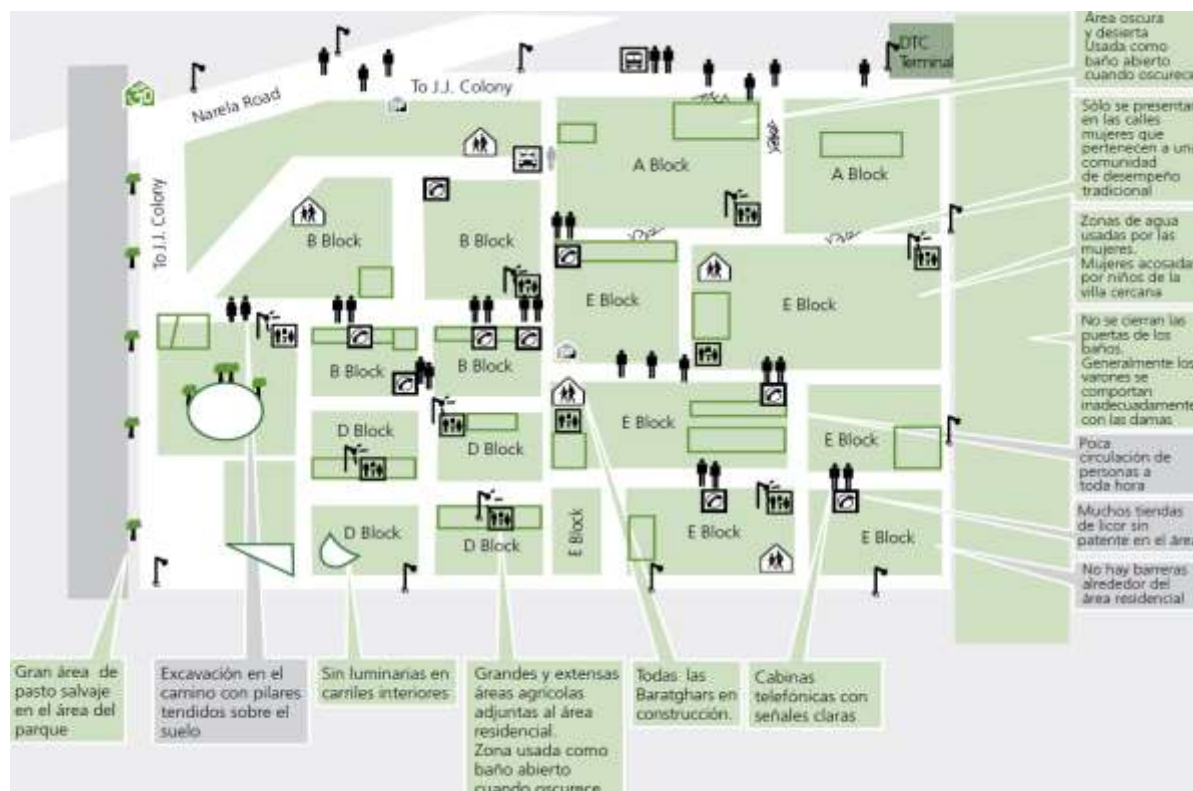
Fuente: Elaboración propia.

2. Recorrido en marcha exploratoria

Recorrido a pie en calles, avenidas y zonas determinadas, que debe ser realizado por grupos destinados a la observación de las características particulares de cada zona de la comunidad. Sirve para identificar indicios y rezagos de violencia, delincuencia o abandono que pudieran convertirse en factores de oportunidad para la comisión de algún hecho delictivo. Se debe realizar en distintos horarios y días de la semana, esto debido a que las condiciones de una zona son variables. La explicación a esto consiste en que cada zona tiene su propia dinámica social y esta cambia según el día de la semana o según las horas

del día, incluso en algunas temporadas, como en navidad o durante las vacaciones de verano, por ejemplo. Durante el recorrido se debe generar evidencia fotográfica, en video, escrita y mediante la elaboración de croquis que permita identificar elementos como: agentes de vigilancia natural (comercio ambulante, negocios), indicios de descuido (casas y vehículos abandonados, acumulación de basura, parques con alto grado de deterioro, luminarias fundidas, entre otros), indicios de actividad delictiva o ilegal (cristales rotos, grafiti, grupos de personas sin actividad aparente), espacios de uso público (parques, escuelas, bancos, oficinas de gobierno, negocios atractivos para un delincuente como farmacias o tiendas de conveniencia, estacionamientos) y toda esa información debe quedar registrada de preferencia mediante un GPS –y si no es posible, en un croquis–, para su posterior integración y análisis mediante un sistema de cartografía digital.

Ilustración 15 Plano Manzanero de Micro Sitio.

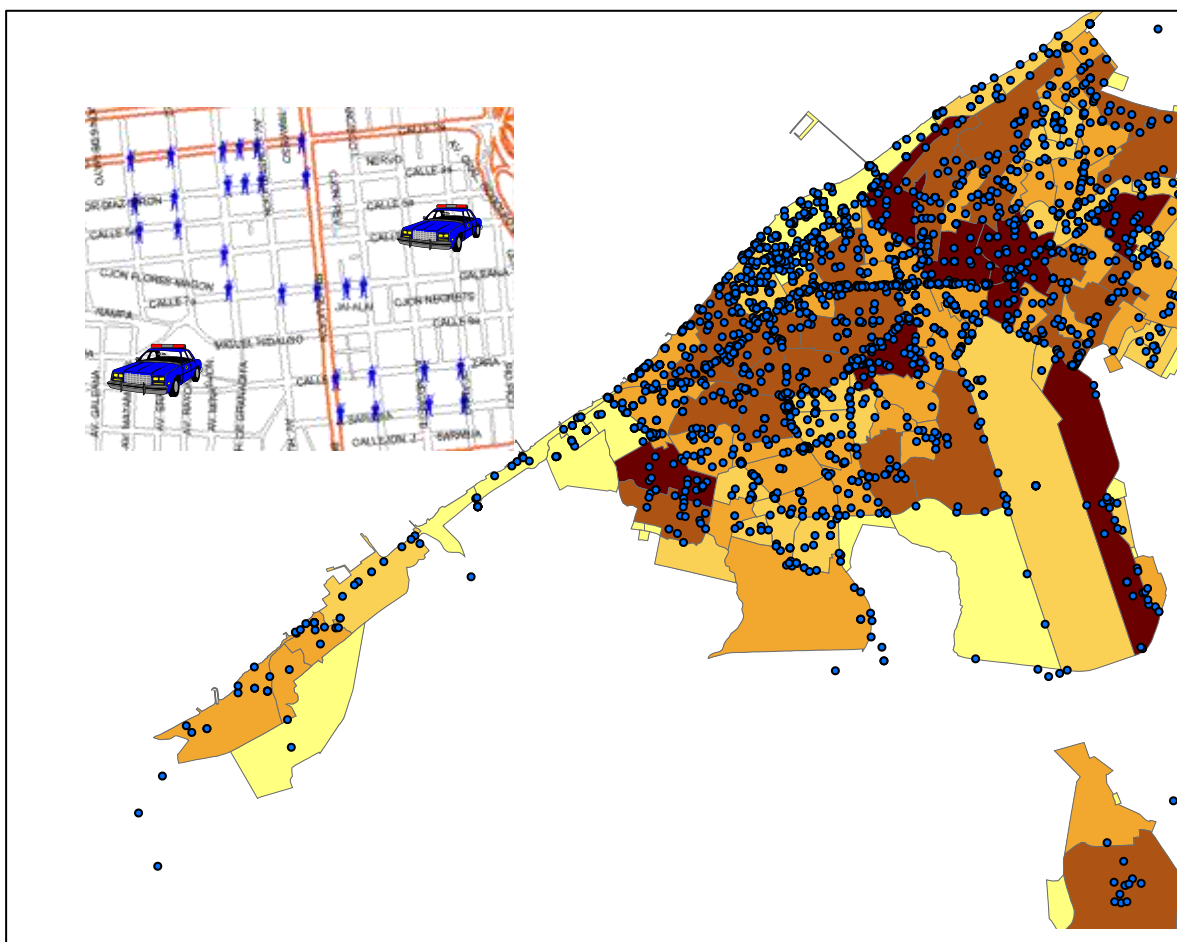


Fuente: Adaptado de Guía para la prevención local hacia políticas de cohesión social y seguridad ciudadana. UN Hábitat y Universidad Alberto Hurtado, Chile, 2009.

3. Análisis geo referenciado

Consiste en la conformación, alimentación y análisis de información que previamente está asociada a un punto geográfico determinado y sobre la cual se cuenta con datos valiosos para comprender el fenómeno del delito en la comunidad. El cruce de estos datos con la información obtenida mediante los recorridos exploratorios y la revisión cartográfica permite asignar los micro sitios, así como los métodos de asignación de personal para patrullar el área. Es en este análisis donde se puede encontrar la tendencia de acumulación de los delitos y las zonas donde está teniendo lugar la mayor cantidad de ellos.

Ilustración 16 Distribución policial de acuerdo a análisis geo referenciado



Fuente: Elaboración propia.

Una vez que se han concretado estas fases, es necesaria una reunión de gabinete, donde, de acuerdo al perfil de los elementos y a la dinámica socio demográfica analizada, se diseñará el trazado que dará forma a los micro sitios, los cuales pueden ser administrados mediante las jefaturas de cuadrante o sector y quienes a su vez asignarán el personal y los horarios para el patrullaje del área, así como las demás actividades que requiera el modelo de policía de proximidad.

6 Factores de riesgo.

La existencia del riesgo y sus características pueden ser explicados por la existencia de factores que producen vulnerabilidad y que son conocidos como Factores de Riesgo. dichos factores se clasifican, según el ABC de la Gestión de los Riesgos (Centro Humboldt y Oxfam América, NE), como factores de amenaza y factores de vulnerabilidad. Cuando estos se juntan surge un escenario de riesgo que debe ser atendido para impedir, mitigar y controlar los daños que puede generar.

La vulnerabilidad se define como "la condición en virtud de la cual un sujeto, sistema o población está o queda expuesta o en peligro de resultar afectada por un fenómeno, de origen natural, socio - natural ó humano, llamado amenaza. También hace referencia a la capacidad de una comunidad para recuperarse de los efectos de un desastre." (Centro Humboldt y Oxfam América, NE, pág. 14). Como tal, la vulnerabilidad tiene varias dimensiones y su gradación debe realizarse en función de las condiciones de la comunidad para afrontar los problemas que la vuelven vulnerable.

Las dimensiones de la vulnerabilidad se clasifican en:

- Ambiental: grado y modo de explotación de los recursos por parte de la comunidad.
- Física: Ubicación física de asentamientos, capacidad técnica para el aprovechamiento de recursos.
- Económica: Ausencia y/o capacidad de administración racional de los recursos disponibles.
- Social: "Conjunto de relaciones, comportamientos, creencias, formas de organización (institucional y comunitaria) y manera de actuar de las personas que las coloca en condiciones de mayor o menor exposición" (Centro Humboldt y Oxfam América, NE, pág. 15)

- Política: Niveles de autonomía y capacidad para incidir en las decisiones que le afectan a una comunidad.
- Educativa: Correlación entre nivel de acceso a herramientas de conocimiento para la aplicación de las mismas en la solución de los problemas de la comunidad.
- Institucional: Obstáculos formales que existen para que una comunidad se adapte a la realidad de su entorno cambiante.
- Social relativa a la organización: Capacidad para formar vínculos entre las personas que integran la comunidad y su forma de adaptarse, así como a la legitimidad de sus líderes y sus organizaciones.

Las amenazas se clasifican como:

- Naturales: del orden de la dinámica propia de la naturaleza. La comunidad no interviene en su creación pero puede ser víctima de ellas.
- Socio–Naturales: Ocurren a través de la naturaleza, pero su ocurrencia o creación tienen como factor la intervención humana.
- Antrópicas: Se atribuyen directamente a la acción humana sobre los elementos de la naturaleza o la población.

El riesgo es el resultado de la multiplicación de amenazas por vulnerabilidades en una comunidad determinada. Se caracteriza por ser dinámico y cambiante, diferenciado de otras situaciones, posee una dimensión social y no siempre se percibe de la misma forma por los integrantes de la comunidad.

Para conocer y construir un modelo de gestión de riesgos primero se debe hacer un inventario de los mismos. El inventario de riesgos consiste en el análisis de los distintos tipos de escenarios de riesgo que una comunidad padece o ha padecido en un periodo determinado de tiempo y a su vez, caracterizar sus potenciales dimensiones a partir de lo peor que puede ocurrir, los recursos disponibles para afrontarlo, los actores políticos y sociales responsables y quienes serían los principales afectados de una situación de riesgo determinada.

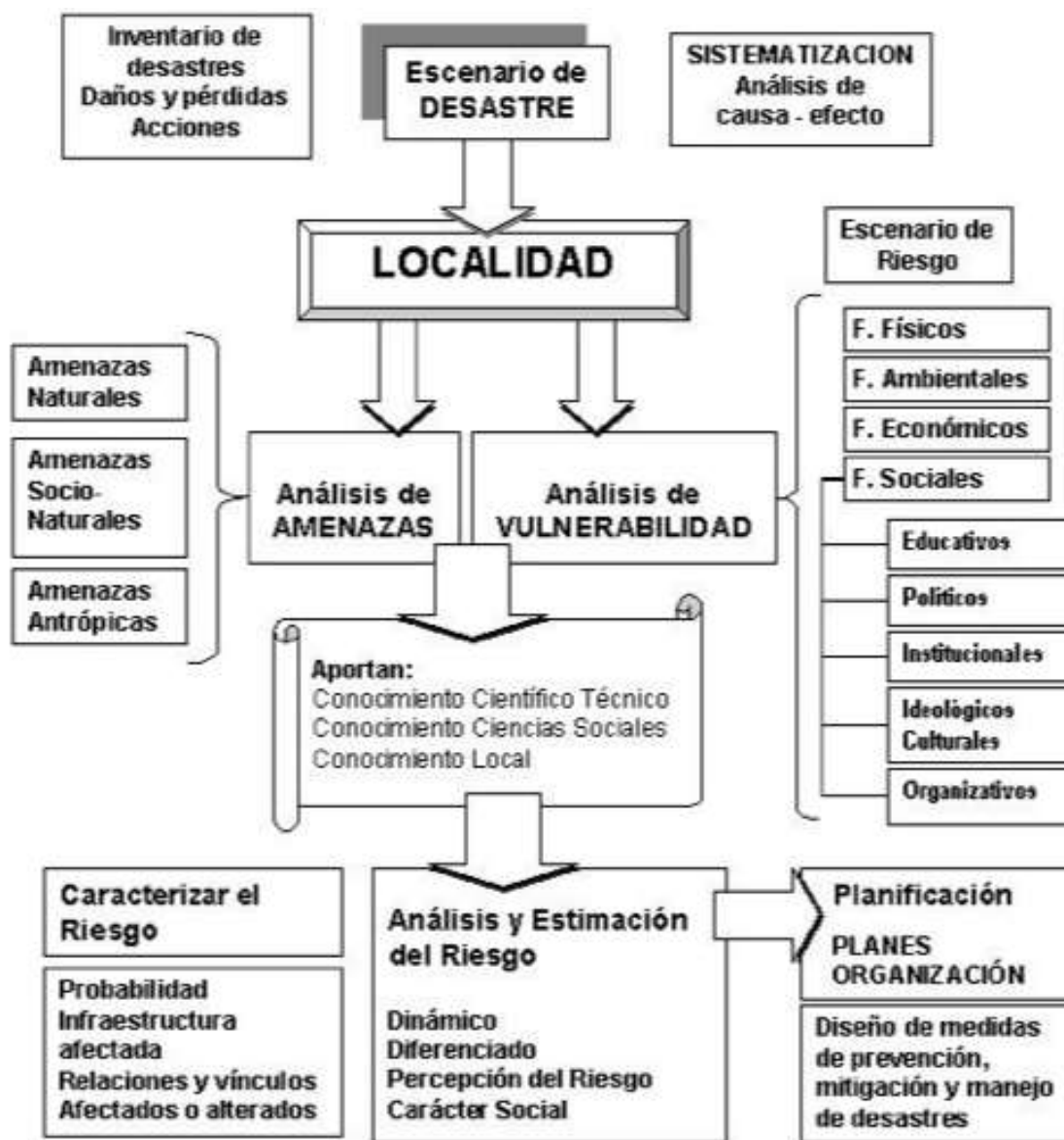
Una manera útil para iniciar el inventario de riesgos es analizar los problemas que en el pasado han afectado a la comunidad y cómo fueron resueltos. También se puede hacer una revisión estadística de la evolución y los cambios de la comunidad en el tiempo. Esto será de utilidad para conocer qué zonas han incrementado en su nivel de amenaza o vulnerabilidad.

Cada escenario debe catalogarse según los factores físicos, ambientales, económicos y sociales que lo destacan y caracterizan. También debe ser dimensionado geográficamente para facilitar el diseño de la logística necesaria en caso de ser necesaria una intervención, ya sea para prevenir, mitigar o controlar los efectos que una situación de riesgo pueda generar. Esta información es aplicable a cualquier tipo de amenaza o vulnerabilidad identificada y se puede resumir mediante el siguiente esquema:

A este punto, el valor de la policía de proximidad es muy alto para analizar riesgos ya que su conocimiento preciso de la comunidad, de los cambios que vive, así como de las condiciones en que se desarrolla les permite ser una fuente de primera mano para identificar y prevenir cualquier amenaza o vulnerabilidad que tenga lugar en su micro sitio asignado. Sin embargo, esto no significa que la policía de proximidad podrá estar en condiciones de identificar todas las amenazas pues eso les distraería del fundamento principal de su actividad, que es garantizar la seguridad de la gente.

Las aportaciones del modelo de gestión riesgos a la policía de proximidad aplican sobre todo a la identificación de riesgos de seguridad en términos del fenómeno delictivo y sostenimiento del orden y la paz pública y, en un segundo lugar, a su participación operativa en la contención de amenazas del orden natural o socio-natural. Esto implica pues, que el principal foco de atención de la policía de proximidad es el mantenimiento de la paz y el orden, la prevención del delito y la cooperación ciudadanía-autoridades en aquellos asuntos que se requiera.

Ilustración 17. Gestión del riesgo



Fuente: ABC de la Gestión de riesgos.

7 Formas de medir y prevenir los factores de riesgo aplicados a la policía de proximidad

En términos del Modelo de policía de proximidad, la gestión del riesgo se enfoca principalmente la atención de las vulnerabilidades de la población para garantizar que goce de las condiciones de seguridad y estabilidad necesarias para su desarrollo en el ámbito cotidiano. En ese sentido, las amenazas más comunes que estará enfrentando la policía de proximidad son las de tipo antrópico, es decir, las provocadas por la comunidad, en particular, la actividad delictiva, aunque no se debe descartar su participación como auxiliares de protección civil en la activación de protocolos de atención emergencias naturales o socio–naturales. Respecto a las vulnerabilidades, tendrá una participación diversificada en cada uno de los tipos de ellas, pero su función más importante será principalmente la de: apoyar a los cuerpos de emergencia en tareas de acordonamiento, difusión de información a la población y fungir como gestor o intermediario entre la comunidad y los responsables de resolver el problema ante los escenarios de riesgo identificados.

La preparación de un modelo de gestión de riesgos se realiza a través de la construcción de una matriz de riesgos. Lo primero a realizar en una comunidad para definir su propio conjunto de escenarios para la gestión del riesgo es construir un inventario de las amenazas y vulnerabilidades de la comunidad.

La forma de medir el riesgo en la comunidad, desde la óptica de la policía de proximidad, consiste en el análisis permanente de la incidencia delictiva a través de indicadores de gestión como son:

- Número y tipo de delito por manzana, micro sitio, área geo estadística básica (AGEB), colonia, municipio y entidad federativa.
- Reincidencia
- Tipo de victimario y modo de operar

- Identificación de modos de operar comunes a cada delito
- Incidencia delictiva contra índice socioeconómico
- Averiguaciones previas por etapa del proceso penal
- Lugares donde hay reincidencia en las llamadas de servicio por tipo de delito
- Identificación de puntos críticos del delito
- Número y tipo de víctimas por: edad, género, nivel socioeconómico, religión, raza, tipo de delito sufrido.

Una vez realizado el inventario de riesgos, debe ser mapeado a fin de localizar las concentraciones de, tipo de víctima y esto puede ser visualizado mediante la generación de una matriz de riesgos.

Una matriz de riesgos consiste en un sistema de monitoreo a través el cual, siendo alimentado diariamente se pueden identificar con facilidad las tendencias, series y acumulaciones delictivas. Esto permite que pueda haber una asignación dinámica de recursos para atender y prevenir los delitos según las variaciones en el comportamiento del fenómeno delictivo, lo cual, a su vez, permite construir predicciones de delitos futuros.

7.1 La matriz de riesgos

En esta etapa del análisis se busca comprender los riesgos que se enfrentan en la zona de análisis. Este riesgo será doble; por un lado la probabilidad que ocurra un delito en días y horas determinadas y el impacto potencial que se tiene acerca de que dichos delitos y/o hechos antisociales ocurran en un futuro.

La información en la matriz de riesgos deberá comparar:

- El nivel de riesgo para cada tipo de delito/hecho antisocial (tanto la probabilidad de que ocurra como la magnitud del problema si ocurriera)
- El perfil de persona o tipo de persona que probablemente llevaría a cabo el delito o que ha realizado este delito/hecho antisocial

- La hora del día, el día de la semana, el día del mes, en que podría ocurrir.

La matriz de riesgo resultante no sólo ayudará a sopesar el impacto y la probabilidad de ocurrencia de los incidentes, sino que será de gran utilidad para priorizar las acciones a futuro.

7.2 Elaboración de la matriz de riesgos⁸

Aquí es importante aplicar o ya haber aplicado la encuesta a vecinos con el cuestionario general de micro sitios propuesto (anexo 1.)

Además, sería conveniente consultar con todos aquellos interesados para crear una visión equilibrada de los riesgos percibidos al que los diferentes grupos de usuarios se enfrentan (dependiendo del día y la hora) para buscar el apoyo a las soluciones que se elijan y que se piensa serán las más eficaces.

7.2.1 Etapa 1. Consultar a los vecinos

A los vecinos se les aplicará el cuestionario propuesto y a los usuarios no permanentes se les puede preguntar en reuniones informales o bien, también aplicando el cuestionario, con objeto de comprender todas las posiciones. Un ejemplo de usuarios no permanentes podría ser el de los comerciantes que acuden los lunes al tianguis y el de los compradores que acuden al mismo tianguis. Cada uno de estos grupos enfrenta riesgos distintos, ya que al primero puede sufrir robo de mercancía o dinero, secuestro, violencia en el tianguis; entre otras, mientras que los compradores pueden sufrir robo a transeúnte, robo de vehículo o en vehículo, asalto, etc.

⁸ Este apartado y el anexo correspondiente se tomó del Manual de Capacitación para Funcionarios Municipales elaborado dentro del Programa Municipal para la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia en Temixco, realizado bajo las reglas del SUBSEMUN. Cabe señalar que algunos de los investigadores en este documento colaboraron en la elaboración de esa investigación.

Es conveniente, también realizar un mapeo con los riesgos que se vislumbren y los delitos/hechos antisociales padecidos por este tipo de usuarios, teniendo cuidado en clasificarlos según los catálogos propuestos al inicio.

7.2.2 Etapa 2. Hacer una lista de los riesgos (incidentes que se han dado o que podrían darse en un futuro)

Hacer una lista de todos los tipos de incidentes que han tenido lugar en el sitio, señalando día de la semana, día del mes, mes y hora, teniendo cuidado en enlistar todos los tipos de incidentes y numerarlos de forma individual. Además pensar en que tipos de incidentes podrían ocurrir en el futuro.

Esta puede hacerse a mano, en una hoja de papel o utilizar un programa de computadora, como el Excel.

Ilustración 18 Ejemplo de hoja de cálculo para registro de información

Ref #	Descripción	Impacto (1 -bajo, 5 - alto)	Probabilidad (1 -bajo, 5 - alto)
1			
2			
3			
4			
5			
6			
7			
8			
9			
10			
11			

7.2.3 Etapa 3. Creación de la matriz de riesgos

Para cada uno de los incidentes potenciales que se han identificado hasta este momento, se necesita detallar lo siguiente:

- La probabilidad de que el incidente ocurra en el futuro, asignando un valor de 1 a la probabilidad más baja y un valor de 5 a la probabilidad más alta.
- El impacto que se piensa tendría sobre la comunidad o sobre la colonia o sobre el municipio o la entidad, si dicho incidente ocurriera. asignando un valor de 1 al impacto más bajo (impacto local de escasa resonancia) y un valor de 5 al impacto alto, que puede tener resonancia fuera de los límites locales. (Existen algunos eventos que pueden tener resonancia nacional o internacional.

Ilustración 19 Matriz de Riesgos

		Impacto				
		1	2	3	4	5
P r o b a b i l i d a d	5		01 02		05	
	4			03 04		
	3			10		
	2					
	1					
Lista de riesgos de la micro zona						
Ref #	Descripción	Impacto (1 -bajo, 5 - alto)		Probabilidad (1 -bajo, 5 - alto)		
1	Grafiti	2		5		
2	Alteración del orden público	2		5		
3	Rotura de luminarias	3		4		
4	Robo a transeúnte	3		4		
5	Violación	5		4		
6	Daños en propiedad ajena	3		5		
7	Uso de drogas en vía pública	3		2		
8	Robo a negocio	3		5		
9	Robo a casa habitación	3		1		
10	Robo a camion repartidor	3		3		

Fuente: Elaboración propia

La matriz de riesgos debe actualizarse a medida que se van dando cambios en el tiempo, ya sea porque se aplicó un modelo de intervención o simplemente los agresores encontraron otra zona más atractiva.

Se debe asegurar que todos los riesgos están tomados en cuenta para que se pueda seleccionar el modelo de intervención más adecuado.

Hay que hacer notar que existe una gran diferencia entre la percepción que sobre los riesgos tengan los vecinos y la comisión de hechos antisociales o delitos que realmente estén pasando en la micro zona. Por ello esta matriz de riesgos debe considerar hechos (recuerde, en la encuesta debe señalarse si se fue testigo o víctima, y no si se enteró porque alguien le contó y, además, deben utilizarse los registros administrativos que, sobre la zona en cuestión, tenga la policía o las distintas fuentes de información , señaladas al principio de este manual.

Así puede darse el caso que los vecinos no estén enterados y haya un alto registro de incidentes en la zona o, a la inversa, que los vecinos tengan una percepción de que existe una alta incidencia y en realidad existan pocos o ningún registro.

8 Protocolos generales de actuación.⁹

Una policía profesional no puede ser entendida de esa manera si no cuenta con protocolos de actuación que permitan establecer estándares definidos para la atención de toda la gama de servicios que deben ofrecer con el objeto de mantener la paz y la tranquilidad, así como para garantizar un trato respetuoso y acorde con las necesidades de la ciudadanía.

Los protocolos de actuación son instrumentos que permiten guiar paso a paso las actividades de la policía. Además de servir para medir el grado de eficacia–efectividad de las operaciones policiales, proveen la certeza jurídica y operativa necesarias para que proteger el trabajo de los policías en el marco de la ley, así como permiten que la población pueda comprender de manera más sencilla el trabajo que realizan las instituciones policiales.

La intención objetiva de contar con un protocolo de actuación policial para distintos escenarios de actuación se aboca a crear un conjunto de hábitos positivos que sean de uso común para todo el personal de la corporación donde sea implantado.

Cada cuerpo policial debe contar con al menos un protocolo de actuación en el cual se indiquen los elementos generales de operación. Dicho protocolo debe estar impreso y aprobado mediante cabildo o legislación local. Debe ser de conocimiento público y la institución tiene la obligación de capacitar a todos sus elementos en su contenido, además de aplicar exámenes al menos una vez al año para verificar el conocimiento y la aplicación del mismo.

⁹ 6 Este capítulo fue realizado con base en el documento de Royuela Domingo, Josep y Riquelme Guzmán, Ángel, "Técnicas básicas de intervención policial" Dirección General de Seguridad Ciudadana del Gobierno de Cataluña, España

El protocolo de actuación policial debe volverse un hábito de los policía en cuanto a su operatividad funcional. Un hábito es una “disposición adquirida y duradera que facilita una forma de comportamiento o de reacción. El hábito hace que no tengamos que pensar demasiado ante circunstancias parecidas y representa un ahorro considerable de energías fisiológicas y psicológicas.” (Domingo, Josep, & Guzmán, p. 8)

Para que la policía funcione de manera eficiente debe contar con hábitos positivos en el trabajo, los cuales inician por el respeto al código de conducta en el trabajo, continúan con los hábitos de seguridad y finalmente, se refuerzan con la aplicación de los protocolos de actuación basados en la aplicación cotidiana de las técnicas de intervención policial, mismas que se consideran como los protocolos de actuación.

Contar con un conjunto de hábitos reunidos en una acción sistemática, decidida y sin retrasos permite “un buen planteamiento de la intervención; la reducción de la probabilidad de agresión o huida del presunto delincuente y la creación de una imagen de alta profesionalidad ante el ciudadano espectador” (Domingo, Josep, & Guzmán, p. 9).

Los protocolos de actuación deben versar sobre asuntos cotidianos de responsabilidad policial como son: patrullaje (a pie y en vehículo), detenciones (a pie y en vehículo), persecuciones (a pie y en vehículo), atención de emergencias y contingencias, atención a víctimas de delito, uso de armas, acceso a establecimientos y viviendas, protección del lugar de los hechos o hallazgo, generación de informes y comunicación social. En este capítulo del modelo de atención para la policía de proximidad, describiremos de manera general los que están directamente relacionados con la prevención del delito, como son los de patrullaje, detenciones y persecuciones, así como los de generación de informes y atención a víctimas del delito. Los protocolos de atención de emergencias y víctimas requieren un estudio que está más allá del alcance de este documento ya que el trabajo en esos casos la policía por lo general se limita a llamar a los servicios de emergencia y aplicar los primeros auxilios en caso de estar capacitados para ello. En relación a la generación de informes y comunicación social, se tratarán en el capítulo respectivo sobre el tema.

A continuación se presentan los protocolos generales de operación que debe seguir la policía en las siguientes situaciones:

8.1 Patrullaje a pie

El patrullaje a pie se debe hacer de preferencia en parejas. Eso incrementa la seguridad para ambos elementos y permite que, en caso de existir alguna detención o la atención de un delito o conducta in fraganti, se pueda contar con el testimonio de más de un elemento, lo que facilita una mejor comprensión en la descripción de los hechos y además, favorece la atención del evento en caso de que tengan que separarse para atender dos o más situaciones que ocurren al mismo tiempo, como por ejemplo, atender una víctima e iniciar la persecución de un sospechoso.

Los pasos que se deben respetar para el patrullaje a pie son los siguientes:

- Circular por el centro de la acera. Esto permite que la patrulla sea vista claramente por el público y favorece que los/las patrulleros puedan aprovechar la totalidad del ángulo de visión.
- Caminar con el mayor relajamiento posible. Una patrulla a pie que permanece en tensión permanente produce agotamiento físico y psíquico, lo que favorece actuar de manera impulsiva.
- En las esquinas de las calles es necesario hacer una pausa y observar las calles que confluyen.
- Voltar hacia atrás de vez en cuando.
- Llevar ambas manos libres y fuera de los bolsillos. Esto afecta no solo la imagen del patrullero, sino que reduce su capacidad de reacción.
- Al hacer patrullaje en pareja se debe guardar una distancia aproximada de dos metros entre uno y otro en diagonal sobre la banqueta. Es decir, uno debe circular por la derecha y otro por la izquierda en la distancia planteada. Esto incrementa el

ángulo de visión y permite que los elementos se protejan entre sí, a la vez de aumentar la sensación de protección en la gente.

8.2 Patrullaje en vehículo

El patrullaje en vehículo permite un desplazamiento más veloz por calles y avenidas y, según el tipo de vehículo utilizado, es de gran utilidad para acceder de manera rápida a áreas cuyas características topográficas pueden ser dificultar el patrullaje tradicional. Entre los vehículos que la policía puede utilizar están: autos, camionetas, motocicletas de 2 a cuatro ruedas, botes, helicópteros, bicicletas o caballos.

El método más común para realizar un patrullaje es en autos, camionetas y motocicletas. Estos permiten cubrir grandes distancias, además de contar, en el caso de los autos y camionetas, con espacios para transportar a más de un elemento e incluso a víctimas, detenidos u objetos relacionados con un evento.

Las reglas generales para realizar patrullaje en un vehículo terrestre son:

- Circular por la derecha de las calles.
- Mantener una velocidad constante que no impida el proceso de vigilancia y observación, pero que no interrumpa con el flujo de tráfico normal de la calle o avenida sobre la cual se realiza el patrullaje.
- En los cruces reducir la velocidad para echar una ojeada hacia las calles que confluyen.
- De noche reducir la velocidad y utilizar los códigos de luces para mostrar presencia policial.
- Los códigos de luces se deben utilizar a criterio del patrullero y sus mandos, así como según el tipo de delito o atención que se debe dar. El principio básico es usarlos para mostrar presencia y evitarlos cuando se tiene la sospecha de que puede lograrse una detención y el factor sorpresa se vuelve fundamental.

- No conducir ni patrullar con los brazos por fuera del vehículo.
- En el caso de los patrullajes en motocicleta se debe utilizar el mismo principio que el patrullaje a pie si se anda en pareja. (uno por detrás del otro a una distancia prudente y en diagonal)

8.3 Lo que se debe observar durante el patrullaje

La observación es un principio fundamental que deber ser sistemático en las tareas de patrullaje. Lo que se debe observar es todo aquel comportamiento que pueda parecer sospechoso o constitutivo de alguna conducta ilegal. Pero, para ello, es necesario que los elementos se mantengan actualizados sobre los modos de operar de la delincuencia. Para fortalecer esto, es necesario contar con el apoyo de las unidades de análisis delictivo y de atención de emergencias, pues son ellos quienes reciben y concentran la mayoría de los comportamientos delictivos conocidos. Son ellos quienes pueden proveer a los patrulleros elementos adicionales sobre lo que debe ser observado, desde comportamientos hasta lugares y personas específicas, de acuerdo a la zona que se esté patrullando.

Cuando se realiza el trabajo de patrullaje ya sea a pie o en algún vehículo, la observación es la principal herramienta de trabajo, pero ¿qué es lo que se debe observar durante una rutina de patrullaje? Se puede resumir en 3 elementos: Personas, hábitos cotidianos en los negocios, establecimientos y viviendas; y objetos fuera del contexto habitual de la zona que se está patrullando.

Respecto a las personas se debe prestar particular atención a:

- Aquellas cuya actitud, apariencia y comportamiento no sean claramente habituales para el lugar.
- Personas que, sin el parecer que anden o vayan de viaje, porten maletas o bolsas de tamaño no habitual.

- Personas que permanecen al interior de vehículos detenidos en actitud de vigilancia hacia otras personas o establecimientos.
- Personas que permanezcan mucho tiempo en la misma zona.
- Personas en actitud de discusión.
- Personas que corren sin que parezca que lo hacen por ejercitarse.
- Personas que insisten en abrir cerraduras en vehículos o establecimientos.
- Personas que, en actitud de ocultamiento, observan a los paseantes.

Respecto de los establecimientos, casas y negocios se debe observar:

En establecimientos y negocios:

- Que no estén abiertos fuera de sus horarios habituales
- Que no haya indicios de entradas forzadas como podrían ser vidrios rotos, chapas violadas, u objetos fuera de lugar en su interior como escaleras, plafones fuera de lugar, alarmas activadas.
- Que no haya vehículos o personas fuera de su espacio y horario habitual en las cercanías. Por ejemplo en la Ciudad de México en una ocasión una cámara de seguridad detectó un camión de basura estacionado por la madrugada frente a una joyería y al otro día se descubrió que fue utilizado para bloquear el campo de visión de la cámara y así robar el interior de dicho establecimiento.
- Personas que no correspondan, por sus características de aspecto físico, con los lugares donde se hace el patrullaje.

En viviendas:

- Puertas abiertas sin nadie cerca al pendiente de ellas.
- Ventanas abiertas en horarios no habituales (por la noche si las condiciones climáticas no lo permitirían, por el día si es evidente que sus habitantes están en sus actividades laborales o de otro tipo)

- Luces sospechosas.
- Ruidos que indiquen la presencia no habitual de personas.
- Casas en condiciones de abandono evidente pero con actividad en su interior.
- Personas moviendo objetos en horarios no habituales.
- Marcas como grafiti que indiquen alguna actividad sospechosa.
- Acumulación al exterior de correspondencia y publicidad. (es un indicio de la vivienda está sola o abandonada y ayuda a un potencial ladrón como señal de que puede entrar)

Objetos fuera de su contexto habitual:

- Mochilas o maletas abandonadas en vía pública.
- Bolsas o acumulaciones de basura no habituales.
- Vehículos que llevan mucho tiempo en el mismo lugar.
- Lámparas de alumbrado público apagadas o fundidas.
- Objetos que obstaculicen el libre tránsito de personas y/o vehículos y que no haya un permiso para ello.

Cada una de las observaciones que se deben realizar durante el patrullaje se irán afinando conforme la experiencia acumulada con el tiempo de los elementos, así como de acuerdo al contexto de interacción social de cada barrio o zona. Por ese motivo, desde la óptica de la policía con proximidad social, es necesario que los elementos sean asignados de manera permanente a una zona pues eso les permitirá familiarizarse con la vida cotidiana de la zona en asignada en cuestión.

8.4 Detención de sospechosos

La detención de personas para su revisión por alguna actitud que pueda resultar presuntamente sospechosa se define por el tipo de patrulla que hace la detención y por el

lugar donde ocurra. Es decir, puede ocurrir con personas a pie, con personas en vehículo o al interior de establecimientos o lugares cerrados. Una detención es preliminar y oficial. Es preliminar cuando se requiere hacer una revisión para confirmar si la persona/s bajo sospecha son presuntas responsables de un delito o falta y no se tienen elementos adicionales –como un testigo o que sean en flagrancia– y cabe la posibilidad de dejar/les en libertad si no se encuentran indicios sólidos que lleven a la detención oficial. Una detención se vuelve oficial cuando se han confirmado elementos suficientes como para disponer de la libertad del/los sospechoso/os y aplicar el protocolo detención respectivo que consiste en la lectura del Código Miranda y la posterior consignación ante agente del ministerio público o juzgado civil.

Normalmente, la necesidad de hacer una revisión implica que previamente hubo un evento delictivo. Esto significa que en principio representa un riesgo laboral para el policía que lo debe realizar. Debido a que implica contacto físico, también puede derivar en un problema de violación a los derechos humanos si no es realizado conforme al protocolo respectivo.

Por principio, una revisión se debe hacer según el lugar y el número de sospechosos. Lo ideal es que en una participen al menos dos agentes: uno que la realice y otro que le cubra las espaldas. En caso de que sea uno solo quien la haga, deberá actuar con la mayor precaución posible.

La detención preliminar de personas debe seguir el siguiente protocolo:

- Una revisión se hace por medio de órdenes al sospechoso. Se debe guardar un lenguaje respetuoso pero firme y que contenga órdenes claras y concretas.
- La posición del agente debe asegurar su integridad y en un espacio donde pueda reaccionar rápidamente en caso de que el sospechoso desee huir o atacar. Igualmente, debe mantener a una distancia que le permita observar con claridad el movimiento del sospechoso.

- Una vez controlado, al sospechoso se le debe comunicar el motivo por el cual está siendo detenido.
- Se le debe ordenar que ponga los brazos lo más arriba posible con las manos abiertas y extendidas.
- A continuación se le debe colocar frente a una superficie dura, como un muro, o la superficie lateral de un vehículo detenido. Solicitar que coloque los brazos extendidos sobre la superficie y con el cuerpo alejado separado de la superficie en la extensión que sus brazos permitan para realizar un cacheo cómodo para el policía y para el sujeto. La colocación del sospechoso debe ser una posición que dificulte una posible reacción.
- El objeto de la cacheo o revisión es buscar en el sospechoso armas, objetos prohibidos legalmente y pruebas de la comisión de un delito. Si la detención se vuelve oficial, se deben retirar del sospechoso objetos que puedan servir para lesionar a alguien o auto lesionarse, como cinturón, agujetas, accesorios para el cabello o cualquier otro que pueda funcionar para lo mencionado.
- El elemento a cargo de la revisión se debe colocarse por atrás del sospechoso o al lado del mismo si es que hay un agente que le acompañe y a su vez, colocar una pierna entre las del sospechoso, esto con el objeto de hacer un recorrido de registro por cada una de las piernas del sospechoso y que, en caso de que quiera reaccionar de manera violenta, se le pueda hacer perder el equilibrio fácilmente.
- Al cambiar de lado, el elemento debe pasar por atrás del sospechoso. Nunca por el frente.
- Una vez finalizado, si hay indicios de la responsabilidad imputada, se debe proceder a la detención oficial que consiste en: esposar al detenido, leer sus derechos y trasladarlo a las instalaciones correspondientes.

En caso de que donde ocurra la revisión no haya una superficie donde se pueda colocar al sospechoso se debe proceder de la siguiente forma:

- El agente se debe colocar detrás del sospechoso.
- Hacer que el sospechoso levante los brazos tanto como sea posible y hacer que abra las piernas en un ángulo de 45 grados o en un ángulo más ancho que sus caderas.
- El elemento que cubre debe colocarse detrás en una posición opuesta de quien realiza la revisión, manteniendo la mano sobre su arma (No se debe desenfundar a menos que la situación lo exija porque representa una amenaza real).
- El agente a cargo de la revisión debe solicitar al sospechoso que coloque las manos entrelazadas por detrás de la cabeza, cogerlo de ahí haciendo presión sobre su cráneo y las manos y así proceder a la revisión.

Si la revisión es para más de un individuo:

- Ordenar que se coloquen de espalda a los agentes con los brazos extendidos hacia arriba en cruz y las manos colocadas en cruz a una distancia de separación mayor a 20 centímetros entre las puntas de sus dedos.
- En esa posición recargarlos sobre una superficie sólida (muro o vehículo) –si no la hay, seguir el procedimiento descrito previamente–.
- En caso de que no haya demasiado espacio para realizar la revisión, apoyarlos a la pared con una sola mano y con un solo pie (uno de los pies debe ir cruzado por el otro).
- Nunca pasar de un sospechoso a otro por el frente de ellos, siempre mantener a la vista la espalda de los sospechosos.
- Proceder conforme a lo descrito previamente.

El orden a seguir para la revisión de personas es:

- Comenzar por la cabeza, poniendo los dedos entre los cabellos o bien sujetando al sospechoso por el cuello de la camisa o suéter. No hacerlo en ropa abierta de la que pudiera librarse, como una chamarra abierta, o una bufanda.
- Empezar por el lado izquierdo comprobando que no tenga nada en las palmas de las manos y luego seguir la exploración por el brazo hasta la axila y así hasta la cintura. Luego se hace lo mismo por el lado derecho.
- Por medio de palpaciones revisar bolsillos de camisa, pantalón y demás ropa que tenga bolsillos. A nivel de cintura se revisará por la parte interior del cinturón.
- Para la parte inferior, el agente revisor debe mantener la espalda recta y cachear desde el tobillo hasta las ingles en ambas piernas. Evitar tocamientos en partes íntimas.
- Si se encuentra un arma, la revisión se debe suspender momentáneamente para avisar al compañero de su presencia. El agente que cubre debe sacar su propia arma y apuntar al sospechoso a una parte no vital. El agente a cargo de la revisión debe proceder a retirar el arma, colocándola en el suelo detrás del sujeto y a una distancia segura. Si es un arma de fuego se debe colocar apuntando a una zona neutra. Finalizada la revisión se esposas al detenido y se comprueba el grado de peligrosidad del arma para proceder a su neutralización.
- Si se define que la persona detenida puede reaccionar agresivamente durante la revisión, el agente que revisa debe entregar ostensiblemente su arma al compañero que le protege para evitar que el sospechoso se la intente quitar y fijar su vista sobre la espalda para detectar cualquier comportamiento agresivo.

Algunas consideraciones adicionales respecto de la detención y revisión de personas son:

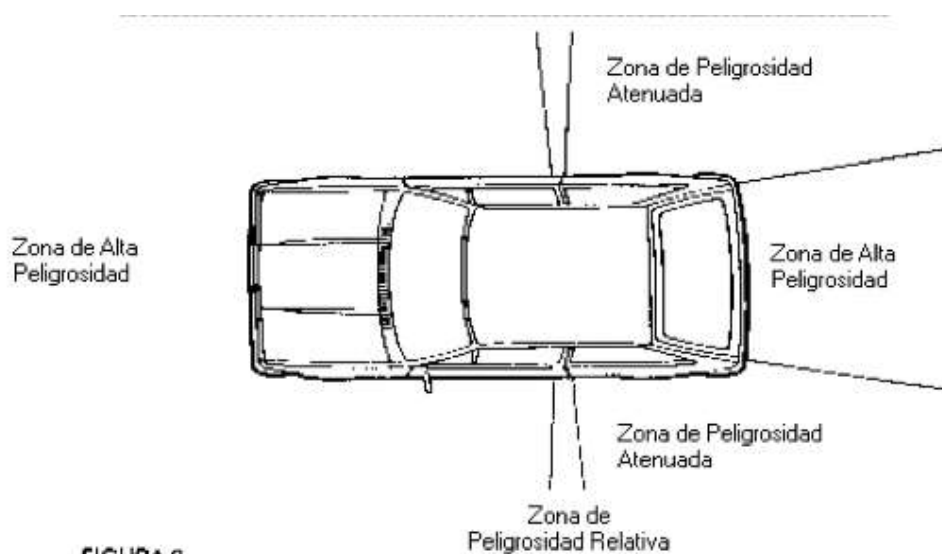
- Realizar la revisión con todos los sentidos en ella. Evitar distracciones.
- Nunca poner la mano cerca de la boca de la persona en revisión. La boca puede ser usada como un arma.

- No se considerará una revisión completa si sólo se hizo de manera superficial.
- Si un agente está solo al momento de una revisión, debe verificar que el sospechoso está solo o de lo contrario solicitar apoyo.
- Si se debe hacer la revisión en solitario, utilizar la posición más ventajosa para el agente y tener su instrumento de defensa al alcance.
- Si la personas a catear es mujer, solicitar que la revisión la lleve a cabo una policía mujer para reducir el riesgo de violencia.
- Si hay que esperar otro agentes, el policía se debe quedar a espaldas de los sospechosos después de colocarlos en alguna de las posiciones siguientes:
 - Sentados con las piernas abiertas al máximo y las manos entrelazadas por sobre la cabeza a la altura de la nuca.
 - Estirados en el suelo boca abajo con brazos y piernas abiertas.
 - De rodillas con los tobillos cruzados y las manos entrelazadas sobre la nuca.

8.5 Detención de vehículos

Para realizara la parada a un vehículo primero se debe considerar la idoneidad de las circunstancias. Por ello es necesario, antes de hacerlo, considerar lo siguiente: El motivo, la velocidad y características del vehículo, el estado y configuración del terreno, así como las condiciones de visibilidad. Si cualquiera de estas consideraciones da como resultado que el lugar de la detención puede provocar un accidente es mejor evitarla si era por motivo de una infracción o para verificar la identidad del vehículo y sus ocupantes, o bien, esperar el momento oportuno conforme se avance en el camino. En caso de que no sea posible, tomar los datos y comunicarlos a la operadora central si la es estrictamente necesario hacer la detención.

Un vehículo tiene tres zonas de riesgo: peligrosidad relativa, atenuada y alta peligrosidad. Los elementos que generan riesgo en un vehículo son: la acción del vehículo, la acción de componentes (puertas) y la acción de sus ocupantes.



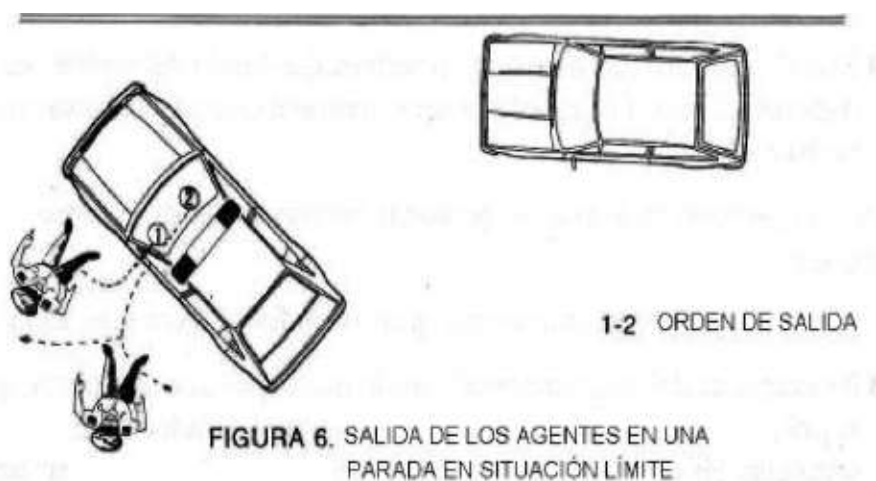
Fuente: "Técnicas básicas de intervención policial"(Royuela y Riquelme)

- Cuando se hace una detención con otro vehículo, se debe ordenar al usuario que se detenga a la derecha, colocando la patrulla a un costado del vehículo o vía señales luminosas o megafonía. Una vez detenido por completo, se debe colocar la patrulla a una distancia de 2 a 3 metros por detrás del vehículo en cuestión. Colocarlo al frente tiene el riesgo de que se le da la espalda a sus ocupantes y si tienen alguna intención de actuar incrementa la vulnerabilidad de los agentes. La patrulla debe quedar en diagonal con el frente apuntando hacia la parte exterior del carril en donde se hace la parada y en dirección a la parte trasera izquierda del vehículo detenido.
- Cuando se hace en motocicleta, el agente se colocará a la altura del conductor para indicarle que se detenga. Una vez hecho eso, la motocicleta deberá ser colocada en el ángulo ciego de visibilidad del conductor, apuntando hacia el carril que le permita accionarla rápidamente en caso de persecución o peligro.
- Para acercarse al vehículo, el agente que entrevista se debe colocar en la zona de peligrosidad relativa y echar un vistazo al interior del vehículo. Nunca debe acercarse a menos de 50 centímetros del auto, recargarse en él auto o intentar

meter las manos a su interior. Si hay un agente adicional (que vayan en pareja), éste debe colocarse en la parte posterior derecha del mismo a una distancia que le permita observar la acción y a los demás ocupantes.

- Después de saludar, se debe pedir al detenido de manera amable pero firme, que apague el motor y que muestre la documentación correspondiente al vehículo y a su persona. En caso de que sea desde una motocicleta y el elemento no se baje, debe colocarla un poco detrás del detenido, para que hable volteando un poco hacia atrás. De esa forma se logra su total atención y se reduce el riesgo de una reacción violenta.
- Si la detención es por la noche, se debe solicitar que el conductor prenda la luz interior del vehículo.
- Sólo se permitirá bajar a los ocupantes hasta que el agente lo decida.
- En caso de pedir documentación a los demás ocupantes, el conductor es quien debe recibirla y entregarla al policía.
- En caso de ser un camión o furgoneta de carga que requiera una revisión de la parte trasera, será el conductor quien mediante orden del policía la abra, para luego regresar a su posición original.
- En situaciones de riesgo con el vehículo detenido el agente debe doblar su distancia de seguridad para quedar lejos del movimiento de las puertas del vehículo.
- En caso de sospecha de posesión de armas, los agentes deben empuñar las suyas sin apuntar directamente a los ocupantes. Se debe ordenar que el sospechoso apague el motor y coloque las llaves en el techo del vehículo o en el suelo. Se deberá ordenar que tanto el conductor como sus ocupantes coloquen las manos a la vista del agente y con los dedos separados. Los de adelante con los brazos apuntando hacia el parabrisas y los de atrás colocadas en el reposacabezas delantero.
- Se debe impedir en todo momento que bajen y se dispersen. Sólo podrán bajar mediante orden del agente, uno por uno con las manos a la vista.

- Cuando bajen sólo lo podrán hacer por una puerta, también los de atrás. Conforme lo hagan se les ordenará que se coloquen en posición de cacheo.
- En situaciones límite, el primer en bajar será quien tenga la puerta a lado contrario de donde esté el vehículo en cuestión. El segundo agente deberá bajar por el mismo lado y ambos deberán cubrir su salida en el orden indicado. Nunca bajarse para quedar entre el vehículo detenido y la patrulla, ni por donde potencialmente puede ser la línea de fuego.



Fuente: "Técnicas básicas de intervención policial"(Royuela y Riquelme)

Cuando se da la detención de un vehículo por un agente que está a pie, se debe considerar el nivel de riesgo que represente el comportamiento del/los ocupantes del vehículo detenido. En situación normal se debe hacer la señal con el brazo levantado buscando la posición más ventajosa respecto al vehículo de manera tal que dicha posición permita ponerse en un lugar donde pueda ver y ser visto y a su vez, en caso de que lo quieran embestir o desobedecer la orden de detención, pueda ponerse cubierto rápidamente. En caso de riesgo alto, como la previsión de que el vehículo se niegue a parar, es importante verificar rápidamente cualquier actitud sospechosa por parte del conductor o los demás ocupantes. Son indicadores de ello si el motivo de la detención es una infracción grave, así como los comportamientos de los ocupantes. Si la situación es de

alto riesgo, como un intento de embestida o un intento de huida, un agente a pie puede hacer poco y lo mejor es dejar ir al vehículo asegurándose de tomar sus datos (placas, color, modelo, dirección de huida) para comunicarlo a la operadora central. De intentar hacerlo puede tener un resultado peor como ocasionar un accidente de tránsito o bloquear el flujo de tráfico.

8.6 Persecuciones

Una persecución consiste en el seguimiento de una persona o vehículo que huye con el conocimiento de que la policía lo requiere por algún motivo. No puede considerarse una persecución si la persona en seguimiento no tiene conocimiento de que la autoridad la está requiriendo. En el momento en que una persona o vehículo huye de la policía se debe considerar como una situación de alto riesgo, no solo a causa de quien escapa, sino porque entran en juego factores ambientales tales como el tipo de terreno, el grado de ocupación de la vía pública por testigos o gente inocente, así como por la posibilidad de recibir una respuesta violenta. Por tales motivos, cuando surge una situación de persecución se debe valorar primero si la persecución es necesaria en función de los motivos que llevan a ella y el riesgo que representa en términos de afectaciones secundarias a personas en el momento y lugar de la misma.

Si se ha decidido iniciar la persecución en primer lugar es necesario dar aviso a la central de operaciones para solicitar refuerzos, comunicar el lugar o zona donde ocurre y dar una descripción lo más precisa posible de la persona o vehículo que está siendo perseguido. Durante la persecución debe tenerse en cuenta la iluminación para evitar accidentes, así como tener la seguridad de que se está siguiendo al fugitivo correcto. También es importante que quien realice la persecución debe tener consciencia de sus propias limitaciones físicas y materiales y sobre todo, evitar iniciar una persecución si existe un alto riesgo de no concretar una detención, pues en sí misma, una persecución

puede resultar más costosa para el agente, la corporación y la ciudadanía por la posibilidad de violencia y accidentes que representa.

Las persecuciones pueden ocurrir a pie o en vehículo. En el caso de que se realice a pie se debe tener las siguientes consideraciones:

- Tener la seguridad de que la persona en persecución es quien se busca detener.
- Sí es más de un implicado, tratar de dirigirse al autor material o que aporte la mayor cantidad de pruebas. Por ejemplo en un asalto, dirigirse a quien trae el botín, en un robo de vehículo, ir tras el conductor.
- Evitar la dispersión si es que la hacen varios agentes, es decir, tratar de mantener una protección conjunta entre los agentes que realizan el seguimiento.
- Al dar vuelta en las esquinas hacerlo con un ángulo abierto y dar un vistazo antes de seguir, puede ser probable que estén esperando ahí para atacar.
- Se tratará de mantener una distancia segura del fugitivo, además se deberá evitar el ángulo de visión del mismo. Esto se realiza corriendo en zigzag sin seguir la ruta exacta del fugitivo, con el fin de distanciarlo y así impedir que el fugitivo sepa con precisión donde está su perseguidor.
- Nunca correr con el arma en la mano y menos dispararla mientras se corre. Si hay una agresión con arma de fuego es mejor cubrirse y de ahí encontrar un ángulo para repelerla. Nunca disparar al aire, son innecesarios y peligrosos.
- Mantener una respiración dosificada así como tener un control adecuado del uso de las fuerzas para mantener el paso.
- En caso de que la persecución ocurra en zonas poco iluminadas incrementar las medidas de seguridad. Nunca acceder a sitios oscuros sin una lámpara adecuada.

En las persecuciones en vehículo –patrulla o motocicleta– se deben considerar los siguientes puntos:

- Guardar una distancia que permita reaccionar ante giros bruscos, cambios de sentido o frenadas, con relación al vehículo en seguimiento.

- Siempre que sea posible, evitar la línea de marcha del vehículo perseguido, manejar en zigzag si es posible, para no ser blanco fácil de una respuesta agresiva por parte del vehículo perseguido.
- En caso de que la persecución se haga en motocicleta, nunca habrá de colocarse a un costado o por delante del vehículo perseguido. Puede ser mortal.
- Evitar realizar disparos a menos que sea para repelerlos y en ese caso, disparar cuando se tenga certeza de dar en el blanco, de otra manera se pone en grave riesgo a quienes estén en la vía pública donde toma curso la persecución.
- El perseguido es quien corre el riesgo y quien abre ruta, el perseguidor debe actuar con tranquilidad al respecto. Es mejor continuar la persecución hasta que lleguen refuerzos que intentar hacerlo por uno mismo ya que se corre el riesgo de hacer una mala maniobra y provocar un accidente que puede permitir la huida del perseguido.
- Todo el tiempo que dure la persecución se debe tener comunicación permanente por radio con la operadora, esto permitirá una mejor toma de decisiones.
- Cuando es necesario lograr la parada del vehículo se debe seleccionar el lugar y momento más apropiado para ello. Para ello es importante considerar y tener conocimiento de las circunstancias como calles estrechas, giros, esquinas. Esto significa que la detención no debe ser necesariamente con la patrulla, sino que se pueden utilizar otras estrategias como desvío o cierres de calles o uso de tiras de clavos. Si se decide colocar el vehículo al frente del perseguido se puede usar para obligar a reducir la velocidad o bien, alejarse para ir bloqueando el camino, aunque en esa posición se debe tener en cuenta que el nivel de riesgo es más alto porque se le da la espalda al perseguido y éste puede usar armas o su propio vehículo para agredir a la policía.
- En las comunicaciones por radio se debe transmitir la descripción física del vehículo –color, placas, marca, modelo–, su conductor y sus ocupantes para el caso que se detengan en intenten huir por otros medios. también se debe decir el

motivo de la persecución, la ubicación física de la misma –calle, avenida, sentido, altura respecto a un lugar– y cada vez que ocurra un cambio de dirección o calle.

8.7 Atención de víctimas y emergencias.

Una víctima es una persona que ha sufrido a causa de la conducta ilegal o inapropiada por parte de un victimario o bien, por una causa fortuita, como puede ser un accidente de tránsito o a causa de un evento natural. El trabajo principal de la policía en la atención de víctimas es buscar que se sientan reconfortadas y apoyadas por la autoridad. Asimismo, lo es obtener información lo más puntual y precisa posible acerca de las circunstancias, los responsables y los detalles que le llevaron a quedar en ese papel.

La atención a la víctima es crucial para la policía de proximidad, pues en la calidad de la atención es donde se podrá recuperar y consolidar la confianza de la ciudadanía. Cada vez que una víctima recibe malos tratos, que no recibe la atención adecuada y que sufre a causa de ello, está siendo una "víctima doble", es decir, está siendo victimizada a causa del incidente o delito que sufrió y además, a causa de un trato inapropiado, agresivo, o las omisiones por parte de la autoridad.

La reproducción de este comportamiento por parte la autoridad es la principal razón por la cual la gente desiste de denunciar, desconfía de su policía y evita tener contacto con ella.

Cada vez que la policía debe intervenir ante un presunto acto delictivo o una llamada de servicio, existe la posibilidad de que haya una o varias víctimas. Éstas puede que hayan sufrido daño psicológico, físico, o contra sus bienes y propiedades. El trabajo de la policía de proximidad cuando llega a una escena de delito consiste en primer lugar en identificar a la víctima –si está– y posteriormente, proteger la escena para impedir que se contamine por el paso de personas ajenas al lugar, por las propias víctimas e incluso, por el propio victimario si aún se encuentra en el lugar. Siempre se debe tener en cuenta la seguridad de la víctima, del agente y de los testigos o curiosos que estén en el lugar. por

eso es determinante crear una limitación al espacio físico del lugar de los hechos o del hallazgo, cuando esto lo amerite (por ejemplo: accidentes de tránsito, homicidios, robos a casa habitación, negocios de vehículos, desastres naturales) aunque habrá situaciones donde eso no será necesario (por ejemplo: robo a transeúnte, o acoso sexual) ya que se depende más de las declaraciones de las víctimas de que de la evidencia.

En caso de haber una o varias personas lesionadas, el agente que llega en primer lugar debe verificar que el presunto responsable siga en el lugar. Si es así, debe notificarlo por radio y si representa un riesgo alto por estar armado o en alguna actitud violenta, solicitar refuerzos y proceder a intentar arrestarlo. Si la víctima presenta lesiones visibles o las manifiesta, debe de inmediato solicitar el apoyo médico para su atención.

Si la víctima se encuentra grave y no está cerca el presunto victimario, se debe acercar a ella, es posible que le de información fundamental para el caso, como la descripción del victimario, como su nombre, vestimenta, o posible ubicación. Si el agente está capacitado para atender primeros auxilios debe seguir el procedimiento conocido para tratar de estabilizar a la víctima.

Es muy frecuente que cuando alguien es victimizado, se encuentre en un estado de alteración emocional, lo que dificulta obtener, en principio, una entrevista apropiada para obtener los detalles del victimario y del caso. Además, la victimización puede duplicarse si no existe un trato adecuado por parte de los agentes.

Para dar una adecuada atención a las víctimas, desde la óptica de la policía de proximidad se deben considerar los siguientes elementos:

- Dirigirse a la víctima con absoluto respeto. Evitar comentarios despectivos o que señalen la responsabilidad de la víctima en el delito que ha sufrido. (por ejemplo, si es una víctima de violación, omitir comentarios sobre su vestimenta o decirle que fue su culpa por andar tan tarde en la calle)
- Si la víctima está en estado de shock, tratar de tranquilizarla con frases reconfortantes, ofreciéndole una bebida, solicitarle los datos de alguien de

confianza que pueda venir a darle apoyo, también se le puede ofrecer cobijo con algún suéter o chamarra a la mano. La idea es buscar que la víctima se sienta protegida. Evitar el contacto físico. A menos que el victimario ande cerca y exista una probabilidad real de detenerlo, la entrevista detallada puede esperar a ser realizada en otro lugar y tiempo.

- Las instalaciones de la policía deben tener un espacio reservado para la entrevista a las víctimas. Este debe permanecer limpio, bien iluminado y excelentes condiciones. Pintado en colores claros y con muebles que inviten a la víctima a sentirse cómoda para hablar. Esto puede incluir la disponibilidad de bebidas como café o agua.
- Hacer preguntas claras y precisas. Un policía no debe emitir opiniones personales del caso frente a las víctimas o presuntos victimarios. Debe mantener una imparcialidad absoluta. Debe tratar de obtener la mayor cantidad de información posible del caso. La capacidad de cuestionamiento de los dichos es esencial, pues con frecuencia las víctimas pueden caer en contradicciones.
- Existen múltiples tipos de víctimas que por su edad, sexo, condición socioeconómica, raza y creencias religiosas pueden reaccionar de manera diferente ante un delito. Es necesario que el policía cuente con la capacidad de entrevistarse con todas ellas en un marco de respeto a sus derechos, pero con la objetividad e imparcialidad necesarias para lograr la mayor cantidad de información. En el caso particular de las víctimas menores de edad y las mujeres, se debe contar un protocolo de atención específico debido a que son quienes usualmente están en condiciones de mayor vulnerabilidad y por tanto bajo el riesgo de ser doblemente victimizadas.
- Las preguntas centrales que se debe responder son:
 - ¿Qué pasó? Ubica el hecho y permite definir si es un delito o no.
 - ¿Quién fue? Permite obtener las características del victimario, así como su posible ubicación.

- ¿Cuándo pasó? Centra el incidente en el tiempo.
- ¿Cómo pasó? Ayuda a construir la dinámica de los hechos.
- ¿Por qué pasó? Facilita el motivo del incidente.
- ¿Dónde pasó? Brinda el lugar o lugares donde ocurrieron los hechos.
- ¿Con qué se cometió? Establece si hubo un arma o un objeto usado para el delito.

Respecto a esto, se debe considerar que no siempre es posible obtener la respuesta a estas preguntas a la primera ocasión y su solución también forma parte de la investigación posterior que debería surgir a partir de que la autoridad toma conocimiento de un hecho. Sin embargo, tomarlas como punto de referencia para la entrevista con víctimas es muy útil para lograr un conocimiento más profundo del caso.

8.8 Protocolo de proximidad social

Debido a que la esencia de la proximidad social se encuentra en la relación con la ciudadanía, es indispensable que todos los elementos del cuerpo, incluyendo mandos superiores, administrativos y grupos especiales, tengan un trato correcto, ético, amable e imparcial con la ciudadanía. Es por ello que se requiere un protocolo de comportamiento civil. Ante ello, es indispensable mantener una imagen de cuerpo homologada bajo el criterio de una imagen pública que genere confianza a la ciudadanía.

Uniforme: Siempre se debe utilizar un uniforme fácilmente identificable para la comunidad, esto incluye vestimenta y cromáticas de los vehículos de la agencia. Estos deben permanecer limpios y en buenas condiciones. Los uniformes deben ser cómodos, resistentes y permitir la facilidad de movimiento en cualquier condición. Deben ser fácilmente identificables por sus insignias como por sus colores. Éste debe conservarse limpio y libre de enmendaduras o roturas visibles. Cualquier falta a esto disminuye la sensación de confianza y respeto que debe inspirar la policía.

Criterios de identidad: Cada elemento operativo debe portar una placa visible así como una lámina o bordado donde se indique su nombre. Cuando se presente ante la comunidad en caso de peticiones normales y previamente consideradas como seguras, debe decir su nombre y cargo, solicitar amablemente el nombre de la persona y comenzar con la entrevista acerca del problema en a ser atendido. En algunas policías de México, como en Guadalupe, Nuevo León, se ha implantado un mecanismo de difusión de los números de radio tipo Nextel, para que la ciudadanía pueda localizar directamente al guardia de su colonia y por tanto recibir y sentir una atención más personalizada. Por su parte, la policía ha empezado a llevar un mapa local y un directorio con los principales servicios y algunos negocios, con el fin de tener a la mano una mayor gama de contactos que proporcionar a la gente cuando lo necesite. En suma, la idea es que la gente conozca el nombre de su policía y pueda estar en contacto directo con él.

Criterios de comunicación: Durante la entrevista debe conservar una actitud imparcial, evitar emitir juicios de valor y mantener en todo momento y lo más respetuosamente posible, el control de las preguntas, recuperar detalles del caso e impedir que la entrevista se vaya por senderos secundarios al mismo. Debe impedir que la víctima se sienta aún más culpable y en todo caso, utilizar un lenguaje reconfortante.

9 Elaboración del Modelo de Policía (mixto).

9.1 De proximidad o prevención

Es el modelo que da sustento a este documento. Consiste en una nueva filosofía policial sobre la cual se fundamenta una forma de operación policial más cercana y preocupada por la gente. Para que se pueda hacer operativo de una manera exitosa se requiere considerar los puntos que a continuación se describen.

9.1.1 Reconocimiento de limitaciones y establecimiento de sentido de urgencia

Una de las principales cuestiones que han motivado a contemplar proyectos de policía de proximidad se relaciona con el bajo desempeño policial. Por bajo desempeño se refiere a que, en lo cotidiano, los problemas no se abordan de manera eficaz y eficiente, y no se atienden apropiadamente las necesidades de la comunidad a la cual la policía sirve. Con frecuencia vemos en los medios que existe una gran presión hacia solucionar tal o cual caso, o un despliegue de críticas feroces y despiadadas dados los magros logros que en general tienen las organizaciones policiales. Con base en esas críticas se han anunciado con regularidad cambios y procesos de reingeniería, de los cuales, la mayoría no han dado los resultados esperados ya sea por una aproximación limitada al asunto, por desinterés de los mandos y operativos o bien, por un mal manejo de los recursos institucionales disponibles o por la generación de expectativas irreales en la población (como por ejemplo, decir que se va a erradicar el crimen en un mes o un año). Esto a su vez, ha producido un círculo vicioso en el cual la policía, por más estrategias, reingenierías y políticas que anuncia, sólo ha logrado desgastar aún más a los cuerpos policiales e incrementar la desconfianza ciudadana ante la falta de resultados tangibles, la carencia de una estrategia de comunicación social apropiada y la ausencia de transparencia en la toma de decisiones y manejo de recursos.

En primer lugar, para mejorar el desempeño es importante que los problemas se discutan de forma específica y no en su generalidad. No basta con señalar que la delincuencia es un problema, o que los robos a transeúnte también lo son. Si el robo a transeúnte representa un problema debe aprenderse quién lo está realizando, bajo qué condiciones ocurre, cuándo y quién se encuentra involucrado. Las discusiones generales o globales no conducen a soluciones ni proporcionan información sobre las acciones a realizar.

Reconocer que se tiene un problema de desempeño que no puede solucionarse con los esquemas organizacionales que presentan las instituciones policiales es el primer paso en la creación del modelo de policía de proximidad. Es la problemática específica que se tiene que atender la que moldea la forma que debe tener la policía de proximidad.

Ahora bien, para que ocurra el cambio, es de gran ayuda si realmente se quiere, desarrollar un sentido de urgencia en torno a la necesidad de cambiar para elevar el desempeño. El sentido de la urgencia consiste en la motivación positiva para atender los problemas existentes al interior de la organización. Esto puede ayudar a desencadenar la motivación inicial.

La solución a los problemas va más allá de mostrar estadísticas o de competir contra otras instituciones policiales para disminuir, administrativamente, la incidencia delictiva. Es necesario reconocer con honestidad que existen problemas que no se atienden de manera adecuada y convencer que para que se den mejoras sustanciales es necesario cambiar la filosofía organizacional, la manera de enfocar los problemas y la forma de actuación para elevar el desempeño. Cuando se está convencido y se convence a otros de la urgencia del cambio, ésta puede alimentarse y autoconstruirse.

Para ello se puede:

- Identificar con precisión los problemas, (vea el apartado de detección de puntos críticos y factores de riesgo).
- Generar escenarios que muestren que puede pasar en el futuro si se continúa con la actuación tradicional.

- Examinar las oportunidades que podrían ser explotadas con cambios organizacionales y en la forma de pensar.
- Involucrar a la comunidad y a los distintos actores sociales.

Esta creación de urgencia de cambio debe darse desde adentro, el ímpetu para cambiar a un modelo de policía de proximidad tiene como base a la propia institución policial. Para que este sentido de urgencia funcione se debe partir de un mando responsable y consciente lo que sucede. Desde abajo también es posible lograrlo, pero es mucho más difícil si no se tiene el compromiso de quienes tienen el poder en la organización.

9.1.2 Necesidad de cambio y establecimiento de liderazgo

El reconocimiento de que la organización policial no está cumpliendo con las expectativas, que el desempeño no es ni siquiera el adecuado y que los niveles de actuación son muy bajos, no implica en automático que los mandos o administradores van a sugerir mejoras o realizar cambios. Los mandos policiales saben perfectamente que el rendimiento está muy por debajo del mínimo esperado pero o no pueden o no quieren actuar.

Incluso puede ser que lo que se proponga sea una respuesta tradicional que tenga que ver con incrementar la presencia policiaca en las calles, comprar patrullas, realizar operativos para elevar el número de arrestos u otras que no tengan absolutamente nada que ver con el modelo de policía de proximidad. Es decir, que traten de mejorar el desempeño con las medidas y cultura organizacional a su alcance y focalizar su respuesta en los sistemas y métodos tradicionales de prestación de servicios en lugar de pensar fuera del cajón. Es decir, el sentido de urgencia debe centrarse en tratar de resolver cada evento o incidente en forma aislada y no avocarse directamente a la solución del problema en el largo plazo, pues este es motivo principal por el cual han fracasado muchas iniciativas: La necesidad de resultados inmediatos en todos los ámbitos de la estructura policial.

Por otro lado, en muchos lugares donde se implementa el modelo de policía de proximidad los problemas de la comunidad se han deteriorado hasta el punto en que se vuelve necesaria una intervención radical y a pesar de ello, las condiciones no mejoren. En otras palabras, aunque exista un bajo desempeño, se puede pensar que una mejora significativa está más allá del alcance de las capacidades institucionales. Así que ¿Para qué cambiar la filosofía y estructura policial si, aparentemente, no se puede tener éxito? (Kappeler & Gaines, 2009)

Por todo lo anterior es necesario convencer a la gente que el cambio es necesario. Esto a menudo lleva a la construcción de un liderazgo fuerte y la búsqueda de un apoyo visible de las personas clave, tanto al interior de la institución, como entre la comunidad y los distintos actores sociales. Sin embargo la gestión del cambio no es suficiente, hay que dirigirla.

Para ello se recomienda encontrar “líderes” del cambio que actúen convencidos al interior de la organización. Así se construirá una coalición o un equipo de personas que puedan influir en las demás, a los distintos niveles. Una vez conformada esta coalición es muy importante trabajar en equipo, seguir construyendo “urgencia” e impulsar la necesidad del cambio.

¿Qué se puede hacer para empezar?:

- Identificar a los líderes en la organización, en la comunidad y entre los actores sociales, así como a sus redes de vínculos (Se sugiere utilizar el software NodeXL para hacer mapas de actores).
- Convencerlos y solicitar apoyo y compromiso para el cambio.
- Trabajo en equipo.
- Revisar fortalezas y debilidades de las personas en la institución, la comunidad o entre los actores sociales.
- Asegurarse que no se omitió a algún “líder” que pueda trabajar en contra

- Asegurarse que se tiene una “buena mezcla” a los distintos niveles.

Según Trojanowicz, existen seis grandes grupos o componentes que deben ser identificados para trabajar juntos para garantizar el éxito del cualquier esfuerzo de policía de proximidad. (Trojanowicz & Buckeroux, 1994)

1. La institución policial: hacer una valoración que va desde el jefe hasta el personal operativo incluyendo a todos los civiles y todo personal de apoyo.
2. La comunidad: incluye a todos desde los líderes formales e informales, tanto como a los presidentes de grupos cívicos, los ministros religiosos, los educadores, los organizadores comunitarios y el ciudadano promedio en la calle.
3. Los funcionarios estatales: Aquí se incluye al alcalde y al jefe de la policía, así como a todos aquellos funcionarios estatales, federales y municipales, cuya intervención puede afectar el futuro de la policía de proximidad.
4. La comunidad de negocios: Se incluye el rango completo de negocios. Desde las corporaciones mayores hasta la pequeña tienda de la esquina.
5. Otras agencias: Se incluyen las agencias públicas, los servicios públicos, los servicios de salud, o servicios acerca de recuperación de basura etc., y todas las agencias y organizaciones no gubernamentales que van desde los *boy scouts* hasta los grupos de voluntarios y caritativos.
6. Los medios de comunicación: Se incluyen tanto a los medios electrónicos como los medios impresos, líderes de opinión y comunicadores independientes.

9.1.3 Creación de clima organizacional para el cambio

El clima organizacional integra la forma en que se llevan las relaciones sociales al interior de la organización. Un clima organizacional donde no haya respeto por la tarea del otro, y donde no se cumplan los compromisos establecidos para el desahogo del trabajo

cotidiano afecta directamente los resultados de cualquier agencia, o institución. Un clima organizacional adecuado implica respeto, motivación, reconocimiento al esfuerzo y castigo imparcial a las faltas. El cambio organizacional, que consiste en la modificación gradual de la organización partiendo del análisis y reconocimiento de sus problemas permite que todas las acciones se relacionen con el cambio y que se vaya preparando gradualmente a todos los involucrados.

En lo que corresponde a los elementos policiales y administrativos y empleados de la organización policial, sus percepciones, creencias, valores, compromisos y cultura organizacional se deben cambiar a través de la cadena de comando. Así, todos los elementos policiales, sin importar asignación o jerarquía, deben tener un conocimiento y desarrollar una comprensión y un compromiso, aún cuando no estén participando directamente en el programa. Por ejemplo, los elementos en una patrulla pueden no participar directamente en una zona bajo operación del modelo, sin embargo pueden contribuir al éxito o fracaso de todo el programa si sus actitudes ante la población, o su involucramiento en la corrupción, se vuelven del conocimiento público. En este punto es necesario recordar que la sociedad, por el error de un solo elemento, tenderá a juzgar a toda la institución en su conjunto, por lo que esa clase de prácticas deben ser sancionadas de manera ejemplar y prevenidas a toda costa.

Los mandos superiores y medios definitivamente pueden afectar de forma drástica el programa y éstos deben ser cooptados y estar comprometidos antes de iniciar la nueva estrategia, ya que pueden sabotear las acciones o tener una fuerte resistencia al cambio. Puede ser que ya han visto demasiados “cambios” de nombre y estructura y piensen que la implementación de este modelo de policía de proximidad no es más que “un cambio más” donde al final las cosas se siguieron haciendo de la misma forma conocida.

Es importante cambiar el sistema tradicional de valores policiales y mostrar que sí hay una forma distinta y, lo más importante, funcional de hacer las cosas. Es importante destacar que la forma de operación tradicional es incompatible con los valores y mecanismos de operación de la policía de proximidad.

Hay que señalar que el cambio de valores debe responder a las necesidades sentidas. No se trata del cambio por el cambio, sino de alinear la filosofía de la institución con la forma de hacer las cosas, con la estructura organizacional y en general, con todo aquello que tenga que ver con las necesidades y problemas que se pretende atender. Es decir, que se puede dar el cambio, pero hay que estar atento si dicho cambio se pretende implementar en donde no hay una aceptación total de los seis grandes grupos o componentes señalados más atrás, o alguno de éstos no se encuentra totalmente convencido de que dicho cambio sea para mejorar, pues esto puede romper con todos los planes.

Otra cuestión a considerar es que un cambio en valores no implica cambio en acciones, así que este cambio tiene que ir aparejado con acciones contundentes y definitivas contra los que, de dientes para afuera, acepten el modelo, pero en los hechos sigan actuando de la forma tradicional. Por ello, el cambio en valores también conlleva un cambio en metas y objetivos que también afectará los sistemas de ascensos, promociones, estímulos, recompensas, sanciones y castigos, así como un cambio fundamental en la cadena de mando y supervisión, en lo que respecta a las prácticas de coordinación y verificación de las actividades del personal, el manejo del liderazgo y control de gestión. Esto debe tenerse en cuenta sobre todo para dejar en claro que el camino a la promoción y ascensos se encuentra ahora dentro de los nuevos valores y en la nueva forma de hacer las cosas. (Kappeler & Gaines, 2009)

Otro punto es el que tiene que ver con la disolución o replanteamiento de la actividad de los grupos especiales, escuadrones, equipos de patrullaje y demás que actúan y añaden peso a los valores y forma tradicional de operación policial. Ello implica un importante proceso de readaptación y reeducación sobre la nueva filosofía y operación, así como de capacitación constante con esquemas y materias no tradicionales que refuercen esos nuevos valores.

El proceso de formación a los nuevos reclutas tiene que darse, además, bajo esta nueva óptica, con una fuerte base en las teorías de la policía orientada a la solución de

problemas y la criminología ambiental; en las acciones de la promoción del liderazgo entre los elementos, el desarrollo de las capacidades de comunicación con la comunidad en general; así como en la capacitación para la aplicación de técnicas de análisis delictivo, marcha exploratoria, prevención del delito a través del diseño ambiental, mediación y solución de conflictos y todas aquellas materias que apoyen la nueva forma de hacer las cosas para mejorar la calidad de vida en la comunidad a la cual sirven. Pero además no se debe olvidar, entre los aspectos que de la policía tradicional se deben mantener: generar habilidades reales de investigación, patrullaje, realización de arrestos conforme a derecho y todas aquellas que promuevan el trabajo policial con un enfoque primordial en la comunidad y en la capacidad para resolver problemas de forma global, más que enfocarse en la atención de incidentes aislados.

Bajo esta perspectiva es que tiene que darse el establecimiento de una comunicación transparente y confiable basada en la rendición de cuentas, el empoderamiento y la evaluación comunitaria, así como a través de la implementación de encuestas de evaluación de acciones, desempeño, confiabilidad e imagen policial.

La creación de un clima adecuado para el cambio hacia la policía de proximidad puede ser muy difícil, ya que la gran mayoría de los elementos puede presentar resistencia al cambio pero, si es posible. Esto requiere un compromiso total que va desde el jefe de la policía hasta el más humilde de los elementos. También requiere del desarrollo de una estrategia que vaya hasta el último elemento de la Organización Policial (OP).

El cambio puede ocurrir y es posible sólo si, tanto los altos mandos y directivos, los mandos superiores y medios de la OP, como los líderes de la comunidad y los que se encuentran en los seis grupos saben que se pretende y comparten e impulsan esa visión de futuro. Es importante que todos los días se ponga un granito de arena, perceptible por todos.

Todo lo hasta aquí planteado tiene que ver con la creación de esa visión para el cambio. Cuando se empieza a pensar en el cambio, quizá se planteen grandes ideas y que

se piense en muchas soluciones. Es importante vincular estos conceptos iniciales a una gran visión de conjunto que les permita a las personas involucradas, los seis grandes grupos, comprender que se propone lograr y que puedan recordar y entender que se espera de cada involucrado. Una vez que cada quién ve por sí mismo el gran sueño, es que éste empieza a tener sentido para ellos.

¿Qué se puede hacer?:

- Determinar los valores que son fundamentales para el cambio¹⁰.
- Elaborar un resumen corto, de una o dos frases, que muestre como ve a su organización en el futuro.
- Crear una estrategia para ejecutar esa visión (pasos o mecanismos a dar)
- Asegúrese que sus socios o coalición formada para el cambio, reseñada más atrás, pueda describir esa visión del futuro en cinco minutos o menos.
- Practique el discurso sobre su visión del futuro.

9.1.4 Diagnóstico del problema organizacional

Aunque las OPs suelen ser bastante complejas, puede ser fácil implementar el modelo de policía de proximidad en una OP pequeña, pero esto se complica a medida que aumenta su tamaño. Al implementar la estrategia de policía de proximidad, todos los componentes internos deben ser tomados en cuenta, incluyendo particularmente el sentir de la comunidad. Así, cabe preguntarse ¿Qué problemas pueden surgir durante la implantación? ¿Qué partes técnicas y administrativas serán más renuentes al cambio?

¹⁰ Trojanowicz, Robert & Bonnie Bucqueroux Community policing checklist
<http://www.policing.com/articles/pdf/COMMUNITY%20POLICING%20CHECKLIST.pdf>
Ottawa Police
http://www.ottawapolice.ca/en/resources/publications/pdf/ProgramReview/Tab5/OPS_Mission_Vision_and_Values.pdf
Gordner Gary. Community policing principles and elements
<http://www.ncdsv.org/images/communitypolicingprincipleselements.pdf>

¿Qué grupos e individuos tendrán mayor resistencia al modelo? Y lo más importante: ¿A qué debería parecerse la policía de proximidad o cómo debería funcionar? Estas cuestiones deben resolverse durante la implementación y deberían ser consideradas en una matriz de actividades a desarrollar que tomen en cuenta la forma en que se irán traslapando las actividades y cómo se integrarán y coexistirán los dos modelos, en lo que se tiene y se logra el cambio total.

Lo sustancial aquí es entender la forma que presenta la estructura actual de la OP que pretende implementar el modelo: cuáles son los mecanismos de operación, qué cultura organizacional se debe ir implementando, que problemas pueden enfrentarse, como se romperán inercias y resistencias al cambio, reeducar a los miembros actuales de la OP, reeducar a la comunidad, que programas pueden modificarse, que acciones deben emprenderse inicialmente, que necesidades nuevas se crean, entre otras. Esto debe ir orientado a romper barreras para el cambio, tranquilizar a los elementos respecto de la seguridad en el trabajo, etc.

El modelo de policía de proximidad debe ser el punto de partida para la reorganización de los recursos policiales disponibles (económicos, humanos, materiales) pues de ahí se parte para la construcción de cuadrantes y micro sitios –como se verá en el apartado correspondiente– y además, integra la coexistencia armónica con los modelos de Policía Orientada a la Solución de Problemas (POP por sus siglas en inglés), así como las actividades tradicionales de reacción y disuasión, que siguen siendo útiles para la contención de asuntos especiales como manifestaciones, concentraciones masivas de personas y atención posterior una vez consumados los incidentes delictivos o todos aquellos que requieren intervención policial inmediata. Es por ese motivo que se propone la creación de un modelo mixto de policía de proximidad, es decir, uno que contenga todo los aspectos filosófico – metodológicos que plantea la policía de proximidad y además se alimente de los otros mencionados, rescatando los componentes siguen siendo de utilidad.

9.2 Policía Orientada a la Solución de Problemas (POP)

A diferencia del modelo de proximidad, el modelo POP no siempre requerirá de la participación del público. Su principal objetivo es centrarse en la solución de los asuntos de delito que afectan en particular a una colonia, barrio, o municipio determinado. A través de la integración, organización y análisis de información estadística, geo referenciada y cualquier otra que le permita diagnosticar un fenómeno delictivo en particular, propone soluciones concretas destinadas al control y disminución de incidencias de delito específicas.

La Policía Orientada a la Solución de Problemas toma como punto de partida el método científico. El modelo BASE (Búsqueda, Análisis, Solución, Evaluación) consiste en reconocer el problema. Conocer el problema puede tener varias fuentes, como la denuncia ciudadana, la experiencia policial, la denuncia a través de medios de comunicación o redes sociales. Pero, conocer su magnitud real en términos de la afectación que produce en la población requiere un trabajo metodológico que se centra principalmente en la Búsqueda y el análisis de información.

A este punto debe considerarse que el modelo BASE no es totalmente lineal, es decir, que se vaya de la Búsqueda al Análisis a la Solución y por último a la Evaluación, sino que conforme avanza el conocimiento de los problemas, los analistas delictivos, investigadores y tomadores de decisiones pueden ir y venir entre cada paso para pulir los proyectos implementados y para mejorar las decisiones respectivas. Un aspecto importante de las políticas POP es que buscan utilizar todos los recursos a la mano, tratando de minimizar el uso de la fuerza o la presencia policial, siempre que eso sea posible.

Ilustración 20 Ciclo de las políticas orientadas a la solución de problemas

Fuente: Elaboración propia

Durante la Búsqueda, las fuentes que pueden servir para caracterizar el problema son: datos de llamadas a los números de atención de emergencias (066 por ejemplo), las estadísticas emitidas por las procuradurías de justicia, los informes de parte de novedades de la policía, las estadísticas emitidas por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía, la revisión de las averiguaciones previas registradas¹¹, información cualitativa obtenida recorridos exploratorios, encuestas sobre inseguridad, notas de periódicos.

¹¹ En particular en este tipo de datos es posible, mediante la técnica de "minería de datos" se puede obtener información muy valiosa sobre perfiles criminales, tipos de víctimas e incluso, delitos adicionales que quedan ocultos debido a que el procedimiento para el conteo de averiguaciones previas tiende a centrarse en los delitos más graves y eso produce un ocultamiento de delitos adicionales que pudieron ocurrir además del registrado oficialmente.

En general, se debe sistematizar toda la información disponible. Para ello existen a la mano distintos programas de cómputo como Excel, SPSS, ArcView, MapInfo, entre otros, que con sus respectivas limitaciones técnicas, son capaces de procesar miles de datos y permiten hacer cruces de información estadística, geográfica y/o cualitativa útiles para la elaboración de hipótesis y para el seguimiento y evaluación de las soluciones implantadas.

El Análisis consiste en la revisión de gabinete sobre la información recopilada. Mediante reuniones periódicamente establecidas, el equipo de analistas, investigadores y tomadores de decisiones deben revisar los datos que se están recibiendo permanentemente de las fuentes que tienen disponibles y sobre ello, deben someter a consideración los posibles escenarios de las decisiones que se espera tomar respecto a la solución de un problema. El análisis de escenarios consiste en la medición cuantitativa de los posibles efectos que una decisión puede tener sobre la población objetivo donde se busca ser implementada, así como los efectos secundarios que puede tener tanto positiva como negativamente. Este análisis también debe considerarse en términos internos –resultados y afectaciones a la propia organización y sus integrantes– como en términos externos –impacto social, aceptación de la decisión por parte de la comunidad, actores involucrados–.

Durante el análisis de información surgirán dudas que deben responderse para tomar la mejor decisión, eso implicará volver al proceso de Búsqueda. También saldrán a la luz los problemas para tomar la mejor decisión, como la falta de recursos económicos, humanos, legales o materiales, las diferencias ideológicas con respecto a la mejor respuesta, e incluso, los intereses personales e institucionales de quienes están involucrados. Por ese motivo, desde la óptica del análisis de políticas públicas, es casi imposible tomar decisiones ideales; más bien, el contexto de las limitaciones organizacionales, se toman decisiones óptimas, cuyos resultados y grados de modificación al problema abrirán paulatinamente la posibilidad de acercarse a la mejor decisión.

Una vez que se ha tomado la decisión con respecto al problema analizado, empieza la fase de Solución, la cual consiste en todo el proceso de implantación que inicia a partir de que los mandos superiores han elegido un camino, sobre los otros posibles, para afrontar el problema. Esto significa que la organización inicia una movilización administrativa, de recursos humanos, tecnológicos y materiales con base en la estrategia o plan que se ha seleccionado. Dependiendo de la magnitud de la decisión, de las características jurídico-administrativas de la organización, así como de la cantidad de organizaciones y personas involucradas, es el tiempo en que la Solución tardará en considerarse implantada y además, los resultados que se espera tener. Mientras más organizaciones, personas y recursos involucrados, más difícil será obtener resultados inmediatos. Por ello es que el modelo de policía POP se orienta a la solución de problemas específicos. Su lógica consiste en la identificación precisa del problema, la movilización de recursos para solucionarlo y una vez resuelto, valorar los costos y resultados de la decisión.

Siempre, cuando se toma una decisión, que en el contexto del modelo BASE ocurre en la fase de Solución, habrá al menos tres resultados que deben ser considerados: que el problema se modifique positivamente, que las cosas salgan peor o bien, que no pase nada.

Durante la fase de decisión ya se han considerado los pros y contras, pero es muy frecuente que ocurran cosas inesperadas durante la implantación. Por ejemplo, la renuncia de un miembro clave del equipo, la oposición de algún grupo que no se había considerado, que los recursos no sean destinados a tiempo o que haya deficiencias técnicas en los sistemas de información, son algunas cosas que pueden afectar la apropiada implantación. Por ello, la fase de Evaluación permite identificar y dar seguimiento a todos aquellos problemas que puedan surgir durante la implantación, a la vez de transparentar si hubo fallos de origen en la estrategia tomada o si, estos se deben a factores alternativos.

La Evaluación consiste en la valoración de todos los aspectos de diseño, implantación y resultados de una política pública. Puede ocurrir una vez finalizado el proyecto, como evaluación de impacto, o durante la fase de ejecución del mismo, llamada evaluación concomitante. Esta es quizás una de las partes más complejas del proceso de implantación de una política POP, en ella intervienen de manera constante las otras fases del ciclo BASE, pues para conocer los resultados y tener una aproximación con certeza de los mismos es necesario buscar y recopilar información, diseñar indicadores de seguimiento y de impacto, analizar de manera permanente el efecto que la política está teniendo sobre la población objetivo, sobre los delitos que se está buscando reducir, e incluso sobre el personal a cargo de la operación de la política.

Los problemas más frecuentes durante la implantación y evaluación de una política se pueden identificar en: Problemas con el personal –resistencia al cambio, corrupción, falta de capacitación–; problemas con los mandos –desinterés por el problema, falta de conocimiento y experiencia, intereses ocultos–; problemas con la población objetivo –falta de comunicación entre institución y población sobre lo que se va a hacer, desconfianza ciudadana, falta de transparencia en el manejo de recursos y toma de decisiones–; problemas en la organización –falta de recursos económicos, problemas legales como huecos en el reglamento, excesiva limitación en las funciones, o laxitud en las mismas, administración inapropiada de recursos técnicos, humanos y materiales, estrategias de comunicación social inapropiadas–; y problemas con otras organizaciones –falta de acuerdos políticos, duplicación de funciones, ausencia o falta de respeto a convenios, intercambio de información–.

Para la apropiada integración de políticas POP se requiere de un área altamente capacitada en el manejo de información estadística y de inteligencia que cuente con las herramientas técnicas y metodológicas para conocer la evolución de las distintas actividades delictivas. La información que permite extraer un área como esta puede servir para definir estrategias tales como la movilización de personal por día u hora de la semana, patrullaje selectivo, integración de servicios, técnicas y tecnologías al servicio de

la comunidad, programa específicos de prevención y combate al delito aplicables por barrio, cuadrante o región, lo que en conjunto significa una mayor integración de los objetivos de una institución policial.

Además, este modelo permite la predicción de posibles eventos delictivos, el análisis de modos de operar por tipo de delitos, la ubicación por zona geográfica de la actividad delictiva así como su interrelación con el desarrollo socio demográfico y la posibilidad de crear análisis de perfiles criminales y de víctimas con el objeto de proponer herramientas específicas de prevención.

Es pues, en su capacidad de aportar e incrementar la efectividad de las soluciones contra el crimen, que el modelo de políticas orientadas a la solución de problemas se puede unir con cierta sencillez al modelo de policía de proximidad social. Mientras el primero puede aportar información para transparentar las relaciones con la comunidad, interpretar las exigencias que la comunidad realiza y favorecer el análisis del desempeño policial, el modelo de proximidad social incrementa las posibilidades de aceptación de las soluciones POP encaminadas a reducir la incidencia delictiva y la administración de recursos policiales que pueden verse reflejados en técnicas de patrullaje estratificado, programas especiales para ciertos tipos de delitos y comportamientos antisociales y en general, una racionalización más completa y certera de los problemas delictivos, de violencia y de control social que cualquier comunidad puede enfrentar.

En general, lo primero que se debe hacer es contextualizar el problema en la localidad. Para ello, primero se debe hacer un bloque de preguntas generales destinadas a caracterizar el problema. El fundamento inicial de esas preguntas son las siete preguntas que se deben hacer en toda investigación: ¿Qué? ¿Cuándo? ¿Cómo? ¿Dónde? ¿Por qué? ¿Para qué? y ¿Con qué?

Estas preguntas sirven para reconocer las características y dimensiones del problema, identificar los motivos que lo alimentan, observar con qué otros problemas existe relación y a partir de ello construir una idea más integral de lo que se puede hacer al respecto.

Las políticas orientadas a la solución de problemas reconocen que no se puede generalizar en la solución de un problema debido a que cada uno, a pesar de tener coincidencias globales, tiene sus propios actores, sus propias motivaciones y sus propias oportunidades disponibles que lo distancian de una solución típica –mayores patrullajes, instalación de cámaras, más personal– como ocurre con las políticas policiales tradicionales. Bajo ese parámetro se infiere que las soluciones pueden ser divergentes entre distintas ciudades, poblaciones, o tipos de problemas. Esto también significa que se debe aprender a pensar "fuera de la caja" en términos de las políticas posibles para un asunto específico y por tanto, también es importante impregnarse del conocimiento y las ideas que han funcionado en otras latitudes a fin de ver hasta qué punto pueden ser factibles en una comunidad determinada.

Como un ejemplo de ello y con la intención de difundir los casos de éxito de la aplicación de este modelo policial, el *Center for Problem-Oriented Policing* (popcenter.org) – principal promotor de las políticas POP–, reúne experiencias internacionales y se dedica al análisis de los resultados de distintas políticas a nivel mundial. Cuentan con una serie de manuales especializados para cada uno de los tipos de problemas locales que una organización policial puede enfrentar, lo que representa un interesante punto de partida para cualquier institución que quiera conocer cómo se pueden mejorar las condiciones de seguridad de su comunidad.

A continuación, se mostrarán unas cuantas formas de aproximación para el análisis de los principales delitos que ocurren en México y que pueden usarse como principio de exploración para el diseño de soluciones específicas en materia de política de prevención y combate al delito.

En general se deben responder preguntas que permitan conocer sobre: incidentes, lugares y horas, tipos de víctimas, tipos de agresores y las respuestas actuales ante cada tipo de delito. Las preguntas se van haciendo específicas para cada uno según el tipo de delito.

9.2.1 Robo de vehículo.

El robo de vehículo tiene una multiplicidad de motivos y representa un excelente ejemplo de lo que se puede hacer para contenerlo según las distintas dimensiones en que tiene lugar.

Los motivos para robar un vehículo no son siempre de carácter económico. Y si lo son, depende del tipo de víctima y de su contexto para reconocer que pueden combatirse desde diferentes aproximaciones. Un vehículo puede ser robado por:

- Robo de autopartes

Implica que se roban piezas para su venta inmediata en el mercado. Soluciones como el "tatuaje de piezas", códigos de seguridad para auto estéreos, instalación de alarmas y seguros para piezas exteriores o una base de datos de negocios dedicados a este giro pueden ser más útiles a diferencia del patrullaje tradicional y la video vigilancia.

- Para diversión

Implica que el auto puede ser abandonado en cualquier lugar, la identificación de los autos más utilizados para este tipo de delito, así como la instalación de instrumentos de localización satelital pueden funcionar. Desde la óptica de la autoridad, se puede fomentar que quienes instalen estos aparatos en sus autos tengan reducciones en sus cuotas de seguro.

- Para cometer otros delitos

Verificar y conocer vía el análisis estadístico qué tipo de vehículos son más utilizados, así como dónde tiene mayor incidencia este delito sirve para realizar otra actividad delictiva sirve para comunicar a la comunidad de esta situación y así favorecer campañas con medidas de carácter preventivo a sus propietarios. Un sistema de alertas o de acceso a las bases de datos para la identificación de vehículos robados puede ayudar a localizarlos, además del sistema localización satelital.

- Para ser exportado a mercados internacionales

Conocer a dónde se llevan estos autos sirve para identificar y dismantelar redes de comercio internacional. Este es uno de los más complejos de resolver porque requiere la interacción entre distintas agencias internacionales y el acceso a una base internacional de datos de vehículos robados.

- Para ser dismantelado y vendido por piezas

Los vehículos que se roban para esta actividad son por lo regular los más populares y tienen altas tasas de venta, a su vez, el alto costo de las refacciones funciona como un incentivo para comprarlas de "segunda mano". El tatuaje de piezas y la creación de una base de datos de negocios dedicados, así como el impulso de la obligación de conocer, por parte de la autoridad, la procedencia de sus artículos, así como la revisión aleatoria de este tipo de negocios, ayuda a reducir la oportunidad para que se continúe con esta actividad.

El delito de robo de vehículo también se puede analizar de acuerdo al lugar donde ocurre. Es decir, hay colonias, estacionamientos, calles o avenidas donde se puede identificar, a través del análisis cartográfico y estadístico, el registro de la incidencia. Esto permitiría a su vez, ayudar a la identificación de bandas especializadas, del tipo de víctimas, el rango de horas o días de la semana donde sucede con mayor frecuencia, e incluso, hasta conocer los rasgos ambientales que pueden favorecer su comisión, como puede ser la ausencia de iluminación, la presencia de elementos que obliguen a bajar la velocidad en determinados lugares, o las características generales de un espacio. Esto significa que, mediante la aplicación de técnicas diversas, como la de criminología ambiental o el triángulo del delito, podrían crearse acciones específicas según los resultados de ese análisis sin recurrir necesariamente a los retenes o a la detención aleatoria de vehículos.

9.2.2 Robo a casa habitación.

La mayoría de los robos a casa habitación ocurren cuando sus habitantes no se encuentran. La mayoría de las cosas que se roban son objetos que puedan ser vendidos rápidamente como joyas, electrodomésticos, herramientas u obras de arte. Los principales receptores de este tipo de artículos son las casas de empeño y los tianguis o mercados donde se ofertan mercancías usadas. La probabilidad de que la casa adyacente a una que ha sido robada es varias veces superior a que sea robada una casa a una cuadra. Por cada vez que una casa es allanada, se duplica la probabilidad de que eso vuelva a ocurrir. Esta información se sustenta en los datos analizados por el POP Center en su análisis respectivo sobre este delito.

Las soluciones tradicionales a ello en el caso mexicano consisten en la instalación de muros más altos, rejas y alambre de púas, así como la instalación de servicios de alarma. Sin embargo, lo que se ha podido demostrar es que la razón por la cual los ladrones regresan es que porque ya aprendieron cómo entrar y además, con frecuencia, dejan cosas que podrían robarse en posteriores ocasiones. Entre las razones por las cuales no hay un cambio sustancial con esas medidas se encuentra que no hay una modificación de hábitos por parte de las víctimas y no se cuenta con un protocolo de seguridad para la casa que permita que, cuando se encuentra vacía, pueda haber una protección adicional.

Entre las soluciones que han funcionado para dar solución a este tipo de delito se cuenta avisar a un pariente o conocido para que vaya a la casa cuando quien la habita no se encuentre y recoja la correspondencia y demás papelería que se acumula a la entrada de un hogar cuando no hay nadie, lo que es un signo de que la casa no está habitada. También se pueden instalar sistemas de encendido aleatorio de luces por las noches o luces de con sensor de movimiento. Otra solución consiste en marcar la propiedad que puede ser susceptible robo. Implantar programas de vecino vigilante, reducir las zonas de acceso de tráfico, así como el acceso a la casa, también pueden ser útiles.

9.2.3 Robo a transeúnte.

Este delito es de carácter oportunista y se cree que podría ocurrir en cualquier parte. Sin embargo, es posible identificar donde tiene mayor concentración, qué tipo de víctima es más frecuente y, de acuerdo a las características de los incidentes, se puede construir un perfil de victimario para su prevención.

Para conocer sus características se requiere responder a: las circunstancias generales en que ocurrió el crimen (hora, día, tipo de propiedad robada, lugar), porcentaje estimado de delitos denunciados (recordar la cifra negra), cuáles son las características de los agresores (edad, género, ocupación) esto con el fin de identificar patrones y perfiles de delincuentes, de donde provienen (si son de la zona o de alguna otra colonia), si parece que existe algún tipo de especialización en ciertas víctimas (pueden ser mujeres, estudiantes, o trabajadores), o ciertos tipos de bienes (carteras, bolsas, teléfonos celulares, relojes); qué porcentaje de los agresores son reincidentes, qué porcentaje aprovecha los bienes robados para comprar drogas o alcohol.

Algunas soluciones a este problema son: Establecer mejores relaciones con negocios para fomentar la denuncia y la testificación ante los incidentes que ocurren, ofrecer recompensas por información, facilitar el testimonio de víctimas, fomentar campañas de prevención de la victimización, instalar botones de alarma en lugares públicos, incrementar tareas de vigilancia en lugares de alto riesgo. Si el delito tiene lugar en espacios con grandes concentraciones de personas se pueden establecer medidas de patrullaje dirigidas por los sistemas de circuito cerrado.

9.2.4 Robo a negocio.

Aún cuando hay menos negocios que otros tipos de espacios como casas, oficinas o de otro tipo, los negocios tienen una tasa más alta de robos que todos los demás. La hipótesis principal para que así sea es la inmediata disponibilidad de efectivo y la falta de controles

de seguridad. Sin embargo es necesario hacer una investigación más profunda para conocer todas las razones que los colocan como un blanco atractivo.

El robo a negocio puede ocurrir de diversas maneras, ya sea mediante la sustracción no autorizada de mercancía, el asalto con violencia, el robo de parte del mismo personal, o por parte de los proveedores.

De acuerdo a la información que se ha recolectado a nivel internacional por el POP Center, la mayoría de los robos a negocios la practican jóvenes relacionado con una variedad de delitos predatorios. La principal motivación es de tipo económico, aunque también lo llegan a hacer por la excitación y el regocijo que les produce.

El robo a negocio tiende a concentrarse en unas cuantas tiendas del total en una comunidad, debido a lo atractivo de sus productos, su ubicación o su sistema de seguridad. La mayoría de los robos a tiendas ocurre los fines de semana, por las noches, o cuando están cerradas, pero esto depende del objetivo del robo (si es dinero o mercancía) así como del victimario (si espera una remuneración inmediata, como robar dinero, alcohol o cigarros, o desea un golpe mayor).

Los estudios sobre robo a negocios realizados principalmente en Estados Unidos han arrojado que hay una mayor probabilidad de robos en ciudades con zonas urbanas de alta marginación que en zonas rurales, esto quizás por la cercanía de las tiendas con los posibles agresores.

En general se debe tomar en cuenta lo siguiente: tipos de bienes que se ofertan y su facilidad para ser vendidos en el mercado; el tamaño de las tiendas (en Inglaterra se descubrió que mientras más grandes son las tiendas tienen más riesgos); la antigüedad del negocio (los más nuevos son más robados que los antiguos); las precauciones de seguridad disponibles.

Para comprender el problema local, lo que se puede hacer es lo siguiente: entrevistarse con dueños y gerentes de tiendas; revisar los registros de ventas e inventario de las tiendas; revisar los registros de seguridad de la compañía (CCTV, informes de

aseguradoras, denuncias levantadas); realizar encuestas en sitio; mapear los incidentes por computadora; entrevistar a investigadores privados que realizan tareas sobre el tema; entrevistar a los ladrones convictos.

En relación a las agresiones, se debe preguntar, entre otras cosas, qué tan seguido se puede recuperar la mercancía, qué tan seguido ocurren los robos, cuánto tiempo duran, cuánto se pierde en promedio (dinero y mercancía –de qué tipo–), qué porcentaje de robos son reportados. En el caso de los agresores hay que averiguar si actúan solos, en pareja o en grupo, qué tanto planean éstos el robo, cuál es la proporción de menores de edad participando, en qué porcentaje lo hacen para sustentar hábitos como el consumo de alcohol o drogas y qué hacen con las cosas robadas. Respecto a los blancos u objetivos de los robos es necesario identificar qué tipo de tiendas tienen más riesgos de ser victimizadas, qué tipo de bienes se roban o si solo es efectivo, cuáles tiendas son robadas con mayor frecuencia y qué tienen en común entre sí. También es importante conocer y clasificar métodos de entrada, horarios–días de ataques, si conocen los sistemas de seguridad y los desmantelan, si los agentes policiales atienden las llamadas de servicio o hacen patrullajes por la zona, con qué frecuencia y si revisan los espacios débiles.

Por otro lado, se debe reconocer la naturaleza o características del barrio, si el problema solo afecta a la tienda o toda la colonia o zona y dónde es que se están concentrando los incidentes.

Para solucionar este problema, la policía se puede concentrar en crear perfiles para capturar a delincuentes reincidentes, centrar en los negocios más victimizados, en romper los mercados de bienes robados, establecer programas de vigilancia ciudadana con enfoque en los negocios locales. Por su parte, los propietarios de los negocios pueden: Mejorar su seguridad externa (instalación de vidrios, chapas y puertas reforzadas, cámaras de video vigilancia e iluminación de seguridad en puntos de entrada; colocar alarmas anti robo, contar con cajas de seguridad para el depósito de efectivo, asegurar rutas de escape, emplear personal de seguridad para horarios fuera de servicio, modificar el entorno inmediato al negocio mediante las técnicas de prevención ambiental de delito.

9.2.5 Sexuales.

Los delitos sexuales deben ser considerados seriamente por el daño psicológico a largo plazo que producen en sus víctimas. Pueden ser de varios tipos, como: prostitución, trata de personas, actividad sexual ilícita en lugares públicos, pornografía infantil o abuso de personas al interior del hogar, particularmente niños/as.

Los principales responsables de este delito tienen dos perfiles básicos: aquellos que conocen a la víctima como familiares o amigos o bien, agresores desconocidos, aunque cabe destacar que algunas de las conductas sexuales ilícitas tienen un carácter consensual, como la prostitución y la actividad sexual ilícita en público.

Para atender cada uno de los tipos de conductas sexuales no permitidas se requiere un estudio detallado de cada una de ellas y por tanto, eso queda fuera de los alcances de este documento. Por ese motivo, nos centraremos la agresión sexual (violación, acoso sexual) por ser un fenómeno que ocurre en vía pública por lo regular y que pone de manifiesto la vulnerabilidad del género femenino principalmente ante este tipo de conducta. La agresión sexual es una conducta que consiste en la intervención no autorizada de un victimario en contra de su víctima, la cual puede ser de tipo verbal o física. Puede producir daños psicológicos y derivar en conductas que van desde tocamientos hasta el forzamiento a realizar actividades sexuales no permitidas como la penetración vaginal, anal, u oral. La mayoría de los responsables de los casos de violencia sexual en México son personas que tienen un conocimiento previo de la víctima. Este tipo de delitos por lo regular son denunciados cuando han pasado en más de una ocasión y su silencio se debe principalmente a amenazas u otros mecanismos de control psicológico utilizados por el victimario sobre su víctima, además de ocurrir con mayor frecuencia en entornos cercanos a la víctima. Por otro lado está el asalto sexual. Consiste en la agresión a la víctima por parte de uno o varios desconocidos con la finalidad de consumir un acto sexual que puede ir desde la agresión psicológica, tocamientos o acciones como las

descritas previamente. Ocurren principalmente en vías públicas o vehículos utilizados temporalmente por la víctima para trasladarse de un lugar a otro.

El principal motivo por el que muy pocos de estos delitos son denunciados es por la "doble victimización" que la policía hace de quienes padecen esta conducta, es decir, por el maltrato verbal y psicológico que las víctimas sufren cuando deciden denunciar, así como por el temor a ser juzgadas y responsabilizadas de lo sucedido.

Los factores que facilitan el asalto sexual por desconocidos son, desde los agresores: motivaciones, métodos de ataque, familiaridad con el área. Desde las víctimas: vulnerabilidad manifiesta, nivel de resistencia, voluntad de denunciar a la policía. Y desde los lugares donde ocurren: vigilancia natural, presencia de vigilancia o testigos, presencia de inhibidores de la conducta.

Para conocer acerca del problema en la comunidad se requiere responder, en cuanto a incidentes: cuántos han ocurrido en la comunidad (sin limitarse solo a los que están así registrados, muchos otros delitos como secuestros, homicidios y robos contienen esta agravante); cuántas de esas agresiones provienen de alguien conocido por la víctima; cuántos intentos de agresión sexual han pasado; cuántos reportes recibe la policía y por qué algunas de las víctimas decide no denunciar.

Respecto a las víctimas es necesario conocer su características como raza, edad, estado civil, grado educativo, tipo de empleo. También hay que buscar saber si son víctimas reiteradas y en qué difieren de las víctimas de una sola ocasión; es importante conocer qué estaban haciendo antes de ser atacadas, su nivel de distracción y si estaban intoxicadas con alcohol o drogas, así como conocer el tiempo que tardaron en resistirse y cómo lo hicieron (verbalmente, con algún arma y si la hubo, de qué tipo), las lesiones que pudieron haber recibido durante el ataque, lo que incluye conocer qué porcentaje de víctimas reciben atención médica derivada de ello y qué tan a menudo asisten a centros de atención de crisis.

Con relación a los agresores es necesario saber su perfil (edad, raza o grupo étnico, estado civil, nivel educativo, ocupación, tipo de afiliaciones a algún grupo o si pertenece a alguna banda, el ejército o algo por el estilo), qué tan lejos vive el agresor del lugar de los hechos, qué tan bien conocen el área y cómo se relacionaron con ésta. También es importante conocer qué los motiva, en qué porcentaje estaban bajo la influencia de alcohol o drogas, cuánto llevan viviendo en la comunidad, qué porcentaje toma algo de la víctima, qué porcentaje tiene antecedentes penales y de qué tipo de delitos, patrones o modos de operar para controlar a sus víctimas, si usan armas y de qué tipo, así como qué porcentaje de agresiones requieren del mayor tiempo de forcejeo para controlar a su víctima.

Respecto a lugar, hay que identificar dónde ocurren las agresiones sexuales y si existen puntos críticos obvios. Es importante saber si la víctima estaba acercándose o alejándose del lugar donde ocurrió el ataque y conocer si los lugares donde ocurren los ataques tienen fallas obvias de seguridad (no iluminados, callejones oscuros, terrenos baldíos, vegetación crecida, edificios abandonados). Se debe conocer qué tipo de actividades tienen lugar a los alrededores (tráfico, negocios, perfil de personas), así como las horas del día en que ocurren los ataques, los días de la semana y la época del año y por último si los ataques incrementan durante determinada época o en cierto tipo de eventos públicos.

Las acciones generales que se pueden implantar para prevenir este tipo de delito son: crear respuestas multifacéticas, es decir, intervenir en los tres niveles del delito: víctimas, victimarios y lugares que permitan acciones como la colaboración entre distintas agencias (hospitales, centros de atención de crisis, policía, centros de atención psicológica y psiquiátrica para víctimas y victimarios, con personal de tiempo completo específicamente tratando casos de violencia sexual. También se debe crear una red de soporte a las víctimas que permita a las víctimas recuperar su dignidad y autoestima mediante el fortalecimiento de sus necesidades emocionales. Es fundamental fortalecer las habilidades de la policía en su conjunto para la entrevista de víctimas y así evitar la

doble victimización y que en, todo caso, las víctimas se sientan reconfortadas. Se pueden ofertar cursos de auto protección para mujeres. También es posible contar con servicios de transporte específicos para ellas.

En cuanto a medidas para atacantes es posible detectar acechadores ya sea desde estrategias de vigilancia focalizada, apoyados en el programa de vecino vigilante o con métodos de patrullaje en zonas de mayor incidencia. Esto se puede debido a que es muy frecuente que los acechadores pasen considerable cantidad de tiempo escogiendo a sus víctimas, observándolas y conociéndolas para actuar en el momento más justo. Aprovechando la perspectiva que provee el modelo de policía de proximidad se debe animar a la comunidad a participar para que esté más atenta ante lo que ocurre en su entorno inmediato, fomentando la denuncia y su colaboración en casos de delitos.

En el caso de agresores conocidos, si han quedado libres, se debe monitorear su comportamiento mediante el seguimiento a su tratamiento, su empleo y en general su contexto de readaptación social. Los programas de libertad anticipada con monitoreo electrónico pueden ser muy útiles para ello.

En relación a las modificaciones necesarias para espacios públicos, se puede limitar el consumo de alcohol y drogas, en espacios públicos, mejorar la red de iluminación pública y remover espacios cuyas características faciliten las agresiones sexuales, incrementando la vigilancia natural.

9.3 Modelo de reacción inmediata (de acuerdo a la matriz de riesgos).

El Modelo de reacción inmediata se puede entender en tres ámbitos: el primero es el ciclo de atención cotidiana de incidentes a través de llamadas a los números de emergencia y su consecuente respuesta mediante el envío de personal apropiado para cada situación. El segundo se puede identificar con los grupos especiales de reacción, cuya función principal es diseñar y aplicar operativos destinados a situaciones de alto riesgo como detenciones

de delinquentes, decomisos y contingencias del orden social. El tercer enfoque es el de la atención de desastres y accidentes de gran magnitud.

Como se puede observar, cada tipo exige una respuesta inmediata que lleve a cumplir objetivos como: preservar la vida y los bienes de la sociedad civil, prevenir el delito, restablecer el orden y el libre tránsito. No son mutuamente excluyentes por la forma en que llegan a interactuar según el tipo de contingencia y se basan en el principio de comunicación directa entre los actores de cada incidente para cumplir sus metas.

En términos de la del modelo de proximidad social, la reacción inmediata tiene su principal interés en el primer y tercer ámbito de la reacción inmediata. Desde la perspectiva ciudadana, mientras más tarde en ser atendido su llamado de auxilio, es menor la confianza y credibilidad que le pueden dar a la policía. El proceso de atención típicamente empieza por una llamada a las centrales de emergencia, quienes, operador de por medio, deben tomar nota del evento y conseguir la mayor cantidad de detalles posibles para definir el tipo de atención. A su vez, se envía una comunicación a la unidad más cercana para iniciar el proceso de investigación. Mientras más se tarde en llegar pueden ocurrir varias cosas como: que se escape el sospechoso, que se vayan los testigos, que la víctima agrave su condición, que el delito se agrave, o que se destruya evidencia importante para la investigación.

Esto ha obligado a la policía a tratar de reducir sus tiempos de operación en el servicio, pero eso requiere recursos y una estrategia de operación. Desde la década de 1960 se han puesto en marcha centrales telefónicas destinadas a la atención de las emergencias de la población. Una de las primeras en funcionar fue el número 911 de Estados Unidos. En México este tipo de modelo tiene su ejemplo más importante en el Centro de Atención de Emergencias de la Ciudad de México, que, siguiendo el ejemplo de otros países, ha instalado un sistema de centros de atención de llamadas y video vigilancia que sirve para detectar y recibir situaciones de servicio, así como para dar seguimiento a toda actividad policial y de cualquier anomalía detectada por las cámaras. Esto ha permitido reducir la atención a menos de cinco minutos en promedio, tiempo que es

cronometrado desde las instalaciones de seguimiento. Este modelo de atención a la ciudadanía integra directamente al ámbito de la atención de desastres y emergencias de alto impacto. Pues desde ahí también es posible monitorear este tipo de situaciones, así como analizar estrategias y definir los pasos a seguir para cada evento en particular, lo cual a su vez permite perfeccionar de manera constante los protocolos de actuación.

En la segunda aproximación la reacción inmediata están los grupos policiales de reacción inmediata, que tradicionalmente se conforman de elementos entrenados especialmente para atender contingencias del orden público, catástrofes naturales o accidentes de gravedad cuyas características requieren la intervención de personal adicional al que por lo regular toma el control de las situaciones de emergencia. Su funcionamiento es principalmente reactivo y, con base en una estructura que por lo regular se divide en dos –seguridad y protección civil– actúa para contener y restaurar las condiciones anteriores a una situación de emergencia. Esta lógica operativa da paso a que, con mayor frecuencia y por la falta de presupuesto, capacitación y organización, deban intervenir otras agencias, como el ejército con el Plan DN-III, dejando a los responsables iniciales en un papel secundario que distorsiona su capacidad operativa y cuestiona su capacidad operativa.

El problema con el Modelo de reacción inmediata es que siempre funciona después de que los delitos, los desastres y los accidentes han ocurrido. Rara vez logra impedir que uno de aquellos se consuma y por tanto es ineficiente desde la óptica de la prevención del delito y la violencia.

Desde el punto de vista de la filosofía de proximidad, un modelo de reacción inmediata debería partir del principio de prevención del riesgo y por ello. Esto significa que las autoridades policiales y de protección civil deben contar con un mapa y una matriz de riesgos que debe ser permanentemente actualizada como parte de su trabajo cotidiano, esto con el fin de mantener una asignación dinámica de recursos que facilite atender los múltiples frentes y retos que existen en la vida de una comunidad.

Para la atención de desastres y emergencias de alto impacto, es necesario que cada municipio cuente con una comisión especial donde los directivos tengan cargos de alto mando para asumir la organización y la toma de decisiones ante un evento de alto impacto para la población o que represente un riesgo en cuanto al mantenimiento del orden y la protección de la vida de las personas.

Una comisión estatal para la prevención de riesgos y su atención inmediata debe estar conformada por al menos: el gobernador, los presidentes municipales, el jefe estatal de la policía, el mando de protección civil y a su vez, se debe contar con un equipo capacitado para atender situaciones que se pueden dividir en dos tipos: originadas por miembros de la ciudadanía y en segundo lugar aquellas originadas por causas naturales.

Las situaciones originadas por la ciudadanía que requieren instrumentar planes de reacción inmediata pueden ser: accidentes de grandes dimensiones (incendios, choques carreteros de graves a muy graves, accidentes aéreos, accidentes al interior de empresas que manejan sustancias peligrosas o inflamables), operativos especiales de protección ciudadana (operativos para detenciones de criminales de alto perfil, enfrentamientos armados, aseguramiento de cargas peligrosas, atención de amenazas terroristas o ataques). Como se puede observar, para cada una de estas situaciones es necesario permanecer preparado en términos de capacitación según tipo de evento, disponibilidad de recursos para la movilización de personal y equipamiento, y en cuanto a coordinación interinstitucional para la disminución de daños y riesgos posteriores al evento.

Las situaciones de origen natural pueden ser: lluvias torrenciales o huracanes, inundaciones, deslaves, sismos, socavones e incendios forestales. Cada una de éstas puede producir daños en grandes extensiones de territorio y por tanto afectar a miles de personas a la vez. En ellas es típica la participación de las Fuerzas Armadas dada su capacidad operativa, su disciplina y el acceso a distintos tipos de recursos que facilitan el traslado de implementos y personal para atender la emergencia. Sin embargo esto suprime la responsabilidad y la participación de los cuerpos locales de reacción inmediata, que deben contar un plan de prevención y atención de riesgos elaborado según su propias

características y de acuerdo a una matriz que les permita conocer las zonas más susceptibles de un posible desastre natural a fin de prevenirlos.

10 Creación de la Unidad de Análisis para la Planeación y Asignación Dinámica de Policía de Proximidad.

Cualquier cuerpo policial que desee implantar seriamente la filosofía de la policía de proximidad, debe contar con una Unidad de Análisis que le permita dar seguimiento a todas las actividades realizadas en el marco de las metas por las cuales la institución tiene razón de ser. Esta unidad puede ser integrada por personal civil, policial o mixto y su intención es fortalecer el trabajo de la policía local a través de la generación de conocimiento útil y novedoso para el diseño, implantación, seguimiento y evaluación, de las políticas de la organización.

Es probable que una policía estatal cuente con este tipo de área, pero no todos los municipios cuentan con ella. Aquí se explicará de manera general lo que se necesita para constituir un área de esa naturaleza.

10.1 Reclutamiento.

El perfil del personal para una unidad de análisis se puede identificar mediante las funciones que ésta debe realizar:

- Buscar, reunir, clasificar, organizar y generar bases de datos de información estadística y cualitativa sobre: delitos, llamadas de emergencia, averiguaciones previas, noticias, fuentes oficiales (INEGI, Segob, SNSP).
- Capturar y generar reportes sobre la información requerida. Dichos reportes deben contener análisis estadístico, geo referenciado y documentados gráficamente sobre los problemas que se están abordando.
- Proponer medidas y estrategias de solución a los problemas mediante el análisis de escenarios comparativos y la presentación de mapas mentales, matrices de marco lógico y procesos de planeación estratégica.

- Administrar el acceso a varios miles de grupos de datos siguiendo los criterios de transparencia y protección de datos personales vigentes.
- Diseñar y aplicar encuestas y otros métodos de extracción de información que permita monitorear el estado de la situación de manera permanente.
- Mantener comunicación permanente con el personal operativo y con los altos mandos para intercambiar ideas y métodos de trabajo.
- Proveer información y asistir a reuniones periódicas con la comunidad para explicar sobre los cambios en el fenómeno del delito y la violencia local, así como de otra información que sea de importancia pública.

Cómo se puede observar, se requiere un alto grado de especialización para lograr todos los objetivos descritos previamente. Sin embargo, el perfil que se requiere para empezar no es imposible de ser localizado. Es probable que sea necesaria una fase de capacitación y aprendizaje para desarrollar a todo su potencial y de manera profesional la actividad del Análisis delictivo, que, como parte del modelo mixto de policía de proximidad debe consolidarse como una disciplina de referencia para todas las tareas que se realizan en una organización policial por su capacidad para aportar ideas novedosas para la solución del problema de la seguridad.

Se espera que las personas que colaboren de un área de esta naturaleza tengan, por lo menos, la carrera en estatus de pasantía; también es necesario que tengan conocimientos de básicos a intermedios en el uso de computadoras, en particular software para el análisis estadístico y procesadores de texto y comprensión mínima del funcionamiento de software para el análisis cartográfico; adicionalmente, sería aceptable una buena comprensión del fenómeno delictivo.

Para iniciar un proceso de reclutamiento de personas con este tipo de conocimiento se puede realizar por vía de la convocatoria pública a través de desplegados y anuncios. La ventaja de ello es que puede haber una mayor demanda de solicitantes, lo cual a su vez alargaría el proceso de selección, por lo que se deben poner límites

claramente establecidos en cuanto a tiempos y uso de recursos en los procesos de selección.

Se puede publicar una convocatoria en universidades y centros de estudio con carreras afines como: criminología, ciencia política, actuaría, sociología, entre otras. Ahí es posible encontrar talentos jóvenes con alto sentido del compromiso y la lealtad. Aunque la edad no es un factor determinante para elegir un cargo, tener una combinación adecuada de experiencia y talento es muy útil para empezar.

La Unidad debe estar compuesta por, al menos, 5 tipos de perfil profesional:

- 1 Coordinador/a de operaciones con conocimientos y experiencia mínima de 5 años en el tema. A cargo del seguimiento de proyectos, representante del área, responsable de la toma de decisiones internas.
- 1 Especialista en estadística y administración de bases de datos con nivel intermedio a alto en manejo software tipo Excel o SPSS. A cargo de la recopilación, clasificación, organización, integración y depuración de todas las fuentes de información estadística de interés para el tema.
- 1 Especialista en uso de software cartográfico. En complemento a la información estadística tiene por función integrar las bases de datos con su respectiva referencia cartográfica y desarrollar mapas que ayuden a dimensionar y entender la magnitud de los problemas desde una perspectiva espacial.
- 1 Encargado/a de comunicación social. Encargado de la formulación de presentaciones, reportes e informes sobre los hallazgos obtenidos por el resto del equipo. También a cargo de las relaciones públicas del área.
- 1 Investigador de campo. Encargado de la realización de investigaciones especiales, como el diseño de encuestas o análisis más detallados de un problema específico.

Durante el proceso de reclutamiento se deben seguir los procedimientos establecidos por la institución en cuanto a recursos humanos para el acopio de información de los candidatos, así como el debido protocolo de registro de datos generales. Toda la información se debe vaciar en un formato de captura que permita posteriormente sistematizar los datos y así ir creando un banco de datos de personal.

10.2 Selección.

La Unidad de análisis requiere personal altamente comprometido, leal a la institución, dispuesto a trabajar bajo presión, que sea honesto y sobre todo discreto. La información que se puede obtener en una unidad de análisis puede ser altamente sensible, además de contener datos que pudieran llevar al crimen organizado a interesarse. Es por ese motivo que el proceso de reclutamiento de personal para esta área debe hacerse bajo los más estrictos criterios de control de confianza, sin dejar de tomar en cuenta el profesionalismo, la experiencia y la disposición para realizar el trabajo solicitado.

Respecto al control de confianza, este debe realizarse previo al proceso de selección en entrevistas. Las pruebas mínimas a pasar son: toxicológica, poligráfica, psicológica, física, psicométrica, evaluación del entorno y entrevista laboral.

Prueba toxicológica: Consiste en el análisis de una muestra del individuo. Puede ser orina o sangre, la más común es la de orina. Esta debe ser tomada primera hora del día y con el sujeto en ayunas. Cualquier concentración anormal de sustancias distintas a las comúnmente encontradas y que indiquen alguna prohibida, deben ser consideradas como un factor inicial para descartar a un candidato, a menos que ello obedezca a algún otro factor.

Prueba del polígrafo: Es una entrevista realizada por un analista poligráfico. Un polígrafo es comúnmente conocido como "detector de mentiras". Mediante sensores conectados al dedo índice del candidato y uno sensor colocado debajo de su silla, se miden los cambios en sus frecuencias cardíacas y sus movimientos contra las respuesta

que da a un cuestionario base en el que típicamente se le cuestionan sobre asuntos relacionados con su honestidad, su entereza psicológica, sus formas de reaccionar ante determinadas circunstancias y sobre el consumo de drogas o alcohol. Es una prueba subjetiva que puede arrojar ciertas conclusiones sobre el candidato y, sumada a la prueba psicométrica y psicológica se usa para determinar el perfil y las aptitudes del candidato.

Prueba psicométrica: Es un cuestionario que por lo regular se contesta a través de una computadora que cronometra los tiempos entre cada pregunta. Su finalidad es detectar, a través de la forma en que están diseñadas las preguntas, aspectos como valores éticos, trastornos psicológicos, actitudes ante la vida y ante los problemas y con base en su comparación con datos precargados en perfiles, crea un modelo aproximado de la personalidad del candidato. Sin embargo no es perfecto y al igual que el resto de las pruebas su interpretación está sujeta a subjetividades.

Prueba psicológica: Un buen equilibrio psicológico y mental funciona para responder a las necesidades del cargo, pero también lo es para mantener una postura tal que impida fugas de información, intercambios desleales de ésta y que sólo se difunda a los agentes interesados según criterios de protección a los datos personales. Así mismo, forma parte del profesionalismo con que se deben afrontar los retos.

Los candidatos deben contar con una actitud positiva y estratégica ante los retos que se presenten. Es probable que al principio no se tengan todos los recursos y esas características son importantes porque sirven para el proceso de adaptación y asimilación de las actividades a realizar, así como también son funcionales para la negociación y el trato con todos los actores que intervienen en el funcionamiento de la Unidad.

Las pruebas psicológicas consisten de una entrevista con un especialista, el cual, basado en sus análisis psicométricos, así como en los resultados del polígrafo. El especialista hará preguntas basadas en temas estrictamente profesionales y con la intención de ahondar en los rasgos arrojados por los análisis previos mencionados.

Prueba de evaluación del entorno: Consiste en la valoración del medio en que el candidato vive. Se analiza su nivel socio económico así como las redes sociales donde desenvuelve tratando de evidenciar que su nivel de vida se compare con sus recursos reales, así como verificar si no existe algún vínculo que pudiera poner en conflicto de intereses su labor. Generalmente es realizada por un especialista en trabajo social, incluye la realización de entrevistas al candidato, así como a familiares y conocidos, que pueden hacerse incluso, en el domicilio del candidato para constatar sus declaraciones al respecto. En esta parte también se le puede preguntar sobre su experiencia laboral previa y los motivos que le llevan a solicitar este cargo.

Física: Aunque no se requiere un estado físico excelente pues en su mayoría el trabajo de la unidad de análisis se hace en gabinete, es importante conservar un buen estado de salud por la cantidad de exigencias y presiones que se pueden vivir en este empleo. La seguridad nunca espera y puede ser muy frecuente tener que atender informes y presentaciones para que los mandos expliquen al público sobre situaciones de alto impacto o interés social, por lo que, en buena medida, su carga de trabajo obedece a las distintas situaciones que se viven en la sociedad.

10.3 Capacitación.

Un aspecto necesario para homologar criterios de atención y de servicio es la capacitación. Cuando se hace un proceso de reclutamiento y selección es probable que no todas las personas aptas para un cargo cuenten con la misma ideología, ni el mismo grado de conocimiento de las actividades que va a realizar. La capacitación funciona como el motor necesario para fortalecer las habilidades y capacidades del personal para trabajar de conformidad con los objetivos establecidos por la institución.

Un programa integral de capacitación es ideal para la formación del personal y debe estar diseñado tomando en cuenta las actividades que cada perfil de personal debe cubrir en las distintas actividades que realiza la institución policial.

En general se requiere que el personal conozca sobre: conocimiento criminal básico, manejo e integridad de la información, conocimiento del comportamiento criminal, conocimiento del sistema de seguridad pública y justicia en México, análisis temporal, estadística descriptiva, estadística inferencial, análisis demográfico, estadística delictiva, análisis espacial, análisis de inteligencia, comprensión de lectura, habilidades para escribir, proceso de textos, uso de hojas electrónicas, manejo de algún programa estadístico, elaboración de presentaciones, manejo de bases de datos, métodos de investigación aplicada al análisis delictivo, probabilidad, entre muchas otras habilidades.

A continuación, se sugieren temáticas para cada tipo de personal según tres niveles de trabajo: mando, análisis y operación.

Mandos: Siendo que su responsabilidad es de carácter global en el sentido que tienen personal a su cargo y deben tomar decisiones ante cada problema, es necesario que los mandos tengan un conocimiento general del problema de la inseguridad y la violencia en su localidad, además de conocimientos y habilidades para la administración de personal y de los recursos bajo su cargo. En ese sentido, deben estar capacitados, al menos en:

- Administración de recursos humanos, económicos y materiales.
- Derecho penal.
- Análisis de políticas públicas.
- Perspectiva de género y no discriminación.
- Técnicas de liderazgo y trabajo en equipo.
- El problema local de seguridad pública, así como sus vertientes a nivel estatal y nacional.
- Transparencia y rendición de cuentas.
- Técnicas de comunicación social.
- Análisis geo referenciado básico.
- Análisis delictivo

- Negociación.
- Planeación estratégica.

Análisis: Son el equipo que se encarga de recopilar, clasificar, organizar y emitir reportes sobre la información de inseguridad que se genera diariamente. Establecen de manera científica y sistemática las condiciones de los problemas sociales relacionados a la seguridad pública y la prevención de la violencia. Su papel no se concentra en la toma de decisiones, pero aportan los reportes necesarios que las sustentan así como proponen alternativas para cada problema analizado. Se espera que tengan habilidades para:

- Técnicas de estadística y análisis geo referenciado avanzadas.
- Uso avanzado de software especializado en estadística análisis geográfico.
- Técnicas básicas de investigación.
- El problema local de seguridad pública, así como sus vertientes a nivel estatal y nacional.
- Análisis delictivo.
- Análisis de inteligencia.
- Análisis demográfico.
- Manejo avanzado de bases de datos.
- Procesamiento de textos y diseño de reportes y presentaciones.
- Diseño de indicadores.
- Planeación estratégica.

Operativos: Su gama de trabajo es más amplia debido a que aquí se contempla a todo el personal que está en las calles, al que se encarga de la operación de los centros de atención de emergencias, así como al personal de operaciones especiales, como los

granaderos y los grupos de reacción inmediata, por tanto, además de las habilidades específicas de su trabajo, se debe contar con capacitación en:

- Técnicas de entrevista.
- Código civil y penal.
- Uso de la fuerza.
- Computación básica (procesamiento de textos, captura de información en bases de datos, presentaciones, manejo de Internet).
- Estadística y geo referencia básica.
- Trabajo en equipo.
- Perspectiva de género.
- Técnicas de investigación.
- Cadena de custodia.
- Manejo de armas letales y no letales.
- Redacción de informes.
- Análisis delictivo.
- Negociación.
- Técnicas de comunicación.
- Técnicas y tácticas de vigilancia.

10.4 Propuesta de asignación de recursos tecnológicos.

Los recursos tecnológicos son aquellos que, idóneamente, deben ser utilizados para mantener el seguimiento a las políticas y operativos. Consisten principalmente en aparatos de comunicación, vigilancia en video y equipos de cómputo para capturar datos, buscar información, elaborar informes y presentaciones, así como para intercomunicar distintas áreas según los intereses de cada una y, por último, que permitan hacer fijación de evidencia fotográfica y en video.

La cantidad y tipo de recursos dependen de la cantidad de personal y de los recursos económicos disponibles, lo que representa un reto para toda institución policial pues lo ideal es que se cuente con equipos de última generación que sean compatibles entre sí, además de duraderos y sencillos de usar.

En cuanto a la comunicación, se requiere que todo el personal operativo cuente con radios de comunicación de onda corta que sean compatibles entre sí y con las frecuencias utilizadas por otras instituciones relacionadas, como la policía ministerial, el servicio de protección civil y las unidades de atención de emergencias, como bomberos y ambulancias. Estos deben estar protegidos contra intervenciones no deseadas. Los radios que cuentan con la función de teléfono móvil son muy útiles para la policía de proximidad, pues permiten una comunicación directa entre la policía del cuadrante y la demanda ciudadana.

Para las tareas de vigilancia remota lo más efectivo es contar con un centro de control, comando y comunicación, que consiste en un área donde personal operativo se encuentra monitoreando las cámaras instaladas por la institución y, de ser posible, las instaladas en negocios y plazas mediante la coordinación con aquellos. Esto implica la instalación no solo de las cámaras, sino de equipos de cómputo multifuncionales que permitan tomar llamadas, capturar denuncias, verificar mapas para identificar rutas de aproximación y escape, así como posibles obstáculos. En estos equipos también se pueden capturar los reportes que son útiles para las unidades de análisis delictivo. Este tipo de centros funciona como el "cerebro" de la policía, ya que desde ahí se puede dar seguimiento a cualquier tipo de caso, tomar decisiones y guardar información valiosa para investigaciones, posteriores análisis y para la mejora general de la organización.

Ilustración 21 Operación de un centro de atención de emergencias moderno (CAEPCCM DF)

Fuente: Periódico La Jornada.

La Unidad de análisis debe contar con equipos de cómputo cuya capacidad de procesamiento permita el trabajo con múltiples bases de datos y millones de ellos, así como para trabajar con software cartográfico que, por su naturaleza visual, consume muchos recursos. Además se debe contar con una conexión a Internet que sea estable y de alta velocidad para la transmisión inmediata de información entre distintas áreas. Para la presentación de información se debe contar con un proyector, y equipo de sonido con micrófonos.

11 Plan estratégico para la implementación de la Policía de Proximidad

La implementación de la policía de proximidad requiere un plan de trabajo gradual que permita dar seguimiento continuo a cada una de las etapas con el objeto de reconocer cualquier obstáculo o instrumento a favor, además de servir para medir los recursos disponibles y los tiempos en que es posible lograr un funcionamiento completo del modelo.

El primer paso para la implantación consiste en un diagnóstico de la situación actual de la organización en términos de: su cultura organizacional, la forma en que está diseñada la cadena de mando (jerarquía formal), la distribución del personal por áreas, los recursos económicos, materiales, jurídicos, humanos y políticos disponibles, es decir, todo aquello que por su diseño y operación actual actúa a favor o en contra de la implantación exitosa de un modelo de proximidad social. Este trabajo consiste principalmente en un conjunto de reuniones de gabinete que debe incluir al jefe de la policía y los mandos, así como la asesoría de expertos en el tema en las cuales se revisan toda la información disponible que permita verificar el estado de la organización en cuanto a su eficiencia/eficacia para: prevenir y combatir el delito, manejo de la información disponible, relación con la ciudadanía, sistemas de comunicación interna y externa, transparencia y rendición de cuentas, clima organizacional, limitaciones jurídicas y las condiciones del personal para fortalecer su liderazgo y actitudes ante sus responsabilidades laborales.

Debe entenderse que, para que pueda tener éxito, al igual que cualquier política pública, el compromiso político es un asunto determinante, sobre todo porque en este caso la implantación plena de un modelo de policía de proximidad requiere un proceso de reingeniería organizacional que implica una serie de modificaciones estructurales y de filosofía organizacional que pueden generar mucha resistencia entre los involucrados por los cambios en los equilibrios de poder que significa.

Durante la fase de diagnóstico se debe incluir también la información disponible que permita conocer la imagen y las necesidades que la población tiene de sus autoridades policiales y cuáles son las situaciones que la afectan. Para ello, las encuestas suelen ser muy efectivas, pero también se pueden crear mesas de trabajo con actores sociales y políticos relevantes que permitan el intercambio de ideas y opiniones sobre el tema. Es necesario notar que, en este punto, la policía debe estar abierta a la crítica y evitar actitudes defensivas, bajo la lógica de que lo que se trata es mejorar las relaciones públicas entre policía y ciudadanía y por tanto, es importante reconocer los errores para convertirlos en áreas de oportunidad que sean racionales y posibles de alcanzar en un tiempo determinado con los recursos disponibles. Se debe reconocer que esto toma tiempo y hacer promesas que no se puedan cumplir solamente contribuye a afectar la imagen de la institución.

En particular, la valoración de necesidades de la población debe estar abierta a escuchar y comprender todos los problemas –más allá del fenómeno delictivo local en sí– que afectan a una comunidad en cuanto a su desarrollo en paz y orden. Aspectos como descuidos en el cuidado y mantenimiento de los espacios públicos, problemas en la iluminación nocturna, carencias en lugares de esparcimiento público, ausentismo escolar, falta de regulación y acatamiento de normas básicas, entre otras, suelen ser fuentes indirectas de violencia y delito y no siempre requieren de la intervención directa de la policía. La clave de este punto es reconocer que la policía no cuenta con todos los recursos para resolver todos los problemas de seguridad de la comunidad y es necesario hacer notar a la comunidad que su participación es esencial para conseguir mejores resultados.

El diagnóstico brindará a los tomadores de decisiones una guía útil sobre la secuencia de los cambios y acciones a seguir, sin embargo, el proceso de implantación debe contener, al menos, las siguientes fases:

11.1 Definición de misión, visión, valores y objetivos.

El diagnóstico será la guía principal para la definición de estos aspectos. Sin embargo cabe hacer algunas aclaraciones. La misión, visión y valores de la organización se definen mediante reuniones de gabinete y están dirigidas a darle un sentido integrador a todas las actividades de la organización, a constituirse como el eje fundamental sobre el cual se sustenta la filosofía y razón de ser de la policía de proximidad.

La importancia de estos elementos integradores para la organización radica en que permiten construir una base que permiten un punto de convergencia común para la diversidad de responsabilidades y funciones que la organización realiza y a su vez, sirve como una carta de presentación de la misma ante sus "clientes" que este caso es la ciudadanía. Uno de los mayores defectos actuales de las instituciones policiales es precisamente que parece que su trabajo está más dirigido a auto justificar la existencia de la organización y no tanto en servir y proteger a la comunidad, que es la misión más alta a que puede aspirar cualquier organismo de seguridad pública. La predominancia de soluciones de carácter burocrático y el exceso de trámites o limitaciones legales para tratar de ejercer un trabajo eficaz, así como la jerarquía verticalista y la corrupción son los principales limitantes del cumplimiento de un trabajo eficaz. Una misión, una visión y un conjunto de valores que sean de conocimiento público para todo el personal y para la comunidad en general, sirven para transparentar los procesos y protocolos policiales y por tanto ayudan a mejorar la imagen y la confianza que la policía requiere de la comunidad.

- La **Misión**. Describe la razón de ser de la organización e integra lo que la organización pretende cumplir a nivel de su entorno social y lo que hará para cumplirlo. Debe ser publicada en espacios visibles para todo el personal y el público, así como ser difundida de manera constante con el objeto de que sea asumida y aporte al cambio organizacional.
- La **Visión**. Describe la organización "ideal" en términos de futuro, se puede hacer en términos de un periodo de tiempo y puede ser modificable terminado ese periodo, mediante la valoración del cumplimiento de la misma a través de los

resultados de la organización. Al igual que la Misión, debe ser de difusión pública y constante para que toda la organización la conozca y esté familiarizada con ella. La Misión y la Visión representan el sustento filosófico de la policía de proximidad y todo programa, plan, estrategia o cualquier otra actividad que la organización haga, debe estar sustentado en ambas.

- **Valores.** Describe las creencias y las bases de acción de la organización. Consiste en la ética laboral y en todo lo que es bueno para el cumplimiento de los objetivos de la organización. Se establece como un código de procedimientos que no solo regula la conducta de los integrantes de la organización sino también facilita la comprensión de las dimensiones de las responsabilidades del personal. Al igual que la misión y la visión, debe ser difundida públicamente, los elementos deben conocerlos de memoria y guiarse por ellos en todo momento durante su actividad profesional. Cualquier violación a los valores de la institución debe ser sancionada de conformidad con los reglamentos internos vigentes.

Todo el personal que entre a trabajar a la institución policial debe recibir un documento donde se le explique y haga comprender la importancia de la misión, la visión y los valores de la organización, así como las posibles sanciones de regirse por el mismo. En particular y para que tenga éxito, esto debe ser plenamente asumido por los mandos y reproducido con su comportamiento. Esto implica que las sanciones para los mandos que no respeten estos aspectos de la filosofía organizacional deben ser sancionados de manera ejemplar, pues sin su compromiso y colaboración para difundirlos y hacerlos respetar es muy difícil que el resto de la organización lo consiga.

Una vez establecidos los parámetros de la filosofía de proximidad social en la misión, la visión y los valores, se derivan los objetivos generales de la organización. Éstos consisten en las metas que se espera cumplir en un periodo determinado de tiempo y se crean en función del nivel de integración de la organización con respecto a la ciudadanía. Deben ser realistas y alcanzables en el periodo de tiempo que se establezca para cada uno de ellos. Por realistas y alcanzables se entiende que deben valorarse en función de los

recursos con los que organización cuenta para lograrlos, razón por la cual es importante hacer un análisis de escenarios de: actores sociales, políticos y personal clave en el desarrollo de los mismos; presupuesto disponible para volverlos operativos; leyes y reglamentos vigentes cuya modificación también puede constituirse como un objetivo en caso que el diagnóstico sugiera que deben ser adaptados para la nueva filosofía de proximidad social; nivel de resistencia o aceptación de la comunidad y del personal que deberá volverlos operativos; tiempos en que pueden ser cumplidos y por último hacer una revisión de los problemas internos y externos para establecer un orden de urgencia y necesidad de cumplimiento, pues algunos de los problemas no podrán ser resueltos si no se arreglan otros.

Para ello se pueden plantear las llamadas alternativas estratégicas. La matriz de marco lógico es una herramienta útil para definir los objetivos en función de la problemática que se enfrenta pues permite esclarecer variables como actores, urgencia, localización del problema, entre otras. Sin embargo, es necesario acentuar que cualquier programa de proximidad social pueda resultar funcional se deben cumplir dos tipos de criterios: organizacionales y comunitarios. Los criterios organizacionales, es decir, los de la policía son:

- Comprometerse con la proximidad social.
- Mejorar la comunicación interna y externa
- Crear y desarrollar alianzas.
- Familiarizarse con el plan.
- Someterse a criterios de verificación.

Desde la perspectiva comunitaria son:

- Involucrarse.
- Conocer al equipo policial de su colonia, barrio o cuadrante.
- Reportar los delitos que conozca.
- Ser transparente y obligar a que la policía lo sea.
- Revisar los planes y retroalimentarlos.

Los objetivos operativos le dan sustento y forma a los objetivos algunas de las estrategias que a nivel internacional se utilizan en el proceso de implantación de la policía comunitaria son:

- Oficinas o estaciones locales destinadas a la vigilancia permanente del barrio
- La designación permanente de oficiales "comunitarios" o de "policías de barrio" a un solo micro sitio o cuadrante.
- Asignación de patrullajes a pie como una tarea para zonas y problemas específicos.
- Instalación de consejos y comités comunitarios de seguridad
- Creación de una agenda de reuniones periódicas con los grupos comunitarios.
- Entrenamiento específico e involucramiento con otras agencias en la identificación y resolución de problemas. (Travis, Jeremy, [1995] *Community Policing Strategies*, National Institute of Justice, U.S. Department of Justice)

El proceso de implantación debe involucrar a todo el personal operativo y en caso de tener una diferenciación acentuada entre las habilidades y capacidades respecto al conocimiento general del modelo, se deben impulsar rondas de capacitación y sensibilización en el modelo que incluya los temas de:

- Policía de proximidad social.
- Perspectiva de género y derechos humanos.
- Técnicas de comunicación oral y escrita.
- Negociación y mediación de conflictos.

Posteriormente, se debe impulsar el liderazgo de los elementos ya que uno de los aspectos clave del modelo de policía de proximidad es descentralizar la toma de decisiones para que los elementos operativos puedan decidir por su cuenta en algunos de los problemas que cotidianamente enfrentan y así reducir los tiempos de atención, además de crear una policía con conocimientos más generalistas y menos especializados que la policía tradicional. Esto significa que el organigrama debe tener algunas

modificaciones que si bien no rompen con la necesaria estructura jerárquica tradicional permite más apertura en la toma de decisiones para el trabajo policial en campo.

11.2 Definición de organigrama.

Un organigrama consiste en el diagrama funcional de la organización. Ahí se muestran gráficamente los niveles jerárquicos de la institución y permite identificar la forma en que están organizadas las áreas y su relación con la jerarquía establecida por la organización.

A diferencia de un organigrama tradicional, la policía de proximidad requiere un organigrama que sea acorde a las necesidades de organización de la policía por micro sitios o cuadrantes. Es decir, se pueden conformar equipos por cuadrante donde un mando a cargo sea el responsable ante las autoridades centrales, mientras que los mecanismos de comunicación dejan de ser verticales y cada elemento puede tener contacto con los de otras unidades, con la central así como con los mandos, para resolver de manera más rápida los problemas que surgen diariamente en la labor policial.

La idea es permitir que los elementos tengan un margen de acción más amplio y que no se confíe a la policía de proximidad a un grupo dentro de la organización cuando el resto de ella sigue trabajando de manera tradicional. Las policías tradicionales operan con unidades especiales para prácticamente cualquier tipo de delito, hay unidades anti robo, contra delitos sexuales, preventivos, de reacción inmediata, grupos caninos, etcétera. El problema con ese grado de especialización radica en que los policías perdieron la necesaria sensibilidad y atención a la comunidad, provocando que cualquier tipo de problema se volviera más difícil de atender y resolver por los procesos de canalización que obligan a cada elemento a llevar cada caso que confronta ante la unidad especializada en el tema, lo que ha provocado una mayor fractura entre las relaciones de la comunidad con la policía.

Desde la filosofía de proximidad social, se espera que los elementos, en base a la capacitación y la experiencia, desarrollen las habilidades y aptitudes necesarias para poder

atender cualquier tipo de caso e incluso inicien investigaciones. Esto es importante porque los primeros en atender casi cualquier llamada de servicio e incidentes son los policías preventivos. Son ellos quienes deben tomar las primeras declaraciones, iniciar las primeras pesquisas y proteger el lugar de los hechos o el hallazgo hasta que llegue el personal pericial para tomar el asunto en sus manos. Esta situación está directamente relacionada con las modificaciones constitucionales realizadas en 2012, donde se establece que la policía debe coadyuvar con las investigaciones en el marco del nuevo modelo penal de tipo acusatorio que está en proceso de implantación a nivel nacional.

11.3 La estructura administrativa y jurídica

La revisión de la estructura administrativa y jurídica consiste en valorar la coherencia entre lo que marca la ley y lo que ocurre en la realidad práctica de la operación policial. Uno de los problemas más graves que aún afectan el trabajo de la policía a nivel local es que las reglas de trabajo no están equilibradas para dar paso a la homologación de procedimientos y protocolos de operación entre los distintos tipos de cuerpos policiales. Tampoco se ha establecido con claridad el grado de cooperación entre policía ministerial, municipal y estatal en términos de la forma en que se deben iniciar las investigaciones ni los protocolos de intercambio de información entre agencias para fortalecer las herramientas de combate al delito y la violencia.

Las luchas de poder entre agencias quedan evidenciadas cuando la necesaria cooperación se olvida en favor de ver quien asume la delantera en la realización de investigaciones de alto impacto. Esto en buena parte se debe a la forma en que actualmente están diseñadas las leyes y reglamentos que norman la actuación de las distintas corporaciones municipales.

En el marco del nuevo sistema penal acusatorio, las reformas constitucionales incrementan los márgenes de operación de la policía para dotarles de mayor responsabilidad en cuanto a la investigación y la prevención del delito.

Para que la policía de proximidad funcione en un marco legal adecuado, en general se tienen que integrar al funcionamiento administrativo y jurídico de la institución los siguientes temas:

- Integración de la filosofía institucional del modelo de proximidad social.
- Protección institucional a los elementos policiales.
- Herramientas para la negociación y solución de conflictos.
- Responsabilidades y limitaciones de la policía de proximidad.
- Transparencia y rendición de cuentas.
- Establecimiento de comités y consejos ciudadanos de prevención del delito y la violencia.
- Protocolos de atención de emergencias, atención a víctimas, trato de presuntos delincuentes.
- Mecanismos de coordinación interinstitucional con otras agencias de seguridad y con otras instituciones que tienen influencia en el tema, como las dedicadas a la educación, el desarrollo social y urbano.

Para lograr una adecuada integración jurídico administrativa se requiere crear alianzas estratégicas que integren no solo la participación del cabildo y el congreso local, sino también la participación de los comités y consejos ciudadanos, así como de las organizaciones de la sociedad civil. Dichas alianzas se construyen mediante la presentación del modelo en una versión preliminar para escuchar las sugerencias de los actores involucrados, así como para explicar de manera amplia sus contenidos.

Es necesario construir una agenda de trabajo que integre el diagnóstico del problema local de la inseguridad y la violencia.

11.4 Implementación del sistema de calidad total.

La "calidad total" es un método organizacional cuyo objetivo es satisfacer las necesidades y expectativas de los grupos de interés que una organización ha definido. En el caso de las organizaciones policiales su principal grupo de interés de la ciudadanía, en el sentido de que son ellos quienes deben recibir un servicio adecuado a sus necesidades. También son grupos de interés de la policía las otras agencias e instituciones con las que intercambia información y corresponsabilidades, así como los integrantes de la propia organización.

Los principios y fundamentos de la administración pública con calidad total son:

- Cumplir con las expectativas y necesidades del ciudadano
- Las demandas y expectativas del ciudadano están relacionadas directa o indirectamente con los gastos que debe hacer para el mantenimiento de la administración pública (impuestos, tasas, gastos personales para mejorar su propia seguridad)
- Toda organización pública debe entenderse como un conjunto de procesos cuyo fin último es satisfacer al ciudadano.
- Cualquier proceso puede ser mejorado en la medida que su funcionamiento y resultados deben ser analizados de manera permanente.
- Cualquier proceso solo puede ser mejora en la medida de la participación y compromiso de quienes lo aplican y quienes lo reciben como servicio
- El ciudadano siempre está al final de los procesos, cada una de las etapas de los procesos debe ser orientada a ellos. (Díaz, Antonio, Sistema municipal de gestión de calidad, La aplicación de los modelos de calidad a la gestión pública, GAPP N°. 11-12,

1998, <http://www.uimunicipalistas.org/xcongreso/documentacion/documentos/II/10.pdf>)

La aplicación de estos principios a la policía de proximidad se puede entender de la siguiente manera:

1. **Orientación hacia los resultados.** El trabajo se mide y fundamenta en los objetivos y metas de la organización como podrían ser: reducir el delito, mejorar las relaciones con la comunidad, mejorar los esquemas de patrullaje, eficientar el uso de recursos disponibles.
2. **Orientación al cliente.** Consiste en volcar los recursos de la organización hacia las necesidades de quienes usan el servicio, esto implica construir metas de trabajo destinadas a reducir los tiempos de atención, mejorar el trato a la comunidad, fortalecer los esquemas de transparencia y rendición de cuentas, incrementar la confianza ciudadana para mejorar la denuncia, establecer programas de participación ciudadana.
3. **Liderazgo y coherencia en los objetivos.** Implica fortalecer las aptitudes para el control de incidentes en campo, establecer misión, visión y valores acordes a la problemática delictiva local y favorecer el desarrollo de protocolos orientados a dichos objetivos.
4. **Gestión por procesos y hechos.** Homologar criterios de operación y establecer protocolos de operación que sean universales para todo el personal con el fin de medir y corregir fallas de una manera más eficiente.
5. **Desarrollo e implicación de las personas.** Capacitar, integrar y fortalecer el compromiso del personal con la institución a través del mejoramiento de las condiciones laborales, prestaciones y apoyo institucional a través de un sistema equilibrado de reconocimiento al trabajo.

6. **Aprendizaje, innovación y mejora continuos.** Desarrollar mejoras al sistema a través del intercambio de ideas y experiencias que faciliten el mejoramiento de los instrumentos operativos para la gama de responsabilidades que se deben cumplir.
7. **Desarrollo de alianzas.** Identificar actores estratégicos y construir convenios de colaboración así como programas específicos a través del reconocimiento de las responsabilidades de cada actor y de la policía, fomentando su participación activa en la prevención del delito, así como en el desarrollo de proyectos comunitarios específicos que fortalezcan la imagen y la efectividad de las instituciones policiales, así como el intercambio de ideas.
8. **Responsabilidad social.** Fomentar la responsabilidad del personal ante la problemática que debe resolver; incrementar los vínculos ciudadanos y difundir las responsabilidades de la policía ante la comunidad.

Los resultados que se espera obtener de un modelo de gestión basado en la calidad total aplicado a la policía de proximidad social son:

- Menores tiempos en la atención de incidentes
- Mejoras en el clima laboral interno de la organización
- Mejores relaciones entre comunidad y policías
- Procedimientos y protocolos de operación claros y precisos
- Mayor comunicación entre ciudadanía y policía (incremento de la confianza ciudadana)
- Incremento del liderazgo y la imagen de los elementos que conforman el cuerpo

Es a partir del diagnóstico inicial del estado de la organización donde se identifican los problemas a ser resueltos. La forma en que se identifican los problemas es a partir de la valoración, mediante encuestas internas y externas de los servicios que se ofrecen en la policía, así como de la valoración de los defectos de los procedimientos actuales y su respectiva documentación para sustentarlos.

La calidad se encuentra en función de tres elementos esenciales: (Díaz, Antonio, Sistema municipal de gestión de calidad, La aplicación de los modelos de calidad a la gestión pública, GAPP, N°. 11-12, 1998, <http://www.uimunicipalistas.org/xcongreso/documentacion/documentos/II/10.pdf>)

1. **El cumplimiento de las expectativas ciudadanas.** Para lograrlo hay que medir permanentemente sus reacciones y opiniones a los programas implantados. Esto se hace mediante el levantamiento de encuestas, el seguimiento a casos particulares y también mediante la aplicación de técnicas de entrevista a grupos.
2. **La mejora en la relación costo–beneficio de los programas aplicados.** El uso de recursos es una de las principales limitantes en la aplicación de políticas públicas, se debe contar con un procedimiento de revisión de los costos que cumpla debidamente con los criterios de transparencia y rendición de cuentas.
3. **La participación de los empleados.** Es necesario construir un compromiso institucional claro y estable entre los dirigentes de la organización y el personal. Conocer la opinión honesta del personal respecto de los procedimientos aplicados, así como valorar sus ideas y sugerencias es esencial para implantar un proceso de mejora continua.

En la implantación de cualquier proceso de calidad se requiere la creación de manuales y procedimientos formales que sirven como sustento para formalizar el proceso, además de que en la fase de evaluación serán la guía para conocer los resultados del

mismo. Para lograrlo, se requiere la intervención de un especialista y que revise y colabore con los mandos para mejorar los contenidos .

12 Evaluación del Modelo.

La evaluación de una política pública sirve para conocer, en principio, dos cosas: si el trabajo realizado está obteniendo los resultados esperados (de impacto) y si los recursos utilizados se están haciendo conforme a lo planeado (de proceso). Se puede decir que la fase de evaluación es el examen al plan y la implantación y sobre los resultados obtenidos de esa valoración, se obtienen elementos que justifiquen su operación, su concordancia con los objetivos y los problemas que pudieron llevar a los resultados que se obtienen de la política. Es una especie de fotografía de lo que se ha hecho y por tanto debe ocurrir, al igual que en el diagnóstico, en el marco de un periodo de tiempo y a través del análisis documental y estadístico de la información generada durante el proceso de implantación de la política.

Por otra parte, la evaluación también se utiliza para monitorear el trabajo que se realiza durante la implantación. Esto se realiza mediante una revisión sistemática y periódica pre definida en la cual se revisa la coincidencia de las actividades con lo programado y los resultados esperados para ese entonces y se busca identificar todos los elementos que están fuera del curso proyectado, ya sea que se hayan logrado antes o aún no se cumplan, esto con el fin de conocer los motivos que llevan a esos resultados y hacer los ajustes necesarios sobre el proceso. A esto se le conoce también como evaluación concomitante.

La evaluación sirve principalmente para conocer los cambios en la realidad del problema para el cual ha sido diseñada la política pública. Es un conjunto de métodos que sirve para recoger datos prácticos que permiten medir la utilidad de las medidas aplicadas, lo cual es útil para decidir los recursos a asignar en un futuro, para verificar la viabilidad de las acciones aplicadas y para observar si se obtuvo el impacto deseado con los recursos provistos.

De acuerdo a la Guía para la prevención local de la ONU, (2009, ONU, p. 107) evaluar significa:

- Medir lo que se ha hecho.
- Averiguar qué fue efectivo y qué no, y por qué.
- Aprender de errores.
- Descubrir nuevos recursos, actores y factores en el éxito de la iniciativa.
- Traspasar los beneficios de la experiencia a otros.
- Responsabilizarse por el dinero y los recursos utilizados.
- Convencer a los escépticos del valor de los programas de prevención de la criminalidad.

A continuación, se hará una descripción de los tipos de evaluación que pueden ser utilizados en la medición de los programas de prevención del delito y la violencia en el ámbito de la proximidad social.

12.1 Monitoreo y seguimiento

De acuerdo a la *Guía para la Prevención Local: Hacia políticas de cohesión social y seguridad ciudadana* (2009, ONU-Hábitat, Universidad Alberto Hurtado, Chile), la finalidad del monitoreo o seguimiento es:

- Mejorar la eficiencia y eficacia de un proyecto.
- Verificar el cumplimiento de los objetivos y las acciones planeadas.
- Evaluar si la capacidad de trabajo es suficiente y adecuada.
- Identificar las dificultades experimentadas durante la ejecución.

- Analizar la coordinación y relación entre los diversos actores.
- Evaluar la satisfacción de los actores. (2009, ONU-Hábitat, p.106)

y para lograrlo, según el mismo documento de la ONU, se requiere:

- Establecer indicadores de eficacia, efectividad y resultados.
- Crear sistemas de recopilación de información relacionados con estos indicadores.
- Recopilar y registrar información.
- Emplear la información para mantener al coordinador y al equipo técnico al día.

Para realizar el monitoreo, las herramientas técnicas que se pueden utilizar son:

- **Observaciones participantes:** el equipo a cargo de la evaluación se involucra como participante ocasional en las actividades relacionadas con el programa en proceso de implantación y realiza un registro de sus percepciones acerca de todos los elementos observados que puedan ser útiles para mejorar el proceso de implantación.
- **Observaciones no participantes:** el equipo observa la información relacionada con el proceso de implantación sin formar participar directamente en el proceso.
- **Análisis de registros:** A través de la revisión de la información obtenida durante la implantación, la cual puede ser de resultados, recursos ejercidos y satisfacción de los clientes, emite recomendaciones sobre los asuntos que pueden ser mejorados.
- **Revisión de información audiovisual:** Mediante la toma de registros aleatorios, como fotografías y videos de la actividad, se verifica que lo observado por el monitor sea consistente con los resultados y los procesos planeados.

- **Otros registros:** A través de la revisión de información como oficios, presentaciones, pruebas de intercambios de datos con otros actores y benefactores del proceso, se constata la realización material de las actividades planeadas.

Quienes están interesados en conocer los resultados del monitoreo son los actores internos y los actores externos, es decir los internos como responsables de la implantación del programa, mientras que los externos como destinatarios del mismo. Para dar a conocer los resultados de la información obtenida se debe contar con una estrategia de difusión, misma que se comentará en el apartado respectivo. El uso de los tableros de control y la metodología de marco lógico son muy útiles para hacer el seguimiento y monitoreo de las acciones, así como lo son la verificación permanente a través del análisis cartográfico y estadístico del fenómeno a analizar en cuestión.

12.2 Evaluación de impacto

Existen dos tipos de evaluación relacionadas con el impacto de un programa, la de impacto misma y la de resultados. La evaluación de impacto consiste en valorar los efectos deseados e indeseados a mediano y largo plazo. En la evaluación de impacto se busca verificar si los cambios a la realidad social para la cual fue diseñado el proyecto son producto del mismo o de algún otro factor no considerador previamente. La idea de la evaluación de impacto es analizar el programa o proyecto en su conjunto, una suerte de "corte de caja" que da una idea del panorama global en el cual los actores internos y externos influyeron en los cambios sociales perseguidos por el proyecto y si estos fueron hechos conforme a lo acordado. Cabe destacar que se deben revisar dos tipos de datos: cualitativos y cuantitativos. Esto es particularmente importante en los programas impulsados por la policía pues generalmente persiguen por un lado la disminución de la incidencia delictiva –misma que se puede verificar a través de las denuncias, los servicios atendidos y los cambios en la dinámica geográfica del fenómeno delictivo– y por otro lado, el incremento de la seguridad de la población, que se relaciona principalmente con la percepción de la gente acerca de su propia seguridad y la imagen que la policía tiene en

la comunidad. Es decir, puede ocurrir que se logren bajar las tasas de delitos pero que la gente se siga sintiendo insegura o viceversa, que los delitos suban, pero por una estrategia exitosa de imagen y difusión de buenas prácticas, la gente se sienta más segura, o incluso cualquiera de los niveles intermedios que se podrían entender entre esos dos extremos, siendo el ideal que baje el delito y que incremente la percepción de seguridad de la población.

Una evaluación de impacto y de resultados sirve entonces para conocer (2009, ONU-Hábitat, p. 108):

- Cuáles acciones han dado mayores resultados.
- Qué tipo de metodologías resultaron más efectivas.
- En cuánto se ha logrado disminuir el problema.
- Qué cambios percibe la comunidad en su entorno.
- Cuán efectivos han sido los recursos invertidos.
- Cuánto falta para alcanzar los resultados esperados.
- Qué usuarios son más receptivos.
- Cuáles son los cambios en el fenómeno del delito.

Para realizar cualquier evaluación de impacto se requiere que previamente, en el diseño del programa, estén considerados los indicadores de medición que darán sustento a las mediciones del programa, esto incluye las valoraciones de proceso, así como las de monitoreo y deben ser concordantes con lo que se espera de los objetivos pues si esto no se sabe de antemano, se tendrán dificultades para saber qué es lo que se está midiendo.

A diferencia de la evaluación de impacto, que tiende a revisar los efectos de una política en el mediano y largo plazo, la evaluación de resultados se centra en lo inmediato, es decir, en los productos arrojados por el proyecto una vez concluida la fase implantación.

Esto significa que es una revisión de las actividades planeadas y si estas fueron llevadas a cabo con los recursos provistos y si cumplieron con las metas establecidas para ello. Esto implica que se debe medir cuantitativamente el nivel de cumplimiento, así como la satisfacción de los beneficiarios. Por ejemplo, si se proyectó establecer 10 consejos comunitarios para la prevención del delito, se debe verificar que efectivamente se crearon y si no fue así o si se sobre pasó la meta, se debe indagar por qué. Además se deben valorar las condiciones en que eso ocurrió, si se utilizaron debidamente todos los recursos asignados y en caso de un sub ejercicio o un sobre ejercicio, conocer también por qué. Aquí es donde se hace un examen de todos los productos obtenidos, del por qué se realizaron de la manera en que fueron hechos y si éstos concuerdan con las expectativas planteadas durante la fase de planeación del programas. Es normal que este tipo de valoraciones se hagan con una frecuencia anual y en función de las expectativas de los grupos interesados en el proyecto, ya sean sus responsables, así como sus beneficiarios.

12.3 Evaluación de proceso

La evaluación de proceso consiste en la evaluación del trabajo interno que se ha desarrollado para dar cumplimiento a los objetivos del programa. A diferencia de una evaluación de impacto, que se centra en el nivel de cumplimiento de los objetivos de un programa, la evaluación de proceso se dirige a observar si el programa estuvo planeado de acorde a cuestiones tales como: los recursos asignados, el perfil y grado de coordinación del personal a cargo y que interactúa para el desarrollo del proyecto, si las metas esperadas son consistentes con los recursos y las limitaciones vigentes, si el entorno político es aceptable para la forma en que se está aplicando el programa, si los recursos económicos están siendo recibidos y ejercidos a tiempo, si las metodologías elegidas para la implantación son adecuadas y factibles. En general es una aproximación a la forma como se están haciendo las cosas y una verificación de que están siendo bien hechas y son consistentes con los criterios de eficacia y eficiencia necesarios para el éxito de la implantación.

La principal utilidad de la evaluación de proceso es que permite establecer comparaciones entre la planeación y ayuda a determinar si la planeación fue adecuada y por tanto útil para obtener los resultados proyectados. Es durante la evaluación del proceso donde se encontrarán todas las deficiencias metodológicas referentes al diseño y la implantación del programa; también se podrán identificar problemas internos entre el personal a cargo del programa y sus actores; incluso, es viable para verificar si el orden en que se está haciendo el proceso es adecuado, si es necesario convocar a otros actores y si los recursos económicos, tecnológicos, materiales y humanos son suficientes, están sobrados se requieren más para lograr una implantación exitosa.

12.4 ¿Cómo hacer una evaluación?

Una evaluación se debe considerar como un proceso formal, objetivo e imparcial, del programa y las actividades que contiene. Esto supone que se debe desarrollar una metodología que permita a los evaluadores hacerse de la información apropiada para el análisis y también que los evaluadores gocen de cierta distancia del programa para mejorar los criterios de objetividad necesarios para no realizar un trabajo "a modo", o que tienda a ocultar problemas que pueden ser críticos para el cumplimiento de los objetivos de un programa.

Es frecuente que las instituciones elijan encargar la evaluación a sus programas a otras instituciones, pero no necesariamente debe ser así. Algunas cuentan con áreas específicas para auditar programas, aunque principalmente se centran el ejercicio de los recursos.

Para realizar una evaluación de en general se recomienda:

- Si es de proceso, seleccionar a uno o dos integrantes del equipo a cargo de la planeación del programa y poner un tercero independiente del programa.

-
- Diseñar indicadores de medición cualitativa y cuantitativa que permitan ser comparables con el tiempo en el caso de que sea un programa multianual.
 - Establecer claramente los objetivos de la evaluación.
 - Recopilar toda la información generada antes y durante la implantación del programa, incluyendo los contenidos previos a su desarrollo.
 - Realizar reuniones de gabinete con los encargados del programa.
 - Diseñar entrevistas en profundidad a los encargados del programa para conocer sus opiniones, ideas y métodos utilizados para la realización del programa.
 - Hacer un análisis comparativo de las actividades realizadas con las que fueron diseñadas.
 - Identificar los escenarios de implantación y hacer comparaciones con otros casos.
 - Tomar evidencia documental, fotográfica y audiovisual del funcionamiento del programa.
 - Identificar programas similares en otras latitudes y comparar los resultados de aquellos con el proyecto bajo observación.
 - Realizar encuestas y entrevistas a la población beneficiaria, acerca de su percepción del programa.
 - Crear grupos de control en zonas similares donde no se haga nada para verificar si el programa está surtiendo algún tipo de efecto conforme a lo esperado.
 - Redactar informes que justifiquen los hallazgos.
 - Proponer los cambios y modificaciones que se consideren necesarias para mejorar el funcionamiento del programa.

- Se sugiere programar las evaluaciones con anticipación, aunque también se pueden realizar de manera sorpresiva para obtener una idea más precisa de lo que el equipo de implantación está haciendo.

13 Estrategia de comunicación social para difundir y retroalimentar los resultados del proyecto.

Una de las principales claves del éxito del modelo de policía de proximidad se ubica en la comunicación. La policía tradicional está acostumbrada a trabajar en la opacidad muchas veces ha aprovechado el desconocimiento de las leyes para corromperse y obtener beneficios. Esto ha provocado una prolongada caída de la confianza en las instituciones policiales que, incluso en algunos lugares, han llegado a ser más temidas que los propios delincuentes por la cantidad de abusos que malos elementos han realizado amparados en la autoridad que el cargo les confiere.

Es la comunicación social la vía por la cual se espera que el modelo de policía sea conocido y adoptado por la comunidad, así como también se espera que sea a través de ella que las demás instituciones de gobierno se familiaricen con ella , al igual que las organizaciones civiles y de la iniciativa privada.

La clave de la comunicación en la policía de proximidad consiste en transparentar y hacer visibles al público los mecanismos generales de operación de la policía, sus reglas internas y los alcances y limitaciones legales que tanto la policía como la comunidad tienen para poder llevar una vida ordenada y libre de delito. El motivo principal por el cual la gente no denuncia es la desconfianza y el temor de que la policía se encuentre vinculada con sus victimarios. Es la policía de proximidad social un modelo de que pretende dar marcha atrás a esa percepción a través del acercamiento con la gente y la transformación del rol de la policía de un simple agente de seguridad a uno de gestión, negociación y mediación social.

Así, los objetivos básicos de la comunicación en la policía de proximidad son (2009, ONU-Hábitat, Guía para la prevención local; p. 112):

- Lograr que la política de prevención –y su enfoque–, sea comprendida, compartida por las instituciones, organizaciones y comunidad.

- Establecer un lenguaje común del tema.
- Difundir los valores que la sustentan y los logros que se vayan obteniendo
- Responder en forma rápida y coherente a la contingencia.

Antes de implantar cualquier estrategia de comunicación es necesario hacer un análisis de los tipos de público o audiencia a quienes les serán enviados los contenidos a comunicar. Es importante conocer la percepción del público respecto de la policía, cuánto confían en ella, cuáles son sus intereses respecto del problema y en quién o quienes confían. Esto se puede hacer mediante los cuestionarios disponibles sobre confianza ciudadana o bien a través del levantamiento de encuestas de servicio en campo. Es decir, entrevistar a las personas que son atendidas por la policía y conocer sus dudas y expectativas de la institución.

Para evitar fallas, es importante considerar cuestiones como: conocer el público/s objetivo, adecuar el mensaje por tipo de público, entender al público mediante consultas comunitarias, evaluar si dentro de los grupos comunitarios se pueden encontrar ideas o sugerencias que mejoren la eficacia del mensaje, buscar que los contenidos capten la atención del público en función de sus intereses, buscar que el mensajero sea alguien creíble.

Se debe entender que la imagen pública de todos los elementos, desde operativos hasta el mando, son determinantes para el éxito de una política de comunicación en materia de proximidad, cualquier error o corruptela que se vuelva pública puede significar un alto costo político para los planes de la institución, por lo que se debe evitar a toda costa y si no es posible, es necesario que las sanciones o procedimientos tomados contra un mal comportamiento deben hacerse mediante un proceso de control de daños que trate de satisfacer la demanda ciudadana.

Es necesario comprender que la comunidad está formada por grupos distintos y que por tanto pueden tener intereses y enfoques diferentes respecto al problema y las soluciones propuestas para el mismo. Aclarar esto permitirá la construcción de un discurso acorde a dichos intereses y necesidades. Entonces, el discurso debe basarse en el uso de un lenguaje apropiado para el tipo de público a quien va dirigido, buscando que sea siempre un lenguaje fácil de entender y digerir para la audiencia.

La comunicación de un modelo de proximidad social debe entenderse en los siguientes niveles:

- Masivo: construcción de mensajes dirigidos a todo el público que contengan los anhelos y expectativas que se pretenden cumplir con este modelo, incluye la relación con la prensa. Es importante crear mensajes esperanzadores, concretos y que hagan referencia a los éxitos y resultados de la policía. Se debe considerar que la prensa con frecuencia sobredimensiona las notas relativas a la policía en términos negativos y por tanto se debe tener una estrategia para neutralizarlos, como son: el uso de comunicados de prensa, conferencias y envío de informes resumidos sobre lo que se ha estado haciendo con respecto al tema de interés.
- A grupos de interés: formación de mesas de trabajo, comités comunitarios, conferencias periódicas de informes de resultados dirigidas a problemas más específicos de la comunidad. En este punto entra la creación de mecanismos de intercambio de ideas, críticas e información entre ciudadanía y policía. En estas mesas se debe crear una agenda de reuniones periódicas que contemple una agenda de trabajo y donde se obtenga información sobre los problemas manifestados por la comunidad, con el objeto de prestarle atención a estos.
- A particulares: mecanismo de intercambio de información para casos particulares, apoyo con gestión y negociación en problemas reiterados para víctimas, protocolos de intervención en situación de mediación de disputas y protocolo de detención de presuntos delincuentes. Se debe considerar que aquí está la clave del trato cotidiano de la policía con la comunidad. Cualquier acto indebido por parte

de la policía puede ser duramente criticado. Es importante que el policía de campo siempre mantenga una imagen de autoridad y presencia, que se dirija a la gente con respeto y control de la situación y que actúe de manera objetiva e imparcial, además de ser capaz de escuchar cualquier tipo de declaración, ya que puede obtener información valiosa para sus investigaciones, pero también respecto a la perspectiva con que es valorado por la ciudadanía.

- Interna: todos los medios de comunicación interna utilizados para mantener el flujo de información entre los integrantes de la organización y otras instituciones públicas que colaboran la atención de los problemas de inseguridad. Se debe contar con protocolos para el intercambio, la protección y el aprovechamiento de la información. Uno de los problemas que más retrasan el trabajo policial es la excesiva burocratización del intercambio de información, la falta de mecanismos para distribuirla y los celos entre áreas con actividades afines respecto que dificultan el conocimiento en tiempo y forma de información que puede ser, incluso, asunto de vida o muerte.
- Uso del Internet y las redes sociales: el auge de las comunicación a través de la red de Internet permite llegar masivamente y de manera más directa a la ciudadanía. El aprovechamiento de esta plataforma permite difundir mensajes a bajo costo y maximizar el impacto de lo que se haga a través de otros medios. Las redes sociales permiten conocer de manera directa e inmediata la opinión de la ciudadanía a la vez difundir mensajes específicos orientados a promover la prevención del delito mediante consejos de seguridad, convocatorias de participación ciudadana y difusión de experiencias exitosas. Es importante que quien maneje este tipo de cuentas no las utilice con fines personales y que los mensajes publicados sean coherentes con las otras estrategias de comunicación.

De acuerdo a la Guía para la prevención local de la ONU, "algunos soportes de comunicaciones" (2009, ONU-Hábitat, p. 118) son:

- Materiales de marketing directo: afiches ,folletos, lápices, adhesivos, lienzos, etc.

- Afiche de noticias.
- Cartas informativas.
- Páginas web.
- Avisos en paraderos de buses.
- Presentaciones en eventos comunitarios, conciertos, etc.
- De boca en boca: una herramienta de marketing muy poderosa. Para sacar el máximo provecho de esta herramienta provéase de contactos comunitarios y redes.
- Talleres de trabajo específicos y reuniones con líderes estratégicos y políticos.
- Seminarios con periodistas, editores y comunicadores.
- Diversas expresiones artísticas como murales, revista de comics, música, etc.

15 Anexo 1. Variables de Rezago Social

1. Las variables de rezago social utilizadas por CONEVAL son
 - a. Población total
 - b. Viviendas particulares habitadas
 - c. Población de 15 años y más con educación básica incompleta
 - d. Población de 15 a 24 años que no asiste a la escuela
 - e. Población sin derechohabencia a servicios de salud
 - f. Personas que viven en hacinamiento
 - g. Viviendas que no disponen de excusado o sanitario
 - h. Viviendas que no disponen de lavadora
 - i. Viviendas que no disponen de refrigerador
 - j. Viviendas que no disponen de teléfono fijo
 - k. Población de 15 años o más analfabeta
 - l. Población de 6 a 14 años que no asiste a la escuela
 - m. Viviendas con piso de tierra
 - n. Viviendas que no disponen de agua entubada de la red pública
 - o. Viviendas que no disponen de drenaje
 - p. Viviendas que no disponen de energía eléctrica

16 Anexo 2. Diagnóstico utilizando variables de Rezago Social

Campeche goza en general de una paz y una tranquilidad que se percibe en la gente. La confianza con la que caminan en las calles, la forma en que sus habitantes ocupan los espacios públicos y en general todas las actividades ya sean en vía pública o en espacios semi-públicos, ofrecen esa visión.

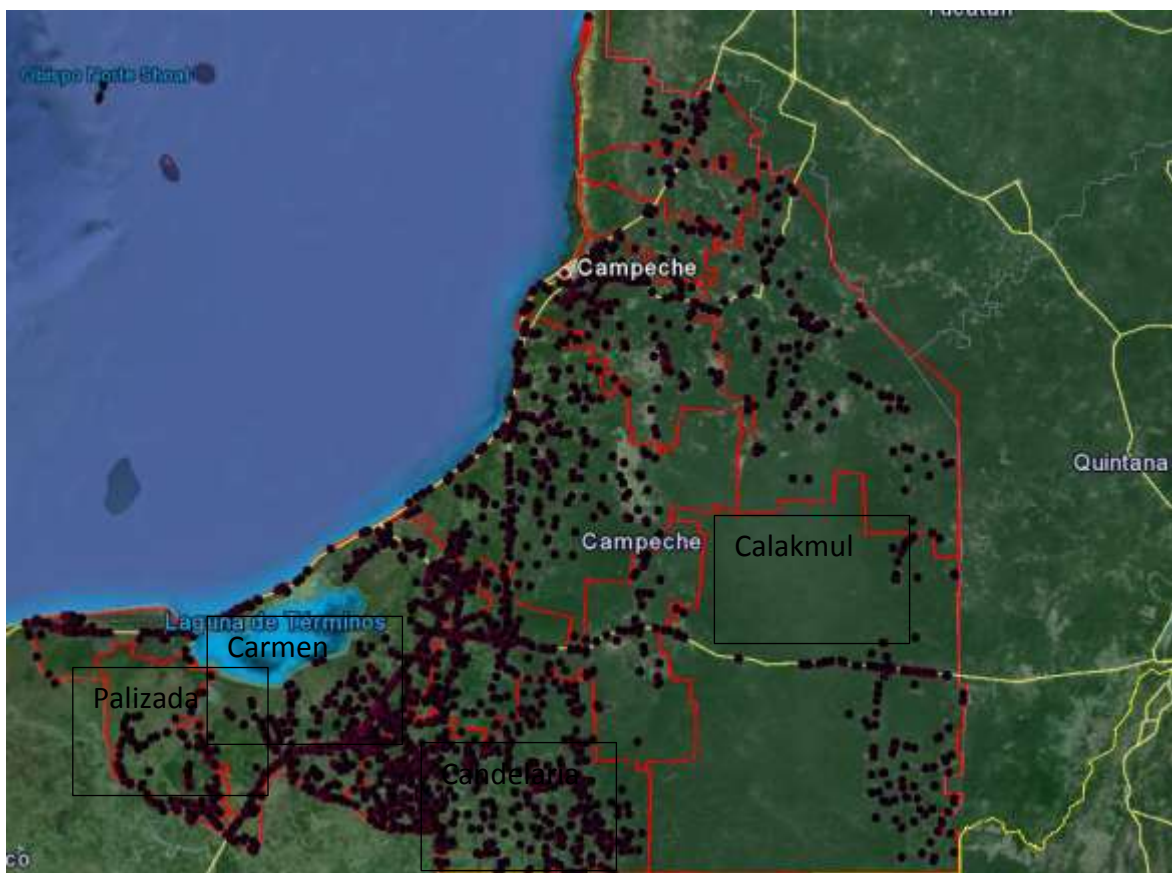
Sin embargo cabe señalar que aunque el nivel de delincuencia registrada, con menos del 0.3% de la incidencia delictiva nacional entre los años 1997 a 2012, (CIDE, 2013), comparado contra otras entidades del país, es muy poca, existen algunas zonas que podrían considerarse como en riesgo si no se les presta la atención requerida.

A continuación se hará un resumen de lo encontrado con respecto a algunos puntos críticos, donde se pretende básicamente señalar la metodología que puede seguirse, el modelo pues, para auxiliar tanto a las OPs como a la comunidad en la elaboración de sus diagnósticos participativos.

16.1.1 Respecto de las comunidades rurales

El 75% de la población de Campeche vive en 32 localidades de más de 5 mil habitantes y el 25 % vive en 2 746 localidades; en donde 1 331 tienen localidades de menos de 100 habitantes, y 1 029 localidades cuentan con 10 habitantes o menos.

Mapa 1. Campeche. Ubicación de localidades rurales. 2010.



Fuente: elaboración propia con información del INEGI y Google Earth

De esas localidades rurales, 1 521 se encuentran en los municipios de Carmen (869) y Candelaria (652). Esto genera presiones importantes para el acercamiento de servicios y mejoramiento de la calidad de vida.

En general, y de acuerdo a información censal en 2010, sólo 49 localidades manifestaron tener problemas de delincuencia en general (29) o de alcoholismo o drogadicción (20) y no se presenta una concentración específica de dichas localidades, sino que se encuentran dispersas a lo largo y ancho del territorio de Campeche.

De esta manera, y después de hacer un recorrido por las distintas carreteras y municipios de Campeche, se encontró que los únicos riesgos latentes e importantes, son los que tienen que ver los delitos federales. Ya que pudo constatarse, en virtud que Campeche tiene vialidades importantes que representan una salida natural de Chetumal hacia el

centro de la república, la gran cantidad de vehículos de alto tonelaje que transita de Quintana Roo hacia Ciudad del Carmen o Mérida; y la nula existencia de retenes militares o de policía federal en toda esa zona.

Si a eso le sumamos que los municipios de Calakmul y Candelaria colindan con Guatemala, en una zona de alto riesgo, con una gran cantidad de localidades rurales, interconectadas por caminos rurales sin pavimentar, entonces **quizá podría darse crédito** al rumor recogido en alguno de los recorridos, donde algunas personas de la localidad con las que se tuvo oportunidad de platicar de manera informal, comentaron la existencia de grupos dedicados al asalto a transportistas, al tráfico de personas, al contrabando de ropa y mercaderías piratas compradas en Belice y Guatemala, así como otros grupos dedicados a las armas y a actividades relacionadas con la Delincuencia Organizada.

16.1.2 Respecto de las comunidades urbanas

Existen 32 localidades urbanas, donde dos de ellas, San Francisco de Campeche, donde se asientan los poderes estatales, y Ciudad del Carmen, concentran el 63% de la población del estado. Champotón, la tercera localidad urbana en importancia, dada su población, cuenta con menos de una quinta parte de la población que se encuentra en Ciudad del Carmen, así con el 5% tiene 30 881 habitantes. En estos dos municipios se concentra casi el 80% de los delitos registrados.

Durante la elaboración de este trabajo no se tuvo acceso a información de las llamadas de servicio recopiladas al 066 o 060, recopiladas por el C4, bajo la administración del Consejo Estatal de Seguridad Pública, por lo que no se tuvo la oportunidad de observar la información social y demográfica en un comparativo geográfico vs. Las llamadas de servicio. Asimismo puede señalarse que la información de incidencia delictiva registrada por la Procuraduría General de Justicia del Estado de Campeche no se encuentra georeferenciada a nivel de calle, y entre calles.

Por lo anterior el análisis y detección de puntos críticos se realizará con información social y demográfica. De alguna manera la teoría que soporta a la policía de proximidad permite

esa referencia ya que la policía de proximidad o comunitaria, en su forma ideal, representa una desviación significativa de la forma tradicional en que las distintas organizaciones policiales OPs en buena parte del mundo han operado. Aparte de ser una estrategia organizacional, sustancialmente es una filosofía que amplía el papel de la policía en la sociedad, a la cual sirve.

Así, La policía de proximidad está basada en las personas en lugar de ser burocrática o militarista. Su objetivo y esfuerzos se orientan hacia mejorar la calidad de vida de los pueblos calidad de vida. Reconocen que su función principal es servir a la comunidad en donde los arrestos, el patrullaje y todas las medidas tradicionales son importantes pero, finalmente, son elementos que forman parte de ese nuevo concepto y no los fines como se manejaban en una policía de corte tradicional.

Por ello, bajo esta perspectiva y, además, considerando la baja incidencia delictiva registrada en Campeche, se puede hacer un análisis de puntos críticos con información socio demográfica sin que esto implique un demérito. Finalmente cabe señalar que para la creación del modelo, la información que se utilizará aquí se referirá sólo al Municipio de Campeche, y cuyo ejercicio de análisis con información de otros municipios puede replicarse por las autoridades cuando se pretenda replicar este modelo de análisis en otros municipios de la entidad.

16.1.3 Modelo de detección de riesgos y localización de puntos críticos

- El modelo de análisis para la detección de riesgos utilizará la información Censal del INEGI y la relacionada con la medición de la pobreza de CONEVAL. De la información censal se utilizarán algunas de las variables de infraestructura, viviendas y población, principalmente, mientras que del CONEVAL se utilizarán todas las relacionadas con dicha medición de la pobreza. (Ver anexo 1)
- Estas variables pueden localizarse en el material digital que acompaña a este documento, bajo el apartado Información para el modelo/cartografía por manzanas, Campeche, Camp, según puede verse en la imagen siguiente.

Ilustración 22. Ubicación de variables en el material digital.



El archivo a ejecutar para tener acceso al material digital se llama index.html (puede ser que en su equipo también aparezca como índice) se hace doble clic sobre dicho archivo y aparece la imagen siguiente, donde los menús son similares a cualquier menú que se encuentre en cualquier página de Internet y cuyos títulos se encuentran sobre la banda blanca, justo debajo de la imagen del Centro de Campeche. En dicha banda, al pasar el ratón sobre algunos de los nombres,



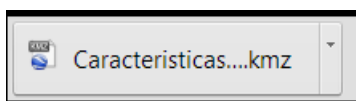
en cada recuadro se despliegan submenús, en donde pueden seleccionarse las distintas opciones.



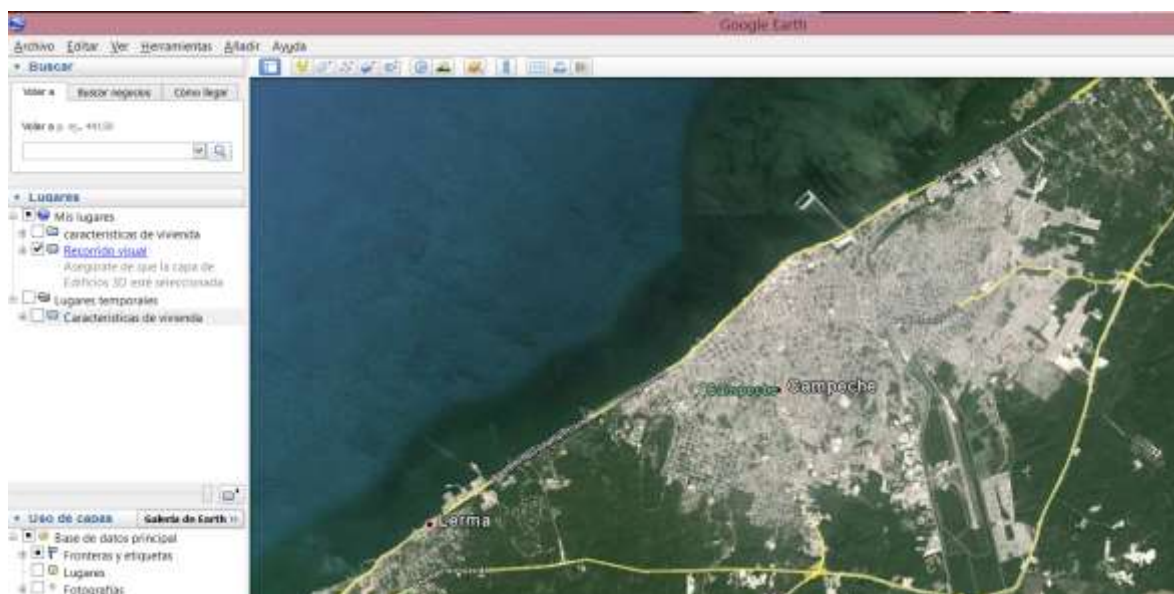
Así, por ejemplo si se quiere ver la zona de la ciudad donde se encuentra el mayor porcentaje de viviendas habitadas con piso de tierra, entonces seleccionar

- Información para el modelo
- Cartografía por manzanas...
- Características de vivienda

Esta cadena de comandos le dará acceso a un archivo con formato kmz. Si está utilizando Google Chrome (es el recomendable, ya que todo el programa se diseñó para ser mejor visto en dicho navegador y algunas opciones pueden no funcionar en otro navegador) entonces en la parte inferior izquierda del navegador aparecerá un recuadro con el nombre del archivo solicitado, sobre la banda donde se muestran las descargas. Este tipo de archivos se guardan en su carpeta de descargas y puede eliminarse cuando se acabe de utilizar.

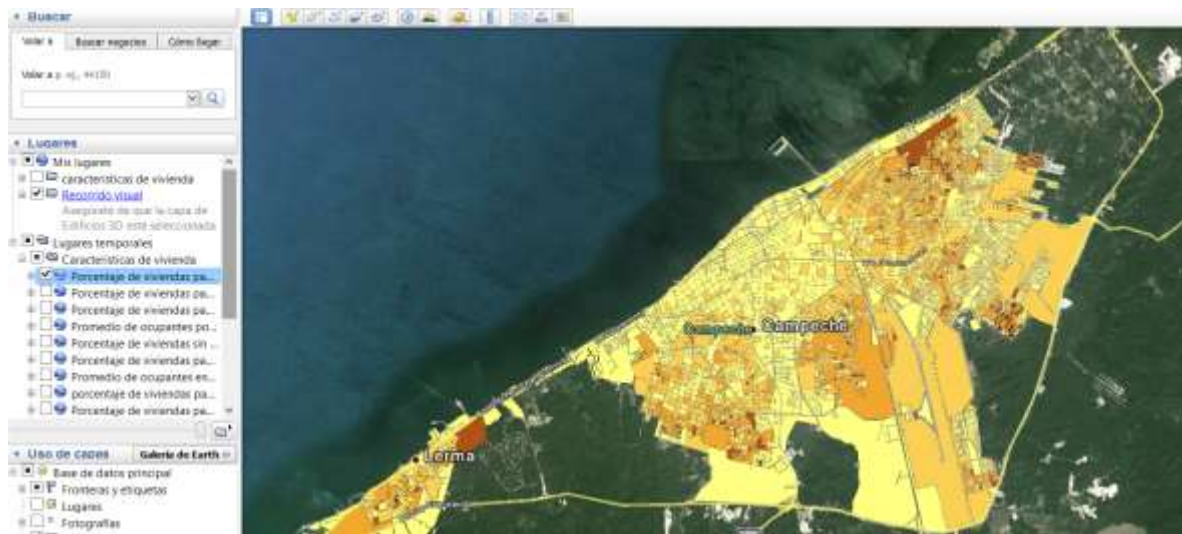


Ahora para finalmente ver las características de las viviendas, haga clic con el botón izquierdo del ratón sobre dicho recuadro y aparecerá la imagen siguiente, directamente sobre la aplicación Google Earth (por ello, como se señala en el menú, se requiere tener acceso a Internet y haber instalado previamente en su máquina el programa Google Earth)



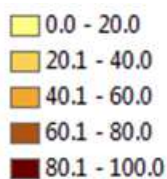
Lo importante en este recuadro es que puede verse el archivo Características de Vivienda, en el recuadro a la izquierda, justo debajo de los lugares temporales.

Finalmente para ver las distintas variables seleccionadas sobre la vivienda, haga clic en el signo +, justo junto al recuadro a la izquierda de Características de la vivienda para seleccionarlo. Esto hará que se despliegan todas las variables. Para seleccionar alguna o cualquiera de éstas, sólo haga clic sobre el recuadro a la izquierda de la variable seleccionada.



Esto hará que se pongan sobre el mapa en Google Earth, las características de las manzanas según la variable que se seleccionó. En este caso la que contiene al “Porcentaje de viviendas particulares habitadas con más de 2.5 ocupantes por dormitorio”

En este, como en todos los mapas, se utilizó la misma escala de colores que se presenta a continuación:



Donde los valores, representan porcentajes, así 80.1- 100.0 implica que en las manzanas con ese color, el más oscuro, el porcentaje de viviendas particulares habitadas con más de 2.5 ocupantes por dormitorio esta entre el 80% y el 100%.

Regresando al mapa pueden verse distintas zonas, al noreste, al centro oriente, al centro, al centro poniente y al poniente donde se encuentran manzanas con esas características.

Se pueden hacer distintas aproximaciones y acercamientos de tal forma que se puede tener a detalle, tanto a la localidad o colonia, como a la calle y entre calles donde puede hallarse esa característica.

Ilustración 23. Campeche. Porcentaje de viviendas particulares habitadas con más de 2.5 ocupantes por dormitorio.



16.1.4 Puntos críticos según viviendas

Porcentaje de viviendas particulares habitadas



Con más de 2.5 ocupantes por dormitorio con un dormitorio



Con piso de tierra Sin ningún bien



Que no disponen de refrigerador
Lavadora, ni automóvil o camioneta

Que no disponen de luz eléctrica
agua entubada y drenaje



Que no disponen de drenaje



Que no disponen de excusado



Que no disponen de agua entubada



Que no disponen de luz eléctrica

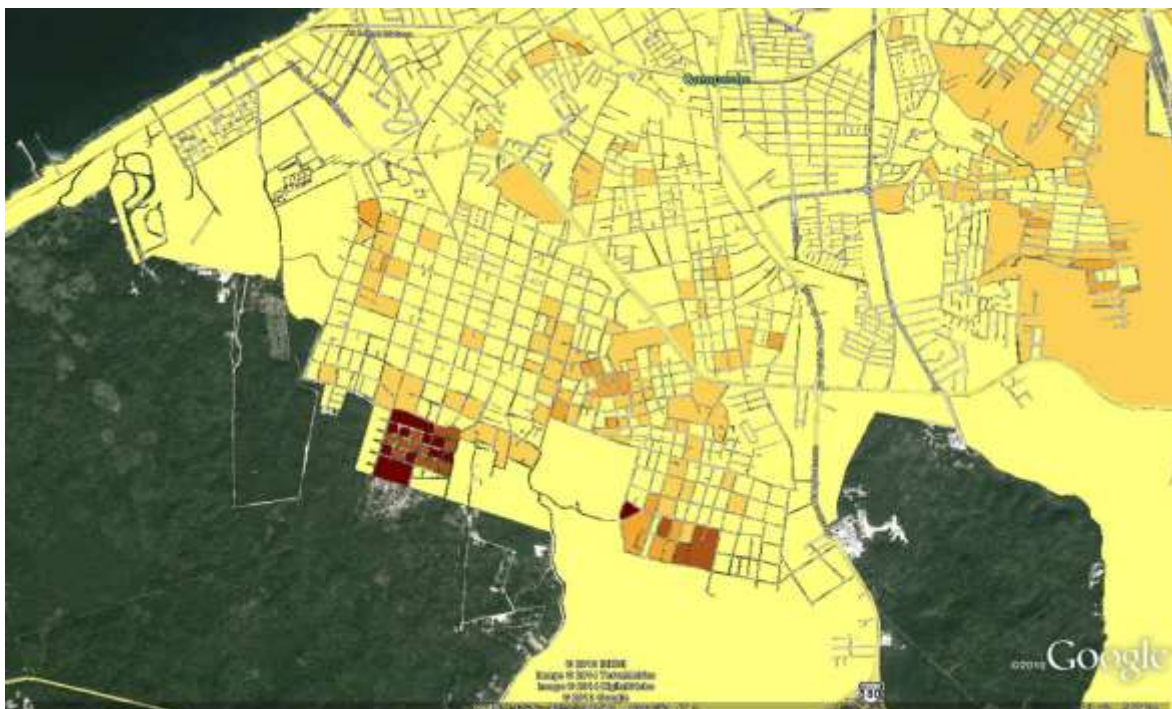


Con más de tres ocupantes por cuarto



Con un solo cuarto

Considerando a estas distintas variables, parece ser que la zona en conflicto sería la que se encuentra al Centro- Poniente de Campeche.



Este ejercicio visual puede repetirse con todas y cada una de las variables censales y de pobreza seleccionadas. Se recomienda impresión en color, en tamaño carta con orientación horizontal y colocar todas las imágenes obtenidas en una pared una junto a la otra e ir descartando zonas, hasta encontrar una o varias que puedan considerarse críticas.

Ahora considerando la información geo referenciada de llamadas de servicio, existente en el C4 del estado, dependiente del Consejo Estatal de Seguridad Pública, entonces, se pueden cruzar los incidentes y llamadas de servicio, contra cada variable, hasta encontrar la zona donde se piense trabajar con el modelo de policía de proximidad.

Cabe señalar que este ejercicio tendría que hacerse con cierta regularidad de tal manera que se puedan tener asignaciones dinámicas y se vaya materializando poco a poco la policía de proximidad en todos los municipios del estado, de acuerdo con la filosofía planteada.

17 Anexo 3.- Propuesta de cuestionario que deberá ser aplicado por los Comités de Prevención Social de forma conjunta con la Autoridad

Este cuestionario se tomó del Diagnóstico sobre la Realidad Social de la Violencia y la Delincuencia en el Municipio de Temixco 2011¹² y corresponde a la acción institucional 07/a del Programa Municipal para la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia en Temixco. Se usa aquí por considerarlo de interés.

Las preguntas de éste son para ser aplicadas a los miembros de la comunidad o micro sitio que se pretenda evaluar y no deben estar involucrados directamente con los Comités de Prevención Ciudadana y tienen como propósito complementar la información obtenida en el dicho diagnóstico

Se recomienda llevar un mapa de la localidad o micro sitio a la que se hacer referencia para asegurar que los candidatos seleccionados para su aplicación residen y/o laboran dentro de límites señalados, con el propósito de garantizar una visión correspondiente a los ciudadanos que habitualmente se desenvuelven en ellos.

¹² Cabe mencionar que tanto el cuestionario como el diagnóstico fue elaborado por algunos de los investigadores de este documento.

Percepción de la inseguridad pública**Sección I**

P1. PERIODO, ¿algún(a) amigo(a) ha sido víctima de un hecho delictivo? (En esta localidad).

Sí ☐ 1 → **P1.1** ¿número de delitos, cuantos? _____ ↓

No ☐ 2 ↓ NR ☐ 99 ↓

P2. ¿ PERIODO, algún familiar suyo residente en esta casa ha sido víctima de un hecho delictivo? (En esta localidad).

Sí ☐ 1 → **P2.1** ¿número de delitos, cuantos? _____ ↓

No ☐ 2 ↓ NR ☐ 99 ↓

P2.a ¿ PERIODO, algún familiar suyo no residente en esta casa ha sido víctima de un hecho delictivo? (En esta localidad).

Sí ☐ 1 → **P2.1** ¿número de delitos, cuantos? _____ ↓

No ☐ 2 ↓ NR ☐ 99 ↓

P3. ¿ PERIODO, usted ha sido víctima de un hecho delictivo? (En esta localidad).

Sí ☐ 1 → **P3.1** ¿número de delitos, cuantos? _____ ↓

No ☐ 2 ↓ NR ☐ 99 ↓

P4. ¿Usted considera que vivir en esta localidad es...? ↓

Muy seguro ☐ 1 Seguro ☐ 2 Inseguro ☐ 3 Muy Inseguro ☐ 4 NS/NR ☐ 99

P5. ¿Cuáles diría usted que son los principales problemas de inseguridad que afectan a su colonia? (ANOTAR EN ORDEN DE MENCIÓN)

1ª _____

2ª _____

3ª _____

P6. Usted recientemente ¿ha tomado algún tipo de medida para protegerse de la delincuencia?

Sí ☐ 1 → **P6.1** ¿Qué medida? 1ª _____ ↓

2ª _____ ↓

3ª _____ ↓

No ☐ 2 ↓ NR ☐ 99 ↓

P7. De las siguientes opciones que le voy a mostrar en esta tarjeta (MOSTRAR TARJETA 2) En su opinión ¿cuáles son las tres principales causas del delito en su localidad?

P7.1

- | | |
|--|--------------------------|
| Pobreza | ☐ |
| Indisciplina en los hogares | ☐ |
| Indisciplina en las escuelas | ☐ |
| Drogas | ☐ |
| Alcohol | ☐ |
| Desempleo | ☐ |
| Desintegración familiar | ☐ |
| Hay pocos policías | ☐ |
| Ministerios Públicos que no investigan | ☐ |
| Los jueces no son duros con los delincuentes | ☐ |
| Las prisiones no readaptan | ☐ |
| Hay corrupción en la justicia | ☐ |
| Otras? | ☐ |

P7.1 ¿Cuáles? _____

P8. En una escala de 1 a 10, ¿qué tanto diría que le afecta la delincuencia o los hechos antisociales en su calidad de vida?

-									+
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐

P9. ¿Qué tan seguro se siente usted cuando está solo en su casa?

- | | | | |
|------------|----------------------------|---------------|-----------------------------------|
| Muy seguro | ☐ 1 | Poco inseguro | ☐ 3 |
| Seguro | ☐ 2 | Muy inseguro | ☐ 4 |
| | | | NS/NR ☐ 99 |

P10. ¿Qué tan seguro se siente usted caminando en las calles de esta colonia / barrio?

- | | | | |
|------------|----------------------------|------------------|-----------------------------------|
| Muy seguro | ☐ 1 | Un poco inseguro | ☐ 3 |
| Seguro | ☐ 2 | Muy inseguro | ☐ 4 |
| | | | NS/NR ☐ 99 |

P11. ¿Qué tan preocupado está usted de que alguien entre en su casa y robe algo?

- | | | | |
|----------------|----------------------------|-----------------|-----------------------------------|
| Muy preocupado | ☐ 1 | Poco preocupado | ☐ 3 |
| Preocupado | ☐ 2 | Nada preocupado | ☐ 4 |
| | | | NS/NR ☐ 99 |

P12. ¿Qué tan preocupado está usted de que lo asalten en la vía pública?

- | | | | |
|----------------|----------------------------|-----------------|-----------------------------------|
| Muy preocupado | ☐ 1 | Poco preocupado | ☐ 3 |
| Preocupado | ☐ 2 | Nada preocupado | ☐ 4 |
| | | | NS/NR ☐ 99 |

P13. ¿Qué tan preocupado está usted de que lo asalten en el transporte público?

- | | | | |
|----------------|----------------------------|-----------------|-----------------------------------|
| Muy preocupado | ☐ 1 | Poco preocupado | ☐ 3 |
| Preocupado | ☐ 2 | Nada preocupado | ☐ 4 |
| | | | NS/NR ☐ 99 |

P14. ¿Qué tan preocupado está de que usted o un familiar sea secuestrado?

Muy preocupado	☐ 1	Poco preocupado	☐ 3	
Preocupado	☐ 2	Nada preocupado	☐ 4	NS/NR ☐ 99

P15. ¿Qué tan preocupado está de que usted o un familiar sea lesionado por desconocidos para robarlo?

Muy preocupado	☐ 1	Poco preocupado	☐ 3	
Preocupado	☐ 2	Nada preocupado	☐ 4	NS/NR ☐ 99

P16. ¿Posee usted motocicleta y/o bicicleta?

Sí ☐ 1 →

P16.1. ¿Qué tan preocupado está usted de que le roben su motocicleta y/o bicicleta?

Muy preocupado	☐ 1	Un poco preocupado	☐ 3
Preocupado	☐ 2	Nada preocupado	☐ 4
		NS/NR	☐ 99

No ☐ 2 ↓ NR ☐ 99 ↓

P17. ¿Posee usted animales (ganado, aves, etc.)?

Sí ☐ 1 →

P17.1. ¿Qué tan preocupado está usted de que sus animales (ganado, aves, etc.) sean robados?

Muy preocupado	☐ 1	Un poco preocupado	☐ 3
Preocupado	☐ 2	Nada preocupado	☐ 4

No ☐ 2 ↓ NR ☐ 99 ↓

P18. ¿Tiene automóvil?

Sí ☐ 1 →

P18.1. ¿Qué tan preocupado está usted de que le roben su automóvil?

Muy preocupado	☐ 1	Un poco preocupado	☐ 3
Preocupado	☐ 2	Nada preocupado	☐ 4
		NS/NR	☐ 99

→ **P18.2.** ¿Qué tan preocupado está usted de que le roben piezas a su automóvil?

Muy preocupado	☐ 1	Un poco preocupado	☐ 3
Preocupado	☐ 2	Nada preocupado	☐ 4
		NS/NR	☐ 99

No ☐ 2 ↓ NR ☐ 99 ↓

P19. En su opinión ¿Qué tanto diría que ha cambiado la inseguridad en esta localidad durante el último año?

Hay mucho más inseguridad	☐ 1	Hay un poco menos inseguridad	☐ 4
Hay poco más de inseguridad	☐ 2	Hay mucho menos inseguridad	☐ 5
Está igual	☐ 3	NS/NR	☐ 99

P20. ¿Sus vecinos son amistosos y se ayudan, o no se interesan por nadie ni auxilian en caso de peligro?

Sí se ayudan	☐ 1	No les interesa	☐ 2	A veces ayudan	☐ 3	NS/NR	☐ 99
--------------	----------------------------	-----------------	----------------------------	----------------	----------------------------	-------	-----------------------------

P21. Considerando lo que usted conoce de este lugar, ¿piensa que esta zona es ...? (MOSTRAR TARJETA 3)

- | | | | |
|------------------------------|----------------------------|-----------------------------|-----------------------------|
| Un muy buen lugar para vivir | ☐ 1 | Un mal lugar para vivir | ☐ 4 |
| Un buen lugar para vivir | ☐ 2 | Un muy mal lugar para vivir | ☐ 5 |
| Ni bueno ni malo | ☐ 3 | NS/NR | ☐ 99 |

P22. ¿Qué tanto es un problema la mala conducta (violencia o corrupción) de la policía municipal en la zona donde usted vive?

- | | | | |
|------------------------|-----------------------------|------------------------------|----------------------------|
| Es un gran problema | ☐ 1 | No es un problema importante | ☐ 3 |
| Un problema importante | ☐ 2 | No es problema | ☐ 4 |
| NS/NR | ☐ 99 | | |

P22.a ¿Qué tanto es un problema la mala conducta (violencia o corrupción) de la policía estatal en la zona donde usted vive?

- | | | | |
|------------------------|-----------------------------|------------------------------|----------------------------|
| Es un gran problema | ☐ 1 | No es un problema importante | ☐ 3 |
| Un problema importante | ☐ 2 | No es problema | ☐ 4 |
| NS/NR | ☐ 99 | | |

P23. Ahora bien ¿Qué tanto es un problema la mala conducta (violencia o corrupción) de la policía judicial en la zona donde usted vive?

- | | | | |
|------------------------|-----------------------------|------------------------------|----------------------------|
| Es un gran problema | ☐ 1 | No es un problema importante | ☐ 3 |
| Un problema importante | ☐ 2 | No es problema | ☐ 4 |
| NS/NR | ☐ 99 | | |

En la zona donde usted vive, ¿con qué frecuencia ocurren ... ?

P24. Fiestas muy escandalosas...?

- | | |
|----------------|-----------------------------|
| Muy frecuente | ☐ 1 |
| Frecuente | ☐ 2 |
| Poco Frecuente | ☐ 3 |
| <hr/> | |
| Nunca | ☐ 4 |
| NS / NR | ☐ 99 |

P24.1. ¿Qué tanto es un problema que los vecinos sean ruidosos o las fiestas escandalosas?(MOSTRAR TARJETA 3)

- | | |
|------------------------------|-----------------------------|
| Es un gran problema | ☐ 1 |
| Un problema importante | ☐ 2 |
| No es un problema importante | ☐ 3 |
| No es problema | ☐ 4 |
| NS/NR | ☐ 99 |

P25. Daños en propiedad, pintas o Grafitis, vandalismo ...?

- | | |
|----------------|-----------------------------|
| Muy frecuente | ☐ 1 |
| Frecuente | ☐ 2 |
| Poco Frecuente | ☐ 3 |
| <hr/> | |
| Nunca | ☐ 4 |
| NS / NR | ☐ 99 |

P25.1 ¿Qué tanto es un problema el vandalismo, las pintas y otros daños a la propiedad?(MOSTRAR TARJETA 3)

- | | |
|------------------------------|-----------------------------|
| Es un gran problema | ☐ 1 |
| Un problema importante | ☐ 2 |
| No es un problema importante | ☐ 3 |
| No es problema | ☐ 4 |
| NS/NR | ☐ 99 |

P26 Venta o consumo de Drogas cerca de su casa ...?Muy frecuente ☐ 1Frecuente ☐ 2Poco Frecuente ☐ 3

→

Nunca ☐ 4NS / NR ☐ 99

↓

P26.1. ¿Qué tanto es un problema la venta de drogas cerca de su casa? (MOSTRAR TARJETA 3)Es un gran problema ☐ 1Un problema importante ☐ 2No es un problema importante ☐ 3No es problema ☐ 4NS/NR ☐ 99**P26.2.** ¿Qué tanto es un problema el consumo de drogas cerca de su casa? (MOSTRAR TARJETA 3)Es un gran problema ☐ 1Un problema importante ☐ 2No es un problema importante ☐ 3No es problema ☐ 4NS/NR ☐ 99**P27** Venta o consumo de Alcohol, cerveza, licor cerca de su casa ...?Muy frecuente ☐ 1Frecuente ☐ 2Poco Frecuente ☐ 3

→

Nunca ☐ 4NS / NR ☐ 99

↓

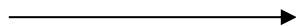
P27.1. ¿Qué tanto es un problema la venta de alcohol cerca de su casa?(MOSTRAR TARJETA 3)Es un gran problema ☐ 1Un problema importante ☐ 2No es un problema importante ☐ 3No es problema ☐ 4NS/NR ☐ 99**P27.2.** ¿Qué tanto es un problema el consumo de alcohol cerca de su casa? (MOSTRAR TARJETA 3)Es un gran problema ☐ 1Un problema importante ☐ 2No es un problema importante ☐ 3No es problema ☐ 4NS/NR ☐ 99

P28 Venta o consumo de Alcohol, cerveza, licor a menores cerca de su casa ...?

Muy frecuente ☐ 1

Frecuente ☐ 2

Poco Frecuente ☐ 3



Nunca ☐ 4

NS / NR ☐ 99



P28.1. ¿Qué tanto es un problema la venta de alcohol a menores cerca de su casa?(MOSTRAR TARJETA 3)

Es un gran problema ☐ 1

Un problema importante ☐ 2

No es un problema importante ☐ 3

No es problema ☐ 4

NS/NR ☐ 99

P28.2. ¿Qué tanto es un problema el consumo de alcohol a menores cerca de su casa? (MOSTRAR TARJETA 3)

Es un gran problema ☐ 1

Un problema importante ☐ 2

No es un problema importante ☐ 3

No es problema ☐ 4

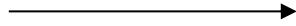
NS/NR ☐ 99

P29. Riñas o peleas entre vecinos ...?

Muy frecuente ☐ 1

Frecuente ☐ 2

Poco Frecuente ☐ 3



Nunca ☐ 4

NS / NR ☐ 99



P29.1 ¿Qué tanto son un problema las riñas y peleas entre vecinos?

Es un gran problema ☐ 1

Un problema importante ☐ 2

No es un problema importante ☐ 3

No es problema ☐ 4

NS/NR ☐ 99

P30. Riñas o peleas entre pandillas ...?

Muy frecuente ☐ 1

Frecuente ☐ 2

Poco Frecuente ☐ 3



Nunca ☐ 4

NS / NR ☐ 99



P30.1. ¿Qué tanto son un problema las riñas y peleas entre pandillas? (MOSTRAR TARJETA 3)

Es un gran problema ☐ 1

Un problema importante ☐ 2

No es un problema importante ☐ 3

No es problema ☐ 4

NS/NR ☐ 99

P31. Por lo que usted sabe o ha escuchado que tan frecuente es que personas de esta zona porten armas de fuego ...?

Muy frecuente ☐ 1

Frecuente ☐ 2

Poco Frecuente ☐ 3

_____ →

Nunca ☐ 4

NS / NR ☐ 99

P31.1. ¿Qué tanto es un problema la portación de arma de fuego?

Es un gran problema ☐ 1

Un problema importante ☐ 2

No es un problema importante ☐ 3

No es problema ☐ 4

NS/NR ☐ 99

P32. Los disparos con arma de fuego ...?

Muy frecuente ☐ 1

Frecuente ☐ 2

Poco Frecuente ☐ 3

_____ →

Nunca ☐ 4

NS / NR ☐ 99

P32.1. ¿Qué tanto son un problema los disparos con arma de fuego en esta zona?

Es un gran problema ☐ 1

Un problema importante ☐ 2

No es un problema importante ☐ 3

No es problema ☐ 4

NS/NR ☐ 99

P33. La venta de armas de fuego en esta zona ...?

Muy frecuente ☐ 1

Frecuente ☐ 2

Poco Frecuente ☐ 3

_____ →

Nunca ☐ 4

NS / NR ☐ 99

P33.1. ¿Qué tanto es un problema la venta de armas de fuego en esta zona?

Es un gran problema ☐ 1

Un problema importante ☐ 2

No es un problema importante ☐ 3

No es problema ☐ 4

NS/NR ☐ 99

P34. La violencia entre parejas ...?

Muy frecuente ☐ 1

Frecuente ☐ 2

Poco Frecuente ☐ 3

_____ →

Nunca ☐ 4

NS / NR ☐ 99

P34.1. ¿Qué tanto es un problema la violencia entre parejas en esta zona?

Es un gran problema ☐ 1

Un problema importante ☐ 2

No es un problema importante ☐ 3

No es problema ☐ 4

NS/NR ☐ 99

P35. La violencia contra los niños ...?

Muy frecuente ☐ 1

Frecuente ☐ 2

Poco Frecuente ☐ 3

_____ →

Nunca ☐ 4 ↓

NS / NR ☐ 99

P35.1. ¿Qué tanto es un problema la violencia contra los niños en esta zona?

Es un gran problema ☐ 1

Un problema importante ☐ 2

No es un problema importante ☐ 3

No es problema ☐ 4

NS/NR ☐ 99

P36. El robo de vehículos ...?

Muy frecuente ☐ 1

Frecuente ☐ 2

Poco Frecuente ☐ 3

_____ →

Nunca ☐ 4 ↓

NS / NR ☐ 99

P36.1. ¿Qué tanto es un problema el robo de vehículos en esta zona?

Es un gran problema ☐ 1

Un problema importante ☐ 2

No es un problema importante ☐ 3

No es problema ☐ 4

NS/NR ☐ 99

P37 Usted diría que en esta zona la prostitución es ...?

Muy frecuente ☐ 1

Frecuente ☐ 2

Poco Frecuente ☐ 3

_____ →

Nunca ☐ 4 ↓

NS / NR ☐ 99

P37.1. ¿Qué tanto es un problema la prostitución en esta zona?

Es un gran problema ☐ 1

Un problema importante ☐ 2

No es un problema importante ☐ 3

No es problema ☐ 4

NS/NR ☐ 99

P38. El robo a establecimientos comerciales, negocios o tiendas ...?

Muy frecuente ☐ 1

Frecuente ☐ 2

Poco Frecuente ☐ 3

_____ →

Nunca ☐ 4 ↓

NS / NR ☐ 99

P38.1. ¿Qué tanto es un problema el robo a negocio en esta zona?

Es un gran problema ☐ 1

Un problema importante ☐ 2

No es un problema importante ☐ 3

No es problema ☐ 4

NS/NR ☐ 99

P39. El robo a casa habitación ...?Muy frecuente ☐ 1Frecuente ☐ 2Algunas veces ☐ 3

→

Nunca ☐ 4NS / NR ☐ 99**P39.1.** ¿Qué tanto es un problema el robo a casa habitación en esta zona?Es un gran problema ☐ 1Un problema importante ☐ 2No es un problema importante ☐ 3No es problema ☐ 4NS/NR ☐ 99**P40.** El robo a transeúnte ...?Muy frecuente ☐ 1Frecuente ☐ 2Algunas veces ☐ 3

→

Nunca ☐ 4NS / NR ☐ 99**P40.1.** ¿Qué tanto es un problema el robo a transeúnte en esta zona?Es un gran problema ☐ 1Un problema importante ☐ 2No es un problema importante ☐ 3No es problema ☐ 4NS/NR ☐ 99**P41.** Considerando lo que sabe de este lugar, ¿con qué frecuencia ocurren conductas de agresión sexual? (violación, acoso sexual, tocamiento, rapto, pornografía infantil, acoso a menores, pederastia, etc.)Muy frecuente ☐ 1Frecuente ☐ 2Algunas veces ☐ 3

→

Nunca ☐ 4NS / NR ☐ 99**P41.1.** ¿Qué tanto es un problema este tipo de agresiones sexuales en esta zona?Es un gran problema ☐ 1Un problema importante ☐ 2No es un problema importante ☐ 3No es problema ☐ 4NS/NR ☐ 99**P42.** La venta de objetos robados o "piratas" (Ropa, licores, autopartes, CD, etc.)Muy frecuente ☐ 1Frecuente ☐ 2Algunas veces ☐ 3

→

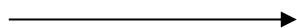
Nunca ☐ 4NS / NR ☐ 99**P42.1..** ¿Qué tanto es un problema la venta de estos objetos en esta zona?Es un gran problema ☐ 1Un problema importante ☐ 2No es un problema importante ☐ 3No es problema ☐ 4NS/NR ☐ 99

P41. Considerando lo que sabe de este lugar, ¿con qué frecuencia ocurren conductas de agresión sexual? (violación, acoso sexual, tocamiento, rapto, pornografía infantil, acoso a menores, pederastia, etc.)

Muy frecuente ☐ 1

Frecuente ☐ 2

Algunas veces ☐ 3



Nunca ☐ 4

NS / NR ☐ 99



P41.1. ¿Qué tanto es un problema este tipo de agresiones

sexuales en esta zona?

Es un gran problema ☐ 1

Un problema importante ☐ 2

No es un problema importante ☐ 3

No es problema ☐ 4

NS/NR ☐ 99

P42. La venta de objetos robados o "piratas" (Ropa, licores, autopartes, CD, etc.)

Muy frecuente ☐ 1

Frecuente ☐ 2

Algunas veces ☐ 3



Nunca ☐ 4

NS / NR ☐ 99



P42.1.. ¿Qué tanto es un problema la venta de estos objetos

en esta zona?

Es un gran problema ☐ 1

Un problema importante ☐ 2

No es un problema importante ☐ 3

No es problema ☐ 4

NS/NR ☐ 99

18 Anexo 4. Bibliografía

- Anónimo. (2011). *Marcha exploratoria Reynosa Tamaulipas. Un retrato de las principales zonas de riesgo*. Reynosa, Tamaulipas.
- Arango, A. (2012). *Programa Municipal para la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia en Temixco: Manual de Capacitación para Funcionarios Municipales*. Temixco: SESNSP- Municipio de Temixco.
- Ayuntamiento de Guadalupe, N. L. (2007). *Reglamento del Consejo Consultivo de Seguridad Pública del Municipio de Guadalupe, Nuevo León*. Diario Oficial del Municipio de Guadalupe, Nuevo León.
- Ayuntamiento de Guadalupe, N. L. (2009). *Reglamento Interno del Centro Preventivo de Internamiento Distrital*.
- Borja, J., & Muxi, Z. (2000). *El espacio público, ciudad y ciudadanía*. Barcelona.
- Bozeman, B. C. (2006). *La gestión pública, su situación actual*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Brantingham, P., & Brantingham, P. (2002). Environment routine and situation: toward a pattern theory of crime routine activity and rational choice. En R. Clarke, & M. Felson, *Advances in criminological theory*, vol. 5. Sage.
- Carrión M., F. (Diciembre de 2008). *Violencia Urbana: un asunto de ciudad*. Recuperado el 28 de Noviembre de 2013, de EURE (Santiago): http://www.scielo.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0250-71612008000300006
- CEDAW. (29 de Enero de 1992). *Recomendación General No. 19*. . Recuperado el 1 de Septiembre de 2013, de La violencia contra la mujer: http://www.ipu.org/splze/cuenca10/cedaw_19.pdf

CEDAW. (s.f.). *Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer*. Obtenido de <http://www.un.org/womenwatch/daw/cedaw/text/sconvention.htm>

Centro Humboldt y Oxfam América. (NE). *Abc de la gestión de riesgos*. Centro Humboldt y Oxfam América.

CIDE. (2013). *Campeche: Programa Estatal de Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia*.

Clarke, R. V., & Eck, J. (NE). *Análisis Delictivo para la Resolución de Problemas en 60 pequeños pasos*. (A. Arango, & J. P. Arango Orozco, Trads.) México: Center for Problem Oriented Policing.

Congreso del Estado Libre y Soberano de Nuevo León. (20 de Septiembre de 2007). *Ley de Acceso a las Mujeres a una Vida Libre de Violencia*. Recuperado el 1 de Septiembre de 2013, de Instituto Estatal de las Mujeres: http://www.nl.gob.mx/pics/pages/iem_leyes_base/FOLLETOLEYMUJERES.pdf

Consejo de Desarrollo Social de Nuevo León. (2009). *Consejos de Desarrollo Comunitario*. Monterrey, México .

Elias, R. A. (s/a). *La Seguridad Pública en México*. Recuperado el 27 de Febrero de 2012, de Biblio Jurídicas: <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/1/419/20.pdf>

Gobierno del Estado de Nuevo León . (2009). *Ley de Seguridad Pública para el Estado de Nuevo León* . Monterrey, México: Diario Oficial del Estado de Nuevo León .

Instituto Estatal de Seguridad Pública de Nuevo León. (2013). *Índice de policía de proximidad*. México.

Kappeler, V. E., & Gaines, L. K. (2009). *Community policing*. Newark N. J. : Lexis Nexis.

- Maqueda Abreu, M. L. (s.f.). *La violencia de género: concepto y ámbito*. Recuperado el 1 de Septiembre de 2013, de Instituto Nacional de Ciencias Jurídicas: <http://www.juridicas.unam.mx/sisjur/familia/pdf/15-189s.pdf>
- Municipio de Ciudad Guadalupe, Nuevo León . (2013). *Plan Municipal de Desarrollo 2012-2015*. Guadalupe, México : Dlario Oficial del Municipio de Guadalupe, Nuevo León.
- Naciones Unidas, A. G. (20 de Diciembre de 1993). *Declaración sobre la eliminación de la violencia contra la mujer*. Recuperado el 1 de Septiembre de 2013, de Oficina del alto comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos: http://www2.ohchr.org/spanish/law/mujer_violencia.htm
- Naredo Molero, M., & Praxágora, C. (NE). *Guía para la elaboración de diagnósticos sobre seguridad con enfoque de género tanto en el ámbito rural como urbano*. Catalunya: Generalitat de Catalunya.
- Noolan, J. A. (25 de Febrero de 2014). *National education association*. Obtenido de Western region organizational effectiveness program: <http://www.donblake.com/module3/DiagnosticModels.pdf>
- ONU- HABITAT. (NE). *Caja de herramientas para la formulación de planes municipales de seguridad ciudadana*. NE: ONU-HABITAT.
- POP Center. (s.f.). *Center for Problem Oriented Policing*. Recuperado el 18 de Abril de 2014, de The SARA Model: <http://www.popcenter.org/about/?p=sara>
- Presidencia Municipal de Ciudad Guadalupe, Nuevo León. (2009). *Reglamento interior de trabajo de los elementos de la Secretaría de Seguridad Pública de Cd. Guadalupe, Nuevo León*. Guadalupe, México: Diario Oficial de Cd. Guadalupe, Nuevo León.
- Presidencia municipal de Ciudad Guadalupe, Nuevo León. (2011). *Reglamento de policía y buen gobierno de Ciudad Guadalupe, Nuevo León*. Guadalupe, México: Diario Oficial de Ciudad Guadalupe.

- Segovia, O. (2007). Espacios públicos urbanos y construcción social: una relación de correspondencia. En O. Segovia, *Espacios públicos y construcción social: hacia un ejercicio de ciudadanía*. (pág. 155). Santiago de Chile: Ediciones Sur.
- SSP Federal. (2008). *Diagnóstico de la Seguridad Pública en México*. (SSP, Ed.) Recuperado el Febrero de 2012, de Secretaría de Seguridad Pública: <http://www.ssp.gob.mx/portalWebApp/ShowBinary?nodeId=/BEA%20Repository/364797//archivo>
- Trojanowicz, R., & Buckeroux, B. (1994). *Community Policing: How to get started*. Cincinnati, Oh: Anderson Publishing.
- UNODC. (2010). *Seguridad pública y prestación de servicios policiales: manual de instrucciones para la evaluación de la justicia penal*. Nueva York: Naciones Unidas.
- Vida sin violencia. (s.f.). *Sobre la violencia de género*. Recuperado el 1 de Septiembre de 2013, de Vida Sin violencia: <http://www.guiaviolenciadegenero.com/sobre-la-violencia-de-genero.php>
- Wortley, R., & Mazerolle, L. (2008). Environmental criminology and crime analysis: situating the theory, analytic approach and application. En R. Wortley, & L. Mazerolle, *Environmental criminology and crime analysis* (pág. 294). Londres: Willan Publishing.

19 . Anexo 5. Lista de Ilustraciones

Ilustración 1. Ciclo estratégico.	27
Ilustración 2. Mapeo de actores según el interés y la influencia mostrados en la implementación de Policía de Proximidad.	34
Ilustración 3. El proceso de políticas públicas.	36
Ilustración 4. Árbol de problemas	39
Ilustración 5. Eficacia del estado.	41
Ilustración 6. Relación Estado- Sociedad.	42
Ilustración 7. Probabilidad y rentabilidad para cometer delitos.	43
3. Ilustración 8 Vulnerabilidad social por tipo de determinantes	44
Ilustración 9 Relación entre desarrollo económico–social y seguridad	45
Ilustración 10. Modelo de las seis cajas	49
Ilustración 11. Frecuencia de eventos en el micro sitio	62
Ilustración 12. Campeche. Distribución geográfica de eventos de violencia intrafamiliar y manzanas con comercio ambulante.	63
Ilustración 13. Análisis ahorístico.	64
Ilustración 14. Campeche. Definición de micro zona	65
Ilustración 15 Plano Manzanero de Micro Sitio.	66
Ilustración 16 Distribución policial de acuerdo a análisis geo referenciado	67
Ilustración 17. Gestión del riesgo	72
Ilustración 18 Ejemplo de hoja de cálculo para registro de información	76
Ilustración 19 Matriz de Riesgos.	77
Ilustración 20 Ciclo de las políticas orientadas a la solución de problemas	113
Ilustración 21 Operación de un centro de atención de emergencias moderno (CAEPCCM DF).	143
Ilustración 22. Ubicación de variables en el material digital.	177
Ilustración 23. Campeche. Porcentaje de viviendas particulares habitadas con más de 2.5 ocupantes por dormitorio.	181