

Una visión del futuro Hacia la seguridad ciudadana

LA POLICÍA MUNICIPAL DE CHIHUAHUA

Antía Mendoza ■ Juan Salgado

Una visión del futuro Hacia la Seguridad Ciudadana

LA POLICÍA MUNICIPAL DE CHIHUAHUA

Antia Mendoza y Juan Salgado



**Una visión del futuro
Hacia la Seguridad Ciudadana
LA POLICÍA MUNICIPAL DE CHIHUAHUA**

Primera edición: 2010

D.R. © 2010

Comisión Nacional para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres.

Abraham González No. 48. Col. Juárez. Delegación Cuauhtémoc.

C.P. 06600. México, D.F.

<http://www.segob.gob.mx>

D.R. © 2010

Municipio de Chihuahua

Avenida Independencia 209, col. Centro,

CP. 31000. Chihuahua, Chihuahua.

<http://www.municipiochihuahua.gob.mx/>

D.R. © 2010

Instituto para la Seguridad y la Democracia, A.C.

Carolina 80 ALT 1 Ofna. Colonia Ciudad de los Deportes. Delegación Benito Juárez.

C.P. 03710, México, D.F.

<http://www.insyde.org.mx>

ISBN 978-607-427-082-2

Producción editorial y cuidado integral de la edición

Talleres Gráficos de México

Todos los derechos reservados. Queda rigurosamente prohibida la reproducción parcial o total de esta obra por cualquier medio o procedimiento, comprendidos la reprografía y el tratamiento informático, sin la autorización expresa de los titulares del copyright, conforme a las sanciones establecidas por las leyes. Las opiniones expresadas en los textos publicados en esta obra son responsabilidad exclusiva de los autores.

Impreso en México

ÍNDICE GENERAL

Agradecimientos

Nota metodológica

Lista de acrónimos y siglas

Palabras del Director de Seguridad Pública Municipal de Chihuahua

Lázaro Gaytán Aguirre

Palabras del Director Ejecutivo del Instituto para la Seguridad y la Democracia, A.C.

Una experiencia de frontera

Ernesto López Portillo Vargas

Introducción general

Laura Carrera Lugo

1. Introducción y diagnóstico estatal y municipal

Antia Mendoza y Juan Salgado

2. Evaluación del modelo policial en la Dirección de Seguridad Pública Municipal de Chihuahua

Juan Salgado

- 3. Prevención del delito en la Dirección de Seguridad Pública Municipal de Chihuahua**
Antia Mendoza
- 4. Participación ciudadana: el Comité Ciudadano de Seguridad Pública Municipal de Chihuahua**
Antia Mendoza
- 5. Grupos especiales y de inteligencia**
Juan Salgado
- 6. Planeación y estrategia policial: Zonificación Estadística Unificada de Supervisión**
Juan Salgado
- 7. La profesionalización en la Dirección de Seguridad Pública Municipal de Chihuahua**
Antia Mendoza
con la colaboración de Luis Villalobos García
- 8. La política de calidad en la Dirección de Seguridad Pública Municipal de Chihuahua**
Antia Mendoza
- 9. Infraestructura, tecnología y equipamiento de la Dirección de Seguridad Pública Municipal**
Antia Mendoza
- 10. Sistema de quejas ciudadanas y respeto a los derechos humanos**
Juan Salgado

Epílogo

Antia Mendoza y Juan Salgado

Referencias

Acerca de los autores

*A nuestras y nuestros policías que
día a día trabajan por la seguridad ciudadana.*

AGRADECIMIENTOS

Los autores de este libro queremos agradecer profundamente la colaboración y el apoyo que recibimos de Elena Azaola al revisar y dictaminar esta publicación.

Nuestro aprecio y respeto a Lázaro Gaytán Aguirre, Gilberto Loya, Salvador Aristi, Alfredo Rivera, Luis Corral Torresday, Jorge Muro, Socorro Soto Hernández, Luis Manzanera, Francisco Martínez, Perla Ruiz y el ingeniero Peláez; a los coordinadores Manuel Gómez Olivas (in memoriam), Ricardo Blázquez, Antonio Olague, Luis Alberto Torres Torres, Francisco Cisneros, Alfredo Jáuregui, Pedro Rivera y Ernesto Flores; al personal de la Unidad de Operaciones Aéreas, en particular a los capitanes Mauricio Olivares y José Curiel Sánchez; de las unidades de Atención de Violencia Intrafamiliar (UAVI), a Socorro Ruancho, y de la Dirección de Prevención, a Mercedes Gutiérrez y Carlos Bobadilla, de la Dirección de Seguridad Pública Municipal de Chihuahua.

También le expresamos nuestra gratitud a Ignacio Manjarrez Ayub, Graciela Ramos, Tonatiuh Nájera, Alejandro Wong y Leonardo Aviña, del Comité Ciudadano de Seguridad Pública Municipal; a José Luis Armendáriz, de la Comisión Estatal de Derechos Humanos, y a Rodolfo Cortés Muñoz, del Colegio de Periodistas de Chihuahua.

Apreciamos en especial el apoyo y asesoría de Ernesto López Portillo, Héctor Sáenz, Alicia Ruiz Avin y Guadalupe Pescador, del Instituto para la Seguridad y la Democracia (INSYDE).

Por último, nuestro más sincero reconocimiento a los colaboradores especiales: Carlos Silva Forné, investigador del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México; Luis Villalobos García, investigador de la Oficina de Investigación y Reforma Policial en el INSYDE, y Edgar Baltazar Landeros, investigador asistente de la Oficina de Investigación y Reforma Policial en el INSYDE.

A todos y todas nuestra gratitud.
Antia Mendoza y Juan Salgado

NOTA METODOLÓGICA

Las tareas para investigar los procesos estratégicos, gerenciales, tácticos y operativos detrás de las mejores prácticas policiales y de seguridad ciudadana en la Dirección de Seguridad Pública Municipal (DSPM) de Chihuahua requirieron cuatro meses de trabajo específico (de agosto a noviembre de 2008) y otros tres meses previos de preparación metodológica, un trabajo paralelo de sistematización, así como un periodo posterior de aproximadamente un mes para redactar la publicación.

El equipo del Instituto para la Seguridad y la Democracia (INSYDE) utilizó técnicas de investigación documental y de campo para realizar este trabajo. Es importante señalar que las herramientas y técnicas metodológicas empleadas en esta investigación no son necesariamente replicables en todas las corporaciones policiales mexicanas, ya que se requiere de amplia colaboración de las autoridades y los elementos operativos de la institución que se estudia para poder aplicarlas a cabalidad. Las autoridades responsables de la DSPM de Chihuahua se comprometieron a seguir una política de “puertas abiertas” que permitió el libre flujo de información y el acceso directo del equipo de investigación a personal operativo, mandos e información pública y confidencial.

Entre las técnicas de investigación documental cabe destacar el análisis normativo. El personal de la DSPM facilitó al equipo del INSYDE copias de los preceptos normativos internos y del ámbito municipal que fueron necesarios para esta investigación. El análisis normativo permitió analizar las bases legales de las políticas públicas y estrategias seguidas por los líderes de esta institución en el proceso de reforma policial que se estudia.

A partir del análisis de la normatividad y de las políticas, se revisaron más puntualmente los manuales y lineamientos operativos de los programas específicos que han tenido un mayor impacto en el mejoramiento de las condiciones laborales de las y los agentes en la corporación; en la cali-

dad de la relación entre policías y ciudadanos; en la incorporación y adaptación de nuevas tecnologías; en la acreditación de estándares de calidad en el servicio; en los procesos de profesionalización; en la generación de confianza ciudadana, y en la eficiencia de combate a los fenómenos delictivos locales.

La indagación documental también comprendió una acuciosa revisión de las notas de prensa relacionadas con la DSPM, tanto en medios locales como nacionales. Algunas de ellas se consiguieron a través de la Internet y otras fueron facilitadas directamente por la oficina de Comunicación Social de la DSPM. Finalmente, el equipo del INSYDE revisó y retomó importantes aportaciones de las investigaciones previas que se habían realizado sobre la DSPM, principalmente del trabajo seminal de Daniel Sabet.

Debido a que esta investigación busca una aproximación integral al proceso de reforma en la DSPM de Chihuahua, el equipo del INSYDE complementó el análisis documental con tres técnicas de investigación de campo: la observación activa de procesos policiales, las entrevistas a profundidad y los grupos de enfoque. Estas técnicas se aplicaron en dos visitas de campo de una semana cada una, realizadas en septiembre y octubre de 2008, para las cuales se desarrollaron herramientas metodológicas específicas.

En cuanto a la observación activa, el equipo del INSYDE tuvo la oportunidad de patrullar en tierra y aire (helicóptero); de presenciar operativos y programas; de visitar a grupos especiales como la Unidad de Atención a Pandillas, la Policía Montada y la Unidad de Operaciones Aéreas; de asistir a la Escuela de Policía; de estar presente en un *static display* preparado específicamente para demostrar las características de cada grupo especial; de participar en una sesión de Zonificación Estadística Unificada de Supervisión (ZEUS); de realizar visitas guiadas a las instalaciones de detención, y de estar en el Centro Móvil de Comando y Comunicaciones. El equipo de investigación realizó anotaciones y reflexiones que posteriormente revisó e incorporó al corpus de la publicación.

Por otra parte, además de las distintas entrevistas presenciales y telefónicas que se realizaron de manera informal con mandos medios y superiores de la DSPM, el equipo del INSYDE organizó 17 entrevistas a profundidad con mandos, para las cuales se prepararon guiones semiestructurados, que fueron grabadas y luego transcritas. Al mismo tiempo de entrevistar a mandos, se concertaron entrevistas con miembros del Comité Ciudadano de Seguridad Pública Municipal, de universidades y otras importantes instituciones educativas superiores, con el *ombudsman* estatal y un representante de los medios de comunicación de la entidad. Las entrevistas fueron conducidas por uno o por los dos miembros del equipo de investigación, la información transcrita fue procesada como un insumo importante de la publicación.

Finalmente, se organizaron cinco grupos de enfoque entre septiembre y octubre de 2008, en los que participaron mandos medios, elementos operativos de grupos especiales, elementos operativos de patrullaje regular, mujeres y ciudadanos. Para los grupos se prepararon guías de discusión y se buscó propiciar un ambiente de confianza para discutir temas sensibles con la mayor apertura y claridad posibles. Cada grupo duró entre una y dos horas. Los dos miembros del equipo del INSYDE poseen experiencia previa en la conducción de grupos de enfoque, lo cual facilitó tanto la comunicación como la generación de confianza con los participantes. Los grupos de enfoque contribuyeron a comprender mejor los procesos de reforma institucional y de acercamiento a la ciudadanía, así como el efecto diferenciado que estos han tenido en distintos grupos dentro de la DSPM.

La combinación de técnicas documentales y de campo permitió una aproximación integral al proceso de reforma en la DSPM. Este esfuerzo establece un precedente importante en el ámbito de la investigación aplicada sobre reforma policial en México y un notable ejemplo de colaboración y transparencia.

LISTA DE ACRÓNIMOS Y SIGLAS

CALEA	Comisión para la Acreditación de Agencias Policiales (Estados Unidos) (<i>Commission on the Accreditation of Law Enforcement Agencies</i>)
CAVAC	Centro de Asistencia a Víctimas de Crímenes (<i>Crime Victims Assistance Centers</i>)
CCSPM	Comité Ciudadano de Seguridad Pública Municipal
CCTV	Circuito Cerrado de Televisión
CEDH	Comisión Estatal de Derechos Humanos
CERI	Centro de Emergencia y Respuesta Inmediata
CIPC	Centro Internacional de Prevención de la Criminalidad
COMPSTAT	Estadísticas por Computadora (<i>Computer Statistics</i>)
COPARMEX	Confederación Patronal de la República Mexicana
DAP	Departamento de Análisis Preventivo
DARE	Educación para Resistir el Abuso de Drogas (<i>Drug Abuse Resistance Education</i>)
DSPM	Dirección de Seguridad Pública Municipal
EPE	Equipo de Proyectos Especiales
INSYDE	Instituto para la Seguridad y la Democracia
K9	Unidad Canina
OMS	Organización Mundial de la Salud
UAP	Unidad de Apoyo a Pandillas
UAVI	Unidad de Atención a la Violencia Intrafamiliar
UOA	Unidad de Operación Aérea
ZEUS	Zonificación Estadística Unificada de Supervisión

PALABRAS DEL DIRECTOR DE SEGURIDAD PÚBLICA

*A nuestros compañeros policías municipales
caídos en el alto cumplimiento del deber.*

In memoriam.

En todo abordaje del tema de la seguridad es obligada referencia la situación de suyo difícil, muy compleja, por la que atraviesan algunas naciones y nuestro país, en la que Chihuahua no es la excepción. Dichas circunstancias atípicas nos preocupan y nos deben ocupar a todos.

La intención fundamental de este libro, abonar a la comprensión de los modelos policiales desde el plano del rigor de la investigación especializada académica, tanto en lo documental como en el terreno.

La Policía Municipal de Chihuahua vuelve a ser objeto focal de atención y estudio por diversas razones, entre otras, su seriedad institucional, su profesionalización, su equipamiento tecnológico, la estandarización de sus procesos, la ciudadanía, su cercanía con la comunidad, su apertura y transparencia.

Aunque ciertamente su operatividad se desenvuelve con experiencias exitosas tomadas de otras corporaciones, el mérito es haber adaptado y desarrollado un modelo propio conforme a las *sui generis* circunstancias de la ciudad, en el que queda manifiesta la evolución de la policía de proximidad a la policía comunitaria. Es precisamente en el marco del Plan "Sumar Te Protege —eje transversal de la actual Administración Municipal por cuanto a la concurrencia de esfuerzos y recursos interdependencias— en el que se incorpora el modelo de policía comunitario, y en que la suma de acciones vecinales y ciudadanos en acción es pieza clave para el actuar preventivo de la Policía Municipal.

Y es que, como queda plasmado en uno de los capítulos de esta obra, las columnas vertebrales del modelo de policía comunitario son: la descentralización organizativa y la reorientación de estrategias de patrullaje; el compromiso de conocer problemas de la comunidad aportados desde la opinión del propio ciudadano; la mejora constante y consciente de la capacidad de respuesta de la Institución, y la transferencia significativa del poder a la comunidad (apoderamiento).

En fin, esta obra pudo compendiar un cúmulo de aspectos que nos dejan a todos un enriquecimiento extraordinario a través de una radiografía objetiva, de hecho una fiscalización en amplio sentido, en todas las áreas de la corporación, desde la infraestructura hasta la operatividad y la mejora en la calidad de vida del elemento humano. En algo debieron resultar de utilidad la apertura y transparencia que ofrecimos y que creo pudimos cumplirle a los acuciosos investigadores que dieron esencia y cuerpo al libro.

Celebro esta enorme motivación y la encomiable aportación del Instituto para la Seguridad y la Democracia (INSYDE) como medio para compartir muchas de las bondades y no pocos de los factores exitosos que se viven en la Policía Municipal de Chihuahua, y asimismo para identificar aquellos que siguen constituyendo oportunidades de avance.

Un privilegio más que se suma a la cadena de honrosas distinciones que han tomado a la Policía Municipal de Chihuahua como objeto y sujeto de análisis, como punto de partida del paradigma que ha sido como la institución social más inmediata al ciudadano.

Estoy cierto que este libro será de utilidad en el intercambio experiencial del poco o mucho camino andado de la Policía Municipal de Chihuahua.

Lázaro Gaytán Aguirre

Director de Seguridad Pública Municipal de Chihuahua

**PALABRAS DEL DIRECTOR EJECUTIVO
DEL INSTITUTO PARA LA SEGURIDAD
Y LA DEMOCRACIA, A.C.**

Cuando en 2006 asesoraba en Caracas, Venezuela, a la Comisión Nacional para la Reforma Policial, tuve la oportunidad de encontrarme, una vez más, con Amadeu Recasens, amigo entrañable y uno de los grandes arquitectos de la policía en Europa. En conversación informal, alguien soltó la pregunta de siempre: ¿Cuál es la mejor policía del mundo? Amadeu contestó con gran sapiencia: “La mejor puede ser la que tú mismo te construyas y, de esa misma manera, la que hoy tú me digas que es la mejor, si la vemos con detenimiento, tendrá algunos problemas”. La lección fue clara: toda institución policial puede llegar a ser la mejor para su entorno, pero aún así nunca dejará de enfrentar dificultades.

La extraordinaria noticia que trae este libro es que la Dirección de Seguridad Pública Municipal (DSPM) de Chihuahua presenta rasgos inequívocos de un esfuerzo institucional que la ha llevado a las mejores prácticas policiales en nuestro medio y, siguiendo a Recasens, ello no implica ni implicará jamás que las dificultades que ahí se enfrentan sean todas superadas.

Las evidencias que ubican a esa corporación norteha en la avanzada de la reforma policial en México son amplias; agrupo algunas en tres experiencias.

En marzo de 2007, la Policía Municipal de Chihuahua se convirtió en la primera de América Latina acreditada por Comisión para la Acreditación de Agencias Policiales (CALEA), institución independiente fundada en 1979, basada en Virginia, Estados Unidos, y líder en procesos especializados de auditoría externa a la policía.

En octubre del mismo año, esa DSPM recibió la visita de ciudadanos locales e investigadores del Instituto para la Seguridad y la Democracia (INSYDE), quienes aplicaron un instrumento de evaluación en el marco de la “Semana Mundial de Visitas a la Policía”, organizada por la Alianza Global ALTUS. El ejercicio ubicó a la Comandancia Norte en el puntaje más alto registrado entre las 282 instalaciones policiales evaluadas en América Latina.

Por último, la investigación que contiene este libro, llevada a cabo por un equipo de expertos del INSYDE durante buena parte de 2008 y aplicada sobre los procesos estratégicos, gerenciales, tácticos y operativos de esa institución, terminó por arrojar imágenes que incluyen esfuerzos altamente positivos que, en muchos casos, no tienen precedentes en las dos décadas que llevo observando a las corporaciones policiales mexicanas.

Al INSYDE le corresponde hacer una aportación técnica a la función policial en México. Este Instituto opera al margen de la arena política. Esto implica que las observaciones ante las falencias y el reconocimiento sobre los aciertos de las y los policías mexicanos y de las instituciones de las que dependen, están soportadas en conocimiento, experiencias y metodologías probadas, no en incentivos políticos. *Una visión del futuro. Hacia la Seguridad Ciudadana. La Policía Municipal de Chihuahua* es el resultado de una investigación cuyo soporte metodológico se apunta al inicio de la misma. El lector auténticamente interesado en escudriñar la obra encontrará plena correspondencia entre lo que el estudio ofrece y logra, a partir de las técnicas de investigación aplicadas.

Tal como refiere Recasens, una institución policial nunca termina de enfrentar problemas; yo agrego que estos pueden ser severos, por ejemplo, en clave de derechos humanos, aún en condiciones de fortaleza institucional destacada. Véase la policía en el centro de Europa, sin duda en ocasiones avanzada cual más, padeciendo en algunos casos dificultades mayores para contener los abusos que miembros de sus filas ejercen contra poblaciones migrantes. Pero al final del día el punto esencial, en clave de reforma policial, no es si una agencia policial tiene o no problemas sino si ella permite o no el escrutinio externo e independiente para ser evaluada, para de esa manera avanzar hacia la auténtica identificación y atención de sus dolencias.

Una corporación que no se deja mirar desde afuera, lo más probable es que reduce al mínimo, si no es que inhabilita la posibilidad del cambio, dado

que solo escucha la historia que ella misma se teje mediante ejercicios más o menos sesgados de autoevaluación; en cambio, aquella policía que acepta e incluso promueve que se le mire por dentro, desde una posición externa e independiente, provoca al menos tres efectos: incrementa sus oportunidades de evolución al sumar nuevos ángulos de análisis y crítica; envía un contundente mensaje de apertura que se traduce en construcción de confianza desde sectores sociales diversos, y se mueve hacia su reinserción social, es decir, ayuda a que los agentes sean reconocidos desde la comunidad, precisamente como parte de esta.

Pues bien, los tres ejercicios antes enumerados están vertebrados por un hecho contundente: solo fueron posibles gracias a la inmersión de actores externos en las instalaciones de la Policía Municipal de Chihuahua, inmersión que en el caso de la investigación del INSYDE duró meses e incluyó la absoluta libertad de operación por parte de los expertos visitantes.¹

Estas son buenas noticias, si bien aún falta la institucionalización especializada del control externo de la policía, la investigación documentó el trabajo organizado y productivo de sectores de la comunidad que la monitorean. Sin embargo, esa capital no cuenta, como no lo hay aún en el país, con un sistema especializado de supervisión civil sobre la policía, con poderes legales para intervenir, a la manera de los supervisores independientes creados en otros países, modelo que el INSYDE viene impulsando en el nuestro.

Este libro enfrentará una dificultad particular: me refiero a la desconfianza con la que algunos lo mirarán. Me explico. Así como llevo dos décadas mirando a la policía mexicana y trabajando con ella, en todo este tiempo he constatado que la mayor parte de los contactos entre policías y ciudadanos está signada por la desconfianza. De suyo eso es un proble-

¹ Otras instituciones que han enviado investigadores son: Georgetown University, Washington, de Estados Unidos, así como el Claustro Universitario, el Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey, la Universidad LaSalle, la Universidad Autónoma de Chihuahua y el Instituto Tecnológico de Chihuahua, de México.

ma mayor porque en democracia debiera suceder exactamente lo contrario: la aproximación debería estar basada en la confianza, ya que solo desde ella puede funcionar un servicio policial auténticamente puesto a disposición del ciudadano. La debilidad institucional crónica y masiva de la policía en México, sumada a la también débil cultura política democrática de la sociedad en su conjunto, nos ha llevado a una enorme distancia entre el ciudadano y el policía, distancia que día a día se alimenta de la desconfianza que ambos se profieren, fenómeno empíricamente documentado de manera amplia a lo largo del país.

En tal contexto de profunda desconfianza irrumpe este libro, mismo que al implicar reconocimiento expreso y documentado hacia una institución policial podría para algunos convertirse justamente en motivo de mayor desconfianza. Hago la previsión expresa de esta posibilidad, porque la duda con la que algunos se acercarán a la obra se convertirá desafortunadamente en el límite de su aproximación. El INSYDE se hace cargo de este riesgo al tiempo que formula un cálculo positivo que va mucho más allá: en un entorno donde prácticamente no hay investigaciones independientes sobre la experiencia policial que incluyan conclusiones positivas, el Instituto prevé que esta investigación se convertirá en referente masivo de consulta en el mundo policial mexicano y acaso irrumpirá en América Latina. Y no será así por un impulso de emulación sino porque la comparación de experiencias es uno de los más afortunados métodos probados en la reforma policial democrática en curso a lo largo del mundo. Tal vez esa Policía Municipal no refiera para algunos un camino preciso a seguir, pero para todos puede ser, sin la menor duda, fuente de lecciones e inspiración de ideas hacia el cambio.

Una de las preocupaciones que dieron origen al INSYDE radica en el conflicto crónico entre la policía en México y los derechos humanos. Si bien el respeto a estos se ubica entre las claves de la función policial en democracia, la información disponible, sobre todo la que viene surgiendo de las investigaciones antropológicas aplicadas al interior de la policía

(como las de María Eugenia Suárez de Garay y Elena Azaola), enseña sin duda el conflicto antes referido, tanto al interior como al exterior de las corporaciones. Y la paradoja es absurda: esperamos de la policía mexicana el respeto y promoción de los derechos humanos, cuando ella misma no tiene una plataforma que garantice sus derechos. El caso estudiado en esta investigación llama poderosamente la atención, porque si bien los investigadores reportan la ausencia de una política fuerte, específica y expresamente asociada a tales derechos, se combinan diversas normas, estándares y prácticas que arrojan coherencia con muchas de las denominadas buenas prácticas policiales del mundo democrático, a su vez directa e indirectamente asociadas con el respeto de los derechos fundamentales. El lector encontrará evidencias al respecto provenientes de información interna y externa a la DSPM de Chihuahua.

Una reflexión final. Desde una visión convencional y caduca se califica a la policía viendo solo los números del delito, la mayoría de las veces sin siquiera demostrar relación alguna entre lo que una corporación hace y el comportamiento de tales números. Desde inicios de los años setenta, en Kansas City se demostró que más delito o menos delito no dice nada, por sí mismo, con respecto a la calidad del desempeño policial. Los esquemas avanzados de evaluación policial enseñan que son necesarios modelos complejos que incluyen indicadores de procesos y de resultados diversos, así como lo que algunos teóricos llaman indicadores duros y suaves. Un ejemplo puede ayudar a explicarme. Una buena policía puede provocar aumento de denuncias, creándose la percepción errónea de crecimiento delictivo, cuando lo que hay es más confianza institucional para denunciar y pedir ayuda a la policía. Si se quiere evaluar con seriedad a esta, deben incluirse categorías cualitativas y cuantitativas que, desde miradas sistémicas, nos permiten distinguir lo que ella ha logrado, lo que no y lo que sucede independientemente de lo que haga. Fiel a sus propios límites, el estudio no arroja hipótesis ni conclusiones con respecto a la relación entre la reforma de la Policía Municipal de Chihuahua y los indicadores conven-

cionales de la inseguridad. Lo que el estudio sí hace es proveer una sólida base de hechos que inscriben a la DSPM de Chihuahua en un perfil que se conoce como “de servicio policial” y que actúa para y con el ciudadano, perfil idóneo para impactar progresivamente en la construcción de comunidades seguras.

La elaboración y publicación de esta investigación constituye un paso de enorme valor para quienes desde la policía y la sociedad civil creemos en la dignificación de la función policial en México. Al personal de la Policía Municipal de Chihuahua y a los investigadores responsables del estudio, mi admiración, respeto y agradecimiento.

Ernesto López Portillo Vargas

***Director Ejecutivo del Instituto
para la Seguridad y la Democracia***

INTRODUCCIÓN GENERAL

Laura Carrera Lugo

La Comisión Nacional para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres, desde el inicio de sus funciones, ha basado el diseño e instrumentación de sus políticas públicas en enfoques teóricos y políticos que analizan y abordan la atención a las violencias desde una visión holística. La finalidad del Modelo Integral de Política para una Vida Libre de Violencia impulsado por esta Comisión es responder proactivamente a la violencia contra las mujeres, apoyándose en los paradigmas de seguridad ciudadana, el derecho a la ciudad, ciudades más seguras para todas y todos, y cohesión social, los cuales se integran desde la perspectiva de género.

Las políticas públicas que esta Comisión Nacional impulsa están enfocadas, primordialmente, en intervenciones preventivas, y están sostenidas en la construcción de sinergias efectivas entre las instituciones de gobierno, las organizaciones de la sociedad civil, la iniciativa privada y la comunidad. Nuestra misión es participar en la construcción de ciudades más seguras, inclusivas, cohesionadas, justas, sostenibles y humanas. Es decir, ciudades democráticas y sin violencia. Esta visión ha sustentado el trabajo de todas y todos los que participamos de este complejo proyecto.

Es por ello que nuestro compromiso es apoyar las buenas prácticas y contribuir al fortalecimiento de nuestras instituciones. Las prácticas identificadas en *Una visión del futuro. Hacia la Seguridad Ciudadana. La Policía Municipal de Chihuahua*, nos convocan a participar de la socialización de una política de seguridad preventiva, que refiere un conjunto de intervenciones integrales que han alcanzado resonancia, principalmente en la calidad de vida de los habitantes del municipio, y su calidad de referente en otras instituciones policiales en nuestro país.

La Comisión Nacional, consistente con su compromiso de impulsar procesos virtuosos en materia de prevención de violencias, suma esfuerzos con el Ayuntamiento de Chihuahua y el Instituto para la Seguridad y la Democracia para dar a conocer esta experiencia que hace un llamado a la construcción de capacidades institucionales y comunitarias para enfrentar la violencia y el delito, y la promoción de la convivencia pacífica entre los distintos sectores de la sociedad. Particularmente, la policía tiene hoy un papel sustantivo en la realización de estas funciones. Para las sociedades democráticas la labor policial trasciende la esfera del mantenimiento del orden, y debe contribuir a crear un entorno en el que las personas se sientan libres y seguras y lo sean.

Con estas palabras, quiero dejar constancia de la aportación integral que *Una visión del futuro. Hacia la Seguridad Ciudadana. La Policía Municipal de Chihuahua* plantea con su experiencia, y en la que se destacan algunas prácticas que son de especial relevancia y coincidencia con nuestro quehacer cotidiano: el impulso a la inserción de la perspectiva de género en la formación inicial en la Escuela de Policía del Municipio, la capacitación para el personal de las Unidades de Atención a la Violencia Intrafamiliar, la cual marca un referente al ser la primera institución policial municipal que cuenta con unidades que brindan atención integral a víctimas de violencia y delitos, así como el papel estratégico en la prevención de violencias y victimización delictiva, todo lo anterior en coordinación con la comunidad. No menos relevantes son las acciones para promover el respeto a los derechos humanos y la vigilancia ciudadana en el ejercicio de sus atribuciones.

Nuestros esfuerzos por aportar a la construcción de la seguridad ciudadana y de ciudades más seguras, formulan la propuesta de fortalecer la ciudadanía activa de mujeres, hombres y jóvenes en el ejercicio de sus derechos, con el fin de reducir la violencia pública y privada que se ejerce en las ciudades para recuperar su derecho a habitarlas y contribuir a su desarrollo, lo cual sólo es posible trabajando conjuntamente con los gobiernos municipales, que tienen la gran tarea de administrar los conflictos que se gestan en los ámbitos locales.

El gobierno federal asume y reconoce esta posición hoy más que nunca, y por ello, sumamos esfuerzos para construir ciudades democráticas, cohesionadas, solidarias y seguras para todas y todos. La edición de este análisis nos permite participar de una experiencia con la que compartimos una visión y con la que seguiremos aportando desde nuestras capacidades y atribuciones.

Dra. Laura Carrera Lugo

Comisionada Nacional

1. INTRODUCCIÓN Y DIAGNÓSTICO ESTATAL Y MUNICIPAL

Antia Mendoza y Juan Salgado

ÍNDICE TEMÁTICO

- 1.1 Perfil sociodemográfico del estado de Chihuahua
- 1.2 Diagnóstico del municipio de Chihuahua
- 1.3 Perfil delictivo municipal
- 1.4 Percepción ciudadana de la seguridad en el municipio de Chihuahua
- 1.5 Generalidades sobre la política de convivencia ciudadana
- 1.6 Algunas consideraciones sobre el proceso de reforma de la Dirección de Seguridad Pública Municipal y la evolución de su modelo policial

Este capítulo introductorio tiene como objetivo delinear las características básicas que conforman el perfil sociodemográfico del estado y del municipio de Chihuahua. Se presentan datos correspondientes al estado más extenso del país. Estos versan en torno a temáticas como pobreza, marginación, salud, seguridad, competitividad y bienestar social. Contando ya con estos elementos, se presenta un diagnóstico del municipio de Chihuahua, tomando como base el Plan Municipal de Desarrollo 2007-2010. En específico, se describen las generalidades al tema de la seguridad en Chihuahua, plasmando información relevante sobre incidencia delictiva, percepción ciudadana y la política de convivencia ciudadana instrumentada por la actual administración.

Gráfica 1.1 Mapa del estado de Chihuahua



1.1 PERFIL SOCIODEMOGRÁFICO DEL ESTADO DE CHIHUAHUA

Chihuahua es el estado más extenso del país: su territorio equivale a 12.6% del total nacional, y está habitado por tres millones 241 mil habitantes, de los cuales 40% reside en Ciudad Juárez, municipio que alberga a un millón 313 mil personas. No obstante el nivel de urbanización en la entidad, 36 de los 67 municipios tienen poblaciones por debajo de los dos mil 500 habitantes. Es el estado número 12 en cuanto a población indígena, con 110 mil 194 personas, lo que equivale a 3.4% del total estatal, y que en 16 de sus municipios. En el *Índice de Desarrollo Humano*, Chihuahua se encuentra en el cuarto lugar nacional, por debajo de Baja California y Nuevo León. Su aportación al Producto Interno Bruto (PIB) es de 4.3%, cifra que lo sitúa como el quinto estado en generación de riqueza (CEIDAS, 2007).

POBREZA Y MARGINACIÓN

El 6.3% de la población se encuentra en pobreza alimentaria, poco más de 200 mil personas. Pese a ello, y de acuerdo con el *Informe sobre Desarrollo Humano de los Pueblos Indígenas en México 2006*, es la entidad con mayor desigualdad interétnica, con una diferencia en el desarrollo humano de 26.1% entre indígenas y no indígenas (0.6379 en indígenas y 0.8633 para no indígenas). De los 67 municipios que integran la entidad, 16 tienen presencia indígena, y entre estos se encuentran diez ayuntamientos con un muy alto grado de marginación; y de los seis que presentan un alto grado de marginación, cuatro tienen habitantes indígenas; Otro dato relevante señala que diez de los 16 municipios con población indígena, más de 50% de la población percibe menos de dos salarios mínimos al día. De estos poblados, el que menor porcentaje de analfabetismo presenta en

personas se ubica en mayores de 15 años prácticamente duplica a la media estatal. Hay otros, como Batopilas y Carichí, que presentan tasas diez veces por arriba de la media estatal. En cuanto al desarrollo humano, la capital del estado se encuentra al nivel de Eslovaquia, mientras que en Batopilas (predominantemente indígena) se vive de manera similar a Botswana, en África subsahariana. Por otro lado, debe señalarse que Chihuahua tiene el porcentaje más alto del país (81.94%) de jóvenes de 14 a 17 años que trabajan y que no van a la escuela (CEIDAS, 2007).

EDUCACIÓN

El promedio de escolaridad es de 8.3 años; sin embargo, es la séptima entidad con mayor proporción de población de entre seis y 14 años que no asiste a clases (34 mil menores en ese rango de edad están fuera de la educación formal). Asimismo, la tasa estatal de asistencia escolar de personas de seis a 11 años se ubica en el lugar 28, solo por arriba de Chiapas, Oaxaca, Guerrero y Michoacán. En Chihuahua, 47.45% de la población de 15 años o más tiene estudios de educación básica incompleta, y la probabilidad de que un alumno inscrito en primero de primaria en edad normativa ingrese a la secundaria seis ciclos después, es la quinta más baja del país (64% estatal frente a 68% nacional) (CEIDAS, 2007).

SALUD

La tasa de mortalidad materna aumentó en 44% entre 2001 y 2005; de 62.9 defunciones por cada 100 mil nacidos vivos pasó a 90.8. El estado tiene además la sexta tasa más alta de mortandad por cáncer de mama, la cual es 26% superior a la nacional (19.6 defunciones por cada 100 mil mujeres de 15 años y más a nivel estatal frente a una tasa nacional de 15.5). Las enfermedades del corazón constituyen otro problema de muerte en el estado. En 2005 hubo nueve fallecimientos diarios por esta causa,

que se relacionan con el sobrepeso y la obesidad, los malos hábitos alimenticios y la falta de actividad física. Chihuahua ha retrocedido en la cobertura de vacunación de menores de un año, ya que entre 2001 y 2005 pasó del lugar número 20 al 28 a nivel nacional, y su cobertura descendió de 95.61 a 91.51, mientras que en el mismo periodo la cobertura nacional aumentó de 93.62 a 95.19 (CEIDAS, 2007).

SEGURIDAD

Tiene la tasa de mortalidad por homicidios en niños de cinco a 14 años más alta del país, así como el índice más alto de asesinatos de adolescentes y hombres jóvenes de 15 a 29 años; asimismo, es uno de los ocho estados con más denuncias presentadas por maltrato infantil. En 2004 se presentaron en promedio cuatro denuncias diarias, de las cuales la mitad fueron comprobadas. Por otro lado, el estado presenta la quinta tasa más elevada en mortandad masculina por suicidios. Finalmente, debe anotarse que la cifra de muertes por homicidios es elevada tanto para mujeres como para hombres, siendo la sexta y la quinta más elevada de la nación, respectivamente. En particular, la tasa estatal de muerte masculina por homicidios es 54% más elevada que la nacional. Los índices de fallecimientos por asesinato indican que, en 2005, cada semana fueron ajusticiados 16 hombres y dos mujeres. Debe señalarse además que Chihuahua es la séptima entidad en que mayor número de violaciones sexuales fueron denunciadas entre 1997 y 2002 (dos mil 810 en números absolutos; es decir, 1.5 violaciones sexuales diarias (CEIDAS, 2007).

COMPETITIVIDAD Y BIENESTAR SOCIAL

Chihuahua es la segunda ciudad a nivel nacional con mejores indicadores en términos de comercio, crecimiento, empleo y bienestar social. De acuer-

do con las calificaciones obtenidas en temas de competitividad y de atracción de inversión, Chihuahua y Juárez promueven factores que consolidan el crecimiento sostenido de diversas ramas de la economía; son ciudades que se insertan con éxito en la globalización y sus beneficios; obtienen más inversiones, empleo y recursos fiscales; tienen menos pobreza y exclusión social que aquellas ciudades contra las que son comparadas. El atlas de ciudades más competitivas, en el que Chihuahua ocupa el segundo lugar y Juárez el quinto, observa las entidades más capaces de nuestro país para competir y obtener más inversiones, empresas, empleos, ingresos, recursos fiscales, infraestructura urbana y calidad de vida, así como con menos pobreza y exclusión social (Domínguez Ortiz, 2008).

ÍNDICE DE DESARROLLO HUMANO DEL ESTADO DE CHIHUAHUA

Las estadísticas, referidas a 2004, muestran que el Distrito Federal, Nuevo León, Baja California, Coahuila y Chihuahua tenían los niveles más altos de desarrollo humano, mientras que considerablemente alejados de ellos se encuentran los estados de Chiapas, Oaxaca, Guerrero, Veracruz y Michoacán, en los últimos lugares.

De los 32 estados del país, Chihuahua se ubica en el lugar número 11 de los más poblados. En 1970 existían 1 millón 612 mil 525 habitantes; para 2005 esta cantidad ascendió a 3 millones 241 mil 442, un poco más del doble.

LA REALIDAD EN LOS MUNICIPIOS DE MÉXICO

Los municipios mexicanos ilustran de manera muy clara la enorme diversidad de circunstancias que existen en el país. México cuenta, según el XII Censo General de Población y Vivienda 2000, con un total de 2,438 municipios y 16 delegaciones en el Distrito Federal, de los cuales tan solo 23

pueden ser calificados como totalmente urbanos en tanto la población de todas sus localidades sobrepasa las 2,500 personas. Al mismo tiempo, 902 municipios pueden ser calificados como totalmente rurales pues el total de sus localidades cuentan con una población de menos de 2,500 personas. De todos los municipios mexicanos, 120 cuentan con menos de 1,000 habitantes y los 11 municipios más poblados del país concentran el 14% de la población nacional (PNUD, 2004).

1.2 DIAGNÓSTICO DEL MUNICIPIO DE CHIHUAHUA

Según los datos oficiales del ayuntamiento, la población municipal de Chihuahua se asienta en 282 comunidades rurales y en la ciudad de Chihuahua. En los poblados rurales se encuentran asentados 10 mil 274 habitantes, y en la cabecera municipal se registran 748,518, de acuerdo con el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI, 2000) en el XII Censo General de Población y Vivienda 2000.

La extensión territorial aproximada es 1 millón 73 mil 95 hectáreas en la zona rural y 18 mil hectáreas en la ciudad de Chihuahua, que corresponden a una densidad de 1 habitante por 100 hectáreas en la zona rural y 42 habitantes por hectárea en la zona urbana. La población del municipio se ubica mayoritariamente en la ciudad de Chihuahua, en la cual habita el 98.6% de la población municipal, mientras que el restante 1.4% habita en 282 poblados rurales.

Las colonias de mayor densidad de población, con 401 habitantes por hectárea o más, son fraccionamientos construidos por las instituciones gubernamentales de vivienda. La mayor parte de la ciudad está compuesta por colonias con densidades de 11 / 60 habitantes por hectárea, como la zona antigua de la ciudad y fraccionamientos popu-

lares ubicados en los accesos norte, sur, oriente y poniente de la ciudad (Ayuntamiento de Chihuahua, 2007).

Entre los grupos vulnerables de la ciudad se identifica a los que se encuentran en el rango de 0-14 años y en el grupo de 65 años en adelante, familias encabezadas por mujeres y personas con capacidades diferentes. A partir del XII Censo General de Población y Vivienda, la media de la ciudad para los grupos vulnerables es:

- Personas con discapacidad, 1.57%.
- Hogares con cabezas de familia mujeres, 4.95%.
- Población de 65 años y más, 3.75%.
- Población de 0 a 14 años, 29.8% (INEGI, 2000).

El centro histórico y algunas colonias colindantes hacia el sur, oriente y poniente concentran simultáneamente tres grupos vulnerables en porcentajes superiores a la media de la ciudad, personas de 65 años y más, personas con capacidades diferentes y jefas de familia.

El municipio de Chihuahua tiene el nivel más bajo de analfabetismo en el estado. El 91.8% de la población mayor de 15 años sabe leer y escribir. El rezago educativo se encuentra focalizado en asentamientos de la periferia urbana de reciente creación, donde se establecen los inmigrantes. De acuerdo con diversos reportes municipales estas colonias se encuentran incluidas en los programas de combate a la pobreza.

De acuerdo con el "Diagnóstico" del *Plan Municipal de Desarrollo 2007-2010* (Ayuntamiento de Chihuahua, 2007)¹, el estado de Chihuahua se encuentra bien posicionado a nivel nacional en competitividad y calidad de vida, pero también se registra insatisfacción respecto de la expectativa ciudadana para alcanzar mejores condiciones en relación con seguridad social, seguridad pública y empleo.

¹ El Plan de Desarrollo Municipal se deriva de los trabajos del Comité de Planeación para el Desarrollo del Municipio de Chihuahua 2007-2010 (COPLADEMUN) y de la Plataforma para el Plan Municipal de Desarrollo.

Con respecto al ámbito económico, el estado de Chihuahua ha tenido beneficios con el repunte de la industria minera a nivel mundial; esta condición le ha permitido incrementar su productividad con cierta independencia de la industria maquiladora, teniendo así una opción adicional de crecimiento.

Chihuahua, como todos los estados de la república mexicana, exhibe progresos en su desarrollo estatal y municipal, pero también presenta problemáticas pendientes, las cuales tienen particularmente una reincidencia en la demanda ciudadana. Entre los asuntos pendientes, se encuentra el de la seguridad pública, como la mayoría de las urbes importantes del país. En la voz ciudadana cobra una gran relevancia la expresión unánime de que las instancias de seguridad se coordinen y, de manera articulada y coherente, respondan a las demandas y necesidades de la sociedad.

En este sentido aún restan esfuerzos y avances, pues las instancias de seguridad en el estado no han alcanzado una interacción que permita acceder a resultados significativos. La relación y división de funciones continúa efectuándose en términos convencionales, las funciones de cada dependencia marcan la pauta y los cánones de colaboración en los momentos en que se interceptan sus funciones. Uno de esos momentos de cruce recién se produjo hace pocos meses, con la entrada en vigor de un nuevo orden jurídico.

La adición de los juicios orales en el estado, que constituyen un nuevo paradigma que tiene por objeto fortalecer el Estado de derecho y alcanzar una justicia expedita, ha sido un reto para las instancias de procuración y administración de justicia, así como de las que se encargan de hacer cumplir la ley. Tanto la Procuraduría General de Justicia del Estado como las policías Municipal y Estatal en su función preventiva han tenido que adecuarse al nuevo contexto y a nuevas atribuciones. El proceso de adaptación y ajustes continúa generando desafíos tanto para sus gestores como para sus operadores. Asimismo, la reforma de justicia penal en el estado de Chihuahua

tiene los reflectores enfocados en cada detalle que va emergiendo de la instrumentación gradual y el aprendizaje que se va construyendo respecto de las contingencias y los casos particulares.

Finalmente, en cuando al marco legal, se pueden destacar los siguientes ordenamientos en los ámbitos federal, estatal y municipal.

Ámbito federal

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (artículos 25; 26, y 115).
- La Ley Federal de Planeación (artículos 2; 3; 20; 33, y 34 fracción II).

Ámbito estatal

- Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Chihuahua (artículos 1; 30; 31; 64 fracción IV; 68; 125, y 138).
- Ley de Planeación del Estado de Chihuahua (artículos 1 fracción III; 2; 7 fracción II inciso a; 8 fracción II inciso a numeral 1; 25; 26; 27; 28; 29; 30; 31; 32, y 33).

Ámbito municipal

- Código Municipal para el Estado de Chihuahua (artículo 28 fracción XXVI).
- Reglamento Interior del Municipio de Chihuahua (artículo 65 fracciones I, V, VII, IX, XI, y XX).
- Reglamento de Faltas al Bando de Policía y Buen Gobierno del Municipio de Chihuahua.
- Reglamento de Policía y Bomberos y Actualización de Directivas del Manual de Procedimientos de la Dirección de Seguridad Pública Municipal al año 2008.

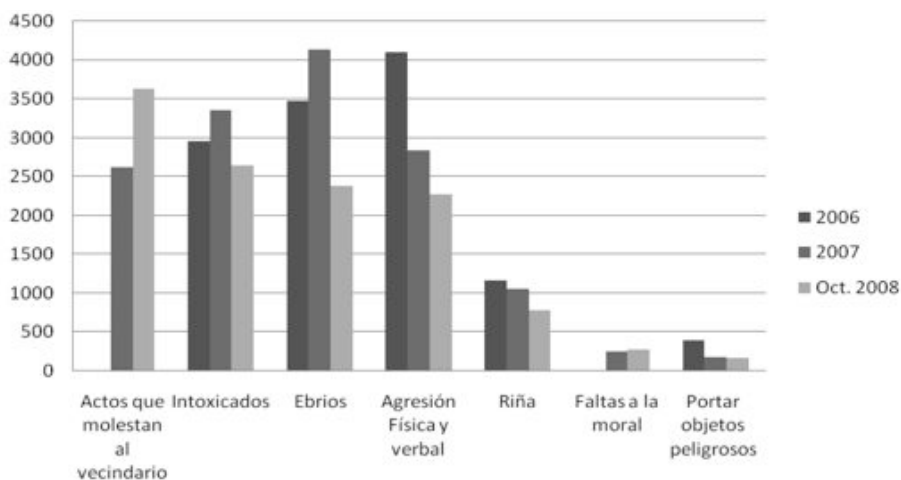
1.3 PERFIL DELICTIVO MUNICIPAL

Cuadro 1.1 Faltas con mayor incidencia en el municipio de Chihuahua (2006 a octubre de 2008)

FALTAS	2006	2007	OCTUBRE DE 2008
<i>Actos que molestan al vecindario</i>	*	2,618	3,628
Intoxicados	2,958	3,360	2,642
Ebrios	3,478	4,134	2,387
Agresión física y verbal	4,101	2,840	2,280
Riña	1,170	1,056	782
<i>Faltas a la moral</i>	*	256	281
Portar objetos peligrosos	400	178	163
Totales	12,107	11,824	8,535

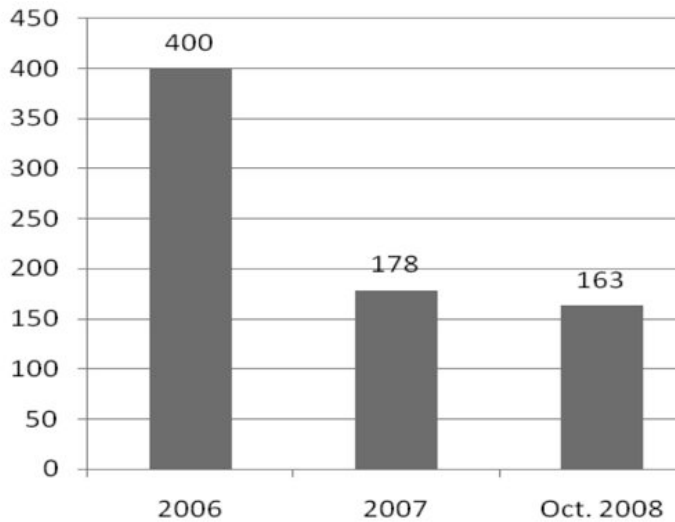
Fuente: Dirección de Seguridad Pública Municipal. Oficina de Estadística y Análisis Criminal.

Gráfica 1.2 Gráfica de faltas con mayor incidencia en el municipio de Chihuahua (2006 a octubre de 2008)



Fuente: Dirección de Seguridad Pública Municipal. Oficina de Estadística y Análisis Criminal.

Gráfica 1.3 Gráfica de faltas con mayor incidencia en el municipio de Chihuahua. Total (2006 a octubre de 2008)



Fuente: Dirección de Seguridad Pública Municipal. Oficina de Estadística y Análisis Criminal.

1.4 PERCEPCIÓN CIUDADANA DE LA SEGURIDAD EN EL MUNICIPIO DE CHIHUAHUA

En noviembre de 2006, el Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey (ITESM) dio a conocer los resultados del *Diagnóstico de Percepción sobre Seguridad Pública*. Para dicho estudio se aplicaron 2,002 encuestas entre los meses de septiembre y octubre de 2006. Los distritos de la ciudad de Chihuahua referidos son: Morelos, Zapata, Villa y Colón.

A continuación se señalan algunos de los resultados significativos obtenidos en la encuesta del ITESM.

- La ciudad de Chihuahua es, en general, percibida como segura (57%), y solamente 15% de la población se siente muy insegura.
- En promedio, la mitad de los vecinos se sienten inseguros en sus colonias en las noches. El 56% se siente seguro a muy seguro.
- El 70% de la población se siente segura en su colonia durante el día.
- Solo el 8% considera la ciudad muy insegura.
- El 36% de la población encuestada percibe que se ha mejorado la seguridad pública, mientras que el 39% piensa que no ha cambiado nada.
- La administración municipal anterior tiene un 5.88 de calificación en materia de seguridad, mientras que la actual tiene un 6.16.
- Los homicidios son el problema más preocupante, seguido por los robos a casa-habitación, el pandillerismo y el tráfico de drogas.
- Una cuarta parte de la población señaló haber sido víctima de algún delito en el último año.

1.5 GENERALIDADES SOBRE LA POLÍTICA DE CONVIVENCIA CIUDADANA

La *Convivencia y Protección Ciudadana* es uno de los ejes rectores de la estructura programática del Plan Municipal de Desarrollo 2007-2010 del Municipio de Chihuahua. Con la finalidad de promover una convivencia ciudadana ordenada y pacífica, este eje se fundamenta en las siguientes líneas de acción:

- *Combate efectivo a la delincuencia.* Cooperación institucional en los tres órdenes de gobierno mediante mecanismos robustos, un Plan de Coordinación Interinstitucional y sistemas homogéneos de información policial. Disminución de los índices delictivos mediante el incremento de la vigilancia y prevención, la implementación de operativos conjuntos y el incremento en el número de elementos policiales destinados a la vigilancia y protección del municipio.

- *Convivencia para la prevención.* Recuperación de espacios de interacción social, mediante la creación de espacios de convivencia familiar, incremento de la capacidad del Centro Móvil de Comando y Comunicaciones de la Policía Municipal,² cobertura de seguridad en los espacios escolares e incremento en el patrullaje en colonias con mayores índices delictivos. Contribución en la construcción de una ciudadanía informada para la prevención de adicciones, esto mediante la generación y consolidación de programas enfocados en la intervención temprana, la rehabilitación de jóvenes y la prevención dirigida a menores en riesgo; la estrategia se cimienta en la disseminación de programas formativos que informen y sensibilicen a la población infantil y adolescente sobre el consumo y abuso de sustancias psicotrópicas y en el combate a las adicciones y la violencia a través de una política integral de prevención.
- *Equipamiento e infraestructura.* Eficacia en la prestación del servicio de seguridad y protección ciudadana por medio del incremento y renovación de tecnología y equipo de protección. Se contempla, también, el aumento de la infraestructura de los cuerpos policiales, generación del Atlas de Riesgo del Municipio y el incremento de la vigilancia en las principales avenidas.
- *Profesionalización, certificación y dignificación a los cuerpos policiales.* Desarrollo profesional y humano de los cuerpos policiales a través de la implementación de sistemas efectivos de reclutamiento y formación integral, además de incentivos para la formación profesional. Consolidación de la institucionalidad y la calidad por medio de la certificación de los procesos del cuerpo de protección, lo cual deriva en la ratificación de la certificación de la Comisión para la Acreditación de Agencias Policiales (CALEA) de Estados Unidos. En este

² Unidad automotora dotada de plataformas tecnológicas articuladas con el Centro de Mando de la Dirección de Seguridad Pública Municipal (DSPM) y con las fuerzas directivas y operativas.

mismo sentido, también se busca el incremento en la confianza ciudadana al contar con un marco normativo eficiente y eficaz, mediante acciones que inhiban la corrupción, así como la implementación, fortalecimiento y publicación de los indicadores de evaluación, además del establecimiento de mecanismos que reporten los índices de confianza ciudadana para promover la denuncia.

- *Participación ciudadana.* Involucramiento y apropiación ciudadana en la política de seguridad y en la cultura de la legalidad. El impulso de acciones de participación ciudadana se incentiva mediante el fortalecimiento de participación de la comunidad, con la convocatoria de voluntarios en acciones de seguridad y protección civil.

1.6 ALGUNAS CONSIDERACIONES SOBRE EL PROCESO DE REFORMA DE LA DIRECCIÓN DE SEGURIDAD PÚBLICA MUNICIPAL Y LA EVOLUCIÓN DE SU MODELO POLICIAL

Debido a que esta investigación se avoca a identificar las mejores prácticas y los elementos constitutivos del proceso de reforma policial en la Dirección de Seguridad Pública Municipal (DSPM) de Chihuahua, es necesario iniciar con algunas reflexiones sobre este proceso y el modelo policial que se encuentra detrás.

A partir de 2007, Chihuahua se convirtió en el primer estado de la república que cuenta con un código procesal penal integral de tipo oral, público, acusatorio y transparente. La instrumentación de este nuevo código implica una transformación radical del sistema de procuración y administración de justicia estatal y asigna nuevas responsabilidades a las policías municipales, que ahora desempeñan un papel más activo en la

preservación de la escena del crimen y de la evidencia, así como en la presentación de esas evidencias en el proceso penal acusatorio.

La DSPM ha sido pionera en México en el desarrollo de capacidades de inteligencia policial, y ya había desempeñado varias de las atribuciones que le asignan las reformas normativas recientes. Afortunadamente, el modelo policial que ha desarrollado la DSPM es congruente con las reformas normativas y ahora el reto es formar a sus agentes de policía en las particularidades de estos nuevos procesos.

Luis Corral, Subdirector Operativo de la DSPM, y Daniel Sabet, investigador de la Universidad de Georgetown, coinciden en identificar el periodo comprendido entre 1983 y 1986 como el detonante de los procesos de reforma policial que han tenido lugar en el municipio de Chihuahua. En ese momento iniciaron las funciones de la Academia —ahora Escuela— de Policía. Otro punto crítico en estos procesos se dio entre 1992 y 1993, cuando se crearon los grupos especiales (véase el capítulo 5) y Steven Slater dirigió la Academia para generar un nuevo esquema de formación policial.

Más adelante, en junio de 2000, inició el programa de policía de proximidad (basado en la experiencia de España y Francia) y se realizaron una serie de reformas tendientes a la redignificación del trabajo policial y a mejorar sus condiciones de trabajo y vida. En esta última década también se ha adquirido tecnología especializada y se ha mejorado el equipo del grupo operativo. La tecnología se ha aplicado al análisis de los fenómenos criminológicos del municipio de Chihuahua y esto ha permitido una acción más proactiva de la policía local, así como un uso más eficiente de los recursos humanos. El modelo Zonificación Estadística Unificada de Supervisión (ZEUS) ha permitido la generación, sistematización y análisis estadístico de la información criminal en el municipio y ha significado una transformación profunda en el desempeño de las y los agentes en esta corporación (véase el capítulo 6).

La DSPM de Chihuahua, a través el Plan de “Sumar Te protege”, está buscando integrar y potenciar los tres modelos policiales que hasta la fecha ha conjugado en su operación (véase el capítulo 2). Por una parte, la transición de la policía de proximidad como un grupo operativo a la policía comunitaria como un modelo institucional generará mejores condiciones de contacto con la ciudadanía. Por otra, el modelo de “policía orientada hacia la solución de problemas” permite una toma de decisiones más informada y acorde con las necesidades de la ciudadanía chihuahuense. Asimismo, el modelo de “inteligencia policial” proporciona información de calidad para reaccionar de manera más estratégica ante las amenazas que enfrenta la sociedad (siendo el crimen organizado la amenaza más notoria en fechas recientes) y los riesgos en los que incurrir los elementos de la corporación.

En 2003, la DSPM inició el proceso para lograr la acreditación de CALEA. Después de un profundo esfuerzo de reforma y profesionalización, en marzo de 2007 la DSPM logró la acreditación, convirtiéndose en la primera institución policial latinoamericana en tener este reconocimiento.

El Plan “Sumar Te Protege” parte de una visión integral de la convivencia ciudadana como motor de la reconstrucción del tejido social del municipio, elemento indispensable para prevenir los delitos y para generar entornos más seguros. En términos conceptuales, el plan se basa en la doctrina latinoamericana de la seguridad ciudadana, desarrollada ampliamente en Chile, Brasil y Colombia. En particular, el plan recoge la experiencia local de Bogotá en materia de convivencia ciudadana, a través de la realización de acciones policiales y no policiales para recuperar espacios públicos, la confianza ciudadana y la civilidad.

Además de las importantes innovaciones tecnológicas, de las reformas normativas municipales y estatales y de las medidas de política pública para redignificar el trabajo policial y para garantizar el respeto a los derechos humanos de la población local, la integración de los tres modelos

policiales (comunitario, solución de problemas e inteligencia) en la DSPM de Chihuahua ha generado condiciones únicas en México para que una institución municipal desarrolle su acción de manera eficiente y con altos índices de confianza por parte de la sociedad a la que sirve. Los procesos de acreditación de CALEA, la participación del Comité de Participación Ciudadana Municipal, las reformas normativas y la consolidación de procesos operativos y administrativos en el mejor de los escenarios deben ser impulsores de una continuidad de este esfuerzo en la DSPM.

2. EVALUACIÓN DEL MODELO POLICIAL EN LA DIRECCIÓN DE SEGURIDAD PÚBLICA MUNICIPAL DE CHIHUAHUA

Juan Salgado

ÍNDICE TEMÁTICO

- 2.1 Reforma policial democrática en el municipio de Chihuahua
- 2.2 Surgimiento y características del modelo de policía comunitaria en la Dirección de Seguridad Pública Municipal de Chihuahua
- 2.3 Modelo policial de orientación hacia la solución de problemas: la policía preventiva como gestora social
- 2.4 Inteligencia policial (*intelligence-led policing*)
- 2.5 El Plan de Seguridad, Protección y Convivencia: la consolidación de un modelo integral

El objetivo de este capítulo es analizar los fundamentos teóricos y prácticos del modelo de policía que actualmente instrumenta la Dirección de Seguridad Pública Municipal (DSPM) de Chihuahua. En el apartado 2.1 se hace una reflexión inicial sobre los procesos de reforma policial y la dimensión del esfuerzo de reforma que ha realizado esta corporación.

En los siguientes tres apartados (2.2 al 2.4) se analizan los modelos de policía comunitaria, policía orientada a la resolución de problemas e inteligencia policial, como los tres pilares del modelo actual que está instrumentándose en la DSPM de Chihuahua. Los elementos teóricos de estos modelos son confrontados con lo que el equipo de investigación del Instituto para la Seguridad y la Democracia (INSYDE) ha podido observar en la documentación, en las visitas de campo, en los grupos de enfoque y en las entrevistas a profundidad. Al final, en el apartado 2.5 se hace una reflexión sobre la consolidación de este modelo a partir del Plan “Sumar Te Protege” que está contemplado rija el la gestión de la DSPM en esta administración.

2.1 LA REFORMA POLICIAL DEMOCRÁTICA EN EL MUNICIPIO DE CHIHUAHUA

Antes de analizar el modelo de policía de proximidad de la DSPM de Chihuahua es necesario hacer algunas reflexiones sobre el significado del concepto de reforma policial democrática desde las perspectivas teórica y práctica. Esta reflexión es importante en un momento en que la DSPM de Chihuahua está transitando del paradigma de policía de proximidad al de policía comunitaria, como parte de un proceso de reforma más amplio que conducirá hacia el Plan “Sumar Te Protege”, concebido como un esfuerzo integral para generar confianza ciudadana, desarrollar capital social y fortalecer las capacidades ciudadanas para generar comunidades más seguras.

Cuando se plantea el tema de la reforma de instituciones policiales, la pregunta central que motiva los debates teóricos de criminólogos y otros académicos especializados en la rendición de cuentas de las policías es qué características debe tener una institución policial democrática.

La línea de acción en materia de reforma policial en la DSPM durante las últimas tres administraciones ya ha trascendido las disyuntivas sobre el papel represivo, de control social y de utilización política de la policía como brazo duro del Estado y busca analizar el papel de la policía como generadora de confianza en la legalidad dentro del marco de un Estado de derecho constitucional.

Esto es un paso muy importante, sobre todo considerando el entorno municipal mexicano, en el que la mayoría de las corporaciones de policía preventiva todavía no llegan a esta conclusión. La importancia de la vocación democratizadora y profesional en la trayectoria reciente de la DSPM de Chihuahua es aún más encomiable cuando se considera que la mayoría de las corporaciones policiales mexicanas en los tres ámbitos de gobierno ha pasado por procesos de militarización en los últimos 15 años.¹ Sin duda alguna, la visión completamente civil de los procesos policiales en la DSPM ha contribuido a formar un modelo de policía que ubica a la ciudadanía y sus necesidades en el centro de su atención.

Después de la investigación documental y de campo que ha realizado el equipo del INSYDE en la DSPM de Chihuahua en septiembre y octubre de 2008, es posible afirmar que los esfuerzos de reforma en esta institución policial parten del supuesto de que al ser ellos los responsables directos de la aplicación de la ley, desempeñan un papel crucial en la búsqueda de la libertad ordenada, es decir, en el sensible equilibrio que debe preva-

¹ Además de la creciente participación de las Fuerzas Armadas en tareas de seguridad pública desde fines de la década de los noventa, cada vez más cuerpos de policía mexicanos en los tres ámbitos de gobierno cuentan con militares entre sus mandos medios y superiores, lo cual genera una inercia hacia la visión castrense en la gestión de estas instituciones. En 2006, Marcos Pablo Moloeznik (2006: 169-186) advirtió este fenómeno en su artículo sobre reforma policial en México.

lecer entre el respeto a las libertades y derechos humanos de la población y el mantenimiento de la paz y el orden social. Este equilibrio es aún más difícil de mantener en sociedades que transitan hacia la democracia y frente a los retos particulares que imponen las amenazas del crimen organizado en Chihuahua.

Los procesos de reforma de la DSPM de Chihuahua en los últimos seis años se han basado en el desarrollo de políticas integrales y multidimensionales, fundadas en preceptos normativos coherentes con una visión preventiva y no punitiva a ultranza.²

Considerando la generación de políticas como las que se han seguido en la DSPM de Chihuahua, Geoff Dean identifica cuatro puntos cruciales para impulsar la reforma democrática de los cuerpos policiales:

1. Adoptar medidas concretas para avanzar sistemáticamente hacia la prevención del delito. Es decir, desarrollar estrategias proactivas que trasciendan la dinámica de solo arrestar en flagrancia.
2. Que las detenciones de la policía preventiva generen información para poder mejorar las capacidades de la policía a cargo de la investigación criminal.
3. Triangular la información sobre patrullaje (informes de parte) para posteriormente convertirla en inteligencia y evidencia criminal.
4. Identificar patrones delincuenciales y desarrollar una serie de metas proactivas para evitar la repetición de esos delitos (Dean, 1995: 340).

Geoff Dean, parte de la premisa de que las reformas policiales que no transforman a fondo la operación táctica del policía en la calle son solo esfuerzos retóricos. En este capítulo se analizará hasta qué grado el modelo de policía de proximidad de la DSPM de Chihuahua ha efectivamente transformado a fondo la operación policial en el ámbito local.

² En el texto de Lucia Dammert y John Bailey sobre reforma policial en las Américas se puede encontrar una discusión importante sobre este tema, comparando distintas experiencias latinoamericanas (cfr. Bailey y Dammert, 2006: 14 y ss.).

Las instituciones policiales y de justicia en el estado de Chihuahua enfrentan una severa crisis de legitimidad y confianza. Sin embargo, este problema no es exclusivo de Chihuahua o de México. A lo largo del siglo XX, las instituciones policiales de varios países desarrollados enfrentaron también crisis de confianza y muchas de ellas siguen siendo cuestionadas por la sociedad civil. Las iniciativas de reforma policial en la mayoría de los países desarrollados responden a demandas sociales para mejorar el servicio de policía y para ciudadanizar las políticas de seguridad.

La respuesta más frecuente a estos retos ha sido la generación de esquemas de policía comunitaria, o policía de proximidad, es decir, transformar los modelos de patrullaje y prevención del delito para que la gestión de los agentes policiales sea más cercana a los ciudadanos. La mayoría de los modelos de policía de proximidad alrededor del mundo se basan en mejorar la calidad de los contactos entre policías y ciudadanos; generar canales de comunicación amplios y directos para fomentar la denuncia del delito por parte de los ciudadanos, así como lograr que la policía produzca mejor información y propiciar condiciones de transparencia por parte de los policías.

Las iniciativas de acercamiento entre policías y ciudadanos se han desarrollado en varias partes del mundo, incluyendo América Latina (Bogotá, Lima, Santiago de Chile) y México (Chihuahua, Distrito Federal, Naucalpan, Querétaro). Sin embargo, los modelos de policía comunitaria no solo implican mayor cercanía entre policías y ciudadanos sino una transformación radical en los procesos de toma de decisiones en las instituciones policiales: requieren que la mayor parte de las decisiones en materia de gestión operativa y despliegue táctico se tomen por los oficiales de menor jerarquía en consulta con la ciudadanía, de tal manera que los mandos medios y superiores sólo sirven como mecanismos para llevar a cabo esas decisiones institucionalmente. Uno de los elementos más revolucionarios y difíciles de instrumentar del modelo de policía comunitaria es que los mandos medios dejen de tomar decisiones, y que permitan que los elementos operativos tomen decisiones en conjunto con la ciudadanía.

Uno de los principales estudiosos de los modelos de policía comunitaria, David Bayley (2001: 16 y ss.), ha realizado estudios comparados sobre las experiencias de policía de proximidad en varios países y ha concluido que en Australia, Canadá, Estados Unidos, Japón y el Reino Unido, la mayor parte del trabajo cotidiano policial responde a las necesidades de los ciudadanos y no de los mandos.

No obstante, los únicos dos países donde se han instrumentado de manera completa y radical los esquemas de policía comunitaria son Japón y Singapur. En ambas sociedades se ha invertido la pirámide de toma de decisiones, permitiendo que sean los ciudadanos y los policías de menor jerarquía quienes tomen decisiones operativas y estratégicas para la prevención del delito, dejando a los mandos medios y superiores un papel de facilitadores para llevar a la práctica esas decisiones (Bayley, 2001: 16 y ss.).

Por supuesto, la transformación institucional que requieren esos modelos necesita romper las inercias de poder en las cadenas de mando policiales y en el mediano plazo no tiene posibilidades realistas de aplicación en la mayor parte de México. El modelo de policía comunitaria, en su concepción como tipo ideal, encuentra serios obstáculos en el hecho de que la labor policial se desarrolla en un entorno político que no puede abstraerse de luchas de poder. En consecuencia, es necesario tomar en cuenta las variables políticas y los entornos de conflictividad en que se instrumentan.

Michael Kempa (2007: 108) considera que una condición inicial para reformar democráticamente a las instituciones de policía es la generación de entornos institucionales ampliamente deliberativos que permitan el intercambio de opiniones vertidas por grupos de poder. La diversidad de opiniones debe gestionarse a partir de negociaciones sobre el tipo de policía que se quiera desarrollar con base en las coincidencias de estos grupos que, en última instancia, son coincidencias sobre el modelo de sociedad democrática que buscan.

A diferencia de varios modelos teóricos de policía comunitaria, la posición de Kempa no obvia las tensiones implícitas en las relaciones de poder

a partir de la formulación de políticas de seguridad y propone una alternativa conciliadora entre los intereses de quienes formulan las políticas y los grupos excluidos. En gran medida, las reuniones periódicas de Zonificación Estadística Unificada de Supervisión (ZEUS) en la DSPM (véase el capítulo 4) han contribuido a generar los espacios deliberativos a los que se refiere Kempa; sin embargo, aún es necesario ampliarlos de tal manera que sea más abierto y representativo de las y los agentes de menor rango.

Alice Hills (2001: 4), con base en su amplia experiencia en la promoción de reformas policiales en sociedades poscoloniales, reconoce que el motor de estos procesos es la voluntad política y la ganancia concreta que pueda representar la reforma policial para un grupo en el poder. La mayoría de las iniciativas retóricas de reforma policial tiende a enfatizar los puntos más populares para el electorado y la parte técnica de la reforma policial, minimizando los elementos de conflictividad que se necesitan para su instrumentación. Por lo tanto, se requiere un liderazgo político efectivo y certero que enfrente los riesgos y conflictos que conllevan las reformas.

En este punto coincide Hugo Acero (2005: 65) cuando afirma que uno de los elementos de éxito de la reforma policial en Bogotá fue el compromiso del más alto nivel de gobierno (el alcalde o jefe de gobierno en el ámbito local) con la transformación de la policía. El modelo de policía tiene un impacto directo en los equilibrios de poder en una sociedad y representa la soberanía e identidad cultural de un régimen (Kempa, 2007: 111). Por lo tanto, las iniciativas de reforma policial también dependen del entorno ideológico y pragmático de la política partidista.

Los procesos de reforma policial y el consecuente desarrollo de un modelo policial de proximidad que ha tenido lugar en la DSPM han logrado trascender los retos de las transiciones de gobierno en el ámbito municipal y los vaivenes políticos. Daniel Sabet (2008: 24), en su estudio sobre el proceso de reforma policial en el municipio de Chihuahua, identifica dos elementos importantes para la continuidad de estos esfuerzos: el proceso de acreditación de la Comisión para la Acreditación de Agencias Poli-

ciales (CALEA) y la consolidación de procedimientos policiales. A estos dos elementos sería necesario agregar el papel del Comité Ciudadano como mecanismo de control externo que intenta evitar la regresión en los logros que ha tenido la DSPM en materia de reforma policial democrática

Ante la complejidad de los problemas políticos que se deben sobrellevar para que una reforma policial sea exitosa, el profesor Samuel Walker parte de una posición pesimista al preguntarse: ¿podrán alguna vez en realidad cambiar las instituciones policiales?, es decir, ¿tienen remedio? Walker procede a responder con una serie de elementos operativos necesarios para la reforma democrática de la policía: cambio organizacional; control de las actividades de los policías en la calle (el mayor reto para cualquier institución policial); recolección sistemática y análisis de información; combinación de mecanismos internos, y externos de rendición de cuentas (2005b: 14-16).

Si bien a lo largo de este informe se puede observar cómo la DSPM ha cumplido con esos requisitos, también es necesario recalcar el importante papel que ha tenido el enfoque hacia el cambio organizacional seguido por los distintos directores, en lugar de concentrarse en casos particulares. En este sentido, Samuel Walker afirma que muchos esfuerzos de reforma policial han fallado, porque se concentran demasiado en las “manzanas podridas”, es decir, en castigar o despedir a elementos policiales corruptos, abusivos o que incurren en conductas ilegales. Los castigos a estos elementos deben tener lugar, pero los procesos de reforma policial fallan cuando solo se dedican a lidiar con esas “manzanas podridas” y no toman en cuenta el “barril podrido”, es decir, los problemas estructurales en la corporación policial.

2.2 SURGIMIENTO Y CARACTERÍSTICAS DEL MODELO DE POLICÍA COMUNITARIA EN LA DIRECCIÓN DE SEGURIDAD PÚBLICA MUNICIPAL DE CHIHUAHUA

Como se señaló al principio de este capítulo, la estrategia operativa de la DSPM está transitando del modelo de policía de proximidad al de policía comunitaria. Si bien muchos expertos en estudios policiales utilizan los términos “policía de proximidad” y “policía comunitaria” de manera intercambiable, se debe recalcar que el cambio de un modelo a otro en la DSPM de Chihuahua tiene dos repercusiones importantes en esta corporación:

1. El modelo de policía de proximidad se basaba en la creación de un grupo especial de policías formados en técnicas de cercanía a la ciudadanía, levantamiento de encuestas y resolución de problemas locales. Este grupo patrulla a pie, a caballo, en bicicleta o motocicleta, salen a la calle en binomios, buscando conocer personalmente a los vecinos de la zona específica que vigilan, escuchando sus preocupaciones, tomando acciones para responder a ellas y ganando la confianza de quienes habitan o trabajan en la colonia o sector donde desempeñan sus tareas. Este grupo seguirá existiendo, pero con mayores elementos formativos y capacidades de prevención en el ámbito comunitario, bajo el nombre de “policía comunitaria”. Sin embargo, la adopción de un modelo de policía comunitaria por parte de la DSPM no consiste solo en cambiar el nombre del grupo de policía de proximidad y mejorar su desempeño. La DSPM busca que el modelo se pueda transversalizar —es decir, llevarlo a las distintas partes de la corporación— e institucionalizar —tomar decisiones en materia de descentralización que permitan mayor acercamiento a la comunidad como institución, no solo como agentes.
2. Por otra parte, el nuevo modelo de policía comunitaria se inscribe en un proceso de transformación institucional mayor de la DSPM llamado

Plan de Protección y Convivencia Ciudadana. El Plan “Sumar Te Protege” se ha inspirado en las mejores prácticas internacionales en este terreno, principalmente en la experiencia de Bogotá en la década de los noventa. El Plan de “Sumar Te Protege” desarrollará estrategias de vinculación con la ciudadanía para recuperar espacios públicos, mejorar la confianza de la ciudadanía en la institución policial, así como para promover la participación responsable e informada de ciudadanas y ciudadanos en la prevención del delito y la violencia social. El enfoque de convivencia, asimismo, busca reconstruir el tejido social como medida preventiva, reforzando esfuerzos en ámbitos como el combate a la violencia intrafamiliar, la resolución no violenta de conflictos urbanos y otras tareas no policiales que realiza con éxito la DSPM desde hace varios años.

Los modelos y las estrategias policiales de proximidad con la ciudadanía surgen como una respuesta a la creciente desconfianza que sienten los ciudadanos ante la actuación de las fuerzas responsables de la seguridad ciudadana. La mayoría de los proyectos de policía de proximidad en el mundo se instrumentan una vez que la sociedad civil reclama transformaciones sustanciales en las policías locales como consecuencia de graves abusos o violaciones a los derechos humanos. De esta manera, las experiencias de policía de proximidad en Río de Janeiro (reformas a la Policía Militar), Los Ángeles (creación de instancias de supervisión civil y controles internos para el Departamento de Policía de Los Ángeles, LAPD), Nueva York (purga y reforma integral del Departamento de Policía de Nueva York, NYPD) y el Distrito Federal (creación de las unidades de Protección Ciudadana de la Secretaría de Seguridad Pública del Distrito Federal, SSPDF), buscan legitimar la acción de instituciones policiales de las que la población local no solo desconfía sino a las que incluso teme.

El desarrollo de capacidades en materia de policía de proximidad en la DSPM de Chihuahua es interesante porque, a diferencia de la mayoría de

estas experiencias, no surge a partir de un gran escándalo de uso excesivo de la fuerza, corrupción o violaciones sistemáticas a los derechos humanos de la población local o de ciertos grupos sociales específicos. En contraste, el modelo de policía de proximidad de la DSPM de Chihuahua responde a un legítimo esfuerzo de acercamiento con la sociedad civil que busca situar a la policía preventiva local como un actor central en la recomposición del tejido social chihuahuense, comprendiendo que este es un paso indispensable para construir comunidades más seguras y mejorar la calidad de vida de quienes habitan en el municipio.

Si bien los modelos modernos de policía comunitaria se han desarrollado principalmente en sociedades anglosajonas y en otros países desarrollados, el modelo que instrumenta la DSPM tiene también importantes antecedentes en el ámbito latinoamericano. La visión comunitaria de la seguridad ha tenido arraigo en México y Latinoamérica por varios siglos. Entre otras experiencias vale la pena señalar el serenazgo (vigilancia de un “sereno” por las noches que tiene contacto cercano con la población, práctica que tiene lugar desde la época colonial); los módulos de vigilancia o participación ciudadana que se han instalado en varias partes del país, y experiencias de vigilancia comunitaria como los topiles (guardias vecinales que son designados principalmente en áreas rurales, cuyo nombre proviene del término náhuatl *topille* que significa literalmente bastón de mando). Debido a que sociológicamente el concepto de comunidad implica la identificación de un grupo social con una serie de creencias y entendimientos comunes, el hecho de que el modelo de policía comunitaria tenga raíces sólidas en Latinoamérica y México ayuda a que sea aceptado y que no se considere una “importación” carente de significado.

Uno de los esfuerzos académicos que más profundamente ha analizado el modelo de policía comunitaria en la teoría y la práctica es el libro llamado *The New Blue Line* (“La nueva línea azul”, 1986) de Jerome Skolnick y David Bayley. Ambos autores acuñan en este libro la frase “reciprocidad policía-comunidad”. Esta frase, como es utilizada por estos autores, tiene im-

plicaciones prácticas, de actitud y organizativas (Skolnick y Bayley, citados en Klockars, 2006: 449). En su dimensión práctica, la reciprocidad significa que la policía debe involucrar a la comunidad en el cumplimiento de su misión. De esta manera, la reciprocidad tiene lugar cuando se conjuntan las perspectivas policial y ciudadana para enfrentar el fenómeno delictivo y los problemas que más preocupan a la comunidad. La DSPM de Chihuahua ha logrado esto a través de la gestión de la policía de proximidad y de programas preventivos como “colonia segura”, que se fundamentan en la participación ciudadana a través de encuestas y contacto directo policías-vecinos.

En términos de actitud, la reciprocidad significa que las y los agentes de policía deben tener un genuino convencimiento de que la ciudadanía desempeña un papel central en la prevención del delito. Para llevar a la práctica esta nueva actitud se necesitan dos acciones paralelas: por una parte, se debe formar a los agentes para que desarrollen esta sensibilidad y, por otra, se deben establecer las políticas de comunicación adecuadas para que la ciudadanía pueda identificar este cambio de actitud. La Academia, ahora Escuela de Policía, de la DSPM, se ha encargado de sensibilizar a los agentes policiales con esta nueva visión a través de cursos continuos de formación y actualización a quienes ya están en funciones y directamente a través de la enseñanza a las nuevas generaciones de agentes. Por su parte, tanto el área de Comunicación Social (dependiente de la Dirección) como el Departamento de Difusión Social (dependiente de la Subdirección de Prevención) se han abocado a promover esta nueva visión en medios masivos de comunicación locales y nacionales, así como en el espacio comunitario.

Finalmente, en el ámbito organizacional la “reciprocidad policía-comunidad” implica que tanto policías como ciudadanas y ciudadanos coparticipen en el diseño de políticas de prevención del delito. En contraste con la visión tradicional y más legalista de la función policial, el modelo de policía comunitaria implica que organizativamente la policía pueda aprender de la comunidad, al tiempo que le rinde cuentas. El Comité de Ciudadano de Seguridad Pública Municipal, con sus siete comisiones, ha contribuido

a llevar las preocupaciones de la ciudadanía a la DSPM y a que la sociedad civil organizada colabore en la profesionalización de sus agentes (véase el capítulo 4). Asimismo, el Comité ha mejorado los mecanismos de rendición de cuentas al dar seguimiento a áreas muy puntuales de desempeño institucional de la DSPM.

De acuerdo con Wes Skogan y Susan Hartnett (2005: 428), el modelo de policía comunitaria es un proceso más que un producto. Entender este tipo de modelo como proceso contribuye a identificar la manera en que ha sido instrumentado en Chihuahua. Skogan y Hartnett también señalan cuatro principios que son pilares para la policía comunitaria. En el cuadro 2.1 se enuncian esos principios y se comenta cómo han sido adoptados por la DSPM de Chihuahua.

Cuadro 2.1. Comparativo de principios de la policía comunitaria

POLICÍA COMUNITARIA, PRINCIPIOS DE SKOGAN Y HARTNETT (2005)	ACCIONES REALIZADAS POR LA DSPM EN RELACIÓN CON CADA PRINCIPIO
1. La policía comunitaria se basa en la descentralización organizativa y la reorientación de las estrategias de patrullaje para facilitar la comunicación entre los agentes de policía y la ciudadanía.	El cambio de estrategia de patrullaje con base en cuatro distritos no solo ha facilitado la instrumentación de Zonificación Estadística Unificada de Supervisión (ZEUS) y la tecnología-metodología de análisis delictivo sino que ha servido para descentralizar el mando y para que los agentes se acerquen a la comunidad.
2. La policía comunitaria debe comprometerse a conocer los problemas de la comunidad a partir de la opinión de sus miembros.	La DSPM ha formado a los agentes de la policía de proximidad o comunitaria para realizar encuestas y conocer la opinión y problemas de la ciudadanía.
3. El modelo de policía comunitaria debe apoyarse en una mejora constante y consciente de la capacidad de respuesta de la corporación.	La nueva tecnología, programas como "Código Azul" y el despliegue operativo para el patrullaje han permitido mejorar la capacidad de respuesta policial de la DSPM, de tal manera que si una unidad se encuentra en su sector, llega al lugar al que es llamada en 3-4 minutos.
4. Apoderar a la comunidad (<i>empowerment</i>).	Los servicios de programas preventivos de la DSPM (Escuela Segura, prevención de robos, prevención de violencia) han sido importantes para que la comunidad chihuahuense genere herramientas y participe activamente en el cumplimiento de la misión de la DSPM.

El éxito en la instrumentación gradual de un modelo de policía comunitaria en la DSPM de Chihuahua ha dependido en gran medida del compromiso de su liderazgo (mandos medios y superiores). De acuerdo con Hugo Frühling, “los cambios organizativos asociados a la policía comunitaria buscan promover ejecutivos que tomen riesgos, que tengan calidades empresariales y que puedan incentivar a los policías a perfeccionarse y a actuar innovadoramente” (2003: 11). Los líderes de la DSPM han ciertamente tomado riesgos al seguir un modelo de policía comunitaria, pero la continuidad en ese esfuerzo es uno de los elementos que más han destacado en su consolidación.

El académico estadounidense Daniel Sabet de la Universidad de Georgetown realizó una investigación sobre el proceso de reforma policial en la DSPM de Chihuahua a principios de 2008, con investigación documental y de campo. Sabet concluye que la continuidad en los esfuerzos de reforma en distintas administraciones municipales hace que el proceso en la DSPM de Chihuahua se diferencie del de la mayoría de los otros municipios en el país. “Como consecuencia [de esa continuidad] varios esfuerzos de profesionalización han tenido un efecto acumulativo al paso de los años. En lugar de dar dos pasos hacia adelante y uno hacia atrás o estancarse en el proceso, la continuidad en Chihuahua ha permitido que se obtengan paulatinamente ganancias reales en la integridad de sus policías” (Sabet, 2008: 3 y 4).

Tal como señala Sabet, los esfuerzos en materia de profesionalización han tenido un efecto acumulativo, y lo mismo se puede decir de los esfuerzos para transitar hacia un modelo comunitario en la DSPM. A lo largo de los años se han realizado acciones que han acercado a los agentes de la DSPM a la comunidad y que han institucionalizado una orientación hacia la comunidad.

Esta inercia de impulsar el modelo comunitario de “arriba hacia abajo” se complementa con el compromiso de los elementos operativos. En los grupos de enfoque que realizó el equipo del INSYDE con mandos medios (septiembre de 2008) y con elementos operativos (septiembre y octubre

de 2008), se pudo comprobar la identificación de elementos de todos los niveles de la DSPM con el modelo en cuestión.³

La guía semiestructurada para conducir esos grupos focales incluía varias preguntas sobre policía comunitaria relacionadas con el patrullaje, los procesos de toma de decisiones, la descentralización del mando, la participación ciudadana y deontología policial. Lo mismo se pudo percibir en las entrevistas a profundidad que realizó el equipo del INSYDE a mandos superiores (septiembre de 2008). Fue interesante ver la coincidencia de mandos superiores, medios y elementos operativos en torno al modelo de policía de proximidad, ya que este tipo de coincidencias entre distintas jerarquías son poco usuales en las instituciones policiales mexicanas.

Mientras que los mandos superiores y medios señalaron los aspectos más destacados de las transformaciones gerenciales necesarias para instrumentar las estrategias que llevan hacia el modelo de policía comunitaria, los elementos operativos hicieron énfasis en la especificidad de la formación y las funciones que desempeñan para acercarse a la ciudadanía. En cuanto a su formación, señalaron que en los cursos de actualización que reciben periódicamente se les han enseñado tácticas de intervención policial en emergencias, y varios policías tienen entrenamiento avanzado en primeros auxilios, herramientas que los acercan a la comunidad.

Asimismo, es importante señalar que la identificación y compromiso con los distintos elementos que conforman el modelo de policía comunitaria de la DSPM es uno de los puntos en que más coincidencia hay entre los distintos rangos jerárquicos de esta institución. Esta coincidencia en materia de policía comunitaria contrasta con las visiones encontradas que en

³ Cfr. Grupo de Enfoque con Mandos Medios organizado por el equipo de INSYDE, 3 de septiembre de 2008; Grupo de Enfoque con Elementos Operativos de Grupos Especiales organizado por el equipo de INSYDE, 5 de septiembre de 2008; Grupo de Enfoque con Elementos Operativos Preventivos organizado por el equipo de INSYDE, 14 de octubre de 2008; Grupo de Enfoque con Agentes Policiales Femeninos organizado por el equipo de INSYDE, 15 de octubre de 2008. Cfr. también las entrevistas a profundidad a: Subdirector Operativo, 5 de septiembre de 2008; Subdirector de Prevención, 2 de septiembre de 2008; Director, 5 de septiembre de 2008.

algunos casos tienen los distintos niveles de mando con respecto a otros temas, como ZEUS, la formación policial y las condiciones laborales. El compromiso con el modelo comunitario y la legitimidad social que brinda a la labor de la DSPM también constituye, sin duda, un elemento de cohesión interna que puede ayudar a trascender diferencias en otros temas.

Finalmente, Robert Trojanowicz y Bonnie Bucqueroux (1998: 1), académicos estadounidenses pioneros en la investigación sobre policía comunitaria, establecen un listado de elementos que se deben verificar en las instituciones policiales que están instrumentando un modelo comunitario, para medir su avance. La mayoría de los elementos que se incluyen en ese listado ya ha sido tratado en los párrafos anteriores, y solo resta hacer mención al código de ética. La DSPM de Chihuahua ha redactado y difundido entre su personal un código de ética. El código hace referencia a los fundamentos ontológicos en los que se basa el modelo de policía comunitaria y, de acuerdo con lo que se pudo observar en los grupos de enfoque y entrevistas a profundidad, ha sido correctamente apropiado y difundido entre los mandos medios y superiores. Sin embargo, el personal operativo, a pesar de que en muchos casos conoce la existencia del código, todavía no se apropia de sus contenidos, ni los identifica a cabalidad (Trojanowicz y Bucqueroux, 1998: 16).

2.3 MODELO POLICIAL DE ORIENTACIÓN HACIA LA SOLUCIÓN DE PROBLEMAS: LA POLICÍA PREVENTIVA COMO GESTORA SOCIAL

El modelo policial de orientación hacia la solución de problemas comprende el desarrollo de estrategias para un amplio rango de actividades delincuenciales y no delincuenciales que son parte de las tareas de la policía. Este

modelo se cimienta en una aproximación crítica, analítica y basada en evidencia a la clasificación de problemas específicos, a la identificación de las condiciones que producen y reproducen esos problemas y a la selección de soluciones éticas que puedan ser instrumentadas por la policía o por otros actores para mitigar o eliminar esos problemas (Newburn y Neyroud, 2008: 225).

El modelo policial de orientación hacia la solución de problemas (*problem-oriented policing*) fue concebido por Herman Goldstein, un académico estadounidense que fue asesor del Departamento de Policía de Chicago. Goldstein empezó a desarrollar estas ideas en 1979, aunque la evolución hacia un modelo policial más definido tuvo lugar hacia 1990. De acuerdo con este autor, la policía debe concentrar sus esfuerzos en los problemas que la ciudadanía espera que le resuelva esta instancia o el gobierno local. Este modelo parte del supuesto de que la policía, por lo tanto, se debe involucrar en asuntos tan diversos como la búsqueda de menores desaparecidos, falsas alarmas y problemas de convivencia urbana (Goldstein, 2005: 392 y 393).

Las respuestas a estos problemas en muchas ocasiones requieren la transferencia de responsabilidad a otra agencia (el Sistema para el Desarrollo de la Familia, DIF, bomberos, etc.), pero en primer lugar son los agentes de policía quienes identifican el problema, tienen contacto regular con la ciudadanía y canalizan sus preocupaciones hacia quienes las pueden resolver. El programa "Colonia Segura" de la DSPM de Chihuahua realiza semanalmente estas tareas a través del contacto con vecinas y vecinos en sus áreas de operación. El tránsito hacia la policía comunitaria en esta institución implicará que estas actividades se extiendan transversalmente a toda la fuerza operativa.

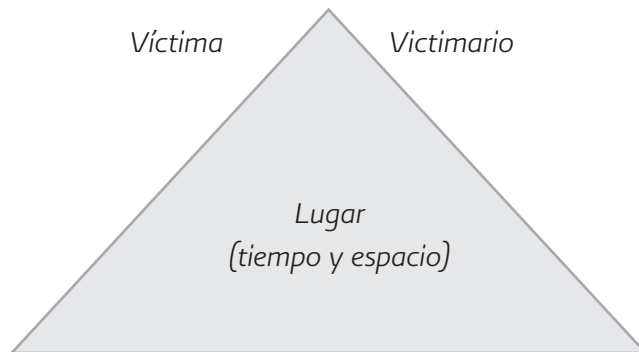
Los modelos de policía comunitaria y de orientación a la solución de problemas son complementarios desde el punto de vista teórico, y la práctica de la DSPM de Chihuahua lo confirma. Distintos elementos operativos y mandos de la DSPM se han capacitado formalmente en Estados Unidos

e Inglaterra para conocer el funcionamiento de ambos modelos y los han instrumentado paso a paso, de acuerdo con los recursos y capacidades disponibles en su localidad.

Para Goldstein, la aplicación de la ley es un medio para alcanzar la misión policial, pero considera que en la mayoría de las agencias se le confunde con un fin. Este autor prioriza la solución de problemas sobre la aplicación de la ley, basándose en un enfoque preventivo que debe tener efectos de disuasión delictiva en el mediano y largo plazo. La consulta a la ciudadanía y la colaboración interinstitucional que requiere la solución de un problema en el ámbito municipal generan un campo de aprendizaje muy amplio para la policía y favorecen la formación de sinergia para construir comunidades más seguras.

En varias instituciones de policía de países desarrollados se utiliza el triángulo de análisis del problema o *Problem Analysis Triangle* (PAT) para identificar las estrategias de acción policial frente a problemas específicos. En los tres vértices del triángulo se ubican la víctima, la o el victimario y el lugar. La identificación de estas tres variables criminológicas sirve para entender el fenómeno y para decidir qué elementos específicos de la corporación deben responder a cada una de sus dimensiones.

Gráfica 2.1 Triángulo de análisis del problema



En México son muy pocas las instituciones policiales que siguen este modelo. En la DSPM, las reuniones periódicas de Zonificación Estadística Unificada de Supervisión (ZEUS) en cada distrito policial de Chihuahua utilizan estos elementos y trascienden este esquema por medio de la interacción con distintos componentes de la corporación, incluyendo las áreas de informática y estadística. En el capítulo 6 (Planeación y estrategia policial) se describe cómo estos tres elementos son analizados por los agentes que participan en las reuniones de ZEUS.

En el sitio de la Internet del Centro para la Policía Orientada a Resolver Problemas (Center for Problem-Oriented Policing) de Estados Unidos se definen los siguientes principios de este modelo:

- Los problemas son la unidad básica de trabajo policial, en lugar de un delito, un caso, llamadas telefónicas o incidentes.
- Un problema es algo que preocupa o causa daño a los ciudadanos, no solo a la policía.
- Enfrentar problemas significa más que encontrarles soluciones rápidas: requiere tratar las condiciones que generan esos problemas.
- Los agentes de policía deben sistemática y rutinariamente analizar problemas antes de tratar de resolverlos. La institución también debe desarrollar rutinas para analizar problemas.
- El análisis de los problemas debe ser integral, aunque no necesariamente debe ser complejo.
- Los problemas se deben describir de manera precisa y se deben desagregar en sus distintos componentes, ya que los problemas no siempre son lo que parecen al principio.
- Se debe comprender que hay varios intereses en riesgo detrás de un problema. Hay personas y grupos de personas que son afectados de manera diferenciada por un problema específico y que tienen ideas distintas de cómo solucionarlo.
- Se debe comprender la manera en que el problema está siendo tratado y se deben admitir abiertamente los límites de esas soluciones para po-

der proporcionar una mejor respuesta.

- Inicialmente se deben considerar todas las posibles respuestas a un problema, con el fin de no coartar ninguna que tenga potencial de ser efectiva. Las respuestas que se sugieran deberán proceder del análisis de la situación. Estas respuestas no se deben limitar al arresto, aunque tampoco deben descartarlo.
- La policía debe tratar de resolver problemas de manera proactiva en lugar de solo reaccionar a sus consecuencias dañinas.
- El departamento de policía debe incrementar la libertad de los agentes de policía para tomar decisiones importantes. Al mismo tiempo, estos deben rendir cuentas de sus decisiones.
- La efectividad de las nuevas respuestas debe ser evaluada, para que sus resultados puedan ser compartidos con otros agentes de policía y personal de la corporación, de tal manera que se comparta sistemáticamente información sobre lo que funciona y lo que no.⁴

Como se ha indicado antes, la DSPM de Chihuahua cuenta con la acreditación de CALEA. El Manual de Procedimientos de CALEA que se ha adaptado a las necesidades de la DSPM es ampliamente difundido en la corporación y considera varios de los puntos señalados en la lista anterior. En la experiencia en terreno del equipo del INSYDE fue interesante observar en los grupos de enfoque cómo los elementos operativos se refieren al Manual de CALEA y a otros manuales internos en todo momento cuando se les plantean problemas específicos. Los procedimientos de CALEA y el desarrollo de normatividad interna no solo han servido para legitimar la acción de la DSPM hacia la ciudadanía sino también dentro de la misma corporación.

Además de la detección de problemas comunitarios, un modelo integral debe considerar la identificación y corrección de problemas en la gestión

⁴ www.popcenter.org

policial. De acuerdo con Samuel Walker, es necesario desarrollar sistemas de intervención temprana (IT) para identificar en los elementos policiales problemas de conducta y de gestión que tienen potencial de crecer y generar conflictos mayores. Walker afirma que los sistemas de IT surgieron de la necesidad de apoyar a las áreas de quejas o atención ciudadana, ya que en la mayoría de las corporaciones policiales estas áreas tienen poco personal o un solo agente a su cargo. Esta posición en inglés se conoce como el "*problem officer*" o el agente que se encarga de lidiar con los problemas de quejas (2005b: 106).

El sistema de IT es una herramienta de manejo de base de datos que está diseñada para identificar a oficiales cuya actuación se muestra problemática para decidir sobre la pertinencia de una intervención, que generalmente consiste en asesoría o capacitación con el objeto de corregir su actuación. La IT emerge como un mecanismo para asegurar la adecuada rendición de cuentas (Walker, 2005a: 3 y 4).

El sistema de la IT es "temprana", ya que permite identificar problemas de actuación policial que sugieren que un agente está enfrentando problemas con los ciudadanos. La mayor contribución del sistema IT es su capacidad para identificar patrones de actuación o comportamiento y para intervenir antes de que los problemas resulten en incidentes graves, como demandas, quejas de la ciudadanía sobre el excesivo uso de la fuerza o alguna otra crisis pública que involucre a la institución policial. El sistema IT advierte al policía enviándole un mensaje informal, aunque muy claro, de que su actuación requiere mejorar.

El sistema IT está oficialmente separado del sistema formal de disciplina, ya que está diseñado para mejorar la actuación del oficial a través de asesoría, capacitación o *coaching*. El programa de IT no registra la participación en el archivo personal del agente, aunque sí se lleva un registro de participación por separado por parte de la unidad de asuntos internos o por la unidad de estándares profesionales (Walker, 2005a: 3 y 4).

El sistema de IT es considerado como una herramienta única y la más valiosa para conseguir la rendición de cuentas, principalmente por su capacidad para monitorear una gran variedad de actividades policiales y para identificar los problemas de actuación en una etapa temprana.

En este sentido, el sistema IT es consistente con los objetivos del modelo de policía comunitaria y del modelo de policía orientada a la solución de problemas. Estos modelos complementarios generan propuestas para responder a los residentes de la comunidad y al mismo tiempo retoman nuevas medidas para la actuación policial. El sistema IT permite documentar rápidamente la actuación policial de aquellos que no estén sirviendo a la comunidad efectivamente y provee las bases para ofrecer remedios.

La intervención temprana se basa en el sistema SARA:

- S – *Scanning*: revisión de información en la base de datos del sistema IT.
- A – Análisis: identificación y selección de posibles agentes con problemas de comportamiento.
- R – Respuesta: intervención con los agentes seleccionados.
- A – Aproximación / valoración: revisión postintervención del desempeño del agente.

Con base en estos modelos, la DSPM de Chihuahua desarrolló el Sistema de Detección Temprana (SDT, cuyas características se detallan en el capítulo 10) no solo como una manera de responder a las necesidades operativas y de eficiencia policial sino como una estrategia para mejorar la calidad de vida de los agentes. El SDT ha sido eficiente para identificar, tratar y solucionar confidencialmente problemas de conducta policial con muy buenos resultados, de acuerdo con lo que señalan los agentes operativos que participaron en los grupos focales organizados por el equipo del INS-YDE en la DSPM.⁵

⁵ Grupo de Enfoque con Elementos Operativos de Grupos Especiales organizado por el equipo de INS-YDE, 5 de septiembre de 2008; Grupo de Enfoque con Elementos Operativos Preventivos organizado por el equipo de INS-YDE, 14 de octubre de 2008; Grupo de Enfoque con Agentes Policiales Femeninos organizado por el equipo de INS-YDE, 15 de octubre de 2008.

2.4 INTELIGENCIA POLICIAL (*INTELLIGENCE-LED POLICING*)

El modelo de inteligencia busca reducir el crimen a través del uso de información por parte de las agencias policiales. La información se recaba de distintas fuentes y se utiliza para generar inteligencia que las instituciones policiales emplean para disuadir, inhibir o terminar con el comportamiento criminal.

La corporación policial pionera en generar un modelo de inteligencia policial en el ámbito preventivo es el Departamento de Policía de Kent en el Reino Unido, a principios de la década de los noventa. Sir David Phillips, quien estaba al frente de esa corporación, basó su modelo de inteligencia en la lógica de generar un esquema proactivo de operación policial. Su primera acción fue administrativa, moviendo elementos de unidades reactivas hacia tareas proactivas. El carácter proactivo de su estrategia se basó en el hecho de que utilizó información de análisis de inteligencia criminal para aplicarla a actividades preventivas. Por lo tanto, su siguiente acción fue desarrollar las capacidades para que sus policías pudieran generar y analizar la información criminal en su localidad. Esta estrategia informática se concentró principalmente en las actividades de delincuentes activos y prolíficos, rastreando sus patrones de conducta (Ratcliffe, 2008: 6).

El éxito de este experimento inicial en Kent inspiró al Servicio de Inteligencia Criminal Nacional de la Home Office británica para la creación del Modelo de Inteligencia Nacional del Reino Unido (*National Intelligence Model*). En el diseño de este modelo participaron tanto agentes de policía (operativos) como expertas y expertos en inteligencia criminal de todo el Reino Unido. El Modelo de Inteligencia Nacional ha generado estándares y procesos para asegurar que toda la información de inteligencia es fidedignamente obtenida y acuciosamente sistematizada y analizada, de tal manera que pueda servir como una referencia sólida para las decisiones estratégicas policiales y para el manejo de riesgos (NCIS, 2000).

La orientación hacia el manejo de riesgos es una característica del modelo británico que es muy relevante para la DSPM de Chihuahua. El manejo de riesgos en el Reino Unido está principalmente orientado a prevenir daños en la sociedad y en la misma policía por las acciones del terrorismo y del crimen organizado (mafias rusa y china, por ejemplo). El municipio de Chihuahua comparte con el Reino Unido el fenómeno del crimen organizado, aunque de manera mucho más aguda en la modalidad de narcotráfico. Si bien durante mucho tiempo la ciudad de Chihuahua no fue una plaza de interés principal para los cárteles de narcotraficantes que operan en el estado, la violencia en tiempos recientes ha demostrado que esta situación ha cambiado y, por lo tanto, la DSPM y otras instancias municipales deben reaccionar a esos retos previniendo y manejando riesgos.

En este sentido, las labores de inteligencia han sido tarea primordial de las Fuerzas Armadas y de la policía investigadora (llamada judicial o ministerial en México), las policías preventivas desempeñan un papel cada vez más importante en la conservación de la escena del crimen y la generación de evidencia, de acuerdo con lo que establece la normatividad que reforma el sistema de justicia penal en Chihuahua. Estas reformas normativas generan una serie de cambios operativos en la técnica policial de los elementos de la DSPM, pero no necesariamente en su táctica, que ya se ha consolidado desde hace muchos años.

La táctica policial es el conjunto de técnicas que permiten aplicar la fuerza policial en la medida requerida para alcanzar un objetivo. Dentro de ese gran conjunto de técnicas, solo algunas están cambiando a partir de la entrada en vigor del nuevo sistema de justicia penal acusatorio en Chihuahua, y son las técnicas más relacionadas con el trabajo de inteligencia e investigación criminal. La policía preventiva desempeña ya un papel más protagónico en este ámbito y para ello se está capacitando paulatinamente a los agentes de la DSPM.

La técnica policial es el conjunto de principios y reglas que permiten acciones policiales organizadas y sistemáticas. Además de las técnicas de defensa policial (técnicas de golpeo y bloqueo) hay una serie de técnicas de carácter específicamente preventivo, que se llevan a cabo en la DSPM de Chihuahua y en otras policías locales mexicanas, que vale la pena resaltar en este apartado por su relación tan cercana con las tareas de inteligencia (véase el cuadro 2.2).

Cuadro 2.2 Técnicas de prevención

- Observación permanente (atención, sensación, percepción, reflexión).
- Rondín o patrullaje programado, designación de zonas estratégicas de patrullaje.
- Vigilancia de zonas de alta peligrosidad o transporte público con vestimenta civil.
- Comunicación proactiva (informar a tiempo sobre eventos de potencial riesgo para preparar respuesta rápida si es necesaria).
- Preservación del lugar de los hechos (desalojar y acordonar la escena del delito, asegurar la integridad de la evidencia y conservarla).
- Patrullaje en binomios, a pie de tierra, contacto con la ciudadanía y presencia disuasiva.*

* Se puede encontrar información amplia sobre estas y otras técnicas policiales en Badurina Haemmerle (2005: 48-51) y Gobierno del Distrito Federal (s.f.: 4-13).

La mayoría de estas técnicas se desarrolla cotidianamente como parte de las tareas de los elementos operativos de la DSPM. Sin embargo, el trabajo de inteligencia no es una labor estrictamente operativa. El modelo de inteligencia policial se complementa con el procesamiento de datos en la oficina de Estadística y Análisis Criminal, que sistematiza y almacena la información para poder hacer comparativos periódicos y georreferenciación del delito. El ciclo se cierra cuando se realizan las reuniones periódicas de ZEUS con base en la información que generan los elementos operativos y que procesa la oficina de Estadística y Análisis Criminal (para mayor información sobre la operación de ZEUS, véase el capítulo 6). Con base en esa información —buena parte de la cual se puede llamar de inteligencia policial— se realiza la planeación y el despliegue táctico.

Otras áreas especializadas de la DSPM realizan tareas específicas de inteligencia.

El Sistema de Información e Identificación de Delincuentes permite la consulta de información de individuos que tienen una orden de aprehensión vigente o cualquier situación irregular de carácter legal. La DSPM de Chihuahua está enlazada con la base de datos del Sistema Nacional de Seguridad Pública. A través del Sistema Automatizado de Identificación de Huellas Dactilares (AFIS, *Automated Fingerprint Identification System*), el personal de la Alcaldía y de la DSPM en general puede saber si un detenido o detenida cuenta con antecedentes penales. El personal de captura de AFIS en la Dirección tiene formación especializada para ingresar los datos y huellas dactilares de todas las personas que llegan a la barandilla en calidad de detenidas.

Es importante señalar que, a diferencia de la mayoría de las policías municipales mexicanas, la DSPM de Chihuahua cuenta con centros de detención propios en las Comandancias Norte y Sur. El personal del AFIS, que se encuentra en el área de detención, puede realizar consultas a bases de datos locales, estatales, federales e internacionales con información criminal actualizada (DSPM, 2007: 257-258).

Por su parte, la identificación y el reporte trimestral de necesidades de la ciudadanía sintetiza las preocupaciones y necesidades de la ciudadanía de Chihuahua, pero también tiene un componente importante de información de inteligencia: identifica los problemas potenciales de seguridad pública que puede percibir la ciudadanía y que la policía no siempre puede observar. Bajo la lógica de que hay más ciudadanos que policías, esta iniciativa busca ganar la confianza de la población para convertir a cada ciudadano en potencial informante.

El informe se realiza trimestralmente por parte de la Subdirección de Prevención en colaboración con el Comité Ciudadano de Seguridad Pública y se entrega a la Dirección. El informe también incluye recomendaciones sobre las soluciones para los problemas identificados y actualiza los avan-

ces obtenidos con respecto a informes anteriores (DSPM, 2007: 272, 273).

Asimismo, se encuentran el Departamento de Análisis Preventivo (DAP) y la Unidad de Atención a Pandillas (UAP). Las actividades de estos dos grupos especiales se describen con más detalle en el capítulo 5. En esta sección solo se hace referencia a la importancia de sus actividades para el modelo de inteligencia policial.

El DAP fue creado para responder a las actividades criminales que más impacto tienen en la comunidad. Se trata de una célula de inteligencia conformada por un grupo policial de elite formado en el extranjero por especialistas en inteligencia policial. El DAP proporciona información de inteligencia a distintas áreas operativas y colabora en operativos específicos contra el crimen organizado o fenómenos criminológicos específicos.

La UAP fue creada para responder a uno de los principales problemas criminológicos del municipio de Chihuahua: la creciente actividad delincinencial que generan las pandillas juveniles. Esta unidad enfoca su quehacer operativo en las tareas de inteligencia y acción especializada. La UAP ubica pandillas y promueve pactos de paz y encuentros deportivos entre ellas con el propósito de reencauzar a los jóvenes que las integran. La UAP tiene una base de datos con información detallada de la conformación de pandillas, incluyendo perfiles delincuenciales de sus miembros y archivos fotográficos.

Los integrantes de la UAP son formados en técnicas de control de pandillas: interpretación de lenguaje, sociología juvenil e incluso desciframiento de *graffiti*. El proceso de reclutamiento para el personal operativo de la UAP es muy cuidadoso e inicia desde la identificación de cadetes con vocación y aptitudes especiales para este grupo en la Escuela de Policía. Asimismo, se han integrado a la UAP algunos exmiembros de pandillas que actualmente han dejado atrás su pasado delincinencial y brindan su experiencia sobre la actividad de estos grupos a la UAP.

El modelo de inteligencia policial complementa a los modelos de policía comunitaria y policía orientada hacia la solución de problemas. El desarro-

llo de capacidades en materia de inteligencia policial es uno de los últimos pasos que ha dado la DSPM para poder integrar el paradigma de Seguridad y Convivencia Ciudadana en los próximos años.

2.5 EL PLAN “SUMAR TE PROTEGE”: LA CONSOLIDACIÓN DE UN MODELO INTEGRAL

La DSPM de Chihuahua, a través del Plan “Sumar Te Protege”, busca integrar y potenciar los tres modelos que hasta la fecha ha conjugado en su operación. Por una parte, la transición de la policía de proximidad como un grupo operativo a la policía comunitaria como un modelo institucional generará mejores condiciones de contacto con la ciudadanía. Por otra, el modelo de policía orientada hacia la solución de problemas permite una toma de decisiones más informada y acorde con las necesidades de la ciudadanía chihuahuense. Asimismo, el modelo de inteligencia policial proporciona información de calidad para reaccionar de manera más estratégica ante las amenazas que enfrenta la sociedad y los riesgos en los que incurren los elementos de la corporación.

El Plan “Sumar Te Protege” parte de una visión integral de la convivencia ciudadana como motor de la reconstrucción del tejido social del municipio, elemento indispensable para prevenir los delitos y para generar entornos más seguros. En términos conceptuales, el Plan se basa en la doctrina latinoamericana de la seguridad ciudadana, desarrollada ampliamente en Chile, Brasil y Colombia. En particular, el Plan “Sumar Te Protege” recoge la experiencia local de Bogotá en materia de convivencia ciudadana, a través de la realización de acciones

policiales y no policiales para recuperar espacios públicos, la confianza ciudadana y la civilidad.

Las experiencias latinoamericanas, a su vez, parten de los desarrollos teóricos y de política pública que en materia de seguridad ciudadana y seguridad comunitaria han tenido lugar en países anglosajones, principalmente en el Reino Unido. La seguridad ciudadana, un término adoptado en varios países latinoamericanos, implica colocar a la ciudadanía en el centro de las políticas de seguridad y adoptar una visión de derechos humanos transversal que concibe la seguridad como un derecho inalienable e involucra activamente a la ciudadanía en la búsqueda de soluciones para ejercer ese derecho. Asimismo, el paradigma de seguridad ciudadana abandona la visión estadocéntrica de la seguridad pública y la seguridad nacional, en la que las instituciones estatales son las únicas responsables de las políticas de seguridad, y adopta una visión antropocéntrica que corresponsabiliza a la ciudadanía para participar en el diseño e instrumentación de estas políticas.

El término *seguridad comunitaria* es más propio del ámbito anglosajón, pero es la base conceptual y la inspiración de los proyectos que mejoraron la seguridad en Bogotá. Seguridad comunitaria es un término utilizado para describir una asociación de distintos sectores en el ámbito local para lograr una reducción en el crimen y el desorden. Los proyectos de seguridad comunitaria también comprenden esfuerzos para reducir el temor al crimen (percepción delictiva) entre la población local, así como la promoción y el eventual logro de sociedades más seguras.

En el cuadro 2.3 se sintetizan las principales acciones y resultados de las actividades realizadas en Bogotá en la década de los noventa para reducir la delincuencia y el desorden urbano.

Cuadro 2.3 Cultura ciudadana en la Alcaldía de Bogotá (1995-1997)

En el periodo 1995-1997, la Alcaldía Mayor de Bogotá invirtió cerca de 130 millones de dólares (3.7% del presupuesto de inversión de la ciudad) en un programa de acciones múltiples de educación ciudadana, apoyadas en la cooperación entre agencias a nivel municipal. El programa también compartió una filosofía común. Partiendo de la hipótesis de la existencia de un divorcio entre tres sistemas reguladores de la conducta —ley, cultura (a nivel colectivo) y moral (conductas individuales)—, el objetivo del programa fue fortalecer la autorregulación de las conductas colectivas e individuales, disminuyendo la brecha entre estas y la ley.

Las acciones incluyeron, entre otras:

- La creación de un boletín mensual de Violencia y Delincuencia con información actualizada sobre el crimen.
- La educación en el uso de alcohol y la implantación de la “ley zanahoria”, que impuso el cierre de los establecimientos que expendían bebidas alcohólicas a la 1 a.m.
- El desarme voluntario, en colaboración con las iglesias.
- El aumento en el número de comisarías de familia de 6 a 13.
- El fortalecimiento de los frentes de seguridad, que agrupan a vecinos liderados por la policía.
- La profesionalización de la policía, a través de la capacitación de 4,750 policías.
- Las jornadas (“semilleros”) con la ciudadanía para crear conciencia social sobre reglas de convivencia ciudadana y recoger iniciativas para reformar el código de policía de Bogotá.
- Las restricciones en el uso de la pólvora.

Entre los resultados aparentes de estas acciones están:

- La tasa anual de homicidios bajó de 72 a 51 homicidios por 100 mil personas.
- En el primer año, los homicidios con presencia de alcohol en la sangre se redujeron en 9.5%. En el segundo año, en 26.7%. Otras ciudades colombianas adoptaron la “ley zanahoria”.
- Como resultado aparente de la campaña de desarme voluntario, en la cual las 2,538 armas entregadas se fundieron en cucharas para infantes, los homicidios comunes bajaron entre un 23% y un 30% en los tres meses siguientes a la campaña.
- Cerca de 18 mil personas participaron en los “semilleros”, y ofrecieron cerca de 30 mil iniciativas que se resumieron en una “Carta de Civilidad”.
- El número de niños lesionados con pólvora en época de Navidad se redujo a menos de un tercio.

El Plan “Sumar Te Protege” se instrumentará en un entorno de retos delincuenciales y criminales que no tiene precedentes en la historia reciente del municipio de Chihuahua desde fines de la revolución. Si bien esto implica un serio desafío para su instrumentación, también es la principal justificación para que se ponga en marcha. La descomposición social que han traído la actividad del crimen organizado y el crecimiento urbano requiere volver la mirada hacia lo comunitario, hacia la confianza interpersonal y en las autoridades, así como hacia la convivencia como eje de la interacción social.

Cuadro 2.4 Síntesis de buenas prácticas y retos en el desarrollo del modelo policial en la Dirección de Seguridad Pública Municipal de Chihuahua

BUENAS PRÁCTICAS	RETOS
<ul style="list-style-type: none"> A diferencia de muchas otras corporaciones policiales mexicanas, la DSPM no ha sido administrada por mandos militares. Esto ha facilitado su democratización y la adopción de modelos de proximidad con la ciudadanía. 	<ul style="list-style-type: none"> Transversalizar el modelo de policía comunitaria. Para ello se requerirá dejar de ver a la policía de proximidad como un programa, y considerarla como un modelo operativo a seguir por parte de toda la DSPM. Institucionalizar el modelo de policía comunitaria. Esto implica, por una parte, generar cambios institucionales que tienen impactos directos en la cadena de mando y en los procesos de toma de decisiones. Por otra parte, implica desarrollar las capacidades del personal en todas las áreas de la corporación para enfocarlo hacia la comunidad, la generación de una convivencia ciudadana de mayor calidad, la recuperación de espacios públicos, la gestión de problemas no policiales y la formación de capital social.

3. PREVENCIÓN DEL DELITO EN LA DIRECCIÓN DE SEGURIDAD PÚBLICA MUNICIPAL DE CHIHUAHUA

Antia Mendoza

ÍNDICE TEMÁTICO

- 3.1 La seguridad pública y la prevención del delito a nivel municipal
- 3.2 El rol de la policía en la prevención del delito
- 3.3 Enfoques preventivos de la Dirección de Seguridad Pública Municipal de Chihuahua
- 3.4 Principios orientadores de la prevención
- 3.5 La política preventiva de la Dirección de Seguridad Pública Municipal de Chihuahua
- 3.6 Incidencia preventiva y proyectos

El modelo de seguridad que instrumenta la Dirección de Seguridad Pública Municipal (DSPM) de Chihuahua cimienta sus acciones en cuatro pilares sustantivos. En este capítulo se abordan principalmente dos: la interacción con la comunidad y la prevención del delito y la violencia.¹ Esta última se constituye a través de la respuesta a las necesidades ciudadanas en materia de seguridad e incluye otros componentes.

- Seguridad en los espacios escolares.
- Seguridad en los espacios comerciales y laborales.
- Seguridad en las colonias.
- Seguridad en los centros de asociación y reunión (centros comunitarios, religiosos e instalaciones deportivas).

Otro aspecto sustantivo de la función preventiva se complementa con la asociación de herramientas de planeación y operación policial,² y la participación de las distintas áreas de la institución con el objeto de potenciar sus políticas y programas. En apoyo a los programas preventivos y al despliegue operativo, la Subdirección de Prevención tiene entre sus principales objetivos la divulgación de los programas vigentes entre la población y el establecimiento de nuevas alianzas entre vecinos de colonias de nueva inserción. En este sentido, la confianza construida entre policía y comunidad permite avanzar en la identificación y el conocimiento de factores causales del fenómeno delictivo y la violencia.

En esta misma plataforma preventiva, es relevante mencionar un programa institucional que busca generar proximidad entre la policía y la comunidad, denominado “Visitas Guiadas”. Es importante subrayar que la mayoría de los programas vigentes son extraídos de lecciones y experiencias exitosas provenientes de modelos inclusivos, que requieren de la participación y apropiación ciudadana. Desde esta perspectiva, se concibe parte

¹ Los otros componentes son: la profesionalización y la calidad de los procesos y la tecnología.

² La coordinación incluye la articulación del despliegue funcional (Zonificación Estadística Unificada de Supervisión, ZEUS) y servicios policiales con los programas preventivos.

de la política preventiva que contempla los distintos espacios de interacción social, donde hay cabida a las demandas e inquietudes ciudadanas. A partir de este esquema se conceptualizan e interpretan nuevas formas de interacción entre policía y comunidad.

En octubre de 2007, la Dirección de Seguridad Pública recibió la visita de nueve ciudadanos locales, en el ejercicio convocado por la Alianza Global ALTUS y el Instituto para la Seguridad y la Democracia (INSYDE) en México, para participar en la segunda edición de la "Semana Mundial de Visitas a la Policía". En esta oportunidad, se visitaron la Comandancia Norte y la Comandancia Sur. Los ámbitos observados y evaluados por la ciudadanía fueron: orientación a la ciudadanía, instalaciones físicas, igualdad de tratamiento a la comunidad, transparencia y rendición de cuentas, y condiciones de detención. Los resultados, emitidos en diciembre de 2007, refirieron que la Comandancia Norte obtuvo el puntaje más alto registrado entre las 282 instalaciones visitadas en Latinoamérica, así como el primer lugar en México (www.altus.org.mx).

3.1 LA SEGURIDAD PÚBLICA Y LA PREVENCIÓN DEL DELITO A NIVEL MUNICIPAL

Comprender qué significa prevención en un modelo de seguridad pública vigente en la mayor parte del país implica hacer una breve revisión en relación con lo señalado en el marco legal y con lo que las instituciones correspondientes han instrumentado. Como primer eslabón reseñaremos la definición de "seguridad pública", que es "el mantenimiento de la paz y el orden público". En un sentido amplio, la seguridad pública es "el conjunto de políticas y acciones coherentes y articuladas que tienden a garantizar la paz pública a través de la *prevención* y la *represión* del delito y de las faltas contra el orden público, mediante el sistema de control de penas y el de la policía administrativa" (González, López Portillo y Yáñez, 1994: 49).

El artículo 21 de la Constitución, señala que la seguridad pública es una función a cargo de la Federación, el Distrito Federal, los estados y los municipios. En la década de los ochenta se ampliaron las atribuciones que

corresponden a los municipios, particularmente en su tarea *preventiva*. Los municipios tienen a su cargo las siguientes funciones y servicios:

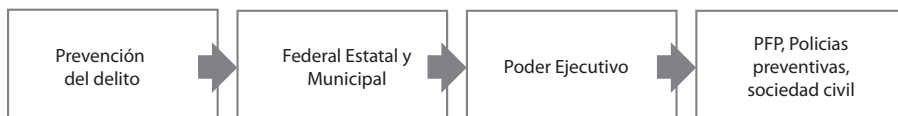
La seguridad pública en los términos del artículo 21 de la Constitución: Policía Preventiva Municipal [...]:

La Policía Preventiva estará al mando del presidente municipal, en los términos del reglamento correspondiente. Aquella acatará las órdenes que el gobernador del Estado le transmita en aquellos casos que éste juzgue como fuerza mayor o alteración grave al orden público.

En este sentido, el municipio se encargará de la vigilancia preventiva, de establecer reglamentos de Policía y Buen Gobierno, así como de las reglas de comportamiento demandadas por sus ciudadanos en los espacios públicos.

El Sistema de Seguridad Pública y de Justicia Penal divide en niveles y ramas de gobierno a los actores en las distintas funciones que el Estado debe desempeñar. El modelo vigente de seguridad pública muestra limitantes en cuanto a la diferenciación de procesos en el sistema. Si bien es claro que los distintos componentes y funciones tienen interconexión, para la ejecución y satisfacción de cada uno de los ejes se requiere especificidad y un enfoque que responda cabalmente a cada una de las líneas señaladas.

Gráfica 3.1 Actores del Sistema de Seguridad Pública y Justicia Penal*



* Esta gráfica muestra únicamente la función de prevención del delito. No ilustra los actores y etapas que complementan el sistema vigente.

En la función preventiva, la gráfica 3.1 muestra una participación intersectorial. Se especifica la participación e intervención de instituciones policiales y de la sociedad civil. En este sentido, la inclusión de la sociedad civil, sin duda, amplía el concepto de prevención y enriquece de manera categórica las políticas que en materia preventiva tendrían que instrumentarse. Desde luego, este efecto sólo es posible, si el Estado comparte la misma expectativa y permite la participación e intervención comunitaria en materia de prevención del delito y de otros elementos relacionados con la seguridad, en un sentido amplio.

El significado actual y contextualizado de la seguridad se inscribe en un amplio rango de necesidades y demandas ciudadanas, que se extiende a áreas sociales que complementan la seguridad ciudadana. La concepción de seguridad ciudadana, hoy día, contempla diversos contextos y no se remite únicamente al espacio público. En este sentido, la competencia del Estado se extiende a la observancia del espacio privado.

Asimismo, se incluyen aspectos de desarrollo humano en términos de accesos a servicios elementales. En esta perspectiva, la función de prevención del delito y la violencia es tarea y responsabilidad de Estado y de la sociedad civil en su expresión más amplia (Mendoza, 2008).

De acuerdo con Beatriz Ramacciotti (2005: 3), “la nueva acepción de *seguridad* incluye amenazas no convencionales, tales como el terrorismo, la migración ilegal, el tráfico de personas, el tráfico de drogas, riesgos de salud, desastres naturales, extrema pobreza e inequidad”. Asimismo, no puede dejarse al margen la necesidad de proteger a grupos vulnerables (niños, niñas, mujeres, ancianos y ancianas y personas con discapacidades) en su derecho a vivir sin violencia en sus espacios privados, donde encuentran las mayores amenazas de violencia en el sentido más laxo.

La experiencia en materia preventiva en otras latitudes permite dimensionar que la seguridad pública o ciudadana, dependiendo del modelo vigente, marca un acento en la ampliación del concepto de seguridad. Asimismo, señala la necesidad ineludible de que las instancias de seguridad cuenten con un análisis más profundo de los problemas de la comunidad a la que sirven. La conducta delictiva en una sociedad no se restringe a la identificación de problemáticas; también requiere un abordaje más integral que distinga componentes multidimensionales. En contraposición, las políticas preventivas han sido regidas por un enfoque reduccionista que solo ha identificado de manera fragmentada parte de la problemática de nuestras sociedades.

Esta condición, sin duda, explica uno de los motivos por los que no se han alcanzado transformaciones estructurales en materia preventiva. El mismo concepto de “seguridad” indica una connotación limitada que no ha facilitado la trascendencia de las políticas y programas de prevención en el contexto de la seguridad.

El paradigma hegemónico de seguridad, como ya se abordó, no ha logrado integrar aspectos sustantivos de participación ciudadana en la esfera de la prevención, dado que las instancias competentes se han concentrado en formular esbozos parciales que establecen objetivos comunes y la construcción de algunos elementos colectivos de perspectiva sobre el tema. Tales acciones no han contribuido a la inclusión de aspectos “complementarios” que favorezcan la incidencia de políticas públicas en materia preventiva.

Los esfuerzos que se observan son acciones fragmentadas que responden temporalmente a algunos de los problemas detectados y sólo en algunos de los sectores de la población con contextos singulares. ¿Qué se observa y se percibe desde la mirada ciudadana? La sociedad en su conjunto concluye que las instancias de seguridad, e incluso las de justicia, no han respondido al contexto social ni a las necesidades y demandas ciudadanas vigentes. Persiste un rompimiento en la colaboración y corresponsabilidad

entre Estado y sociedad civil, lo cual ha impedido un avance articulado y consistente en las tareas y pendientes en materia preventiva.

La seguridad, sin necesidad de debate, es un problema social que envuelve un número extenso de factores y que requiere diversas aproximaciones con una orientación de integralidad. Merece la pena remarcar la siguiente reflexión: la sociedad civil ha avanzado de manera acelerada en el análisis causal de la descomposición social y en la implementación de mecanismos de intervención, mientras que se observa un debilitamiento en las instituciones públicas a causa de la pérdida de credibilidad y confianza ciudadana.³ Este efecto trae consigo una consecuencia lamentable y perniciosa: la fractura entre el Estado y ciudadanía, que da como resultado la desarticulación social.

Revertir este hecho es una misión ardua y prolongada que tendrá que ver con la alineación de visiones y con el establecimiento de objetivos comunes con pisos mínimos en que se obtengan resultados plausibles y de incidencia sostenida. En este sentido, la articulación entre instituciones y sociedad civil puede hacer mucho en materia preventiva; es sobre todo en este terreno donde la sociedad puede contribuir sustantiva y activamente y donde se fusionan capacidades y acciones que complementan y potencian los recursos disponibles entre Estado y comunidad. Asimismo, la autoridad desempeña un papel relevante, el de coordinar acciones conjuntas y fortalecer los procesos de participación ciudadana para el beneficio de la sociedad.

Partiendo de esta concepción, las instituciones se enfrentan a otro desafío: incorporar en las tareas preventivas y en sus políticas no sólo el factor político sino también una perspectiva técnica, y en particular la especialización de sus funcionarios ante “nuevas” perspectivas para incorporar e interactuar permanentemente con la sociedad civil.

³ Es notable una paradoja relativa a la incidencia de estos dos sectores: mientras que las instituciones de Estado han observado un debilitamiento acelerado en cuanto a la consecución de sus objetivos, los organismos de sociedad civil han evidenciado un fortalecimiento creciente y activo en la detección e intervención en problemáticas sociales que afectan el capital social.

MECANISMOS DE INTERACCIÓN ENTRE ESTADO Y SOCIEDAD CIVIL

- Construcción de conceptos comunes.
- Reconstrucción de los vínculos entre autoridad (policía) y sociedad.
- Constitución de nuevos escenarios de colaboración y corresponsabilidad en varias esferas relacionadas con la prevención de la violencia y del delito.

3.2 EL PAPEL DE LA POLICÍA EN LA PREVENCIÓN DEL DELITO

De acuerdo con las Organización de las Naciones Unidas (ONU, 2002), la *prevención del delito* comprende estrategias y medidas que buscan la reducción del riesgo de que ocurran delitos, así como de sus efectos dañinos potenciales en los individuos y la sociedad, incluyendo el temor al delito, mediante la intervención con el fin de influir en sus múltiples causas.

“Algunas de las maneras en las que la policía puede contribuir a incrementar su incidencia en la protección son: ofrecer una presencia visible, estando más integrada a la comunidad, brindando información a la población, ayudando a mediar en conflictos y resolverlos, ofreciendo apoyo a las víctimas, actuando como mentores y modelos, y participando en asociaciones locales para la prevención del delito. Se reconoce que en el entorno de algunos países, donde la comunidad puede tener poca confianza en la policía y distanciamiento con la policía, puede ser necesaria la participación de otros actores (organizaciones internacionales, grupos de mujeres, diversas ONG, etc.) que ayuden a generar confianza en la policía y que trabajen en pro del fortalecimiento de sus aportes a las iniciativas de seguridad a la comunidad” (abstract tomado de Capobianco, 2007).

VISIBILIDAD

Los programas de alta visibilidad apuntan a disuadir la delincuencia y a ofrecer vigilancia. De ese modo, la población está segura de que la policía está disponible. Entre los métodos más comunes se encuentran los patrullajes a pie, a caballo y en bicicleta, en contraposición con los patrullajes en vehículos (Capobianco, 2007).

El aumento del temor al delito, la preocupación respecto del comportamiento antisocial entre los habitantes y un creciente mercado de servicios de seguridad dieron lugar, en parte, a gobiernos que priorizan el temor al delito en el ámbito nacional. De este modo, crecieron las demandas de los ciudadanos por un policiamiento más visible. Esta exigencia sugiere que hay una relación positiva entre los patrullajes policiales a pie y la reducción del temor al delito (Salmi, Grönroos y Keskinen: 2004; Pate *et al.*, 1986, y Trojanowicz, 1983). Los agentes de policía, los trabajadores municipales y otros aliados que brindan una presencia visible en las comunidades pueden enfrentarse a distintos desafíos que acompañan a las transformaciones demográficas y al advenimiento de comunidades cada vez más diversas. Una reflexión evidente respecto del papel de la policía en la prevención es que, si bien ofrecer una presencia visible y accesible puede contribuir a mejorar la sensación de protección, esa no puede ser la única respuesta al creciente temor al delito ni la única al delito mismo. Es necesario un enfoque más integral.

Como respuesta a la demanda de mayor visibilidad y presencia policial, la DSPM instrumenta, con sus efectivos, patrullajes en diversas modalidades: a pie, a caballo, en bicicletas, motocicletas y helicóptero, además de los vehículos automotores usuales, con la finalidad de mantener una presencia visible y un servicio de proximidad a la ciudadanía. El patrullaje aéreo en el municipio de Chihuahua tiene un efecto importante en la percepción ciudadana y como imagen de la institución. El Halcón 1, que es un elemento de alta visibilidad muy conocido por la comunidad, tiene una importante

participación en las diversas acciones (patrullaje, ambulancia aérea, rescate y asistencia comunitaria).

Un agrupamiento de reciente creación, que es identificado como policía de proximidad, es la policía escolar, la que efectúa un servicio enfocado a atender la seguridad de la comunidad escolar de diversos planteles educativos.⁴ El policía escolar tiene como funciones mantener una presencia activa en el horario escolar (ingreso y salida) de los estudiantes. Sus funciones adicionales durante el horario de clases consisten en realizar rondines de reconocimiento en el perímetro próximo a la escuela bajo su cargo.

Los agentes escolares están en permanente comunicación con los directivos de la escuela que les es asignada y forman parte de la comunidad escolar. Se prevé que en un futuro próximo sean capacitados en los programas preventivos de los centros educativos para ser instructores. Por el momento, entre sus prioridades de patrullaje se encuentra la detección de factores de riesgo, que son reportados a la Subdirección de Prevención para su intervención, según sea el caso requerido. A la fecha, más de 120 mil estudiantes de 270 escuelas primarias, secundarias y Colegios de Bachilleres de Chihuahua son beneficiarios del programa.

Foto 3.1 La policía escolar en planteles escolares



⁴ La comunidad escolar incluye a estudiantes, directivos escolares, docentes y padres de familia.

Asimismo, Capobianco (2007) señala que los servicios policiales deben tener como meta complementaria una mejor integración con la comunidad con el fin de adquirir mayor conciencia de la dinámica local en las colonias —por ejemplo, las características sociodemográficas— e identificar patrones y redes delictivas e informantes, así como para facilitar la interacción e información con la comunidad y los medios locales, con el propósito de aumentar la certidumbre en los ciudadanos y la satisfacción de sus necesidades. Por ejemplo, “en Bogotá, la creación de Frentes de Seguridad (comisiones de control del delito en las colonias) ha alentado las relaciones de colaboración entre los agentes de policía y los habitantes. Estos frentes ayudaron a revertir el grado de desconfianza entre la policía y la comunidad, como parte de una estrategia para reducir los homicidios” (Llorente y Rivas, 2004).

En este sentido, la DSPM de Chihuahua, a través del personal de Prevención, promueve la conformación de comités vecinales en un importante número de colonias. Su objetivo se centra en la necesidad y conveniencia de crear asociaciones y colaboración entre la ciudadanía y la Policía Municipal, con el objetivo de incrementar la atención a las necesidades y demandas de la ciudadanía respecto del incremento de la seguridad en sus colonias. Los resultados de esta asociación muestran, entre varios aspectos, la recuperación de espacios públicos, la creación de nuevos hábitat de convivencia social, la promoción de información preventiva y la implementación de programas que inciden en la prevención delictiva y en su disminución, así como en la contención de expresiones de violencia comunitaria tales como riñas y desorden.

Otra intervención preventiva orientada a la comunidad, denominada “Colonia Segura”, realiza acciones simbólicas y operativas en las colonias. El programa consiste en realizar una inmersión durante todo un día en una colonia determinada (intercambiable cada semana). En el programa varios grupos de la Policía Municipal tienen una importante participación: se distribuyen y realizan patrullajes y despliegues operativos de prevención inte-

gral. Se da prioridad a la proximidad con la comunidad y se realizan levantamientos de percepción de inseguridad, solicitudes de diversa índole y sugerencias. Parte de los objetivos del programa se focalizan en la importancia de que la comunidad conozca e identifique a los distintos grupos operativos que conforman a la Policía Municipal, que los elementos policiales interactúen con la comunidad, y que se produzcan intercambios de información. “Colonia Segura” se efectúa cada viernes, aunque puede intercambiarse el día. Su dinámica es muy singular: en un espacio público se instala una carpa, donde personal de la Subdirección de Prevención brinda orientación y entrega folletos, mientras policías de los grupos operativos realizan demostraciones, en las que participan las agrupaciones de Unidad Canina (κ9), el Equipo de Proyectos Especiales (EPE), la Unidad de Atención a Pandillas (UAP),⁵ la Policía Montada (Charlies) y la Unidad de Respuesta Inmediata (URI, con motocicletas multipropósito). Estos últimos participan realizando inspecciones en la zona y haciendo entrevistas o encuestas a la comunidad. “Colonia Segura” ha aproximado más a la comunidad con las autoridades y tiene un alto impacto por el despliegue y presencia policial.

INFORMACIÓN A LA POBLACIÓN

La policía aporta a la prevención del delito brindando información general a la población respecto a cómo evitar victimizaciones y actos delictivos. Los funcionarios policiales son invitados por las escuelas y las organizaciones comunitarias a exponer sobre la conducción en estado de ebriedad, la seguridad en el uso de bicicletas, la seguridad en el transporte público, la prevención de la violencia y las adicciones, además de ataques y asaltos (Capobianco, 2007).

⁵ La UAP recaba información sobre las bandas y pandillas de la colonia para el análisis de las dinámicas y códigos respectivos.

En relación con la información que proporciona la DSPM en la prevención de adicciones, se trabaja con dos programas: Alerta Joven, y Educación para Resistir el Abuso de Drogas (DARE).

Alerta Joven tiene como objetivo hacer conciencia, principalmente en la población juvenil, de los riesgos y consecuencias del consumo de drogas, alcohol y otras sustancias. La orientación contempla también componentes como la autoestima y la tolerancia, y brinda información sobre las consecuencias de las adicciones, los tipos de drogas, dependencias físicas y mentales, efectos físicos y emocionales, algunos “mitos y realidades”, así como enfatiza los factores protectores para prevenir el consumo de drogas. Este programa va dirigido a estudiantes de nivel secundaria y preparatoria.

Otros servicios informativos enfocados en la prevención situacional se brindan con la ayuda de folletos que ofrecen insumos orientados a la prevención delictiva en los ámbitos comerciales, empresariales y en casas-habitación, así como a la prevención de violencia familiar. En este rubro, la DSPM de Chihuahua instrumenta desde hace tiempo diversos programas que brindan información práctica y vivencial para mujeres, empresas y organizaciones respecto de cómo prevenir circunstancias que propicien la ocurrencia de delitos y violencia. En este sentido, la Subdirección de Prevención ha articulado diversos programas que son difundidos localmente mediante folletos informativos. Estos programas se ofrecen a toda la comunidad, colonias, centros educativos, establecimientos comerciales, empresas y organizaciones. En ellos también se enfatizan mecanismos de prevención situacional ante eventos y contingencias particulares.



Gráfica 3.2 Tríptico “Protección y orientación a la mujer”

En la función de brindar información y educación en las escuelas, Capobianco (2007) distingue dos programas que recibieron especial atención desde el ámbito internacional y fueron reproducidos en diversos países. Se trata del programa DARE y el Programa de Educación y Capacitación para Resistir Pandillas (GREAT, *Gang Resistance Education And Training*). La evaluación de este programa muestra algunos beneficios, como por ejemplo, actitudes más favorables hacia la policía. Sin embargo, existe desacuerdo en cuanto a la efectividad general de cada uno de ellos con respecto a resultados a más largo plazo en la reducción del consumo de drogas por parte de los estudiantes (Lynam *et al.*, 1999; Fisher, 1990), o en la disminución de los efectos de la participación de pandillas y del comportamiento de los delincuentes (Ashcroft, Daniel y Hart, 2004).



Gráfica 3.3 Folleto del programa DARE

En referencia a los programas anteriores, la DSPM de Chihuahua instrumenta desde hace casi tres años el DARE. Hasta diciembre de 2008 ha graduado a 94 mil 600 estudiantes y tiene proyectado, entre sus esfuerzos de innovación, difundir el programa entre la población indígena de Chihuahua con la traducción de sus materiales a la lengua rarámuri⁶ e incrementar el estado de fuerza de los policías DARE para potenciar la prevención de la violencia y el abuso de drogas. La intervención preventiva que se instrumenta a través de este programa responde al componente de *Información a la población a cargo de la policía*. La Subdirección de Prevención de la DSPM de Chihuahua en su etapa inicial reclutó a 15 policías que fueron capacitados por instructores de DARE en Mexicali.⁷ Los elementos policiales involucrados deben contar con al menos dos años de experiencia en la institución, tener facilidad para interactuar con niños y con adolescentes, ser padres de familia y aprobar la instrucción intensiva de la instancia autorizada. Las clases DARE siempre se imparten en presencia del maestro de grupo o director del plantel. Otro aspecto notable es que el policía DARE está asignado únicamente a la labor de impartir el programa en las escuelas en los niveles de educación primaria, secundaria y pretendidamente preparatoria. Respecto de la inversión económica, la corporación debe adquirir los materiales oficiales, que son revisados y aprobados por el programa DARE México.

Foto 3.2 Aspectos del programa DARE Chihuahua



⁶ Lengua local de la población indígena tarahumara.

⁷ El DARE Mexicali es el Centro Nacional de Capacitación y el DARE América es la instancia autorizada para capacitar instructores en México, Centro y Sudamérica. El DARE Mexicali tiene la facultad para fijar las reglas y las normas para la constitución de otros patronatos del DARE en México [véase: <http://www.daremexicali.org/index.html?component=content&contentCategoryKey=1&contentKey=18>].

Al momento de la investigación (2008), el programa estaba a punto de acceder al nivel preparatoria. Entre los requerimientos esenciales solicitados por el Centro Nacional de Capacitación DARE se encuentra contar con la aprobación y apoyo de la Secretaría de Educación y Cultura. En las casos de experiencias exitosas, es creado y operado un patronato a fin de garantizar la sustentabilidad del programa en el mediano y largo plazos. El patronato está constituido por padres de familia, así como empresarios y organizaciones, pero no funge como representantes de estos grupos, sino como miembros de la Sociedad Civil.

Cuadro 3.1 Cifras del DARE Chihuahua

Efectivos asignados	18 tiempo completo 2 tiempo parcial (zona rural del municipio)
Instructores	20
Alumnos graduados por ciclo	20,000
Alumnos graduados por año escolar	40,000
Alumnos graduados a la fecha	94,600 egresados (a diciembre de 2008)
Escuelas cubiertas	749
Reconocimientos	Instructor del año 2008 a Carlos Mario Márquez Berzoza

La Subdirección de Prevención proporciona los efectivos, patrullas, combustible, uniformes y honorarios de los policías. El Centro de Calidad de la DSPM realiza un seguimiento y evaluación del programa.⁸ Adicionalmente, el programa ha suministrado información relevante para posteriores intervenciones interdisciplinarias en materia preventiva o en derivación a centros especializados, de acuerdo con las características del caso. También se ha obtenido información sobre narcomenudeo, violencia familiar, abuso sexual e incesto, y se han detectado expendios clandestinos de drogas.

Respecto del trabajo con pandillas, la DSPM cuenta con la UAP, cuyo propósito es sistematizar e instrumentar los datos que se recolectan de la realidad local de estos grupos. La UAP tiene una amplia gama de funciones.

⁸ Se efectúan diagnósticos iniciales y evaluaciones al término de la intervención (evaluaciones pre y post).

En esta sección se retoman sólo las relacionadas con acciones encaminadas a la prevención del delito. Entre las virtudes de esta unidad destaca la interacción positiva con estos grupos, sin criminalizarlos e intentando establecer vínculos de comunicación e intercambio. Como tarea preventiva, la Unidad establece una vinculación constructiva con objeto de facilitar elementos de convivencia entre las pandillas que comparten territorios. Estas acciones solo se efectúan entre los grupos cuya disposición y comportamiento lo permiten. Algunos de los principales objetivos de la UAP son prevenir que los jóvenes se asocien e ingresen a las pandillas, y trabajar con los miembros activos para evitar enfrentamientos violentos. En este sentido, la Unidad se ha capacitado en mediación y actos de paz para evitar conflictos. En este último rubro, la UAP, en articulación con las pandillas, ha organizado torneos deportivos y conciertos de rap y *hip hop* en los que la intervención operativa de la policía no ha sido necesaria. Cuando la Unidad realiza detenciones en flagrancia de miembros de pandillas (menores de edad), recurre a la asistencia de trabajadoras sociales adscritas a la UAP, quienes proporcionan orientación a los padres y madres de familia para que tengan mejores esquemas de interacción con los hijos adolescentes. Estos últimos, como retribución social, realizan trabajo comunitario, que consiste en la limpieza de plazas, parques y jardines o la cobertura de *graffiti*. Merece la pena señalar que se ha presentado una docena de casos en los que los jóvenes realizan estas actividades de forma voluntaria una vez concluido su servicio obligatorio, el cual es consentido por los padres y madres de familia.



Gráfica 3.4 Imagen de la Unidad de Atención a Pandillas

MEDIACIÓN Y RESOLUCIÓN DE CONFLICTOS

Las medidas para la mediación y la resolución de conflictos con frecuencia forman parte de estrategias más amplias de prevención del delito que pueden apuntar a la generación de una cultura por la paz mediante de la comprensión y el respaldo mutuos, el aumento de la protección escolar, el alejamiento de los jóvenes del sistema de justicia penal, el ofrecimiento de oportunidades laborales y la construcción de eficacia colectiva. En la resolución de conflictos y la mediación pueden estar involucradas diversas partes, incluyendo las autoridades escolares, los funcionarios de la justicia penal, las ONG, las escuelas, los jóvenes, los voluntarios, etc. Países como Francia, Bélgica y Suecia, que reconocen la correlación entre los roces en la sociedad y el delito, admiten desde hace mucho tiempo el valor de la mediación social en la prevención del delito. La mediación social apunta a dar espacio al diálogo entre las partes opositoras e intervenir en él, antes de que se llegue al conflicto abierto (Capobianco, 2007).

La policía puede tener un papel importante en la mediación y la resolución de conflictos, ya que suele ser convocada a manejar e impedir disputas relacionadas con disturbios menores (por ejemplo, basura, *graffiti*, vandalismo), tensiones de raíz étnica, conflictos entre grupos (grupos de jóvenes o pandillas), conflictos intergeneracionales (jóvenes y adultos mayores) y situaciones de crisis (disturbio público, comportamiento violento de los aficionados deportivos).

En este aspecto, la Policía Municipal también ha enfocado sus esfuerzos en la capacitación de sus mandos y elementos operativos para generar esquemas de resolución de conflictos. La mayoría de los asuntos que son atendidos tiene relación con riñas domésticas, entre vecinos, pandillas, etc., de modo que el Policía Municipal ha tenido que desarrollar recursos que le permitan intervenir en asuntos de violencia familiar y comunitaria. En la

actualidad, las unidades de Atención a la Violencia Intrafamiliar (UAVI) capacitan a policías para reaccionar con equidad y perspectiva de género, para no generar procesos de revictimación en las o los ofendidos y proporcionar apoyos efectivos ante conflictos que pueden ser atendidos desde la mediación sin derivarse a otras instancias. La UAP y los oficiales hombres y mujeres de las UAVI han privilegiado la tarea de mediación y resolución pacífica de conflictos entre las partes que atienden. De igual manera, el personal de la Subdirección de Prevención, en su labor cotidiana con comités vecinales, ha tenido que desarrollar herramientas en este sentido para conciliar objetivos comunitarios y concretar acciones desde una perspectiva de convivencia.

LA POLICÍA COMO MODELADOR

Los agentes de policía pueden respaldar las acciones de prevención del delito brindando tutorías a los jóvenes que atraviesan problemas asociados con la comisión de delitos, el desempleo por un periodo prolongado, drogadicción y la ruptura familiar.

La policía asume un rol de liderazgo en los programas de naturaleza cooperativa entre la comunidad y la policía. Muchos de ellos se inician desde la comunidad y se ejecutan con ayuda de la policía. Los agentes de policía y los niños y jóvenes en riesgo interactúan en circunstancias constructivas exentas de enfrentamiento, y mejoran la comprensión entre ellos.⁹ Los agentes de policía que están involucrados activamente en asociaciones para la prevención del delito también pueden servir de modelos sólidos para otros agentes comunes. Los directores en especial pueden ayudar brindando oportunidades de capacitación, recursos y sistemas de incentivos que aseguren que los agentes se vuelquen de lleno en la prevención del delito.

La DSPM y las comisiones de Calidad y Profesionalización del Comité Ciudadano de Seguridad Pública Municipal (CCSPM) han comprendido y

⁹ Véanse los programas en: <http://copsandkids.ca/index.html>

atendido esta necesidad para incrementar su incidencia en la comunidad. Para ello, han orientado sus esfuerzos a capacitar a sus mandos y policía de filas en su formación y profesionalización. Con este propósito se han articulado e impartido diplomados sobre las funciones y dimensión de los servicios policiales.¹⁰ Un gran porcentaje de activos se encuentran en procesos de profesionalización académica (licenciaturas y maestrías) que abordan su función como modeladores de nuevas interacciones. Desde esta perspectiva, el Plan “Sumar Te Protege” busca intervenir en las problemáticas sociales relacionadas con la incidencia delictiva mediante la participación de diversas instancias municipales, respondiendo a su función de dar una atención prioritaria a la ciudadanía. En este tenor, la normatividad se ha transformado, incluyendo estándares contenidos en sus manuales de procedimientos, que incorporan la observación de pautas sujetas a proteger y promover las garantías y los derechos fundamentales de la comunidad.

ATENCIÓN A LAS VÍCTIMAS

La asistencia a víctimas debe tener un enfoque integral que contemple servicios de rehabilitación de adicciones, de intervención temprana en crisis, asistencia psicológica y legal a las víctimas de abusos, de delitos, y a niños que son testigos de abusos.

Capobianco enfatiza que la policía puede articular servicios de atención victimológica. Por ejemplo, en Quebec, Canadá, funcionan 15 organismos comunitarios que brindan atención de alta calidad a víctimas del delito, a sus familiares cercanos y a los testigos de delitos: los centros de Asistencia a Víctimas de Crímenes (CAVAC). Los CAVAC trabajan en estrecha colaboración con representantes de la policía, la justicia, redes de servicios sociales y de la salud, y organizaciones comunitarias. En Francia, desde la década de los noventa se contó con la presencia de trabajadores sociales en el servicio

¹⁰ El personal administrativo y operativo de la DSPM de Chihuahua ha recibido cursos de liderazgo y coaching con el propósito de resignificar las funciones de la policía como agente de cambio social.

de policía nacional de ciertas ciudades y pueblos importantes, así como en la Gendarmería. Ellos ofrecen un servicio a las víctimas que no da la policía, que incluye una primera respuesta, apoyo a víctimas de determinados delitos y un vínculo entre ellas y los servicios sociales tradicionales. Asimismo, policías y trabajadores sociales conforman el personal de unidades vinculadas con el trabajo de los Centros de Orientación para Casos de Agresión Sexual (*Sexual Assault Referral Centres*), fundados por el Departamento para el Desarrollo Internacional del Reino Unido, donde profesionales calificados brindan apoyo y ayuda a los necesitados.

La incorporación de las Unidades de Atención de Violencia Intrafamiliar “UAVI” en las comandancias Norte y Sur se concretó en noviembre de 2005. El servicio que proporcionan ha sido sustantivo en la atención integral de las víctimas de violencia familiar, pero también en los casos en los que se requiere la intervención especializada de psicólogas y trabajadoras sociales para la contención de detenidos, así como la atención a menores infractores y personas que se albergan en las instalaciones de las comandancias por cuestiones no relacionadas con faltas administrativas —migrantes, personas con discapacidades, menores extraviados o abandonos— o en su caso abogados. El servicio que brindan las UAVI es de primera instancia, y proporcionan orientación y acompañamiento permanente en los casos que son atendidos en las instalaciones. Una de sus tareas prioritarias es canalizar a centros especializados a los usuarios para su atención de seguimiento o tratamiento en el caso de adicciones o violencia.



Gráfica 3.5 Logotipo de las unidades de Atención a la Violencia Intrafamiliar

La incidencia e iniciativas del trabajo cotidiano de las UAVI y de la Comisión de Atención a la Violencia Intrafamiliar del CCSPM han dado como resultado la concepción de nuevos centros de atención no solo para víctimas sino también para generadores de violencia, lo cual refleja la perspectiva integral que las orienta. Asimismo, personal calificado de las UAVI acompaña y participa en la tarea operativa de la DSPM, atiende llamados en sitio, y capacita a policías para dar una intervención temprana a víctimas de violencia o delito.

EL PAPEL DE LAS ASOCIACIONES LOCALES EN LA PREVENCIÓN DEL DELITO

Como se destaca en las “Directrices de las Naciones Unidas para la Prevención del Delito 2002” (ONU, 2002), uno de los principios clave para una prevención efectiva es que las estrategias se elaboren sobre la base de asociaciones cooperativas entre instituciones gubernamentales y ministeriales, comunitarias y no gubernamentales, el sector empresarial y la sociedad civil.

La policía puede contribuir a lograr asociaciones efectivas y estrategias de prevención del delito, facilitando el acceso a información relacionada con, por lo menos, dos aspectos principales: las estadísticas de delito y las intervenciones exitosas dentro de las organizaciones policiales y entre ellas. Las asociaciones intersectoriales necesitan compartir información. Para lograrlo, por lo general requieren de una estructura de gobierno u organizacional, acuerdos creativos de apoyo económico, supervisión y planificación sobre la marcha. Existen muchas herramientas, estrategias y mecanismos que hacen más fácil la posibilidad de compartir información valiosa entre socios, requisito para una estrategia local de protección. Por ejemplo, en Estados Unidos, el Instituto Vera de Justicia está llevando a cabo un estudio sobre cómo diseñar e interpretar las encuestas de opinión sobre el desempeño policial. El instituto trabaja con el Departamento de Policía de Nueva York para tratar de obtener información más precisa sobre la visión que tiene la población de la policía (Capobianco, 2007).

En este esquema, la DSPM se ha apoyado en la colaboración de instancias especializadas que han contribuido con estudios de diagnósticos internos y clima laboral, así como en los procesos de inserción de nuevas prácticas y procedimientos, a través de los estándares de la Comisión para la Acreditación de Agencias Policiales (CALEA).¹¹ En estas acciones han participado instituciones de educación superior, como el Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey campus Chihuahua, a través de la Comisión de Calidad del CCSPM.

Otros importantes rubros deben ser contemplados para proporcionar un enfoque integral.

LIDERAZGO DEL GOBIERNO MUNICIPAL EN LA PREVENCIÓN DEL DELITO

- La prevención del delito instrumentada de manera transversal en todas las políticas y programas tanto sociales como económicos.
- Estrategias basadas en la interacción conjunta de diversos sectores de la sociedad.
- Financiamiento suficiente y políticas de rendición de cuentas para informar y explicar la utilización de recursos.
- Administración y congruencia del factor político y el técnico.
- Instrumentación de un modelo de seguridad democrático.¹²
- Consideración de los vínculos entre la delincuencia organizada local y transnacional.

¹¹ Programa de Acreditación de CALEA. El propósito de los programas de acreditación de la CALEA es mejorar la entrega de servicios de seguridad pública, principalmente manteniendo un grupo de estándares desarrollados por practicantes en el campo de la seguridad pública y que abarcan ampliamente principios de seguridad pública, estableciendo y administrando un proceso de acreditación, y reconociendo la excelencia profesional.

¹² Que responda a los siguientes criterios: a) La policía debe rendir cuentas ante la ley antes que al Gobierno; b) La policía debe proteger los derechos humanos, en particular aquellos derechos políticos y sociales como preámbulo de la democracia; c) La policía debe rendir cuentas y responsabilizarse ante la ciudadanía, que es la estructura diseñada para regular y empoderar la actividad y servicio policial; d) La policía debe otorgar la máxima prioridad a las necesidades de ciudadanos en lo individual y a los grupos privados (Bayley, 2006).

En este aspecto, el Gobierno Municipal se ha enfocado en el fortalecimiento de la DSPM y en la facilitación de interacciones con otros sectores locales para potenciar la calidad en el servicio a la ciudadanía. Los recursos asignados a las funciones de seguridad son de los más elevados del municipio, junto con los de asistencia social y obra pública. El PPCC que articula está sostenido, desde luego, en componentes de carácter social, orientados al robustecimiento de la vinculación entre el gobierno y la comunidad. También se observa el soporte de una plataforma técnica y un intercambio con experiencias exitosas de la región latinoamericana, así como la asistencia de distintas organizaciones especializadas en el tema de seguridad y procesos de democratización.

En lo que toca a la inserción de nuevos elementos de análisis relacionados con la seguridad desde la perspectiva multidimensional, en marzo de 2009 se realizó un seminario internacional que analizó los retos en materia de seguridad en la región, en relación con la prevención del delito, la relevancia de la participación ciudadana y los fenómenos sociales asociados a la delincuencia organizada. Este foro internacional busca intercambiar experiencias y políticas que han hecho frente a retos de viabilidad de los gobiernos ante las crisis de seguridad ciudadana, la frágil legitimidad institucional y la creciente percepción de inseguridad.

3.3 ENFOQUES PREVENTIVOS DE LA DIRECCIÓN DE SEGURIDAD PÚBLICA MUNICIPAL

En particular en el contexto de su proximidad con la frontera norte y el incremento de la violencia, la política preventiva de la Policía Municipal ha diferenciado dos planos: la prevención situacional y la prevención social.

Una de las principales características del enfoque preventivo de la DSPM de Chihuahua es la certeza de que requieren de la participación ciudadana para conocer las necesidades, expectativas y cotidianidad de lo que sucede en las calles e intervenir desde una perspectiva preventiva.

PREVENCIÓN SITUACIONAL

La prevención situacional contempla medidas no penales tendientes a eliminar o reducir las situaciones que propician la comisión del delito (uso de cerraduras, sistemas de alarma, iluminación y vigilancia vecinal). Estas medidas se apoyan en la base de que el delito es resultado de elecciones influidas por aspectos concretos e inmediatos de las situaciones en que puede encontrarse un infractor potencial. Su resultado se observa en el plazo inmediato (Rico y Chinchilla, 2006: 127). En este rubro, la Subdirección de Prevención de la DSPM articula una serie de acciones encaminadas a la sensibilización de la ciudadanía ante el incremento de la violencia común y el conocimiento de prácticas sencillas y funcionales que tienen por objeto constituir una cultura de la prevención. Esta información se entrega en folletos con contenidos preventivos, a través de la página *web* de la institución,¹³ en los programas preventivos en centros escolares, comunitarios, colonias, establecimientos comerciales y empresariales, así como en las jornadas de cada miércoles ciudadano del alcalde. A través de la página *web* institucional también se proporcionan algunos elementos mínimos de prevención en los siguientes aspectos: “¡Cuidado con los Calentones y Calefactores!”, “¡Cuidado con las Heladas y Nevadas!”, “¡Cuidado con el Monóxido de Carbono!”, “Mínimas medidas de prevención con motivo de vacaciones”, “Medidas de prevención de robo a casa-habitación” y “Medidas de prevención de robo de autos”.¹⁴

Otra acción relevante es que antes y durante determinadas fechas o temporadas que implican mayores riesgos, se hace entrega de folletos informativos. Un ejemplo de ello se presenta en la temporada invernal, en la cual policías y personal de prevención se dirigen a centros comerciales, eventos multitudinarios y avenidas principales para repartir trípticos preventivos. En este sentido se refuerzan las campañas informativas para prevenir eventos delictivos y accidentes.

¹³ Véase <http://www.municipiochihuahua.gob.mx/policia/>

¹⁴ Véase <http://www.municipiochihuahua.gob.mx/policia/prevencion/>

PREVENCIÓN SOCIAL

Como complemento, se observa que la prevención social incorpora intervenciones no penales sobre delincuentes potenciales orientadas a suprimir o atenuar su propensión criminal. Este enfoque se basa en las teorías etiológicas del delito, según las cuales la acción criminal se explica por la existencia de diversos factores anteriores a su perpetración —familia, escuela, empleo, vínculos con delincuentes, papel de los medios de comunicación, consumo de sustancias, etc. Los resultados de este enfoque se aprecian en el mediano y largo plazos. Ambos paradigmas se han instrumentado principalmente en Canadá y la Unión Europea, mientras que en América Latina su implementación es reciente y aún con resultados inciertos (Rico y Chinchilla, 2006: 128).

Estos modelos en algunos casos se han acompañado de estrategias policiales. Ejemplo de ello son los programas de la policía comunitaria, en los que se enfatizan la detección y resolución de problemas. Para lograr dichos objetivos se implementaron patrullajes a pie, así como la organización de grupos vecinales, el diseño de planes de acción, el intercambio de información y la coordinación entre policía, comunidad y otros agentes de gobierno. Otra de las características valiosas de este programa combinado se instrumentó en zonas con alta incidencia de violencia juvenil y de pobreza. Los resultados arrojan datos relevantes en la disminución delictiva, particularmente en la categoría de homicidios (Rico y Chinchilla, 2006: 132).

En este rubro, la DSPM instrumenta desde aproximadamente cuatro años el modelo de policía de proximidad —que en la actualidad evoluciona al de policía comunitaria— y poco a poco construye hibridaciones entre las estrategias policiales de *problem oriented policing* (POP), *community oriented policing* (COP) e *intelligence-led policing* (ILP). Con la inserción de estas estrategias, la DSPM se encuentra en la posibilidad de detectar problemas asociados al fenómeno delictivo, y cuenta con recursos más sólidos para la resolución de los problemas. Las herramientas se potencian al

contar con la participación y colaboración comunitaria, factores en los cuales se han centrado para generar interacciones efectivas y una apropiación del enfoque preventivo en la comunidad.

La combinación de la perspectiva preventiva (la prevención situacional y la visibilidad de policía comunitaria), el aumento de la presencia policial, así como la inclusión de herramientas tecnológicas para referenciar geográficamente las zonas de mayor incidencia delictiva, como es el caso de las Estadísticas por Computadora (COMPSTAT, *Computer Statistics* o *Comparative Statistics*) (Rico y Chinchilla, 2006),¹⁵ constituyen elementos que contribuyen a una función preventiva más integral.

Asociado a lo anterior, y con el propósito de obtener mayores beneficios preventivos, el área responsable de la planeación y gestión policial de la DSPM se ha interesado en contar con insumos tecnológicos —los cuales han adaptado de acuerdo con sus necesidades y recursos— que generen mayor capacidad para entender las dinámicas del fenómeno delictivo en la localidad y que faciliten la toma de decisiones colectivas para instrumentar los recursos, capacidades y despliegues necesarios para resolver las problemáticas asociadas. La DSPM cuenta con la herramienta ZEUS, tomada de la plataforma del COMPSTAT y que fue adaptada por el departamento de Análisis Estadístico de la DSPM de Chihuahua (véase el capítulo 6).



Gráfica 3.6 Imagen gráfica de la Zona Estadística Unificada de Supervisión

¹⁵ Es una red estadística computarizada con terminales en cada patrulla policial y conectada a una central instalada en el centro de mando y control del cuartel general de la policía, donde un mapa electrónico de la ciudad permite disponer de información sobre los delitos cometidos en la zona, y donde también se registra la situación socioeconómica y los arrestos efectuados. Con base en esta información, se realiza una reunión semanal de los jefes de zona para analizar las tendencias delictivas, identificar los lugares más problemáticos, hacer una adecuada distribución de los efectivos policiales y planificar estrategias de intervención.

PARTICIPACIÓN CIUDADANA

En relación con los componentes previos, puede decirse que en el modelo de policía comunitaria la ciudadanía adquiere un papel protagónico en la prevención de la violencia y el delito. La construcción de ciudadanía es un componente formativo que contribuye sustantivamente al éxito de las intervenciones preventivas del delito. El binomio comunidad-policía se potencia si antes se invierte en facilitar procesos de empoderamiento de la sociedad, con el fin de incrementar medidas de contención y protección. Asimismo, se genera un mayor efecto si la comunidad está consciente de su participación en la prevención del delito, en la promoción de conductas democráticas y en el beneficio de cooperar con la policía para detectar problemas que posteriormente orienten acciones para su solución.

La labor de la policía en la comunidad contempla prioritariamente la detección y prevención del delito, la reducción del miedo al delito y el mejoramiento de las relaciones entre ciudadanía y policía.

3.4 PRINCIPIOS ORIENTADORES DE LA PREVENCIÓN

PREVENCIÓN COMO POLÍTICA DE ESTADO

La labor de la policía desde la mirada ciudadana se concentra en la intervención directa en el delito. No obstante, para los especialistas con referencias externas exitosas es menester argumentar los beneficios de no focalizar los esfuerzos policiales en la opción coercitiva.

El contexto actual del país y de la mayor parte de la región vislumbra la necesidad de redefinir las funciones de Estado y colocar a la prevención social del delito como una política de Estado de carácter multidisciplinario e interinstitucional y transexenal. Esta conclusión se refiere particularmente al hecho de que las reformas al sistema de justicia penal no responden ni responderán a un fenómeno que las trasciende, el ámbito social.

La identificación de componentes que facilitan y producen el delito requiere de la participación e intervención de especialistas en sociología, antropología, psicología, criminología, pedagogía, trabajo social, urbanismo, administración pública, que articulen un enfoque integral que analice los factores de riesgo y los elementos resilientes¹⁶ que ayuden a reducir la ocurrencia de violencia y delito. Los expertos en estas áreas tienen que diseñar medidas sociales de prevención del delito que tomen en cuenta aspectos económicos, educacionales, sanitarios y de desarrollo integral orientado a las comunidades, las colonias y los grupos en situación de riesgo; asimismo, es necesario, ayudar a la construcción de redes sociales o al fortalecimiento de las mismas para ampliar la capacidad comunitaria, la identificación de factores de riesgo, la prevención de conductas antisociales y la reincidencia del delito.

CONTINUIDAD DE LAS POLÍTICAS Y PROGRAMAS EXITOSOS

La continuidad de políticas públicas exitosas es un factor clave para la consecución de objetivos legítimos a favor de la comunidad. Esta condición no hace referencia a la permanencia de un funcionario sino a la de un modelo, una política y estrategias democráticas de seguridad; no obstante, sí hace referencia al liderazgo.

¹⁶ Resiliencia es el conjunto de factores protectores que inhiben la ocurrencia de conductas perniciosas en contextos desfavorables.

El plan de seguridad y convivencia de Bogotá es un ejemplo multicitado que explica la conveniencia de defender y continuar con un modelo que ha respondido dogmática y operativamente a las necesidades y exigencias de la sociedad capitalina de Colombia y que se ha diseminado en varios contextos geográficos de América Latina. Merece la pena recalcar que, pese a que ha habido alternancia en la administración de la Alcaldía Mayor de Bogotá, se ha dado continuidad y refuerzo a programas y acciones que inciden en la seguridad ciudadana y en la necesidad de reformar y aproximar los servicios policiales a la comunidad. En consistencia, también habría que mencionar el esfuerzo realizado por el gobierno que encabezó el alcalde Antanas Mockus para construir una ciudadanía corresponsable y activa en el tema, y cómo la comunidad se ha apropiado de un plan que incentiva la convivencia comunitaria y la construcción de espacios más seguros con la participación intersectorial.

En relación con el punto anterior, la DSPM de Chihuahua cuenta entre sus principales fortalezas con la ventaja de dar continuidad a logros obtenidos en gestiones administrativas previas con el fin de potenciar sus aprendizajes. Este caso no es habitual. La experiencia con policías municipales y estatales en México nos permite identificar la experiencia de la DSPM como una lección al rescatar y replicar programas y políticas exitosas. Sin embargo, la condición de continuidad en la DSPM no está garantizada. Su destino institucional depende —como en todos los casos de nuestros municipios— de los avatares en las tendencias políticas locales.

3.5 LA POLÍTICA PREVENTIVA DE LA DIRECCIÓN DE SEGURIDAD PÚBLICA MUNICIPAL DE CHIHUAHUA

El paradigma de prevención vigente en la DSPM de Chihuahua se inspira en un enfoque de seguridad ciudadana. Este modelo retoma el rol de la policía como actor natural en materia preventiva. En este sentido, la perspectiva de prevención es transversal en el modelo policial de esta institución.

Este apartado se centra en la función preventiva de los programas que encabeza la subdirección del mismo nombre. Las intervenciones se encuentran enmarcadas en los siguientes ejes: la proximidad con la realidad local; la interacción permanente con la ciudadanía y con otras áreas e interlocutores clave, y el liderazgo de la policía en la prevención de la violencia y el delito.

Los programas preventivos que instrumenta la Subdirección de Prevención se encuentran interconectados con el modelo de seguridad ciudadana y se distribuyen a la ciudadanía en instalaciones comunitarias, religiosas, centros comerciales, negocios, colonias y escuelas, los cuales son ámbitos en los que interviene a través de una subdirección que articula toda la política preventiva. Los programas son gratuitos. La DSPM da cobertura a distintos contextos con sus programas preventivos. En seguida, se presentan algunos ámbitos de intervención en materia preventiva.

CENTROS EDUCATIVOS

Globalmente, la seguridad en las escuelas continúa siendo una preocupación para la comunidad y los gobiernos (Shaw, 2004). En el espacio escolar se contemplan distintas intervenciones que responden a las necesidades más recurrentes de la comunidad y a la capacidad de respuesta (capital humano y recursos financieros) de la institución

policial local. A continuación se analizan las características e incidencia de los programas referidos.

“Programa Educación para Resistir el Abuso de Drogas (DARE)”

Es un programa internacional que en México tiene más de diez años de instrumentación. La sede para Latinoamérica se encuentra localizada en Mexicali, Baja California. Su objetivo es ofrecer una educación preventiva contra el consumo de drogas en niños y jóvenes. Este esquema preventivo ayuda a los niños a construir su estima personal, manejar las tensiones y presiones sociales, contempla las consecuencias de comportamientos asociados al consumo de sustancias, facilita la adquisición de herramientas para resistir los mensajes de los medios de comunicación que incentivan el consumo de drogas, e identifica alternativas frente a su abuso.

“Mis Primeros Pasos”

Al igual que el programa “Policía Amigo”, “Mis Primeros Pasos” se enfoca en el nivel preprimaria. Mediante este programa, iniciado en 2005 y realizado íntegramente por el Heroico Cuerpo de Bomberos, se instruye a los niños respecto de los diferentes cuidados que tienen que considerar, así como las medidas de prevención para evitar un accidente, e incluso la manera de actuar si llegaran a ser víctimas de un incendio o desastre natural. El programa está enfocado en prevenir incendios e intoxicaciones y en aportar medidas de precaución en materia de protección civil. La cifra de personas capacitadas en 200 planteles de niños incluye a 44 mil padres de familia y maestros, así como a 22 mil alumnos de jardines de niños del municipio graduados hasta diciembre de 2008.

De su impartición se encargan dos mujeres bomberas y un elemento masculino que da vida a *Sparky*, la mascota del H. Cuerpo de Bomberos de Chihuahua.¹⁷

¹⁷ Cifras obtenidas de <http://www.municipiochihuahua.gob.mx/policia/news/nota.aspx?num=330>

“Escuela Segura”

Consiste en un curso de prevención de delitos y faltas al Bando de Policía y Buen Gobierno, dirigido a estudiantes de educación media superior. En este se dan a conocer las acciones de seguridad pública municipal, las funciones de la policía, y se instruye sobre infracciones a la ley, así como las diferentes medidas de protección en centros educativos y otros programas preventivos con que cuenta la DSPM.¹⁸ Entre los contenidos se encuentra un módulo de sensibilización sobre el uso responsable del 060 para llamadas de emergencia.

Las Faltas al Bando de Policía y Buen Gobierno son:

- Contra el orden y la seguridad en general.
- Contra las buenas costumbres y la integridad.
- Contra la propiedad pública.
- Contra la salud pública y el medio ambiente.
- Contra la seguridad y tranquilidad de las personas y sus bienes.

Asimismo, se informa de las sanciones:

- Amonestación por parte de un agente de policía.
- Arresto hasta por 36 horas.
- Multa.

“Operación Mochila”

La portación y traslado de armas a la escuela es un comportamiento riesgoso, como comprobó el reporte de la Organización Mundial de la Salud (OMS) de 2002 sobre violencia y salud. A diferencia de la preponderancia similar de peleas físicas e intimidación (*bullying*) en escuelas de todo el mundo, hay variaciones en la preponderancia en cuanto a la tenencia de armas en la escuela denunciada por adolescentes en diferentes países, en especial en términos de género. En Estados Unidos, por

¹⁸ Véase <http://www.municipiochihuahua.gob.mx/policia/prevencion/escuelasegura.aspx>

ejemplo, una encuesta nacional en los grados 9° a 12° (10-16 años) halló que 6.9% de los alumnos había llevado un arma a la escuela (Kann *et al.*, citados en OMS, 2002: 30). “Operación Mochila” consiste en hacer una visita a los planteles educativos, en específico a las aulas. La visita no es anunciada a los estudiantes. Para implementar esta inspección es necesaria una solicitud planteada mediante un oficio a la DSPM. La visita debe ser autorizada por las autoridades educativas, así como la sociedad de padres y madres de familia. La inspección observa las siguientes características: un elemento canino inspecciona las mochilas de los estudiantes (una vez que estos han salido al patio). La revisión tiene como propósito detectar drogas, armas blancas y de fuego. En los casos en los que el perro detecta alguno de los objetos o sustancias mencionados, se hace una segunda revisión en presencia del director. En estos casos, se acuerda entre la DSPM y la escuela la derivación del alumno a personal capacitado para dar información, atención y seguimiento. Bajo estas circunstancias, se solicita la presencia de los padres o tutores del alumno y se les informa del resultado de esta revisión. A partir de ese momento se estrecha la interacción entre la escuela y los padres de familia para articular una estrategia preventiva o de intervención.

Foto 3.3 Agentes policial y canino durante una revisión de “Operación Mochila”



“Policía Amigo”

El objetivo del programa “Policía Amigo” es crear un vínculo de confianza entre niños de educación preescolar y la policía. Personal de la Subdirección de Prevención visita escuelas para dar a conocer este esquema preventivo. Para instrumentar el programa es necesario solicitarlo a la DSPM mediante un oficio. Los contenidos del programa abordan una explicación sobre la placa (insignia) y lo que representa, se exhibe físicamente el equipamiento del policía y su uniforme, y asimismo se explica los usos de cada herramienta (equipo de protección, fornitura, esposas, radio portátil, bastón PR24, chalecos, balas y arma de cargo). Durante el curso se realizan dinámicas en las que los niños escenifican las funciones y actividades de los policías.

Foto 3.4 Visita escolar del programa “Policía Amigo”



“Visitas Guiadas”

El objetivo de este programa es dar a conocer las funciones y despliegue operativo de la DSPM a través de un recorrido por las instalaciones que incluye las principales áreas de la institución y se enfatizan los procesos de mejora que se realizan de manera permanente. Este programa está dirigido a escuelas, empresas, organizaciones religiosas y comités vecinales.

El programa es apto y está diseñado para todo ciudadano que tenga interés en conocer las funciones e instalaciones de la Policía Municipal. Otro objetivo es aproximar a la policía con la comunidad. En esta dinámica existe un intercambio de información que proporciona elementos de interacción entre la Policía Municipal y la ciudadanía.

Foto 3.5 Presentación del programa “Visitas Guiadas”



“Policía Escolar”

En páginas anteriores ya nos referimos a las características de este programa.

“Alerta Joven”

El programa tiene como objetivo hacer conciencia en la niñez y en la juventud del peligro que encierra el consumo de drogas, alcohol y otras sustancias. En este programa se manejan temas como autoestima, tolerancia, adicciones, tipos de drogas, dependencias físicas y mentales, efectos físicos y emocionales, consecuencias, así como algunos “mitos y realidades”, además de factores de protección y prevención para no caer en el consumo de las drogas. Este programa se enfoca a estudiantes de nivel secundaria y preparatoria.

PREVENCIÓN EN COLONIAS

“Código Azul”

Es un sistema de alarmas vecinales de señal inalámbrica colocado en casas-habitación y en avenidas principales, donde el ciudadano presiona un botón y recibe asistencia inmediata del Centro de Emergencia y Respuesta Inmediata (CERI). Los principales objetivos de este programa son:

- Que los ciudadanos con poca o nula posibilidad económica puedan tener un sistema de alarma.
- Dar un servicio de protección a la sociedad en general a un bajo costo.
- Prestar atención inmediata a las emergencias a través del acceso directo con el sistema de emergencias municipal.
- Fortalecer la cercanía con las autoridades municipales.
- Fortalecer la sensación de seguridad en los ciudadanos.

Las circunstancias para accionar la señal inalámbrica de un “Código Azul” son: emergencia médica de gravedad, incendio, persona armada y asalto.

Foto 3.6 Instalación del programa “Código Azul”



En la actualidad, el programa tiene una cobertura en colonias muy amplia que cada día se incrementa de acuerdo con las capacidades de infraestructura y tecnología. La DSPM tiene instalados 13 mil 500 botones, cada uno de los cuales cubre un aproximado de 400-500 metros. Los criterios para seleccionar el domicilio en que será colocada una alarma son:

- Contar con conectividad en el área.
- Que pertenezca a un colonia con incidencia delictiva media / alta.
- Que haya presencia constante de un miembro del hogar.
- Que los vecinos cercanos tengan conocimiento del botón.
- Que se forme un comité o red vecinal para dar a conocer ese recurso y, en caso de necesitarse, se use adecuadamente.

“Colonia Segura”

El principal objetivo del programa “Colonia Segura” es reducir los índices delictivos a través de diferentes líneas estratégicas. “Colonia Segura” privilegia la participación ciudadana (información e intercambio). La elección de las zonas donde se aplica este programa se basa en un análisis estadístico y criminológico, mediante el seguimiento sistemático puntual de la incidencia delictiva en la ciudad. Se identifican las problemáticas más sensibles relacionadas con la inseguridad con base en el sistema de la ZEUS, el cual concentra la información que producen las diferentes áreas de la corporación. Se identifican las colonias más afectadas por faltas administrativas y delitos en contra de propiedad, tomando en cuenta sobre todo los delitos de robo a casa-habitación, robo de vehículos, robo a casa comercial y robo de accesorios de vehículos con o sin violencia, así como también las riñas campales, la violencia intrafamiliar, recurrencia de personas en estado de ebriedad e intoxicación, que son las faltas más sentidas por la sociedad. El propósito de este programa es estudiar las necesidades individuales y particulares proporcionadas por los vecinos, las cuales son complementadas por los análisis estadísticos anteriormente mencionados.

“Vecino Vigilante”

Es un programa de apoyo a la comunidad para prevenir actos delictivos y colaborar activamente con las autoridades con el propósito de crear un ambiente de seguridad en colonias y barrios de la ciudad. El programa “Vecino Vigilante” fomenta la articulación entre vecinos en pro de su seguridad, sus familias y propiedades. El mecanismo que emplea consiste en el reporte de actividades sospechosas a la policía y la asociación entre vecinos. El programa ha tenido un gran efecto en la percepción de prevención del delito, en la percepción de seguridad y en la aprehensión del delincuente. Esta intervención depende en gran medida de la comunicación que establecen los vecinos de una calle y la interacción que se establece con la DSPM. El programa también da orientación a los miembros de una

calle o colonia para formar un grupo o comité vecinal y consejos prácticos para comunicar los eventos al servicio de emergencia

“Prevención de Robo a Casa-habitación”

Mediante materiales diversos como trípticos y otros folletos, ofrece información de medidas de seguridad para evitar robos a residencias, así como principios elementales para dar descripciones de sujetos y de vehículos, que puedan ser proporcionados a los servicios de asistencia para emergencias. El programa se ofrece a colonias, centros comunitarios y religiosos y en la implementación del programa “Colonia Segura”.

PREVENCIÓN EN CENTROS COMUNITARIOS

Los programas que se instrumentan en colonias, al igual que algunos de los instrumentados en escuelas, tienen también un enfoque de orientación, como es el caso de “Protección a la Mujer”, programa que es llevado a centros comunitarios y centros religiosos. Esta práctica es novedosa y singular al haber presencia policial en dichos espacios.

“Prevención con Menores Infractores”

Es un programa que se realiza con los menores infractores que han sido detenidos por la Policía Municipal. Los jóvenes participan en labores comunitarias en espacios públicos. Esta actividad se desarrolla en un solo día, durante cinco horas. La dinámica es la siguiente: los jóvenes realizan servicio comunitario durante la mañana y a mediodía; asimismo, se incorporan padres o madres o ambos a una orientación obligatoria con trabajadoras sociales. Al final se realiza una dinámica entre padres y jóvenes en la que se redacta una carta que es leída al joven. Este ejercicio de acercamiento y comunicación ha producido nuevas dinámicas familiares en estos jóvenes. La participación de los padres es indispensable para que se lleve a cabo el programa.

El programa cuenta con el aval de la Comisión Estatal de Derechos Humanos, que emitió algunas sugerencias para evitar lesiones y riesgos en los jóvenes.¹⁹ Las actividades que realizan son las siguientes: limpieza de parques, canchas y escuelas, recubrimiento de *graffiti* y poda de maleza, y otras tales como sepultar rocas en zanjas del lugar a efecto de nulificarlas como potenciales proyectiles.²⁰ Este programa transmite a los jóvenes el mensaje de retribuir a la sociedad con algunas actividades que beneficien a la comunidad al crear conciencia de la infracción cometida.²¹ Cabe destacar que este programa se aplica con la debida autorización de los padres y la aceptación de los mismos jóvenes. El programa es impartido por la UAP, cuyos elementos platican con ellos y obtienen datos importantes para el censo y el registro cualitativo existente. Por su parte, las trabajadoras sociales adscritas a la Unidad dan orientación a jóvenes, padres y madres; además, en caso de presentarse problemas de adicción, los jóvenes son derivados a centros de rehabilitación especializados.

Un fenómeno particular se ha presentado en este programa: 32 jóvenes infractores continúan realizando servicio comunitario de forma voluntaria y participando con la UAP y la policía en su conjunto. La UAP y el equipo interdisciplinario que participa han tenido éxitos sostenidos, principalmente al establecer canales de interacción que no criminalizan a los jóvenes. Este programa se articula con eventos de convivencia tales como conciertos y torneos deportivos. En un concurso de *hip hop* / reggaetón reciente, donde convivieron un aproximado de 2 mil 500 asistentes de bandas y pandillas, el grupo ganador compuso un tema para la UAP. La banda ganadora obtuvo la grabación de un disco *demo* y un trofeo, además de saber que su "rola" representa a la UAP. En cifras, esta intervención ha beneficiado a 90 espacios públicos, pero su incidencia en la construcción de nuevas interacciones con jóvenes es uno de sus principales méritos.

¹⁹ Se recomendó el uso de guantes y de goggles para protección de los ojos al aplicar pintura o cal.

²⁰ La comunidad solicita algunos servicios en los cuales los jóvenes participan.

²¹ Las infracciones comunes son intoxicación en la vía pública, desorden, pandillerismo y riñas, entre otras.

Foto 3.7 Espacios rehabilitados por jóvenes en el programa “Prevención con Menores”



“Prevención de Asalto a Negocios y Casas Comerciales”²²

El programa de “Prevención de Asalto a Negocios y Casas Comerciales” tiene como objetivo ofrecer acciones elementales para la prevención del delito de robo con violencia, así como señalar los actos que se deben realizar si ocurre un asalto. Los objetivos de este programa son:

- Ofrecer opciones para reducir riesgos.
- Orientar sobre qué hacer durante un asalto.
- Practicar simulacros.
- Orientar acciones posteriores a la comisión de un asalto.

²² Tríptico visible en Información a la población, p.9.

“Protección y Orientación a la Mujer. Prevención de Ataques Físicos y Sexuales”²³

Este programa se inserta en todos los ámbitos en los que interviene la Subdirección de Prevención. Su instrumentación tiene su inicio en las orientaciones a empresas y comercios. Actualmente se ofrece en colonias y centros comunitarios y religiosos o en donde se solicite. Los principales objetivos son:

- Prevenir ataque físico y sexual contra la mujer.
- Informar qué es la violencia e identificarla.
- Proporcionar medidas para prevenir ataques en la calle, en el hogar, en el transporte público y en el automóvil.
- Practicar simulacros.

Estudios de Seguridad Física

Se realiza un análisis donde se evalúa la seguridad de las instalaciones comerciales y empresariales, en las que se observan medidas preventivas y recomendaciones de seguridad. Los aspectos abordados por estos estudios son:

- Iluminación (tipos de luz y alumbrado).
- Cámaras de seguridad.
- Espejos.
- Tipos de alarma.
- Tipos de cercado.
- Diferentes clases de entradas (activas, inactivas y semiactivas).
- División y distribución de áreas (restringida, de exclusión y limitada).

²³ Tríptico visible en Información a la población, p.10.

3.6. INCIDENCIA PREVENTIVA Y PROYECTOS

La intervención en materia preventiva de la DSPM ha privilegiado los programas que se instrumentan en las escuelas. La mayor parte de los programas vigentes está orientado a la formación de la cultura de la prevención entre la población infantil y juvenil. En específico en este ámbito, la DSPM plantea una extensión en cobertura e incidencia en los programas DARE, "Policía Escolar", la intervención con menores infractores y la inclusión de mil 600 circuitos cerrados de televisión (CCTV) en los planteles educativos (proyecto venidero) con cámaras fijas que reforzarían la labor del policía escolar. Una frase muy significativa emitida en una entrevista con el titular del área de Prevención sintetiza la visión de la institución respecto de la prevención y la población a la que va dirigida: "Los programas preventivos escolares tienen la intención de blindar a las escuelas de factores que inciden en la violencia y / o la delincuencia. Si se trabaja en este aspecto se tiene gran parte del camino recorrido".²⁴ En concordancia con esta perspectiva se observa que una importante inversión en recursos humanos y financieros se encuentra concentrada en esta área. Para 2009, la institución se manifestaba lista para girar la vista a las colonias y trabajar más intensamente en coordinación con el Plan "Sumar Te Protege".

El programa "Sumar Te Protege" plantea un modelo que pretende integrar la participación organizada y activa de la comunidad con la autoridad. El Plan es uno de los ejes transversales de la Administración Municipal actual. Tiene por objetivo articular el esfuerzo de todas las dependencias municipales desde su ámbito de acción, con la participación de la comunidad.

²⁴ Carlos Bobadilla, Subdirector de Prevención de la DSPM.



Gráfica 3.7 Imagen gráfica del programa
"Sumar Te Protege"

El plan "Sumar Te Protege":

- Es una política pública del Ayuntamiento 2007-2010 que observa una visión de seguridad ciudadana.
- Plantea la creación y el fortalecimiento de la relación de confianza y colaboración entre autoridad y ciudadano, con la inserción de la figura del policía comunitario. Ello bajo un esquema de corresponsabilidad, en el que la participación mutua es subsidiaria y efectiva en el cumplimiento de sus objetivos y necesidades comunes, con lo que se pretende una intervención subsidiaria del municipio dentro de las colonias.
- Potencia la capacidad de unirse como comunidad y conseguir que se involucren en la solución de sus propios problemas.

Los objetivos de este programa son:

- Disminuir la incidencia delictiva.
- Construir una ciudadanía organizada y fortalecida a través de la participación.
- Implementar un modelo piloto a nivel nacional.

Los participantes de este programa piloto son:

- El Grupo de Policía Comunitaria integrado por 50 elementos circunscritos exclusivamente a las 100 colonias piloto, cuyas funciones son: gestor social; promotor de participación ciudadana y generador de reuniones intervecinales; mediador de conflictos; profesional con capacitación permanente, y poseedor de un enfoque preventivo que erradica focos de violencia y delincuencia.

- Concurren tres dependencias distintas dentro del Plan, por lo que el Equipo Operativo se constituye por: la DSPM (policías, Prevención y la Administración General de “Sumar Te Protege”); la Dirección de Aseo Urbano (Parques y Jardines), y la Dirección de Atención Ciudadana y Desarrollo Social (seguimiento a Comités de Vecinos).

Respecto de los programas preventivos en colonias, al igual que en caso de las escuelas, la DSPM ha tomado lecciones de experiencias exitosas. El programa “Código Azul” es uno de los ejemplos de esta apropiación y adaptación de experiencia, tomado del municipio de San Nicolás de los Garza, en Nuevo León. El programa es conocido en el municipio y las solicitudes por parte de la ciudadanía cada vez son mayores. Otro programa importante, “Vecino Vigilante”, parte de una experiencia colombiana y chilena, y ha tenido un impacto significativo en la percepción de seguridad de los ciudadanos que lo implementan. “Colonia Segura” es otra intervención exitosa que incrementa las capacidades de interacción entre policía y comunidad y mejora la respuesta institucional desde una perspectiva integral. Su movilidad y consistencia cada viernes ofrece una amplia posibilidad de que la población obtenga beneficios inmediatos y la policía recoja información relevante para cumplir con su función preventiva. En este mismo sentido, la implementación del PCC tendrá la posibilidad de articular más acciones para fortalecer el tejido social y la vida comunitaria que se ha debilitado con el incremento de la incidencia delictiva, y de potenciar el impacto de los programas en colonias. En este tenor, la figura del policía comunitario que realiza gestión social puede incidir en la detección de aspectos transdisciplinarios, tales como renovación urbana, la necesidad de nuevos espacios de interacción para incrementar la convivencia y dinámicas comunitarias, la necesidad de actos de mediación y resolución de conflictos comunitarios, etcétera.

Es relevante y necesario enfatizar que los programas preventivos no son esfuerzos aislados que tienen dinámicas independientes. El modelo de

seguridad, de policiamiento, herramientas como la ZEUS, la tecnología, los resultados respecto de los diagnósticos de incidencia delictiva son socializados y son operados de manera articulada. La Subdirección de Prevención también ha distribuido a su personal en distritos siguiendo el mismo mecanismo de planeación que las áreas operativas. Este mecanismo de gestión ha facilitado la atención y respuesta a la ciudadanía.

Por otra parte, todos los programas vigentes que son ofrecidos y operados por la DSPM están disponibles para las empresas, negocios y centros comunitarios y religiosos, en los que se pretende penetrar más y dirigir más recursos. Precisamente, otro de los proyectos futuros que se discutieron hace tiempo fue la inserción de programas preventivos en las empresas maquiladoras. Esta tarea ha tenido muchos retos, dado que los directivos de estos establecimientos no han comprendido la importancia de la prevención y no proporcionan tiempo a sus empleados para recibir los programas. En este caso, la DSPM realizó un video informativo con la finalidad de que las empresas pudieran proyectarlo en los espacios de descanso y en los horarios de comida.

Otro factor que debe tomarse en cuenta es el incremento de la delincuencia común y organizada en el municipio. La DSPM ha dado prioridad a la instalación de más y mejores dispositivos de vigilancia para prevenir la delincuencia y mejorar la percepción y las condiciones de seguridad local. La ampliación de instalaciones del CERI y la inclusión de más cámaras en la ciudad muestran esta necesidad de potenciar el alcance y magnitud de monitoreo y de coordinarse con otras instancias policiales. La ampliación de la planta operativa también es otro elemento que se considera sustantivo en las tareas preventivas.

Las funciones preventivas de la DSPM son efectuadas teniendo como meta transversalizar esta ideología a todos los miembros de la institución. Los retos son articular aún más estos esfuerzos distribuidos por ámbitos o líneas de acción para generar mayores beneficios a la ciudadanía y respecto de los resultados y datos duros de la incidencia delictiva. Asimismo, la observancia de los procesos de calidad en los programas preventivos ha

sido estricta. Las intervenciones son monitoreadas, evaluadas y auditadas desde dos vertientes, la interna y la externa. El Centro de Calidad se auxilia de instituciones que realizan auditorías que revisan las líneas de acción (escuelas, colonias, centros religiosos, centros de trabajo, menores infractores y el programa DARE), los programas y el número de intervenciones efectuadas, así como la evaluación y adición de mejoras a los contenidos de los programas. La evaluación incluye como parte sustantiva información de la ciudadanía como receptora de los servicios otorgados, mediante encuestas y entrevistas. La auditoría externa es realizada bajo las políticas del iso 90001:2000 por una agencia contratada para ello.

El hecho más relevante a destacar en materia preventiva de la DSPM se refiere a la participación activa de la policía como agente natural en la prevención del delito, así como la fusión de acciones de prevención situacional y social. La combinación de personal calificado y de personal operativo marca la dinámica en las acciones de la institución policial. El modelo de policía comunitaria encuentra un nicho propicio que potencia su interacción con la ciudadanía y su incidencia en la atención a sus necesidades, así como la tarea primordial de la institución: prevenir el delito.

4. PARTICIPACIÓN CIUDADANA: EL COMITÉ CIUDADANO DE SEGURIDAD PÚBLICA MUNICIPAL DE CHIHUAHUA

Antia Mendoza

ÍNDICE TEMÁTICO

4.1 La participación ciudadana en el ámbito de la seguridad

4.2 Capital social

4.3 Comité Ciudadano de Seguridad Pública Municipal

4.4 Comisiones del Comité

4.5 Factores de éxito del Comité Ciudadano de Seguridad
Pública Municipal de Chihuahua

4.6 Proyecciones de nuevos alcances

Conclusiones

Apéndice

La democracia supone el fortalecimiento del poder civil frente a las instituciones que habían sido ajenas al control y la supervisión democrática para trabajar ahora bajo un concepto de colaboración y corresponsabilidad **(Carrillo-Florez, 2001)**.

En sociedades avanzadas la participación ciudadana es un elemento fundamental en la consolidación de la democracia. La inclusión de la ciudadanía señala principalmente la transformación de una actitud pasiva y acrítica de la ciudadanía en la construcción de una nueva postura, expresada en una participación proactiva que involucra la toma de decisiones sustantivas y la supervisión de los mecanismos con los que el gobierno instrumenta sus atribuciones.

En la actualidad muchos gobiernos y autoridades transmiten la idea de que la seguridad es una responsabilidad compartida. Este proceso tan complejo requiere la construcción de nuevos conceptos y de nuevas tareas. Resignificar asunciones es un desafío gradual que implica la contemplación de varios insumos. Actualmente tenemos una mezcla de conceptos de seguridad, y diferencias importantes entre varios de los interlocutores que participan y contribuyen en esta función.

De acuerdo con una perspectiva democrática, el concepto de seguridad ciudadana nace de una noción amplia de la seguridad, que no solo alcanza al Estado sino también a las personas y al desarrollo político, en relación tanto con asuntos derivados de conflictos fronterizos, terrorismo, delincuencia o narcotráfico, como con temas referidos a la desintegración social, la falta de empleo, accesos a los servicios de salud, condiciones de saneamiento, agua potable, educación, vivienda y sistemas de seguridad social. De esta forma, podemos observar la amplitud del concepto de seguridad ciudadana, que constituye un tema que tiene un plano político y uno socioeconómico (Sandoval, s.f.). En contraste, el Estado por lo general utiliza y se focaliza en el concepto de "orden" cuando habla de seguridad. Al respecto, se ha puesto de manifiesto que los Estados no siempre logran

imponer su capacidad para garantizar la paz y el orden, sobre todo en los últimos años. De hecho, la capacidad de un Estado para intervenir en toda suerte de conflictos y para influir en los actores no estatales es limitada y en ocasiones es parcial a favor de intereses concretos. Independientemente de esto, para garantizar la seguridad de la comunidad también se precisa la cooperación entre todas las entidades de gobierno competentes, así como de la sociedad civil.

Ante este nuevo horizonte, la Organización de las Naciones Unidas (ONU) ha respondido a este desafío con una adición al concepto de “seguridad desde una perspectiva integral”,¹ que subraya la idea de que “los Estados tienen la obligación de proteger los derechos de las personas, pero también deben apoyar su empoderamiento a fin de aumentar sus posibilidades de autoprotección” (Osse, 2006).

Si se parte de una base en la que la seguridad es una tarea y responsabilidad compartida entre Estado y ciudadanía, se abre una ventana de oportunidad que históricamente había estado cerrada: esta oportunidad significa la inclusión de una observación y de una intervención por parte de la sociedad civil en materia de seguridad.

4.1 LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN EL ÁMBITO DE LA SEGURIDAD

La descomposición del contexto de seguridad en la región con el incremento de los índices delictivos del fuero común, el recrudecimiento en las expresiones de violencia de los grupos de delincuencia organizada, la percepción de inseguridad por parte de la ciudadanía, y la insuficiencia en la reacción y políticas institucionales han dado pie a la reformulación de paradigmas que

¹ Véase el reporte 2005 en: www.humansecurityreport.info

respondan a los fenómenos actuales que ciudadanos y Estados deben enfrentar. Un elemento fundamental de este nuevo enfoque es la participación comunitaria. Este elemento incluye en sus objetivos principales atender las necesidades y expectativas de la ciudadanía respecto de la seguridad y mejorar el intercambio y la relación con la policía. En este sentido, la *ciudadanización* de la seguridad conlleva responsabilidades y compromisos, entre ellos, la contribución activa del ciudadano en diversas acciones que incrementen la seguridad y la eficiencia de los órganos que la sustentan; ejemplo de ello es la denuncia y la información proveniente de la comunidad en la prevención del delito. No obstante, aún hay mucho campo de acción que no ha sido explorado por parte de la ciudadanía, ni impulsado por los gobiernos ni las instancias correspondientes. La experiencia internacional al respecto muestra dos perspectivas principales; en algunos casos, la participación ciudadana en la prevención del delito se ha articulado únicamente en el discurso político y mediático de funcionarios e instituciones, y en otros casos, más afortunados, se ha concretado la inclusión de la ciudadanía en la prevención delictiva a través de diversas acciones y programas. La participación ciudadana en la prevención delictiva tiene objetivos muy focalizados (Dammert, 2002):

- Reconstruir la relación entre policía y ciudadanía con el fin de contar con la participación ciudadana en la prevención y atención del delito y para eficientar la actuación policial.
- Fortalecer las redes sociales para impulsar el desarrollo y consolidación del capital social.
- Consolidar la prevención del delito a nivel local mediante acciones de gestión social que minimicen los factores de riesgo e incrementen los de protección.
- Información directa y sustantiva que facilite la posibilidad de contar con una policía que responda a las expectativas y necesidades de una sociedad democrática.

¿QUÉ ES Y QUÉ INVOLUCRA LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA?

La participación ciudadana se define como un tipo de acción política que “expresa, con múltiples sentidos, la intervención directa de los agentes sociales en actividades públicas” (Cunill, 1997: 74) o, como plantea Ziccardi (2004: 10), la participación ciudadana es [...] la inclusión de la ciudadanía en procesos decisorios, incorporando sus intereses particulares (no individuales) respecto a determinadas temáticas [...] La idea central es que incluyendo a la ciudadanía en los procesos de diseño y adopción de políticas sociales y con reglas de actuación de los diferentes actores previamente definidas se pueden obtener mejores resultados que permitan avanzar en el camino de construir ciudadanía (Hevia de la Jara, 2004: 12).

La sociedad civil tiene un papel fundamental durante los procesos de reforma policial, dado que la participación ciudadana es la que exige transformaciones y la inclusión de sus demandas en la agenda pública, al igual que el cumplimiento de determinadas expectativas respecto del rol que deben desempeñar la policía y otras autoridades en cooperación y coordinación.

En este tenor, la ciudadanía participa sustantivamente en muchos de los procesos de reforma policial. Su participación se expresa en las siguientes acciones:

- Proveer a la policía de información sobre las necesidades ciudadanas y las percepciones sociales sobre la incidencia delictiva, lo cual implica identificar y hacer públicas las áreas de prioridad en política pública que la ciudadanía tiene.
- Supervisar la acción policial ejercida por el Estado y servir como un mecanismo social de control y de rendición de cuentas. Es fundamental que la sociedad civil documente las prácticas y políticas actuales denunciando o reconociendo la actuación y desempeño policial, según sea la circunstancia.

- Mejorar el conocimiento, participación e intervención en el área de seguridad ciudadana, específicamente en el accionar policial y su relación y servicio a la ciudadanía (Ferreyra, s.f.: 3).

En la reforma policial, la ciudadanía puede participar en sus distintas etapas:

- Analizar y proponer reformas institucionales, así como cambios en la legislación vigente.
- Señalar los principios democráticos que deben regular las políticas públicas (Ferreyra, s.f.: 4).

Las formas de participación son:

- En mecanismos civiles formales e informales que exigen políticas de rendición de cuentas, por ejemplo, comités o consejos de seguridad pública, agencias de supervisión civil de la policía y observatorios ciudadanos del delito y la violencia.
- Organizaciones de la sociedad civil especializados en seguridad y temas convergentes, organizaciones de derechos humanos, centros de investigación, comunidad académica, asociaciones empresariales, organizaciones de derechos civiles, organizaciones comunitarias y vecinales, etcétera.

Los objetivos de la participación ciudadana en la revisión de instancias de seguridad ciudadana son:

- Conocer las estrategias, planes y programas de dichas instancias.
- Conocer los parámetros utilizados por las dependencias para evaluar su propio desempeño.
- Evaluar el apego al régimen de derecho de dichas instituciones.
- Evaluar el apego a los objetivos explícitos de cada institución y su eficacia en la consecución de sus objetivos.
- Conocer sus criterios de asignación de recursos humanos, materiales y financieros.

- Conocer el destino y la eficiencia en el uso de los recursos públicos.
- Poner a disposición de cualquier interesado la información obtenida, con el fin de permitir el análisis de la función pública, especialmente de académicos, investigadores y medios de comunicación.
- Inocular la cultura de rendición de cuentas en la que las autoridades asuman la obligación de informar, y explicar sus acciones y omisiones ante diversas estructuras y audiencias.
- Utilizar los medios normativos y legales para solicitar información a las instancias correspondientes en materia de seguridad pública.
- Exhibir a las instancias que obstaculicen los procesos de transparencia y rendición de cuentas en los ámbitos municipal, estatal y federal.
- Reconocer los avances y las buenas prácticas instrumentadas en la institución o instituciones que se observan y acompañan.

4.2 CAPITAL SOCIAL

Un paso preliminar y necesario para propiciar y sostener la participación ciudadana sustantiva es contar con una sociedad empoderada y dispuesta a comprometerse en una materia antes vetada para el ciudadano común: la seguridad pública. La meta central de la participación ciudadana es contribuir a través de diversas acciones y mecanismos de control al fortalecimiento de las instituciones públicas de seguridad y a que provean un servicio democrático centrado en la ciudadanía.

En específico en la función tan compleja y ardua de tutelar la seguridad, la sociedad en su conjunto debe participar activa y sustantivamente en la identificación de problemas, y en particular en la toma de decisiones para su resolución en cumplimiento de intereses prioritarios de la sociedad.

Se considera que el capital social es el conjunto de recursos (reales o potenciales) que surgen de la interacción de grupos en redes sociales con normas e intereses comunes (Bourdieu, 1986: 248 y 249). El capital

social se expresa a través de la confianza entre los diversos actores sociales, el grado de asociatividad prevaleciente entre los mismos y el respeto a las normas de comportamiento cívico, tales como la cultura tributaria y el cuidado de bienes y servicios públicos, todo lo cual contribuye a la promoción y mantenimiento del bienestar colectivo (Putnam, 1994). Para Putnam, una sociedad con un alto activo de capital social se fundamenta en la tradición cívica que genera un eficiente desempeño en los gobiernos locales, debido a que existen organizaciones comunitarias activas, un alto interés por los asuntos públicos, respeto por la ley, redes sociales y políticas horizontales, y una alta valoración por la solidaridad. Es decir, el capital social puede considerarse como un valor característico de ciertas comunidades o sociedades (Putnam, 1994).

Asimismo, señala uno de los anhelos y requisitos más ambiciosos de las instituciones: *la legitimidad social*, misma que se confiere cuando la acción pública se activa de manera eficiente y asume prácticas respetuosas de las garantías fundamentales y es acompañada de la mirada de la sociedad. La legitimidad debe ser prioritaria en todas las instituciones de Estado; la policía, más que cualquier otra institución, está obligada a alcanzar la aprobación, satisfacción y confianza de la ciudadanía en el cumplimiento de las atribuciones que posee, con el fin de prevenir el delito, y mejorar o construir espacios comunitarios de convivencia y de seguridad.

ESTADO GENERAL DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN MATERIA DE SEGURIDAD

Como preámbulo a la generación de dinámicas de transformación en seguridad ciudadana es indispensable contar con una revisión analítica de la situación vigente y general de la participación ciudadana en materia de seguridad en nuestro país. Este análisis se concentra en la esfera local únicamente.

De acuerdo con Rowland (2005), los municipios en México enfrentan una serie de problemáticas muy diversas, no obstante que en la agenda pú-

blica una de las prioridades se focaliza en la seguridad ciudadana. En este rubro, la participación ciudadana cobra gran relevancia en el discurso político de las autoridades; sin embargo, *de facto* no siempre se permite que los actores de representación social puedan incidir en la asunción de las decisiones “relevantes”.

Rowland (2005) resume lo siguiente:

- En los municipios mexicanos existe un desfase entre la retórica de la participación ciudadana y el ejercicio de las tareas de seguridad pública.
- Este desfase se debe a los problemas básicos en los mecanismos de participación ciudadana a nivel municipal.
- La concepción de la participación ciudadana, según varios municipios mexicanos, se reduce a la denuncia de delitos por las víctimas, el uso de “botones de alarma” y el establecimiento de “consejos de participación ciudadana”.
- La participación ciudadana no ha llegado de manera comprensiva o completa a los municipios mexicanos.
- Un resultado de la falta de participación ciudadana es la adopción de medidas parciales e ineficaces por los municipios y el escaso interés comunitario en el involucramiento de acciones de seguimiento de políticas públicas en materia de seguridad.

En este contexto general se ubica la mayor parte de las experiencias de participación ciudadana en la esfera local, si bien existen experiencias particulares que no responden a la descripción anterior. Entre las buenas prácticas identificadas a nivel municipal, se suscribe el Comité Ciudadano de Seguridad Pública Municipal (CCSPM) de Chihuahua.

4.3 EL COMITÉ CIUDADANO DE SEGURIDAD PÚBLICA MUNICIPAL DE CHIHUAHUA

A través de las Organizaciones de la Sociedad Civil los ciudadanos hacen oír su voz, asumen crecientes responsabilidades sobre su propio destino, construyen consenso y valores comunes, adquiriendo cada vez mayor protagonismo en el proceso de desarrollo político, económico y social. La iniciativa asociativa de los ciudadanos [...] como mecanismo colectivo que promueve confianza, confiere legitimidad a la vida pública y sus instituciones, y fortalece la capacidad que tiene la sociedad para manejar su propio futuro (PNUD y BID, 2000: 3-4).

ORIGEN Y EVOLUCIÓN

Entre 1988 y 2004 el municipio de Chihuahua conformó un Consejo de Seguridad Pública que estaba integrado por cerca de 400 organismos de la sociedad civil. Su funcionamiento se caracterizaba por “sesionar una sola vez por año y fungía únicamente para atestiguar informes de la institución y para autofelicitarse”.² El Consejo, durante su gestión, no generó acciones continuas que contribuyeran significativamente en materia de seguridad. Esta instancia se diluyó en 2004.

En 2005, la Dirección de Seguridad Pública Municipal de Chihuahua reactivó la participación ciudadana a través de una concepción distinta y de mecanismos de participación que reivindicaran de manera fiel el concepto original de un accionar sustantivo, comprometido y continuo de la ciudadanía en la prevención y atención de la violencia y el delito de la localidad, así como en tareas para promover el fortalecimiento institucional de la Policía Municipal.

² Palabras del ingeniero Javier Medina, Director de la Confederación Patronal de la República Mexicana (COPARMEX) de Chihuahua hasta 2005. Relato contenido en el Informe Anual.

En la actualidad, el Comité Ciudadano está constituido desde 2005 por una presidencia y siete comisiones, cuyos miembros se reúnen cada 15 o 30 días para asuntos de su competencia, y dos veces por año en una reunión general denominada “plenaria”, que sesiona en sedes aportadas precisamente por alguna de las organizaciones que lo conforman. El Comité recibe asistencia y colaboración de aproximadamente 70 organizaciones de la sociedad civil (OSC), también llamadas organizaciones no gubernamentales (ONG), que contribuyen de manera activa con las comisiones.

El Comité está constituido por representantes de organismos o instituciones de sociedad civil y de un miembro representante de las áreas correspondientes de la Dirección de Seguridad Pública Municipal (DSPM) de Chihuahua. El Comité cuenta con un reglamento que enumera las disposiciones generales y facultades y obligaciones de los integrantes.³ En dicha normatividad se especifican sus principales funciones:

- Proponer y enriquecer en conjunto los planes de seguridad pública municipal de Chihuahua.
- Analizar proyectos y dar seguimiento a programas y acciones del plan de trabajo de la DSPM.
- Presentar iniciativas y recomendaciones al H. Ayuntamiento en lo relativo a políticas de seguridad pública.

El CCSPM tiene su origen, funciones y evolución con base en la siguiente inspiración: el compromiso político municipal con la ciudadanía, el cual motivó la creación de un organismo plural que representara y respondiera a la expectativa ciudadana en materia de seguridad.

Como respuesta en articulación permanente, la DSPM y la Confederación Patronal de la República Mexicana (COPARMEX) de Chihuahua delinearon la conformación del organismo. Desde un inicio se decidió la

³ Reglamento del Comité Ciudadano de Seguridad Pública Municipal de Chihuahua. Objetivo: Regular la organización y funcionamiento del Comité Ciudadano de Seguridad Pública Municipal, de conformidad con lo dispuesto por los artículos 115 y 138 de la Constitución Federal y Local, respectivamente, y 180 del Código Municipal.

división del Comité en siete comisiones con funciones específicas y diferenciadas.⁴ En marzo de 2005 se bosquejó un primer organigrama y se propusieron los organismos que compondrían el Comité. Los criterios para conformar las siete comisiones responden a la identificación de las principales problemáticas del municipio. La evolución de este organismo se revela en parte en las modificaciones nominativas de las comisiones y la inclusión de organizaciones, asociaciones, universidades, empresas y centros de atención especializados que han participado en las comisiones correspondientes del Comité Ciudadano de Seguridad Pública Municipal.



Gráfica 4.1 Imagen gráfica del Comité Ciudadano de Seguridad Pública

4.4 COMISIONES DEL COMITÉ

Cuadro 4.1 Funciones de la Presidencia del Comité Ciudadano de Seguridad Pública Municipal

<p>PRESIDENCIA</p> <p>COORDINACIÓN DEL COMITÉ DE SEGURIDAD PÚBLICA MUNICIPAL</p>	<p>Coordinar las actividades de cada una de las comisiones integrantes del Comité.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Confederación Patronal de la República Mexicana (COPARMEX, Preside) • DSPM, Director (Secretario Técnico) • Regidor del Ayuntamiento, Comisión de Seguridad Pública • Consejero Presidente de Seguridad Pública • DSPM, Jefa de Programas Preventivos 	<p>Articular, dar seguimiento y apoyo a las siete comisiones integrantes.</p>
---	--	---	---

⁴ De acuerdo con Ignacio Manjarrez Ayub, vicepresidente de la COPARMEX y representante del Presidente del CCSPM.

1. COMISIÓN DE POLICÍA COMUNITARIA

Objetivos

- Promover instalación de cámaras y grabación de video en negocios conectados a la DSPM.
- Incluir en las páginas de la Internet de las organizaciones miembros un módulo de denuncia anónima.
- Promover sistemas de acceso controlado en los estacionamientos públicos de centros comerciales, bancarios, cines, etcétera.
- Elaborar operativos conjuntos para fines específicos.
- Vincular a la Policía con los comités de vecinos.
- Dar seguimiento.

Organismos e instituciones integrantes

- Asociación de Comerciantes del Centro Histórico (Cocentro). Presidente de Comisión.
- La DSPM, el Subdirector Operativo. Secretario Técnico.
- La Cámara Nacional de Comercio, Servicios y Turismo (Canaco) de Chihuahua.
- La Cámara Nacional de la Industria de la Transformación (Canacintra).
- La Asociación de Maquiladoras y Exportadoras, AC (Ameac).
- La Unión Ganadera Regional de Chihuahua (URGCH).

Logros

- Planeación conjunta del operativo Navidad Segura.
- Entre las donaciones en especie se cuenta una patrulla Mini Cooper que transita en el centro de la ciudad⁵ de Chihuahua y efectúa patrullaje de proximidad.

⁵ Donación de la COPARMEX Chihuahua.

- La comisión articula un sistema de vigilancia reforzada con comerciantes de la zona centro y efectúa labores de comunicación y articulación entre los establecimientos comerciales.
- Respecto de las funciones de divulgación, la comisión activa mecanismos de prevención desde el ámbito comunitario y la cultura de la denuncia ciudadana.

2. COMISIÓN DE ATENCIÓN A LA VIOLENCIA INTRAFAMILIAR

Las unidades de Atención a la Violencia Intrafamiliar (UAVI) inician su funcionamiento el 6 de septiembre de 2005; desde ese año se ha atendido a más de tres mil personas (61% hombres, 31% mujeres, 8% menores).

Objetivos

- Desarrollar campañas preventivas e informativas sobre violencia familiar.
- Diseñar y operar las unidades de atención a víctimas de violencia familiar, las UAVI.
- Participar en iniciativas novedosas y funcionales que atiendan la problemática de la violencia familiar.
- Dotar a las UAVI de un sistema de información funcional y apropiada en el manejo de datos para la atención de violencia intrafamiliar.
- Incorporar la materia de Equidad de género en los currículos de los cadetes de la Escuela de Policía, perteneciente a la DSPM de Chihuahua.
- Generar diagnósticos y perfiles victimológicos para la formulación.
- Producir trípticos informativos y videos preventivos sobre el problema de la violencia intrafamiliar. Dar conferencias y charlas sobre violencia intrafamiliar en escuelas.

- Autocontención del personal de asistencia y capacitación permanente.⁶
- Aproximación y abordaje con generadores de agresión.⁷
- Iniciativas próximas: se plantea la necesidad de impulsar un Centro de Justicia Familiar en Chihuahua⁸ como resultado del esfuerzo conjunto de la Comisión.
- Asimismo, se identifica la ausencia de un centro de rehabilitación humana para generadores de violencia (agresores) y se contempla impulsar una instancia que cumpla con estas funciones y que sea tomada en cuenta como un mecanismo de justicia alternativa, especialmente con la operación de la Reforma de Justicia Penal.
- Se plantea la necesidad de elaborar un folleto de derechos (cartilla) y un manual de procedimientos para los policías municipales para la atención a casos de violencia familiar.

Organismos e instituciones integrantes

- Mujeres por México, AC.
- DSPM, Subdirector de Detención (Alcaide).
- Escuela de Psicología Sigmund Freud.
- Escuela de Trabajo Social del Estado.
- Escuela Libre de Psicología, AC.
- Centro de Atención y Prevención Psicológica Municipal (Cappsí).
- Fátima, AC (Adicciones).

⁶ En la actualidad, el personal de la UAVI está tomando una especialidad articulada por el Instituto Chihuahuense de la Mujer (ICHIMU) y el Instituto Regional de Estudios de la Familia (IREFAM). La especialidad es la prevención y el tratamiento de la violencia intrafamiliar. Por otra parte, el personal operativo toma un diplomado en violencia familiar. Asimismo, el personal de la UAVI asiste a terapias de prevención de desgaste asistencial crónico (*burn-out*).

⁷ No existen centros de rehabilitación para agresores en Chihuahua. Ese es un problema (Graciela Ramos, Comisión de Atención a la Violencia Intrafamiliar). En este caso, la UAVI responde en cierta medida a esta carencia.

⁸ No existe un centro de atención a la violencia familiar desde las instancias de gobierno, ya que los que existen son de carácter civil. Se evidencia la falta de visión y cobertura de las instancias de Estado para la problemática y necesidades ciudadanas.

- Tavad, AC (Adicciones).
- Instituto Chihuahuense de la Mujer
- Alcohólicos Anónimos
- Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia (DIF) Municipal.
- Granja Hogar de Niños, AC.

Logros

- Esta comisión ha impulsado e instrumentado integralmente la creación de las UAVI en las comandancias Norte y Sur de la Policía Municipal.
- La Comisión ha contribuido con el diseño del modelo⁹ y el acompaña-

⁹ Las UAVI se formaron como resultado de la identificación de la problemática de violencia familiar en el área de trabajo social de la DSPM de Chihuahua. Su enfoque es multidimensional e interdisciplinario. Inician sus funciones en diciembre de 2005 con el siguiente personal: una trabajadora social, una psicóloga, una abogada y un médico en un solo turno. En 2008 han incrementado su servicio a dos turnos en cada comandancia (Norte y Sur). Cuentan con estudiantes de servicio social que prestan asistencia supervisada por la coordinadora y el staff permanente. Las principales funciones son atender las diferentes manifestaciones de violencia familiar que son detectadas en las comandancias. El primer contacto de las UAVI ha sido con los generadores de la violencia, a través de los cuales llegan las víctimas (cónyuges, hijos). El flujo de atención depende del caso. La UAVI no proporciona atención psicológica de intervención terapéutica, ya que su servicio es de atención de primer contacto y de ahí se canaliza a instituciones (integrantes de la comisión) de acuerdo con las necesidades del usuario. Las UAVI se encargan de dar seguimiento a cada uno de los casos atendidos, los cuales son registrados en un formato individual que se sistematiza en una base de datos institucional. El seguimiento se realiza con el apoyo de una patrulla (en cada comandancia) que está asignada al seguimiento en cooperación permanente de una trabajadora social. Este binomio responde a dos funciones: contención y seguridad. El personal operativo apoya en estas actividades de seguimiento y puede atender a llamados las 24 horas. Las UAVI están en posesión de un registro de datos que se prevé sea utilizado para el análisis de factores de riesgo y factores de protección (preventivo). También han enfocado su poder de incidencia en la formulación de convenios "informales" entre particulares en casos de pensiones alimenticias. Hasta octubre de 2008 tienen un registro de 50 convenios internos en ambas comandancias, en las que se depositan pensiones, lo cual suplente la función de otras dependencias. Esta tarea se realiza específicamente con personas que no tienen un ingreso fijo "formal" y que argumentan no contar con los recursos para sustentar la alimentación de sus dependientes económicos. Este hecho manifiesta la legitimidad de las UAVI al lograr legitimidad entre los participantes del convenio, en particular porque no cuentan con una facultad "legal" para establecer estos convenios. Este tipo de acuerdos se efectúa por un ejercicio de medición entre la UAVI y el otorgante de la pensión. Las unidades también atienden denuncias de niños del programa DARE, los cuales depositan cartas en las que manifiestan abusos, violencia o delitos contra la salud. En este caso el modelo UAVI actúa en la detención, la canalización y el seguimiento del caso. Las UAVI reportan sus actividades directamente a la Comisión de Violencia Familiar a través de concentrados trimestrales y semestrales.

miento en la instrumentación integral del servicio con la participación de psicólogas, abogadas, médicas y trabajadoras sociales.

- La captación de presupuesto para la instalación y funcionamiento de las UAVI es uno de los logros más altos alcanzados, ya que contribuyen de manera articulada sociedad civil y gobierno (municipal).
- Ha participado en el diseño e impulso de un refugio para víctimas de violencia intrafamiliar, el cual ha sido retomado por la alcaldía municipal como un compromiso de gobierno.
- También ha concebido y articulado cursos de capacitación en atención a víctimas de violencia para personal operativo, en el servicio de recepción de llamadas telefónicas y O60.
- Ha capacitado a 53 elementos operativos (policías) y administrativos (operadoras y recepcionistas) en equidad de género.
- 32 elementos operativos están siendo capacitados en un diplomado sobre violencia familiar. El objetivo es formar recursos humanos que respondan a las víctimas desde un enfoque de género y de derechos.
- Ha impulsado la firma de convenios con las OSC especializadas en la atención de menores infractores con adicciones y a usuarios generadores de violencia.
- Instrumentó el programa "Acompañantes Solidarias"¹⁰ para acom-

¹⁰ Programa de reciente instrumentación. El objetivo es empoderar a la víctima de violencia familiar en los procesos administrativos y judiciales cuando estos tienen lugar. Las y los acompañantes solidarios brindan asesoría en la gestión administrativa del sistema de justicia local. Los acompañantes solidarios conocen los procedimientos administrativos y fungen como medios de contención (psicológica) y brindan asesoría administrativa y seguimiento. Su contribución es evitar que se vulneren los derechos y libertades de los usuarios de las UAVI y que los procesos lleguen a buen término. El fundamento para incluir a asesoras en estos procesos es evitar la doble victimización por parte de los ministerios públicos u otras figuras representativas de la autoridad judicial y la promoción de la impunidad en los delitos de violencia familiar. El programa, que se encuentra en la fase de capacitación, se enfoca en tres rubros principales: contención psicosocial, asesoría jurídica y seguimiento de caso. Su incidencia se centra en la construcción de redes de apoyo (familiar y social) para las víctimas, y brindar conocimiento sobre cuál es el proceso y curso que siguen los trámites de acuerdo con cada caso. En la primera fase de captación de voluntarias, se reunieron 50 interesados en capacitarse y colaborar en el programa, de los cuales solo ocho son mujeres y el resto son hombres.

pañar en los trámites correspondientes a las víctimas de violencia intrafamiliar.

- Asume las directrices y observaciones de un visitador de la Comisión Estatal de Derechos Humanos que supervisa el tratamiento a los “individuos generadores de violencia”¹¹ diariamente.

3. COMISIÓN DE PREVENCIÓN

Objetivos

- Impartir los programas preventivos de la DSPM de Chihuahua en los 22 centros comunitarios del DIF municipal.
- Dar capacitación a tutores escolares de nivel medio superior.
- Impartir talleres en los planteles de la Dirección General de Educación Tecnológica Industrial (DGETI) por parte del Centro de Integración Juvenil.
- Difundir información del Comité a través de los medios de comunicación social de la COPARMEX.
- Ofrecer pláticas informativas de tutores a directores de universidades privadas.

Organismos e instituciones integrantes

- COPARMEX.
- DSPM, Subdirector de Prevención.
- Alcohólicos Anónimos, AC.
- Centro de Liderazgo y Desarrollo Humano, AC (Celiderh).
- Mi Casa cedre (Centro de Rehabilitación de Adicciones).
- Centros de Integración Juvenil.
- Vecinos Jardines del Norte.

¹¹ Con la reforma al Sistema de Justicia Penal, existen nuevas directivas en el tratamiento a menores infractores, por lo que un visitador está diariamente al pendiente del tratamiento y proceso de la UAVI.

- Secretaría de Educación y Cultura del Gobierno del Estado de Chihuahua
- Secretaría del Trabajo y Previsión Social del Gobierno Federal.
- Patronato Centro Integración Juvenil.
- Patronato del programa Educación para Resistir el Abuso de Drogas (DARE).
- DGETI.

Logros

- Instrumentó las V y VI semanas de Prevención en el municipio.
- Coordinó torneos deportivos; distribuyó trípticos de información preventiva en espacios de concentración masiva; difundió tips y consejos preventivos a través de diversos medios de comunicación, programas de radio, boletines y programas como “Colonia Segura”, y distribuyó información directamente de manos de policías.
- Se efectuó un foro vecinal en colonias locales en coordinación con Mi Casa cedre y la DSPM.
- Capacitó a más de 100 empresas socias de la COPARMEX en prevención de asaltos y de ataques sexuales.
- Organizó visitas de orientación con la colaboración de asociaciones de Alcohólicos Anónimos todos los domingos dirigidas a los detenidos de las dos comandancias.

4. COMISIÓN DE DIGNIFICACIÓN Y CALIDAD DE VIDA

Objetivos

- Vincular a la DSPM con organismos empresariales.
- Apoyar a los patronatos (DARE y de Bomberos) en sus actividades.
- Gestionar recursos extras (financieros, materiales y humanos) entre las OSC participantes del CCSPM.
- Mantener y ampliar los beneficios financieros, materiales y de servicios para el personal de la DSPM, en especial personal operativo de la Policía

Municipal, del Heroico Cuerpo de Bomberos y de la Unidad Municipal de Protección Civil.

- Gestionar apoyos para incentivos.
- Articular esfuerzos entre dependencias municipales y de otros niveles para beneficiar a policías y bomberos.

Organismos e instituciones integrantes

- Cámara Nacional de la Industria Restaurantera y de Alimentos Condimentados, AC (CANIRAC).
- DSPM, Subdirección Administrativa.
- Unión Social de Empresarios Mexicanos (USEM).
- Asociación Mexicana de Distribuidores de Automóviles (AMDA).
- Cámara Nacional de Desarrolladores de Vivienda (Canadevi) y Cámara Nacional de Propietarios de Bienes Inmuebles (Caprin).
- Hábitos Buenos.
- Facultad de Educación Física y Ciencias del Deporte, de la Universidad Autónoma de Chihuahua (UACH).
- Facultad de Enfermería y Nutrición de la UACH.

Logros

- Por primera vez a nivel nacional, se logró acceso de policías y bomberos a créditos hipotecarios.
- Se realizó la obtención y distribución de terrenos para ser asignados a policías como patrimonio familiar.
- Se instrumentó de manera gradual el Programa de Salud Integral, articulado por personal de la Escuela de Policía. Se ofrecen servicios de orientación en nutrición (diagnóstico e intervención), atención psicológica (diagnóstico e intervención con enfoque sistémico) al policía y a su familia si así se requiere, servicio médico dental y acondicionamiento físico. Además, se ofreció un curso de manipulación higiénica de alimentos en el área de comedor en la Escuela de Policía.

- Se contempla un convenio con empresas de cementos y construcción para otorgar créditos y precios preferenciales a policías para material de construcción para vivienda.
- Se establecieron convenios que a la fecha operan para otorgar descuentos importantes en restaurantes y otros establecimientos pertenecientes a la CANIRAC para policías y bomberos, cuya identificación basta para ello.
- Tras los convenios de rigor con la AMDA, policías y bomberos tienen acceso a créditos para autos nuevos y seminuevos de cualquier marca.
- Se ha obtenido la donación de bicicletas y juguetes para hijos de policías y bomberos.

5. COMISIÓN DE PROTECCIÓN CIVIL

Objetivos

- Apoyar al Patronato de Bomberos para obtención de recursos materiales y financieros.
- Incluir en el Registro de Construcción la obligación de contar con una estación de bomberos e hidrantes con base en estudios de desarrollo y planeación urbana.
- Lograr que las estaciones gaseras cuenten con una cuadrilla para verificar instalaciones de gas y fugas.
- Gestionar que los nuevos fraccionamientos cuenten con rampas para minusválidos y esquinas de banquetas apropiadas y funcionales para esta población.
- Establecer mecanismos de comunicación eficaces con autoridades de Desarrollo Urbano y Ecología para tratar temas relacionados con permisos de construcción y planeación preventiva.

Organismos e instituciones integrantes

- Coordinación: Red Ferretera.
- DSPM, H. Cuerpo de Bomberos.
- Cruz Roja.
- Colegio de Arquitectos.
- Colegio de Ingenieros Civiles.
- Patronato de Bomberos.
- Zeta Gas.
- ECOGAS México.

Logros

- Donación en especie de herramientas para el H. Cuerpo de Bomberos.
- Diseño, sin costo, de la “estación modelo” por el Colegio de Arquitectos.
- Coordinación efectiva en las campañas de prevención de accidentes por monóxido, durante los últimos cuatro inviernos.
- Donación monetaria, por parte de ECOGAS, 100 mil pesos al H. Cuerpo de Bomberos, recurso que se utilizó para la compra de tecnología en la detección de monóxido de carbono producido por calefactores (utilizados en invierno).

6. COMISIÓN DE CERTIFICACIÓN Y CALIDAD

Objetivos

- Elaborar estudios con base metodológica cualificada para establecer líneas de diagnóstico sobre algunos componentes relevante en materia de seguridad: percepción de la ciudadanía sobre seguridad pública.
- Coordinación de mesas de trabajo para analizar los desafíos operativos que presenta el Nuevo Sistema de Justicia Penal del Estado con la participación del Poder Judicial, Procuraduría, Colegio de Abogados, Claustro Universitario y Secretaría de Gobierno, entre otras instancias.

- Coordinación de cursos de capacitación sobre el nuevo Sistema de Justicia Penal para policías y jueces del municipio.

Organismos e instituciones integrantes

- Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey (ITESM) campus Chihuahua.
- DSPM, Subdirector del Centro de Calidad.
- Grupo Cementos de Chihuahua.
- Universidad Tecnológica de Chihuahua.
- Kalisch, SA (empresas de reciclaje de papel, plástico y metales).¹²

Logros

- Se realizó un estudio con financiamiento del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (conacyt) sobre percepción ciudadana en seguridad pública en el municipio de Chihuahua.
- Actualmente se replantea un diseño más amplio para abarcar otros municipios del estado.¹³
- Se diseñó el manual de calidad del Comité.
- Se diseñó el instrumento metodológico para el diagnóstico interno de la DSPM y la instrumentación del estudio.
- Auditores de la Universidad Tecnológica de Chihuahua participaron en la supervisión interna de la DSPM.
- Apoyo en los procesos de calidad para lograr y mantener la acreditación de la Comisión para la Acreditación de Agencias Policiales (CALEA).

¹² Esta empresa brinda servicio gratuito a la DSPM de Chihuahua para la destrucción de armas blancas —cuchillos, navajas, hachas, puntas, picahielos, etc.— que son decomisados a grupos o individuos como prevención activa. A los eventos de destrucción acuden regidores y miembros del CCSPM como testigos de inventario y de acción.

¹³ Ciudad Juárez, Parral, Ciudad Cuauhtémoc, Casas Grandes y Delicias. El objetivo es generar un espectro más amplio de información sobre la percepción de seguridad en las principales ciudades del estado de Chihuahua. Este estudio será utilizado para generar insumos de contención y prevención, traducidos en política pública en materia de seguridad pública.

- Se realizó el Primer Congreso Internacional de Procuración de Justicia, con expositores nacionales e internacionales en coordinación con el ITESM campus Chihuahua.
- Se efectúa el diplomado de Actualización sobre el Nuevo Sistema de Justicia Penal con los apoyos del ITESM campus Chihuahua, el Supremo Tribunal de Justicia, la Procuraduría General de Justicia del Estado, el Centro de Implementación del Nuevo Sistema de Justicia Penal, el Colegio de Abogados, la Facultad de Derecho de la UACH, el Claustro Universitario y la Federación de Abogados.

7. COMISIÓN DE PROFESIONALIZACIÓN

Objetivos

- Diseñar e impartir una agenda de capacitación en diversas asignaturas que incidan en la actualización y el servicio de calidad dirigida a mandos y policías operativos de la DSPM de Chihuahua.
- Incentivar y apoyar logística y económicamente (con colegiaturas) a policías que desean incrementar su nivel educativo.
- Diseñar e impartir capacitaciones para personal de atención ciudadana (dirigido a las operadoras del O60 y recepción).
- Asignaturas en curso: idioma inglés para los oficiales betas del centro de la ciudad y la materia de computación como parte sustantiva de la currícula de la escuela de policía municipal.

Organismos e instituciones integrantes

- Coordinación: UACH.
- DSPM de Chihuahua-Escuela de Policía, en la Secretaría Técnica.
- Universidad Regional del Norte (URN).
- Claustro Universitario de Chihuahua.
- Universidad La Salle.

Logros

- Al cierre de la investigación, 14 mandos medios y altos de la DSPM se encontraban cursando la Licenciatura en Criminología en el Claustro Universitario.
- Graduación de 165 policías que terminaron el diplomado de Computación del Claustro Universitario.
- Graduación de 79 policías de la carrera técnica en Investigación policial en la UACH.
- La participación sustantiva de esta Comisión en el proceso de ascensos y promociones de la DSPM.

La síntesis anterior describe las principales funciones, miembros, alcances y productos obtenidos por el CCSPM; las acciones instrumentadas establecen un precedente de acción e incidencia para otros consejos y comités ciudadanos activos a nivel local. Resaltan de manera particular los logros y productos enfocados en las principales áreas de la institución, y reflejan la participación sustantiva de sector civil y de directivos de la DSPM de manera articulada y continua desde 2006.

4.5 FACTORES DE ÉXITO DEL COMITÉ CIUDADANO DE SEGURIDAD PÚBLICA MUNICIPAL DE CHIHUAHUA

- Compromiso y congruencia institucional. La DSPM ha mantenido la promesa de trabajar de manera articulada con las instancias a las que solicitó que conformaran el Comité.
- La perspectiva horizontal prevalece en la relación de la policía con las organizaciones de sociedad civil integrantes.

- Las decisiones y actividades del CCSPM son acordadas e instrumentadas por la DSPM de Chihuahua; en este sentido, dicha institución policial responde con estas acciones a uno de los principales pilares de la policía democrática: “conceder la máxima prioridad operativa a servir a las necesidades de los ciudadanos individuales y de los grupos privados”.¹⁴
- Voluntad política. La labor que realizan las comisiones es inequívocamente política,¹⁵ en particular si se es consciente de que cohabitan instancias con perfiles y políticas distintas. Las organizaciones, empresas, instituciones y centros especializados hasta este momento han involucrado acciones en las que ha habido divergencias. En este caso se precisó anteponer los objetivos comunes y construir mecanismos convergentes que propiciaran la consecución de las metas establecidas. La voluntad política resulta ser en este sentido un factor determinante en la acción colectiva para aportar al mejoramiento de la gobernabilidad, la cual se sostiene en un enfoque participativo e incluyente que se articula en beneficio de las necesidades de sus sociedades.
- Liderazgo y legitimidad de las organizaciones integrantes de las comisiones. El caso del Comité Ciudadano es emblemático en cuanto a que ha sido constituido por instituciones educativas del más alto nivel y prestigio, por organizaciones de sociedad civil que cuentan con importantes trayectorias y experiencia y por empresas con responsabilidad social que están comprometidas en el fortalecimiento de las acciones en beneficio de la seguridad ciudadana, que han generado replicaciones en cascada por parte de centros especializados de atención que se han sumado a la cadena de contribuciones.

¹⁴ De acuerdo con Bayley, las otras normas son: la policía debe rendir cuentas ante la ley, no ante el gobierno; la policía debe proteger los derechos humanos, en especial los que son necesarios para la clase de actividad política sin restricciones que constituye el sello de la democracia, y la policía debe ser transparente en sus actividades (2001: 13-14).

¹⁵ “A pesar de que técnicamente los organismos de vigilancia son apolíticos, los líderes de los organismos oficiales de vigilancia deben desempeñar un papel político en un sentido más amplio” (Transparencia Internacional, 2000: capítulo 5).

- Incidencia. Las siete comisiones que integran el Comité han generado desde su establecimiento acciones, productos y recursos que han contribuido a fortalecer las funciones y alcances de la DSPM. La coordinación intersectorial entre la dependencia pública y sociedad civil, el CCSPM a tres años de su origen se consolida como un ejemplo de trabajo activo y sostenido que cosecha sus primeras contribuciones.
- Compromiso sostenido entre las instancias involucradas: organizaciones de sociedad civil, universidades, empresas y centros de atención especializados.
- Interacción directa con policías y obtención de información sustantiva.¹⁶ Con el objetivo de cumplir con las necesidades y problemáticas específicas de la institución policial municipal, se ha establecido comunicación cercana y permanente que ha permitido, entre otras cosas, identificar las principales prioridades de los policías en sus quehaceres operativos. La tarea del Comité a través de las comisiones es identificar vacíos (en sentido amplio) que afecten el desempeño y calidad del servicio. Un ejemplo de esta interacción y de la acción proactiva del Comité son las entrevistas grupales efectuadas por la Comisión de Calidad. En estos ejercicios se detectó la necesidad de capacitar a los policías municipales en sus nuevas atribuciones al entrar en vigencia el nuevo sistema de justicia penal. La comisión detectó que había una necesidad de orientar y capacitar a los policías en la concepción, operatividad y beneficios del nuevo sistema. Esta problemática interna perduró durante varios meses, hasta que la Comisión diseñó la forma de responder a esta necesidad. En la actualidad, 176 policías acuden al diplomado de Actualización sobre el Nuevo Sistema de Justicia Penal con los apoyos del ITESM campus Chihuahua, el Supremo Tribunal de Justicia, la Procuraduría General de Justicia del Estado,

¹⁶ A través de entrevistas, la comisión ha obtenido información de primera mano de policías (de filas y mandos) para conocer sus inquietudes y necesidades.

el Centro de Implementación del Nuevo Sistema de Justicia Penal, el Colegio de Abogados, la Facultad de Derecho de la UACH, el Claustro Universitario y la Federación de Abogados, y se prevé capacitar a la totalidad del personal operativo.

- Integración del policía al tejido social. La incorporación de los policías en los procesos de profesionalización por parte de universidades que gozan de reconocimiento estatal es uno de los principales aciertos en la labor de dignificación de la institución y la figura policial. El efecto de dicha acción es remarcable también en los policías, quienes han manifestado sentirse valorados y tratados de manera igualitaria, como el resto de las profesiones y oficios.
- Establecimiento de estándares e impulso de políticas públicas por parte de la ciudadanía respecto de la actuación y desempeño de la Policía Preventiva Municipal, expresados mediante su visión y acciones para fortalecer a su institución de seguridad y para reivindicar la participación ciudadana en temas estratégicos de gobernabilidad local.
- Las acciones del CCSPM sientan un importante precedente en la construcción de capacidades ciudadanas para generar el contrapeso democrático en la gestión pública en materia de seguridad ciudadana.

4.6 PROYECCIÓN DE NUEVOS ALCANCES

- Elaboración de análisis diagnósticos en materia de violencia intrafamiliar. La información acumulada en los registros de atención y seguimiento en las UAVI tiene el potencial de generar insumos relevantes para la construcción de análisis de indicadores y diagnósticos que contemplen factores de riesgo y, en un cercano futuro, programas preventivos y de intervención multidimensional de violencia intrafamiliar.

- Coordinación entre comisiones para incrementar la incidencia del Comité en sus distintas áreas. Esta acción pretendería enlazar acciones y potenciar el alcance de los programas para lograr intervenciones integrales y mayor cohesión de las comisiones del CCSPM de Chihuahua.
- Aproximación y seguimiento paulatino de las comisiones del CCSPM en actividades y programas operativos de la DSPM. Por ejemplo, la comisión de profesionalización podría en determinado momento aportar elementos y componentes adicionales al análisis del sistema de Zonificación Estadística Unificada de Supervisión (ZEUS). Las instancias educativas integrantes de esta comisión pueden generar insumos adicionales para potenciar los beneficios de esta herramienta de gestión y operación policial.
- Colaboración y acompañamiento de las gestiones del refugio para víctimas de violencia intrafamiliar. Las UAVI establecidas en las comandancias de la DSPM, por la naturaleza de sus funciones, derivarán a víctimas que requieran este servicio, pero al mismo tiempo interactuarán en sentido amplio en la gestión y procesos de atención a las víctimas albergadas en las instalaciones de seguridad.
- EL CCSPM proyecta la instauración de un observatorio del delito, con la asistencia de instancias especializadas en la construcción de mecanismos de supervisión externa. Este esfuerzo consolida las funciones de contraloría ciudadana en temáticas más complejas en materia de seguridad.
- También se contempla la posibilidad de incorporar a auditores ciudadanos (honorarios) para continuar con el monitoreo, acompañamiento y evaluación de la DSPM en materia de calidad (ISO 9001-2000).

CONCLUSIONES

Las acciones instrumentadas por el CCSPM de Chihuahua muestran de manera empírica que es posible articular esfuerzos entre ciudadanía y gobierno cuando se persigue un objetivo común: mejorar la seguridad en beneficio de la sociedad.

Las dinámicas que sobresalen en este ejercicio democrático son: la administración de los conflictos naturales, que se han presentado y que con seguridad se presentarán, entre las organizaciones, empresas e instancias participantes. Otro componente más es la neutralización de banderas partidistas y de intereses particulares, y el compromiso genuino de los actores involucrados para alcanzar los objetivos compartidos, los cuales están siendo desarrollados en el marco del modelo de seguridad que de manera conjunta y consensuada han concebido sociedad civil y municipio.

A través de las acciones que desempeña, el CCSPM está insertando un mecanismo de participación ciudadana sustantiva en materia de seguridad. Entre las principales contribuciones del CCSPM se encuentra el fortalecimiento de capacidades de diversos actores locales y la inserción de la figura policial en el ámbito comunitario como un factor clave para la transformación del modelo municipal de seguridad. Otro componente remarcable es la cultura de la prevención y la corresponsabilidad ciudadana en la mayoría de las áreas que involucran la seguridad. En consistencia, la suma de partes o componentes hacen eco con lo que Dammert (2000) ha enfatizado como las tres características esenciales de la participación ciudadana: la prevención, la comunidad y la asociación.

Por *prevención* entiende a las políticas, medidas y técnicas utilizadas fuera del sistema de justicia penal y dirigidas a la reducción del daño producido por aquellas acciones definidas como delitos por el Estado (Van Dijk, 1990); respecto de la *comunidad*, menciona

que son los residentes de un territorio determinado, unidos por lazos de afinidad e intereses para hacer efectivas las normas que han acordado,¹⁷ y por *asociación* entiende la estrategia de acción necesaria para poder enfrentar el delito y también la disminución de las oportunidades para que el delito se incremente.

Asimismo, abre otra perspectiva de análisis: la transición en las relaciones de asociación entre autoridades de gobierno y comunidad. Sobre todo en México, la actuación conjunta entre autoridades y comunidad ha marcado una ruta compleja en el diálogo, entendimiento y acciones articuladas; el consenso no es un lugar común entre ambas esferas, lo que ha dificultado, e incluso imposibilitado, el avance en la concreción de prácticas y decisiones democráticas en materia de seguridad pública o ciudadana.

El caso del CCSPM de Chihuahua puede ser en determinado momento y en contextos específicos una pauta para otros ejercicios entre las instituciones de gobierno y la comunidad. En este sentido, cobra relevancia la necesidad de sistematizar y crear una memoria que documente de manera operativa y fiel los procesos que el Comité ha venido desarrollando para futuras replicaciones en otras localidades. Relacionado con lo anterior, cabe agregar que entre los grandes aciertos y esfuerzos que ha instrumentado la DSPM está la inversión integral en el fortalecimiento de la ciudadanía y de las OSC desde la participación en la agenda pública de seguridad, la cual es uno de los deberes primordiales del Estado para abonar en la construcción de contrapesos democráticos.

Como resultado de este esfuerzo, es palpable la incidencia del CCSPM de Chihuahua, misma que ha provocado resonancia en el ámbito estatal. A tres años de vigencia, el CCSPM recibe invitaciones y solicitudes de otros municipios en el estado para ayudar en la construcción de nuevos comités o consejos ciudadanos que contribuyan con el Estado en materia de seguridad.

¹⁷ En especial en el área de la prevención del delito el interés por la comunidad se puede explicar a partir de las diversas posturas que explican la relación entre delito y comunidad (Dammert, 2002).

Gráfica 4.2 Organigrama del Comité Ciudadano de Seguridad Pública Municipal

5. GRUPOS ESPECIALES Y DE INTELIGENCIA

Juan Salgado

ÍNDICE TEMÁTICO

5.1 La creación de grupos especiales y de inteligencia como respuesta a las necesidades de la policía y la sociedad del municipio de Chihuahua

5.2 Descripción de las características de los grupos especiales

5.1 LA CREACIÓN DE GRUPOS ESPECIALES Y DE INTELIGENCIA COMO RESPUESTA A LAS NECESIDADES DE LA POLICÍA Y LA SOCIEDAD DEL MUNICIPIO DE CHIHUAHUA

El trabajo policial es una función profesional especializada que se diferencia claramente de otras profesiones, entre otros aspectos, por tener la facultad legítima del uso de la fuerza y de las armas de fuego (junto con las Fuerzas Armadas); por la formación que reciben los policías para la prevención y el combate al crimen, y por los riesgos constantes a los que se someten la vida y la integridad de los oficiales de policía. Sin embargo, aun si la labor policial general ya es especializada, el mandato de las corporaciones policiales puede llegar a ser tan amplio y las condiciones sociales en las que opera la policía pueden ser tan complejas, que es necesario generar subespecializaciones o grupos especiales.

La Dirección de Seguridad Pública Municipal (DSPM) de Chihuahua no es la excepción en este terreno. Su mandato es amplio y las condiciones sociales en las que opera son contextualmente complicadas. Con respecto al mandato de la DSPM, el artículo 3 del *Reglamento de la Policía Municipal y el Cuerpo de Bomberos del Municipio de Chihuahua* define a la DSPM como “una Institución constituida para proveer a la seguridad, la tranquilidad, la moralidad y el orden públicos, así como para preservar los derechos del individuo en la circunscripción territorial del Municipio de Chihuahua” (Ayuntamiento de Chihuahua, 2001: 2). Para conseguir ese fin, señala que la DSPM tiene las siguientes atribuciones:

- [...] II. Actuará para la prevención de la delincuencia, sin más limitaciones que el respeto a los derechos del individuo y de los trascendentes de la comunidad chihuahuense a la que sirve;
- III. Ejercerá su función de tal manera que toda intervención signifique

mediación, prudencia, justicia y buen trato, sin prejuicio de ejercer la autoridad con la energía que sea necesario, cuando las circunstancias lo ameriten;

iv. Actuará para prevenir, convencer, restaurar la seguridad, tranquilidad, moralidad y orden públicos, y coadyuvará a resolver las situaciones conflictivas que se presenten en la comunidad;

v. Tendrá como objetivos en su actuación, el respeto a la vida y la integridad corporal de las personas y la existencia y fortalecimiento de la familia; y

vi. Coadyuvará con los otros cuerpos de seguridad pública, tanto federales como estatales, en lo que de común tiene el desempeño de sus respectivas tareas (Ayuntamiento de Chihuahua, 2001: 2 y 3).

Además, el Manual de Organización de la DSPM de Chihuahua señala las siguientes funciones aunadas a las que le atribuye el Reglamento antes citado:

[...] iii. Proteger la integridad física y bienes de las personas.

iv. Auxiliar y orientar a la población en casos de siniestros y desastres.

v. Fomentar la investigación científica para detectar las causas y factores criminógenos.

vi. Sistematizar las técnicas de prevención de las conductas antisociales.

vii. Reforzar las estrategias de coordinación de la Dirección de Seguridad Pública con otras instancias gubernamentales, así como con los sectores social y privado.

viii. Aplicar los procedimientos de selección, formación y profesionalización de los miembros de los cuerpos de seguridad y establecer la capacitación y superación vocacional policíaca.

ix. Fomentar la participación ciudadana en la lucha contra la delincuencia y conductas antisociales, promoviendo una cultura jurídica e inculcando una fuerte conciencia preventiva.

- x. Depurar y adecuar la organización de los cuerpos de seguridad, especializando personal en los diversos delitos y redistribuir los efectivos en función de los índices delictivos.
- xi. Establecer mayor presencia de la policía en la calle mediante el patrullaje en sus diversas modalidades.
- xii. Vigilar que el funcionamiento de los cuerpos de seguridad se ajuste al mandato de la ley, a los requerimientos de la sociedad y al absoluto respeto de los derechos humanos.
- xiii. Considerar la distribución de casetas policíacas permanentes y móviles en zonas criminógenas.
- xiv. Introducir elementos modernos de administración para mejorar la eficiencia operativa.
- xv. Consolidar los sistemas de información y estadística criminal, buscando que éstos se ajusten a los patrones internacionales.
- xvi. Cumplir y hacer cumplir las disposiciones legales y los planes nacionales y locales de protección civil.
- xvii. Promover programas de sensibilidad ciudadana para el reconocimiento de apoyo entre la sociedad y los encargados de protegerlo.
- xviii. Dar mayor presencia a la programación y evaluación fortaleciendo la racionalidad en las acciones.
- xix. Autorizar a las personas físicas y morales de seguridad privada que realicen actividades relacionadas con la seguridad pública (DSPM, 2005: 15).

Como se puede observar en los extractos de los preceptos normativos señalados, el mandato de la DSPM es muy amplio. De acuerdo con Peter K. Manning (citado en Newburn, 2005), el mandato de una institución policial refleja las preocupaciones que tiene la sociedad en torno al fenómeno criminal en un momento dado. El mandato de la DSPM reflejado en su Reglamento y Manual Interno demuestra que la sociedad y otras oficinas del gobierno municipal tienen altas expectativas sobre su gestión.

Por otra parte, con respecto a las condiciones sociales en que opera la DSPM, es importante señalar que el municipio donde se encuentra la capital del estado de Chihuahua cuenta con aproximadamente 800 mil habitantes que viven en condiciones sociales y topográficas visiblemente heterogéneas. Los problemas de criminalidad y orden público varían de manera considerable en cada colonia, sector y distrito. Distintas variables socioeconómicas, geográficas y culturales inciden en la diversidad que caracteriza la fenomenología criminológica local.

Por ejemplo, hay colonias populares en las que los delitos de mayor incidencia son causados por pandillas de jóvenes y se relacionan con el consumo de alcohol y otros enervantes, el rompimiento del orden público y robos con violencia. Por otra parte, en colonias residenciales de clase media y alta la mayor incidencia delictiva se relaciona con robo a casa-habitación y de vehículos. Asimismo, el municipio de Chihuahua está conformado por zonas urbanas, rurales, comerciales e industriales que requieren distintos tipos de patrullaje y estrategia policial.

Como se señaló antes, al citar los preceptos normativos relevantes, la DSPM tiene un mandato muy amplio que comprende desde la prevención del delito hasta la protección civil. De manera análoga, los elementos de la DSPM operan en un entorno municipal caracterizado por la diversidad de fenómenos criminológicos en sus distintas áreas territoriales. Por lo tanto, la DSPM requiere de grupos especializados que respondan a la naturaleza de los distintos fenómenos criminológicos y a los distintos objetivos que cubre su mandato institucional.

Por otra parte, es importante señalar que la DSPM se distingue por ser una corporación policial que ha trascendido en los últimos 15 años las limitaciones en las que se enmarca el modelo estándar o tradicional de policía, que es perpetrado por la mayoría de las corporaciones municipales de policía en México y en el resto del mundo.

De acuerdo con David Weisburd y John Eck (citados en Ratcliffe, 2008: 20), a partir de 1829 la policía ha funcionado bajo la creencia de

que hay algunos imperativos policiales que constituyen el “modelo estándar de operación policial”: patrullaje aleatorio a través de toda el área geográfica bajo su responsabilidad, respuesta rápida, despliegue de oficiales para la investigación criminal y dependencia en la aplicación de la ley y en el sistema de justicia para suprimir la actividad criminal. Estas tácticas policiales son esencialmente reactivas y forman parte del trabajo cotidiano y rutinario de cualquier policía. Sin embargo, la DSPM ha buscado incursionar en tácticas proactivas que requieren el acercamiento de la policía a la comunidad (como se pudo observar en el capítulo 2), y que también requieren tareas y estrategias de inteligencia policial.

Como respuesta a la complejidad del fenómeno delictivo y al amplio mandato de las instituciones policiales, en 1993 se formó una Comisión de Auditoría Policial en el Reino Unido que se avocó a la tarea de producir un informe con recomendaciones concretas sobre las causas del agotamiento del modelo policial estándar o tradicional. El informe encontró tres puntos centrales para el agotamiento de ese modelo:

- Los cargos policiales actuales y los niveles de responsabilización y rendición de cuentas carecen de integración y eficiencia.
- Las instituciones policiales no han logrado hacer el mejor uso de sus recursos.
- Se está dando mucho más énfasis a los crímenes y su tipificación que a perseguir a los criminales (Weisburd y John Eck, citados en Ratcliffe, 2008: 36).

El informe ha sido fundamental para conducir hacia una mayor especialización de la policía británica y para justificar la necesidad de priorizar la persecución criminal por medio de mecanismos de inteligencia sobre la explicación de las causas y naturaleza del crimen. El informe también identificó que las policías británicas no utilizaban suficiente apoyo científico en su gestión y que su patrón de actividad era altamente reactivo.

Uno de los pilares en la formación de un modelo ejemplar de inteligencia policial en Kent, Inglaterra, a principios de esta década, se basó precisamente en la formación de grupos especiales. Sir David Phillips, el director de la corporación local de policía, movió a recursos humanos y financieros de tareas reactivas hacia unidades proactivas con tareas especializadas, cuyas actividades generaron inteligencia policial a través del análisis de la actividad criminal.

La DSPM ha seguido pasos similares a la policía de Kent, en principio, cuando se crearon los grupos especiales en 1993 bajo la administración del Alcalde y, posteriormente, con la creación, adaptación e instrumentación del modelo de Zonificación Estadística Unificada de Supervisión (ZEUS) a partir de 2006, bajo la administración del Director de Policía.

Por otra parte, es importante señalar que los grupos especiales de la DSPM buscan trascender los prejuicios de lo que Peter Manning llama la “cultura ocupacional de la policía”, que están presentes en la manera de pensar de muchos policías y que son inherentes al modelo estándar o tradicional de policía:

1. No se puede confiar en los ciudadanos: son peligrosos.
2. La experiencia es mejor que las reglas abstractas.
3. Como policía debes hacer que la gente te respete.
4. Todos odian a los policías.
5. No es posible confiar en el sistema de justicia; los policías somos los más aptos para determinar quién es culpable y quién es inocente.
6. Los ciudadanos que no se someten a control violarán las leyes.
7. Los policías deben inspirar respeto y ser eficientes.
8. Los policías son quienes mejor pueden identificar los distintos tipos de crimen y a los criminales.
9. Las principales actividades de la policía son prevenir los delitos y hacer cumplir las leyes.
10. Los castigos más severos harán que los criminales desistan de repetir sus errores (Manning, citado en Newburn, 2005: 195).

Los grupos especiales de la DSPM buscan enfrentar los complejos problemas criminales del municipio de Chihuahua de una manera integral y aprovechar las ventajas que les aportan los avances tecnológicos que ha adquirido esta Dirección. Por otra parte, estos grupos siguen una estrategia que se basa en la generación de información de inteligencia policial para tener una aproximación proactiva a la solución de problemas, lo cual hace que su función sea indispensable ante los retos que plantea el crimen organizado en el municipio y el estado.

De acuerdo con David Bayley (1996: 16), el patrullaje es la principal tarea policial. En consistencia con los estudios comparativos de procesos de reforma policial que este autor ha realizado, Estados Unidos es el país en que más elementos patrullan —el 65% del total de los oficiales—, mientras que el país donde menos oficiales se destinan al patrullaje es Japón, donde solo el 40% de los oficiales patrullan.

Es importante observar en la siguiente sección cómo los distintos grupos especiales y de inteligencia que ha organizado y capacitado la DSPM de Chihuahua siguen distintas estrategias complementarias de patrullaje, buscando responder a las necesidades ciudadanas. Según Bayley (1996: 16 y 17), aproximadamente el 90% del trabajo de patrullaje regular se genera a partir de llamadas por radio desde la central policial, es decir, se trata de trabajo reactivo en el que se responde a una situación reportada. Sin embargo, la operación de varios de los grupos especiales que a continuación se describen no siempre proviene de una llamada de radio, ya que realizan trabajo proactivo e incluso de inteligencia. Las actividades de estos grupos aportan un valor agregado al patrullaje y a las distintas tareas que realiza el resto de la corporación.

La inteligencia policial o los modelos de inteligencia policial son los términos que se han usado a partir de la década de los noventa para referirse a las iniciativas de análisis criminal por parte de la policía. Los grupos especiales de la DSPM empezaron a hacer tareas de inteligencia policial previo al funcionamiento del modelo ZEUS. Más adelante se describirá brevemente qué tareas concretas realizan en este terreno.

David Bayley (1996: 26) también considera que la mayoría de las policías del mundo realiza tareas de investigación criminal de manera reactiva, y que lo más proactivo o preventivo que llegan a desempeñar es una función de disuasión removiendo a potenciales infractores de las calles o demostrando que el crimen no paga. Sin embargo, las tareas de inteligencia de los grupos especiales de la DSPM van más allá, y en grupos como el Departamento de Análisis Preventivo (DAP) y la Unidad de Atención a Pandillas (UAP) se realizan tareas de inteligencia que contribuyen con información sólida al desempeño de sus actividades y de las de otras áreas de la Dirección.

Finalmente, también es importante señalar que estos grupos han mejorado tanto la eficacia como la eficiencia del desempeño gerencial y operativo de la DSPM. Bayley (1996: 79) define *eficiencia policial* como los costos (financieros y políticos) en que las instituciones policiales incurren en relación con las actividades que desempeñan, y define *eficacia policial* en términos de los beneficios que obtiene la policía por cumplimiento de los objetivos institucionales. De esta manera, la eficiencia y la eficacia representan los costos y los beneficios de una corporación policial, y la especialización debe conducir hacia mayores beneficios con menores costos.

En otra investigación sobre el desarrollo de modelos democráticos de policía en distintos países, David Bayley (2006: 50) señala tres aspectos fundamentales para la creación de grupos especiales orientados a reformar el trabajo policial: la reestructuración organizacional, el apoyo financiero y el entrenamiento especializado.

Se puede inferir que los grupos especializados de la DSPM han sido exitosos, porque las autoridades de la Dirección han cumplido con estos tres pasos en su diseño y consolidación. Por una parte, facilitaron la reestructuración organizacional necesaria para que pudieran funcionar adecuadamente los grupos; por otra, destinaron los recursos financieros para abastecerlos con la tecnología, el equipo y el armamento que requieren sus funciones especializadas; finalmente, utilizaron recursos humanos internos y externos (nacionales y de otros países) para formar al personal que trabaja en estas unidades.

5.2 CARACTERÍSTICAS DE LOS GRUPOS ESPECIALES

DEPARTAMENTO DE ANÁLISIS PREVENTIVO



Gráfica 5.1 Imagen gráfica del Departamento de Análisis Preventivo

El DAP fue creado en 1998, con la finalidad de realizar tareas de inteligencia policial para responder a las actividades criminales que más impacto tienen en la comunidad. Para finales de 2005, el DAP ya había logrado desactivar a más de 40 bandas delictivas de alta peligrosidad.

Se trata de un grupo integrado por algunos de los mejores elementos de la corporación, capacitados por detectives de la Policía de Albuquerque, Nuevo México, y del Buró Federal de Investigación (FBI) de Estados Unidos en tareas de inteligencia e indagatoria policial en el término de la flagrancia.

Esta célula de inteligencia policial realiza tareas de investigación e indagatorias de los delitos y sus resultados han sido remarcables. La ciudad de Chihuahua ha observado decrementos históricos en delitos diversos gracias al esfuerzo de los integrantes de este Departamento, en coordinación con otras áreas operativas.

El Diccionario de Policía de Newburn y Neyroud define “análisis de inteligencia policial” de una manera muy acorde con las funciones del DAP:

[...] el proceso de recolectar, revisar e interpretar un rango de datos, a partir del cual se hacen inferencias y recomendaciones. Los analistas de inteligencia utilizan técnicas analíticas específicas para identificar y explicar los patrones criminales y los incidentes, así como para inferir quién puede ser responsable. El análisis de inteligencia contribuye a los procesos estratégicos de toma de decisiones y al despliegue táctico de recursos para la prevención del delito, así como para detectar y desarticular la actividad criminal (2008: 144).

Los agentes del DAP realizan operativos en apoyo a otros grupos especiales de la corporación y a los agentes de proximidad, pero además dan seguimiento al proceso judicial que se sigue a los infractores de la ley a través del programa “Vigilancia de la Autoridad”.

EQUIPO DE PROYECTOS ESPECIALES



Gráfica 5.2 Imagen gráfica del Equipo de Proyectos Especiales

Foto 5.1 Elementos del Equipo de Proyectos Especiales



El Equipo de Proyectos Especiales (EPE) es una unidad de elite que se inspira en el modelo de los grupos de Tácticas y Armas Especiales (SWAT, *Special Weapons and Tactics*) instrumentado en Estados Unidos a partir de 1967 (el Departamento de Policía de Los Ángeles fue el primero en tener un equipo SWAT). Este tipo de grupo especial fue inicialmente experimentado en México en el municipio de San Pedro, Nuevo León, el cual también ha sido un modelo para el EPE de Chihuahua.

Si bien el municipio de Chihuahua por lo general no registra incidentes de alto riesgo, el EPE está preparado para intervenir en motines, disturbios civiles, negociación de rehenes, tratamiento de francotiradores, acciones de contraterrorismo, guerrilla e insubordinación civil y rescates. Por lo tanto, los elementos del EPE cuentan con formación, armamento y equipo de protección superior al del resto de la corporación.

Debido a las tareas altamente especializadas que realiza el EPE, el proceso de selección y formación de sus integrantes es supervisado por instructores de Nuevo México y Texas con especialización en el trabajo de grupos SWAT en sus respectivas localidades.

Su preparación es permanente y realizan diariamente operativos especiales nocturnos en atención a quejas específicas planteadas por los vecinos a los agentes de proximidad. Como se puede observar en la siguiente fotografía, es común la coordinación del EPE y la Unidad Canina (K9) en recorridos nocturnos, sobre todo los fines de semana.

ESCUADRÓN DE MOTOCICLISTAS



Gráfica 5.3 Imagen gráfica del Escuadrón de Motociclistas

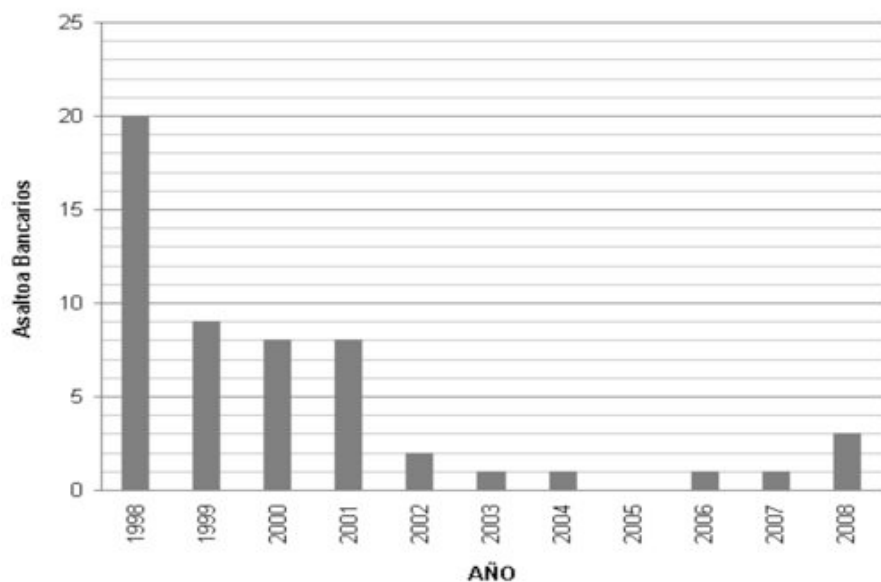
Foto 5.2 Agentes del Escuadrón de Motociclistas



Las motocicletas complementan el patrullaje en automóviles, ya que tienen mayor capacidad para entrar a lugares estrechos, para desplazarse aun si hay tráfico pesado y para alcanzar velocidades altas en tiempos cortos. Las unidades que utilizan son principalmente Kawasaki y Harley-Davidson. La mayoría de estas unidades inicialmente estaban asignadas a la vigilancia en zonas comerciales y bancarias. Su efectividad ha sido ampliamente reconocida por la ciudadanía.

En la actualidad, el Escuadrón Motociclista cubre importantes sectores de la ciudad y, debido a la coordinación que ha logrado con otros grupos de la DSPM, ha podido contribuir al descenso de la actividad delictiva, en particular en el rubro de robos con violencia a bancos y locales comerciales.

Gráfica 5.4 Incidencia de asaltos bancarios entre 1998 y 2008



De acuerdo con información proporcionada por funcionarios de la DSPM, es importante señalar que dos de los tres asaltos bancarios que tuvieron lugar en 2008 en el municipio de Chihuahua —los dos perpetrados en sucursales de Banco Azteca— quedaron esclarecidos con la detención de cinco personas, integrantes de una banda, por parte del grupo especial DAP de la Policía Municipal. Esa detención, derivada de una indagatoria de varios días, permitió que en Ciudad Juárez fueran detenidas otras ocho personas vinculadas ministerialmente por ser quienes recibían los envíos de dinero producto de tales ilícitos.

A partir de la puesta en marcha del programa de Policía de Proximidad se incrementó el parque vehicular del escuadrón motociclista con la adquisición de vehículos tipo Enduro o ‘multipropósito’ —tanto para calle y carretera como para terracería. Con unidades como estas, los agentes de proximidad desarrollan un mejor acercamiento con los vecinos y previenen con mayor eficacia faltas al Bando de Policía y Buen Gobierno y delitos como robo a casa-habitación. Los agentes a bordo de motocicletas Enduro no solo realizan su labor preventiva en colonias de difícil acceso sino que además extienden sus patrullajes por corredores bancarios y comerciales.

K9 UNIDAD CANINA



Gráfica 5.5 Imagen gráfica de la Unidad Canina

Foto 5.3 Binomios de la Unidad Canina



La DSPM inició en 1993 el programa del grupo K9. El nombre de este grupo proviene de un juego de palabras: la letra “K” (*kay* o *ka*) y el número 9 (*nine*) al pronunciarse en inglés remiten al término *canine*, o “canino” en español. Este grupo especial está integrado por diez elementos y su respectivo compañero canino de las razas Belga Malinois, Golden Retriever y Rottweiler. Los diez elementos actúan en parejas agente policial-perro que son denominadas *binomios*.

Los ejemplares caninos han sido entrenados para rastreo de sustancias tóxicas, armas y personas extraviadas. El grupo K9 cuenta con numerosas intervenciones de alto riesgo que han culminado exitosamente gracias a la preparación de sus integrantes.

Este grupo no solo apoya el desempeño de los turnos ordinarios sino que ha sido eficaz colaborador de otras corporaciones policiales en operativos especiales para el rastreo de drogas.

La sociedad reconoce este grupo como uno de los pilares operativos de la Policía Municipal, y miles de estudiantes de los diversos niveles educativos han tenido contacto directo con sus integrantes a través del programa “Policía Amigo”, que tiene como propósito que la comunidad conozca el desempeño de los agentes de proximidad y de los grupos especiales.

El perro más aprovechado en detección de drogas y armas en escuelas es *Chester*, un Golden Retriever, dentro del programa semanal preventivo "Operación Mochila" de la DSPM; en tanto que los otros nueve perros participan en operativos para someter a personas violentas, ya sea mediante mordidas en puntos específicos del brazo armado de la persona, o bien con un golpe contundente al pecho cuando usan bozal con punta de metal.

A lo largo de la trayectoria de este grupo, 15 ejemplares caninos han sido sepultados en un cementerio de la propia Policía Municipal, con sus respectivas placas de policía. Uno de esos perros, *Chocolate*, de raza Doberman, murió abatido por las balas de un delincuente durante un asalto a una refaccionaria en 1994. Después de ese hecho, los perros también utilizan chalecos antibalas durante sus operativos.

El olfato de un perro es extraordinario debido a que tiene 2 millones de células olfativas más que la nariz del ser humano, a grado tal que es más sensible incluso que la mayoría de los aparatos tecnológicos que se utilizan para estos propósitos. Por otra parte, la presión de quijadas y dentadura de un perro puede llegar a ser letal. Por ejemplo, un Rottweiler ejerce hasta mil 200 libras por pulgada cuadrada en su mordida, mientras que un Pastor Alemán o un Pastor Belga ejercen hasta 400 libras por pulgada cuadrada (lb / plg²).

La rapidez de reacción también depende de la raza: un Pastor Belga recorre 100 metros en solo ocho segundos desde que la o el agente lo suelta en contra de una persona violenta o armada, en tanto que el Pastor Alemán cubre los 150 metros en ese mismo lapso de ocho segundos. Un Rottweiler, por su mayor masa corporal, cubre 85 metros en segundos.

La vida útil de un perro en labores policiales es de ocho años, pues pasando esa edad ya empieza a acentuarse la poca concentración y el bajo rendimiento. Debido a que estos perros policías son entrenados desde que tienen un año de vida por los mismos policías municipales, su convivencia permanece aun cuando superan esta edad y quedan fuera de servicio.

Los perros policías son entrenados por personal certificado. Los perros especializados en detección de drogas no son preparados con drogas sino

dentro del marco de la reflexología lúdica, que implica crear reflejos condicionados mediante juegos con pelotas, objetos lanzados, voces precisas y mucho lenguaje corporal del policía.

Los perros del K9 de la Policía Municipal reciben atención veterinaria por parte de médicos del mismo Gobierno Municipal. Incluso reciben vacunas antigarrapatas y antipulgas una vez al mes. Las intervenciones de binomios caninos del K9 son especialmente útiles cuando hay personas pertrechadas en tapias, vehículos o en toma de rehenes, aunque la mayoría de las veces se utilizan para desarmar a personas con puñales, bastones o pistolas o rifles. En varias ocasiones los perros del K9 han salvado la vida a policías municipales y viceversa. Pero son más las ocasiones en que estas parejas han evitado la muerte de víctimas de asaltantes o personas que alteran el orden público.

No obstante, la mayor utilidad del grupo K9 se encuentra en su poder disuasivo o inhibitorio, sobre todo en riñas grupales en vía pública: la mayoría de las veces basta con que se presente un binomio al sitio del desorden, para que casi de inmediato empiece a disolverse.

POLICÍA DE PROXIMIDAD (QUE CAMBIARÁ DE NOMBRE A POLICÍA COMUNITARIA)

Foto 5.4 Policía de proximidad en atención de la ciudadanía



Como se señaló, el modelo de policía de proximidad implica un mayor acercamiento de los agentes operativos policiales a la ciudadanía, para generar políticas de prevención del delito centradas en las necesidades ciudadanas, con el propósito de crear vínculos más estrechos y mejorar la confianza.

El patrullaje realizado por la Policía de Proximidad (en el futuro Comunitaria) se divide en los cuatro distritos policiales: Colón, Villa, Zapata y Morelos. Cada distrito cuenta con un coordinador —responsable las 24 horas— y cuatro inspectores. El patrullaje se realiza primordialmente a pie, para facilitar el acercamiento con vecinas y vecinos, así como en bicicletas y motocicletas.

Las funciones que realizan las y los policías de proximidad son:

- Patrullar zonas conflictivas.
- Atender las llamadas que la ciudadanía reporta al sistema 060.
- Atender reportes de los ciudadanos por violencia y diversos delitos.
- Brindar apoyos de recorridos en salidas de escuelas.
- Patrullaje a la hora de cierre de locales comerciales.
- Dar atención a recorridos solicitados por la ciudadanía. La ciudad se divide en cuatro distritos, los cuales son manejados en 11 módulos de proximidad.
- Realizar entrevistas con ciudadanos para mejorar su entorno.

POLICÍA MONTADA



Gráfica 5.6 Imagen gráfica de la Policía Montada

Foto 5.5 Elementos de la Policía Montada durante su patrullaje



La Policía Montada ha contribuido considerablemente a disminuir la incidencia delictiva en áreas de topografía accidentada, principalmente en las colonias y los asentamientos populares que se encuentran en las orillas de la ciudad de Chihuahua. La falta de vialidades en estas zonas impide el acceso de patrullas vehiculares y motocicletas, así como de bicicletas en muchos casos. La Policía Montada está capacitada y tiene amplia experiencia en el patrullaje de este tipo de terrenos.

Los integrantes del también llamado grupo “Charlie” laboran el turno diurno y extienden sus recorridos preventivos en escuelas y centros deportivos de las colonias. El escuadrón equino se insertó en el esquema de proximidad y cuenta con dos caballerizas para la atención de los equinos. Varios de estos han sido donados por la Secretaría de Defensa Nacional. La Policía Montada ha gozado de gran aceptación entre la comunidad.

UNIDAD DE ATENCIÓN A PANDILLAS



Gráfica 5.7 Imagen gráfica de la Unidad de Atención a Pandillas

Uno de los principales problemas criminológicos en el municipio de Chihuahua es la presencia y actividad de pandillas juveniles, que en muchas ocasiones incurren en actividades delictivas o criminales. Si bien las pandillas no son responsables de la mayor parte de los delitos que se cometen en el municipio, su actividad y presencia en la calle tiene un fuerte impacto en la percepción de inseguridad de la comunidad y en su calidad de vida.

La UAP se dedica a la prevención, la atención y el seguimiento a las faltas y los delitos en que incurren los grupos juveniles del municipio de Chihuahua. Esta unidad enfoca su quehacer operativo en las tareas de inteligencia y acción especializada. La UAP ubica pandillas, promueve pactos de paz y encuentros deportivos entre ellas con el propósito de reencauzar a los jóvenes que las integran. Asimismo, la UAP tiene una importante función preventiva al organizar eventos deportivos, culturales (conciertos y concursos de rap y *hip hop*) y funcionar como mediadora en conflictos entre pandillas.

Al igual que el DAP, sus integrantes son formados en técnicas de control de pandillas: interpretación de lenguaje, sociología juvenil e incluso desciframiento de *graffiti*. El proceso de reclutamiento para el personal operativo de la UAP es muy cuidadoso e inicia desde la identificación de cadetes con vocación y aptitudes especiales para este grupo en la Escuela de Policía. Asimismo, se han integrado a la UAP algunos exmiembros de pandillas que actualmente han dejado atrás su pasado y brindan su experiencia sobre la actividad de estos grupos a la UAP.

La UAP sigue un enfoque y una mística de trabajo preventivos basados en el principio de reinserción social y rehabilitación del tejido social. Como parte de sus actividades, reúne a los jóvenes infractores con sus padres y los convoca de manera conjunta a las sesiones de trabajo comunitario para pagar sus faltas, en lugar de castigarlos con el encierro. En el proceso de trabajo comunitario el personal de UAP habla tanto con los jóvenes como con sus padres y los afectados por sus faltas o delitos (víctimas) para generar procesos de reconciliación. Mientras los jóvenes efectúan labores comunitarias en colonias, sus padres o tutores reciben pláticas de sensibilización, en la Comandancia Sur, por parte de trabajadoras sociales y psicólogas.

El éxito de este trabajo es significativo, así como su impacto en la comunidad. Las principales actividades restaurativas con jóvenes infractores consisten en la limpieza de *graffiti* (por lo general pintado por los mismos jóvenes), en servicio comunitario para la limpieza de áreas públicas y tareas de jardinería.¹

El personal de la UAP también colabora con padres de familia e instructores gubernamentales y privados que atienden problemas de violencia intrafamiliar y de farmacodependencia, con el propósito de orientarlos, al tiempo que ofrecen actividades deportivas, recreativas y culturales a los jóvenes.

Las indagatorias y operativos especiales de la UAP en colonias, ha permitido avanzar poco a poco en la disminución de la incidencia delictiva por parte de estos grupos. Los elementos de la UAP han logrado generar vínculos de confianza con varias pandillas en zonas conflictivas y cuentan hoy en día con censos en bases de datos propias sobre la conformación y naturaleza de las actividades que realiza cada pandilla conocida en el municipio de Chihuahua.

¹ Entrevista realizada a Francisco Cisneros, Coordinador de Grupos Especiales y de la Unidad de Atención a Pandillas por el equipo del Instituto para la Seguridad y la Democracia (INSYDE) el 15 de octubre de 2008.

UNIDAD DE OPERACIONES AÉREAS

Foto 5.6 Equipo con el que cuenta la Unidad de Operaciones Aéreas



La Unidad de Operaciones Aéreas (UOA) cuenta con dos pilotos, ocho observadores aéreos, siete paramédicos, tripulación de tierra con despachadores y mecánicos responsables de la operación de la aeronave Halcón 1, un helicóptero Bell 206 Jet Ranger III, equipado con una lámpara de 15 millones de candelas para las operaciones nocturnas, llamada faro de búsqueda, una cámara de rayos infrarrojos y de comunicación, así como equipo GPS para navegación aérea.

La UOA realiza diariamente vuelos de patrullaje sobre la ciudad y la zona rural del municipio, por su cuenta o en apoyo y coordinación con patrullas terrestres. Estando en el aire, tarda menos de tres minutos en dirigirse al punto más alejado del municipio. Asimismo, apoya al Cuerpo de Bomberos en la ubicación de posibilidades para rescatar a personas extraviadas en zonas de difícil acceso. En temporada de lluvias los auxilia en la supervisión de arroyos para vigilar que se mantengan despejados de basura, escombros o cualquier otro tipo de material que pueda crear obstrucciones y represente riesgo de inundar las zonas aledañas.

Otra importante función del helicóptero es como ambulancia aérea. Traslada de las carreteras del estado a personas accidentadas, o acude a zonas rurales a traer enfermos en condiciones graves de salud, para lo cual desciende igual en vialidades principales que en una plaza o en el helipuerto de algún hospital.

La aeronave dispone de blindaje. El personal encargado de operarlo y mantenerlo ha recibido capacitación en varias ciudades de Estados Unidos para un mejor diseño de operativos policiales con otros grupos, incluyendo al grupo canino K9 de la DSPM.

A continuación se muestran algunas imágenes de la operación del Halcón 1 cuando realiza funciones de ambulancia aérea.

1. Al recibir una solicitud de apoyo para realizar una evacuación aeromédica, el personal de la UOA configura la aeronave como ambulancia. Se retiran asientos delantero izquierdo y trasero central, así como el faro de iluminación y la cámara, para eliminar peso.
2. El Halcón se traslada al helipuerto para abastecerlo de combustible y preparar el despegue.
3. El capitán piloto aviador y un policía paramédico provisto del equipo necesario para atender la emergencia abordan la ambulancia aérea.
4. El Halcón 1 despega.
5. Después de recoger a dos menores accidentados en carretera, la nave regresa a la ciudad. Lo que pudo ser un traslado terrestre con duración de dos horas, el Halcón lo efectúa en 40 minutos, incluyendo el tiempo de rescate. La avenida más cercana al hospital de destino es despejada por elementos de Seguridad Pública y Vialidad, mientras una ambulancia de la Cruz Roja está lista para recibir a los pacientes.
6. Una vez que se estabiliza la aeronave, los paramédicos se acercan a realizar el paso de pacientes con ayuda del oficial de policía a cargo de los lesionados durante el viaje y otro más de resguardo.
7. Posteriormente, bajan del helicóptero al segundo herido.
8. Los heridos, a salvo, son transportados al hospital por la ambulancia terrestre.

9. El Halcón 1 se retira y regresa a su base en la Comandancia Norte de la DSPM.

El equipo de la UOA ha logrado desarrollar importantes habilidades en materia policial y de protección civil. Por lo tanto, su participación ha sido destacada en casos no delincuenciales, como la asistencia en desastres naturales. Por ejemplo, en agosto de 2008, el piloto Mauricio Olivares y el Policía Segundo Paramédico Miguel Moreno lograron salvar la vida de tres hombres atrapados en el torrente del río Sacramento. La pericia de estos oficiales libró con éxito los fuertes riesgos de desplome en una operación tan complicada. Para ello tuvieron que equilibrar la nave y utilizar la técnica de cuerda a *rappel*, por medio de su fuerza corporal, para levantar en peso a cada uno de los atrapados.

OTRAS UNIDADES POLICIALES ESPECIALIZADAS

Policía Rural

Este grupo es responsable de vigilar las zonas rurales del municipio, donde no opera el resto de la policía adscrita a la DSPM que patrulla y vigila los cuatro distritos urbanos. El municipio de Chihuahua cuenta con cinco secciones rurales municipales. La geografía del municipio comprende muy vastas extensiones rurales (por ejemplo, la ciudad de Chihuahua dista 150 kilómetros del límite con el municipio de Villa Ahumada, al norte, hacia Ciudad Juárez), y por ende se encara la enorme dificultad para el arribo de las patrullas a caseríos muy dispersos, entre una topografía accidentada. Ello implica efectuar patrullajes programados, más la atención a fenómenos delictivos imprevistos. Los policías rurales reciben informes de los comisarios de policía (civiles), de los presidentes seccionales, de los comisarios ejidales o de los propios habitantes del campo. Durante la última semana de diciembre de 2008, la DSPM asignó permanentemente otras cuatro *pick ups* patrulla como refuerzo a la vigilancia focal de las zonas de la sección municipal de El Sáuz, la comunidad rural más poblada del municipio (50 kilómetros al norte de la ciudad capital).

Policía Comercial

Creado en 2007, este grupo se especializa en el cuidado de locales y centros comerciales con alto flujo de personas y de manejo de dinero y mercancías. Es una alternativa a la contratación de guardias privados de empresas particulares. Ante la necesidad de presencia permanente de policías debidamente capacitados en, por ejemplo, casas de empeño o fraccionamientos privados, la DSPM ha instrumentado este servicio con policías municipales egresados de la Escuela de Policía, en un esquema de contratación ya aplicado en otras ciudades grandes del país y de Estados Unidos.

La empresa que solicita el servicio de seguridad paga una cantidad estipulada en la reglamentación municipal. Esos recursos son administrados por el Gobierno Municipal a través de la Tesorería del Municipio, no por la DSPM.

Las y los policías comerciales son reclutados a través de convocatorias especiales y se gradúan de la Escuela de Policía después de tres meses de preparación teórico-práctica. Portan el mismo uniforme, la placa y el equipamiento ordinario de la Policía Municipal. Asimismo, mantienen enlace y coordinación con los agentes de turno y con los otros grupos de la corporación.

La DSPM cuenta con materiales y presentaciones de promoción para solicitantes del servicio de Policía Comercial, que por lo general son gerentes de empresas locales o de cadenas de empresas con casas matrices en otras ciudades. Como ejemplo, una cadena de casas de empeño (First Cash), que maneja continuo flujo de dinero por compra-venta de aparatos electrodomésticos y joyería, opera con un policía comercial de punto, durante toda la jornada laboral, en cada una de sus más de diez sucursales. No hay registro de robo o robo con violencia, a la fecha, en ninguna de esas sucursales. También hay fraccionamientos que han contratado los servicios especiales de la Policía Comercial.

Policía Escolar

La Policía Escolar tiene como objetivo resguardar la seguridad de estudiantes, maestros y vecinos de planteles escolares. Su tarea es mantener presencia y realizar rondines en los alrededores de las escuelas para evitar que personas con intenciones delictivas se acerquen a los niños y jóvenes.

La Policía Escolar ha sido un grupo muy bien aceptado por la comunidad escolar y por quienes viven en zonas aledañas a escuelas. En un corto periodo, la Policía Escolar ha logrado que los alumnos estudien en un ambiente de mayor seguridad, y esto ha sido muy bien evaluado por madres y padres de familia.

Aunque los elementos de la Policía Escolar no están propiamente destinados a efectuar detenciones de personas, los más de 150 agentes integrantes del programa han tenido no pocas intervenciones en arrestos de infractores —algunos menudistas de droga— en las inmediaciones de los centros escolares a los cuales fueron asignados. La utilización de motocicletas de pequeña cilindrada, rotuladas con los emblemas respectivos para su identificación por parte de las comunidades escolares y de los vecinos, resulta especialmente efectiva en los patrullajes por las zonas aledañas a los planteles escolares.

Más de 120 mil estudiantes de 270 escuelas primarias, secundarias y colegios de Bachilleres en el municipio son parte del programa Policía Escolar. El programa se encuentra en la actualidad en expansión. Hay una iniciativa activa de reclutamiento y formación de nuevos elementos para este grupo.

**6. PLANEACIÓN Y ESTRATEGIA
POLICIAL:
ZONIFICACIÓN ESTADÍSTICA
UNIFICADA DE SUPERVISIÓN**

Juan Salgado

ÍNDICE TEMÁTICO

6.1 Los fundamentos del modelo de planeación y estrategia policial en la Dirección de Seguridad Pública Municipal de Chihuahua

6.2 La instrumentación del modelo de Zonificación Estadística Unificada de Supervisión

6.1 Los fundamentos del modelo de planeación y estrategia policial en la Dirección de Seguridad Pública Municipal de Chihuahua

La correcta generación, sistematización y análisis de información criminal y policial son elementos cruciales para la planeación operativa y para el diseño de estrategias de prevención del delito. Asimismo, estos elementos son indispensables para iniciar y eventualmente sostener los procesos de reforma policial. Sin embargo, la consolidación de modelos eficientes de información policial es un reto mayor. Por una parte, es necesario generar mecanismos estandarizados de recolección de datos en el patrullaje y en la calle que permitan el flujo de información delictiva puntual hacia bases de datos centralizadas, donde esta pueda ser sistematizada y analizada. Por otra, también es necesario recopilar, sistematizar y analizar información sobre la manera en que los elementos policiales operativos reaccionan frente a distintos escenarios delictivos y criminales, tanto en su gestión cotidiana como en situaciones de contingencia o crisis.

El análisis conjunto y consistente de los datos criminales, mediante el uso de herramientas estadísticas, permite planear y generar estrategias proactivas que respondan mejor a los problemas criminales que enfrenta la sociedad. De esta forma, es posible conocer frecuencias y tendencias de la actividad criminal en distintas zonas de una ciudad. Esto permite a la policía involucrarse en el mapeo de esas actividades zona por zona y así “adelantarse” a los fenómenos criminales, evitando que estos sucedan o tomando medidas para que sus efectos sean menos perniciosos en la sociedad. Este es el primer paso para generar información muy valiosa que conduce a procesos más complejos de inteligencia policial.

Los esfuerzos que ha realizado la Dirección de Seguridad Pública Municipal (DSPM) de Chihuahua en este terreno son dignos de reconocimiento y estudio en cada uno de sus elementos constitutivos. A pesar de que el modelo de Zonificación Estadística Unificada de Supervisión (ZEUS) desarrollado por la DSPM no es pionero en México, es importante reconocer que es uno de los más integrales que se han constituido hasta la fecha.

Otros estados y municipios mexicanos han comprado la tecnología necesaria para instrumentar modelos similares a ZEUS desde 2000,

pero no han generado las transformaciones en materia de coordinación entre personal estadístico y operativo; tampoco en todos los casos han homologado los criterios para recopilar información; no siempre han desarrollado los mecanismos adecuados para estandarizar la información que se recolecta y sistematiza, y no siempre han atendido las necesidades de formación de personal de la manera tan cuidadosa como lo ha hecho la DSPM de Chihuahua.

El Subdirector Operativo, Luis Corral, un comandante con 18 años de experiencia en la DSPM, ha podido observar cuatro grandes momentos en la transformación de la gestión policial. El primero tuvo lugar entre 1983 y 1986, cuando empezó a operar la entonces llamada Academia de Policía. El segundo momento clave fue a partir de 1993, cuando se formaron los grupos especiales y se incorporaron innovaciones tecnológicas, como cámaras. El tercer momento tuvo lugar a partir de 2000, cuando inició el programa de Policía de Proximidad. El cuarto momento comenzó en 2004 con mejoras considerables en la tecnología que utilizan, la obtención de la acreditación de la Comisión para la Acreditación de Agencias Policiales (CALEA) en 2007 y el lanzamiento del modelo ZEUS.¹

De acuerdo con Eli Silverman, profesor del Colegio de Criminología John Jay de la Universidad de Nueva York y uno de los más destacados estudiosos del modelo de Estadísticas por Computadora (COMPSTAT), la instrumentación exitosa de este modelo falla cuando las corporaciones policiales que lo adoptan no realizan una reestructuración organizativa sustancial y sus consecuentes reformas administrativas (Silverman, 2006: 267).

Una de las mejores prácticas de la DSPM de Chihuahua al desarrollar el modelo ZEUS fue precisamente que, junto con la instalación y adaptación de nueva tecnología informática, logró reestructurar sus sistemas de coordinación operativa para hacerlos compatibles con la lógica de trabajo del

¹ Entrevista a profundidad realizada a Luis Corral por el equipo del Instituto para la Seguridad y la Democracia (INSYDE) el 5 de septiembre de 2008.

personal encargado de la estadística, y rediseñó la estructura administrativa del Departamento del Centro de Emergencia y Respuesta Inmediata (CERI), incorporando las áreas de Tecnología y Comunicaciones, Informática, Estadística y Análisis Criminal (EAC), y Atención de Emergencias 060.

El sistema ZEUS de Chihuahua es una adaptación del modelo de administración policial COMPSTAT, instrumentado por la policía de Nueva York desde 1994. El COMPSTAT ha demostrado ser una de las herramientas más paradigmáticas y eficientes para sustentar el modelo de policía orientada hacia la solución de problemas (*problem-oriented policing*) (véase el capítulo 2). La utilización del COMPSTAT en Nueva York ha permitido identificar con mayor precisión las distintas frecuencias y modalidades de la incidencia delictiva en cada sector de esa ciudad, analizar los problemas que conducen a la comisión de delitos y llegar a soluciones más adecuadas y sostenibles.

El COMPSTAT es un sistema de gestión de información estadística criminal y policial que fue inicialmente aplicado por el Comisario William Bratton, quien estuvo al frente del Departamento de Policía de Nueva York (NYPD) bajo la administración de Rudolph Giuliani como alcalde de esa ciudad en la década de los noventa. A través del COMPSTAT es posible georreferenciar las estadísticas criminales junto con información operativa policial. Este sistema genera instantáneamente predicciones criminalísticas e informes sobre la actividad y productividad policial.

Más allá de esta definición funcional, el *Dictionary of Policing* (*Diccionario de Policía*) de Newburn y Neyroud (2008: 44) define al COMPSTAT como un mecanismo administrativo de rendición de cuentas policial, diseñado para que los comandantes de policía puedan ser responsabilizados por el incremento o descenso de actividad criminal en su jurisdicción. El COMPSTAT tiene como objetivo reducir problemas relacionados con la criminalidad y la percepción delictiva haciendo que los comandantes de policía (mandos medios) rindan cuentas ante sus superiores.

En Nueva York los comandantes de policía no solo rendían cuentas a los mandos superiores sino también a la ciudadanía. El sistema COMPSTAT original fue acompañado de mecanismos institucionales de rendición de cuentas hacia la ciudadanía a través de la Internet. Desde el portal del NYPD, la ciudadanía local puede observar la disminución o aumento de actividad delictiva en el área que tienen bajo su cargo. Asimismo, los ciudadanos pueden ver qué sanciones administrativas se han tomado contra los comandantes que no han logrado disminuir sistemáticamente los índices delictivos en su demarcación.

Esto permitió la rápida expulsión de policías corruptos de los lugares de toma de decisión en la policía de Nueva York. Los índices delictivos disminuyeron y el desempeño policial mejoró en esa ciudad inmediatamente después de esa medida.

De acuerdo con G. Kelling y W. Sousa, el sistema COMPSTAT puede ser descrito como “la más importante innovación organizativa / administrativa en el ejercicio de la función policial durante la segunda mitad del siglo XX” (citados en Silverman, 2006: 276). A partir de su éxito en Nueva York, este sistema ha sido adoptado en varias ciudades de Estados Unidos y ha conseguido buenos resultados. Estados Unidos tiene el sistema de policía local más descentralizado del mundo, basado en jurisdicciones por condado. De los más de 18 mil cuerpos locales de policía en ese país, las corporaciones policiales de las 200 ciudades con mayor población ya habían instrumentado el sistema COMPSTAT en 2001 (Silverman, 2006: 268).

Un grupo de académicos estadounidenses conformado por David Weisburd, Stephen Mastrofski, Ann Marie McNally, Rosann Greenspan y James J. Willis ha identificado seis elementos clave para el desarrollo exitoso de los sistemas COMPSTAT:

- Claridad en la misión institucional.
- Mecanismos internos de rendición de cuentas.
- Organización geográfica del mando operativo.
- Flexibilidad organizativa.

- Identificación y análisis de problemas con base en datos obtenidos de forma empírica.
- Tácticas innovadoras para la solución de problemas (Weisburd *et al.*, 2005: 512 y ss).

A lo largo de la siguiente sección se analizará la manera en que el desarrollo del modelo ZEUS ha respondido a estos seis elementos.

6.2 LA INSTRUMENTACIÓN DEL MODELO DE ZONIFICACIÓN ESTADÍSTICA UNIFICADA DE SUPERVISIÓN

En 2006, las autoridades de la DSPM visitaron el Departamento de Policía de Los Ángeles (LAPD), California, con la finalidad de obtener mayor información y elementos para instrumentar un modelo similar al COMPS-TAT en el municipio de Chihuahua. El modelo ZEUS empezó a funcionar en 2006 durante la administración del Arq. Lázaro Gaytán Aguirre, Director General de Seguridad Pública Municipal, quien contó con la colaboración de un amplio equipo de mandos medios y superiores, así como personal administrativo para generar los mecanismos de coordinación que se señalaron anteriormente y que son indispensables para el funcionamiento correcto de este modelo, así como para adaptarlo a las necesidades de la DSPM y a las particularidades criminológicas del municipio de Chihuahua.

El modelo ZEUS, tal como opera actualmente en el municipio de Chihuahua, tiene tres características principales en su funcionamiento:

- Los elementos operativos obtienen datos y los coordinadores de los cuatro distritos transmiten esa información criminal actualizada, que la EAC sistematiza en bases de datos computarizadas.

- Se realizan tareas de análisis delictivo detallado y preciso para cada uno de los cuatro distritos en que se dividió el municipio de Chihuahua.
- Con base en esa información, se realiza un mapeo delictivo avanzado que sirve como la base de reuniones semanales —un distrito cada semana, para que cada mes vuelva a ser evaluado un distrito en específico— para el diseño de estrategias interactivas y coordinadas de combate a la delincuencia.

A continuación se analiza cómo la DSPM de Chihuahua fue cubriendo cada uno de los elementos señalados por los expertos académicos citados anteriormente, a través del proceso de instrumentación del modelo ZEUS:

CLARIDAD EN LA MISIÓN INSTITUCIONAL

De acuerdo con los expertos, la eficiencia del modelo COMPSTAT depende de que inicie sus operaciones en instituciones policiales que tengan una misión organizacional claramente definida (Newburn y Neyroud, 2008). Esta es un área en la que ya se había trabajado mucho en la DSPM. Por lo tanto, el modelo ZEUS se desarrolló e instrumentó en un ámbito en el cual la misión y visión institucionales estaban claramente definidas. El Manual de Organización de la DSPM define la misión y visión de la siguiente manera:

Misión: ser un equipo de profesionales trabajando por la seguridad de los chihuahuenses.

Visión: ser la mejor Policía de Latinoamérica y ser los mejores cuerpos de bomberos y protección civil de Latinoamérica (Ayuntamiento de Chihuahua, 2008: 8).

Adicionalmente, en el sitio de la Internet de la DSPM de Chihuahua se define su política de calidad. Esta, además de hacer operacionales la misión y visión, es totalmente congruente con la naturaleza del modelo ZEUS:

Fomentar la cultura de la prevención en la ciudadanía para disminuir los índices delictivos y tener la mejor ciudad para vivir, apegados a la legalidad, respetando los derechos humanos, apoyándonos en las mejores herramientas tecnológicas y sistemas de calidad.

Los mandos medios que participaron en el Grupo de Enfoque organizado por el equipo del Instituto para la Seguridad y la Democracia (INSYDE) identifican al modelo ZEUS como un mecanismo para cumplir con la misión institucional de la DSPM. Asimismo, consideran que las reuniones mensuales hacen que la coordinación entre distintas unidades operativas sea más eficiente, y eso coloca a la DSPM en una posición de ventaja frente a muchas otras corporaciones policiales. Algunos mandos medios que han trabajado en otras corporaciones de policía local en Chihuahua dieron testimonio en este sentido.²

Por lo tanto, de acuerdo con lo que se pudo observar tanto en la normatividad de la DSPM como en la opinión de algunos de sus integrantes, la instrumentación del modelo ZEUS se realizó en un entorno institucional en el que la misión y su operatividad estaban claramente definidas.

El centro neurálgico para el funcionamiento del modelo ZEUS es la EAC, bajo la administración de la Subdirección del CERI. La misión y metodología de esta oficina son muy claras. En cuanto a su misión, asumen que el análisis estadístico y criminal es un proceso que establece cómo acercarse a la investigación de conductas delictivas, antisociales o contraproductivas y a las personas que las comenten a través del desarrollo de inteligencia por medio de la información que se recolecta, analiza y difunde.

La metodología de esta oficina se basa en cuatro procesos:

1. *Identificación del problema a resolver, por medio de recolección, clasificación, análisis de información.* Los informes y actas elaborados por agentes de la DSPM son entregados a esta oficina, donde se analizan,

² Grupo Focal con Mandos Medios organizado por el equipo del INSYDE el 3 de septiembre de 2008.

clasifican y capturan en el Sistema de Análisis Estadístico (sae). Esta información se contrasta con las llamadas recibidas por el sistema de emergencias O60, para verificar su objetividad.

2. *Establecimiento de premisas para responder qué, quién, cómo, dónde, cuándo.* Esta información se obtiene a partir del sae y se presenta en informes de análisis estadísticos acordes con las necesidades de la DSPM.
3. *Desarrollo de conclusiones, hipótesis y reporte de recomendaciones.* Este punto es desarrollado y presentado en el documento de análisis criminal.
4. *Seguimiento del proceso de toma de decisiones con base en el producto de inteligencia generado.* Se realizan reuniones periódicas con personal de cada una de las áreas de apoyo, así como con altos mandos, director y agentes de la DSPM (reuniones del ZEUS).

MECANISMOS INTERNOS DE RENDICIÓN DE CUENTAS

La DSPM de Chihuahua ya contaba con mecanismos internos de rendición de cuentas y responsabilización policial previos a la instrumentación del ZEUS. No obstante, el modelo ha contribuido a mejorar esos mecanismos. El Subdirector Operativo, Luis Corral, señala que la operación del ZEUS ha significado un mejoramiento considerable en el patrullaje, ya que proporciona información sobre tres focos rojos a los elementos operativos: lugares de incidencia delictiva, personas que delinquen y víctimas especiales. Esta información permite que los elementos operativos sean menos reactivos y más proactivos, al mismo tiempo que posibilita una mejor supervisión de la actividad policial y, por lo tanto, una mejor rendición de cuentas interna.³

La instrumentación del modelo ZEUS en la DSPM ha sido acompañada del reporte sistemático de situaciones rutinarias y eventos críticos en dis-

³ Entrevista a Luis Corral.

tintos formatos que son almacenados y analizados por la EAC y revisados continuamente por los mandos medios y superiores. Debido a que el ZEUS no solo comprende el análisis de información criminal sino también de la actividad policial consecuente, los mandos tienen más elementos para poder evaluar el desempeño de los agentes operativos y estos deben desempeñar sus funciones con mayor atención, porque saben que el ZEUS aporta mayores mecanismos de vigilancia a sus actividades.

Luis Corral también señala tres formas de supervisión —mecanismos internos de rendición de cuentas— que se relacionan directamente con la operación del ZEUS. En primer lugar, con el ZEUS los mandos deben hacer más énfasis en la delegación de funciones y tareas, lo que implica una mejor organización del trabajo. Por otra parte, los mecanismos de fiscalización cuentan con datos duros para identificar los problemas que pueden surgir en la obediencia a órdenes en cualquier parte de la cadena de mando: de la Subdirección Operativa a los coordinadores, a los inspectores, a las y los oficiales, a los policías primeros, a los policías segundos y hasta los agentes. Las actividades cotidianas quedan registradas en informes diarios que son entregados a la oficina del Subdirector Operativo y a las y los responsables de estadística. Asimismo, el CERI realiza encuestas aleatorias a ciudadanos que han tenido contacto con oficiales de policía, y estas muestran un alto grado de aceptación del servicio (entre 85 y 91 por ciento). Finalmente, Corral señala los mecanismos de supervisión directa, que implican revisar *in situ* el trabajo policial. El ZEUS aporta información valiosa para saber qué sectores y elementos requieren priorizarse en términos de supervisión directa.⁴

Otro ejemplo de rendición de cuentas interno viene del trabajo operativo. Cada coordinador es responsable de su distrito las 24 horas, y bajo su mando están cuatro inspectores que cubren turnos de cuatro horas cada uno. A solicitud de los coordinadores operativos de cada distrito y con el

⁴ Ibidem.

fin de tener mayor control del trabajo que realiza el personal a su cargo, se creó un informe de desempeño por turno e inspector operativo. Los cuatro coordinadores decidieron que ellos también debían pedir cuentas a sus subordinados, y es de este modo como el coordinador mide en qué turno y a cargo de qué inspector se incrementan o bajan las infracciones.

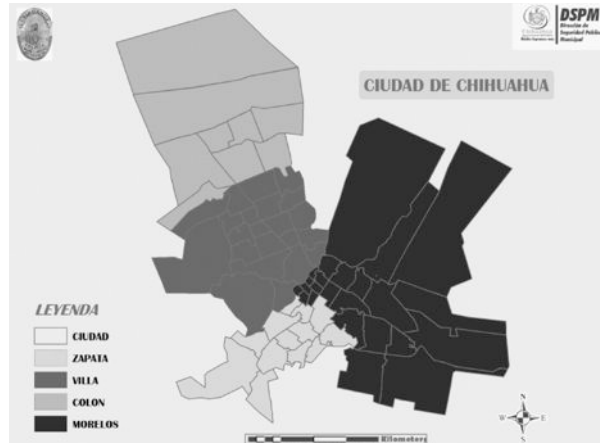
Este informe resultó muy útil, pues contribuye a uno de los principales objetivos del ZEUS en materia de rendición de cuentas interna: responsabilizar hasta el más bajo rango policial. De esta manera ya no solo el coordinador rinde cuentas a su jefe operativo y a los directivos de la institución sino que el trabajo y desempeño diario de todo el personal operativo es supervisado sistemáticamente.

ORGANIZACIÓN GEOGRÁFICA DEL MANDO OPERATIVO

La organización geográfica de la operación policial fue el primer paso que llevó a cabo la DSPM de Chihuahua, antes de instrumentar el modelo ZEUS. Los mandos fueron conscientes de la necesidad de reorganizar la base de su operación para que el modelo ZEUS pudiera ser funcional.

En primer término, se llevó a cabo la resectorización de la ciudad, para lo que fue necesario involucrar a todos los integrantes de la DSPM y modificar profundamente la naturaleza del trabajo operativo. Asimismo, la nueva distritación condujo a importantes cambios en el sistema de procesamiento de información, así como la emisión de reportes de control y evaluación.

Se dividió a la ciudad en cuatro distritos: Colón, Villa, Zapata y Morelos (véase la gráfica 6.1).

Gráfica 6.1 Mapa de los cuatro distritos en que se divide la ciudad de Chihuahua

La división de la ciudad de Chihuahua en cuatro distritos se basó en factores criminalísticos y demográficos como la densidad de población, los índices delictivos de cada zona, así como una proyección del crecimiento de la ciudad. De esta forma se buscó repartir el trabajo equitativamente, lo cual es muy complicado debido a que cada una de las áreas cuenta con problemas específicos. A continuación se presentan las principales características de cada distrito.

Distrito Colón

Comprende 107 colonias al norte de la ciudad, y colinda con la zona rural del municipio. En este distrito se encuentran dos complejos industriales, un corredor comercial y varios fraccionamientos de interés social. Este distrito tiene una alta densidad de población y crecimiento importante.

La población aproximada es de 98 mil 787 habitantes (INEGI, 2005). En términos de extensión territorial, el distrito Colón representa aproximadamente el 15.76% del total de la mancha urbana.

En este distrito se concentra el 18.31% de la incidencia delictiva de la ciudad de Chihuahua. Los delitos y faltas administrativas más frecuentes

durante los primeros seis meses de 2008 son, por orden de mayor frecuencia: robo a casa-habitación sin violencia, robo de vehículo automotor sin violencia, intoxicación de personas en lugares públicos (consumo de drogas), alarmas activadas en casa-habitación, alteración del orden público, daños dolosos a vehículo automotor, consumo de alcohol en lugares públicos, robo de autopartes sin violencia, robo de locales comerciales con violencia. En estos eventos se acumula el 61.73% de la incidencia.

Este distrito se caracteriza por la alta concentración de pandillas. Las pandillas más conflictivas son: Los Solís 17, Oldies 13, Vagos Granjas, Tapios, Rebeldes y Colombus.

El estado de Fuerza asignado está integrado por: 11 elementos por turno, tres mandos y ocho en tropa.

En cuanto al perfil económico, el recuento es el siguiente:

- Cajeros automáticos: 7.
- Bancos: 2.
- Tiendas de conveniencia o de compras rápidas: 25.
- Escuelas: 70.
- Gasolineras: 9.
- Centros religiosos: 28.
- Espacios abiertos, plazas o parques: 235.
- Empresas maquiladoras: 26.
- Centros de asistencia médica: 3.

Distrito Morelos

Ubicado al este de la ciudad, colinda al este con el distrito Villa y al sureste con el distrito Zapata. En todas las otras direcciones colinda con zonas rurales del municipio. Comprende la zona comercial del centro de la ciudad; la Zona Dorada, donde se localizan varios bares y centros nocturnos; el aeropuerto internacional; la Central de Autobuses; la Central de Abastos; las refinería de Petróleos Mexicanos (Pemex); el Centro de Readaptación Social (Cereso); la Presidencia Municipal; el Palacio de Gobierno y el

Congreso del Estado; el Centro de Control, Comando, Cómputo y Comunicaciones (C4) de la Secretaría de Seguridad Pública Estatal, y tres hospitales del sector salud. La mayoría de las colonias está integrada por casas-habitación de tipo popular. Se están construyendo nuevos fraccionamientos rumbo al este del distrito.

La población aproximada es de 160 mil 485 habitantes (según datos del INEGI, 2005). En términos de extensión territorial, el distrito Morelos representa aproximadamente el 40.81% del total de la mancha urbana.

En este distrito se concentra el 26.29% de la incidencia delictiva de la ciudad de Chihuahua. Los delitos y faltas administrativas más frecuentes durante los primeros seis meses de 2008 son, por jerarquía de mayor frecuencia: alteración del orden público; consumo de alcohol e intoxicación en lugares públicos (consumo de drogas); robo a casa-habitación sin violencia; robo de vehículo automotor sin violencia; robo de autopartes y objetos en vehículos sin violencia; daños dolosos a vehículo automotor; agresión física y riña en vía pública. Estos eventos acumulan el 60.97% de la incidencia del distrito.

El estado de Fuerza está integrado por: 29 elementos por turno, cuatro mandos y 25 en tropa.

En cuanto al perfil económico, se encuentran:

- Cajeros automáticos: 14.
- Bancos: 17.
- Tiendas de conveniencia o de compras rápidas: 27.
- Escuelas: 95.
- Gasolineras: 21.
- Centros religiosos: 92.
- Espacios abiertos, plazas o parques: 92.
- Empresas maquiladoras: 2.
- Empresas que almacenan o transportan residuos peligrosos: 4.
- Centros de asistencia médica: 21.

Distrito Villa

Ubicado al este de la ciudad, es el único distrito que limita con los otros tres: al este con el distrito Morelos, al norte con el distrito Colón y al sur con el distrito Zapata. Esto, aunado al hecho de que cuenta con vialidades rápidas importantes como el Periférico de la Juventud, lo hace ser un distrito estratégico para las comunicaciones. El distrito comprende la zona económica y comercial más importante de la ciudad; el Complejo Industrial Las Américas; el parque industrial El Saucito; la zona industrial Nombre de Dios; las instalaciones de Pemex Gas y Petroquímica Básica; las instituciones educativas de nivel superior más importantes por su cantidad de alumnado; el Hospital General del Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) y dos de sus clínicas; el hospital Lázaro Cárdenas del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE) y Pensiones Civiles del Estado. Aquí se ubican fraccionamientos de tipo residencial privados de nivel medio y alto, así como también gran cantidad de colonias populares al este del distrito.

La población aproximada es de 276 mil 262 habitantes (INEGI, 2005). En términos de extensión territorial, el distrito Morelos representa aproximadamente el 29.95% del total de la mancha urbana.

En este distrito se concentra el 33.30% de la incidencia delictiva de la ciudad de Chihuahua. Los delitos y faltas administrativas más frecuentes durante los primeros seis meses de 2008, por orden de mayor frecuencia son: robo de vehículo automotor sin violencia; robo a casa-habitación sin violencia; robo a autopartes sin violencia; alarma activada en casa-habitación; intoxicación en lugares públicos (consumo de drogas); alteración del orden público; daños dolosos a vehículo automotor; consumo de alcohol en lugares públicos; alarma activada en casa comercial y violencia familiar contra mayor de edad. En estos eventos se acumula el 60.42% de la incidencia total.

El estado de Fuerza es de: 26 elementos por turno, cinco mandos y 21 de tropa.

En relación con el perfil económico, se detecta el siguiente:

- Cajeros automáticos: 45.
- Bancos: 61.
- Tiendas de conveniencia o de compras rápidas: 76.
- Escuelas: 185.
- Gasolineras: 39.
- Centros religiosos: 94.
- Espacios abiertos, plazas o parques: 332.
- Empresas maquiladoras: 23.
- Empresas que almacenan o transportan residuos peligrosos: 4.
- Centros de asistencia médica: 23.

Distrito Zapata

Ubicado al suroeste de la ciudad, limita al este con el distrito Morelos y al norte con el distrito Villa. El resto limita con zonas rurales. La mayor parte de este distrito está integrada por colonias populares; hay un crecimiento moderado de la ciudad rumbo al oeste por la carretera a Ciudad Cuauhtémoc.

La población aproximada es de 170 mil 548 habitantes (INEGI, 2005). En términos de extensión territorial, el distrito Morelos representa aproximadamente el 13.47% del total de la mancha urbana.

En este distrito se concentra el 22.08% de la incidencia de la ciudad. Los delitos y faltas administrativas más frecuentes durante los primeros seis meses de 2008 son, por orden de mayor frecuencia: intoxicación en lugares públicos (consumo de drogas); alteración del orden público; violencia familiar contra mayor de edad; consumo de alcohol en lugares públicos; daños dolosos a vehículo automotor; robo a casa-habitación sin violencia; alarma activada en casa-habitación; robo de autopartes y objetos en vehículo sin violencia; agresión verbal y robo de vehículo automotor sin violencia. En estos eventos se acumula el 53.62% de la incidencia del distrito.

El estado de Fuerza es de: 16 elementos por turno, 13 en tropa y tres mandos.

Y el perfil económico es de:

- Cajeros automáticos: 13.
- Bancos: 30.
- Tiendas de conveniencia o de compras rápidas: 25.
- Escuelas: 101.
- Gasolineras: 15.
- Centros religiosos: 70.
- Espacios abiertos, plazas o parques: 50.
- Empresas que almacenan o transportan residuos peligrosos: 1.
- Centros de asistencia médica: 19.

FLEXIBILIDAD ORGANIZATIVA

Otro proceso importante que se desarrolló antes del lanzamiento del modelo ZEUS fue el procesamiento automatizado de la información. Se iniciaron procesos de estricta supervisión de la información que la EAC recibía en materia delictiva. La información se empezó a procesar a partir de su recepción. En un primer momento, esto generó algunas discrepancias en cuanto a los reportes del área de estadísticas y la información con la que contaban los coordinadores de distrito.

Por ejemplo, en los informes difería el número de detenidos, situación que solamente después de replantear la vinculación y comunicación entre la EAC y los coordinadores fue solventándose. Esta situación causó mucha inconformidad con los coordinadores, ya que en el informe aparecían menos personas detenidas en comparación con las que realmente habían sido arrestadas. El problema fue que en primer lugar se reportaba el evento y posteriormente se detenía a la o el culpable del incidente, por lo que en el sistema no quedaba ligado con el mismo evento.

Este problema se solucionó con la inspección de los reportes estadísticos, previo a la reunión de evaluación, por parte de cada coordinador de distrito. La comunicación entre estas dos áreas continúa siendo muy abierta para aclarar cualquier incidente que esté mal capturado en el sistema y altere el resultado de la estadística. Esta es otra buena práctica desarrollada por la DSPM.

La colaboración que tuvo lugar entre los coordinadores de distrito y el personal del área estadística demuestra que el modelo ZEUS fue instrumentado en la DSPM bajo el principio de flexibilidad organizativa.

Otro ejemplo de flexibilidad organizativa ha sido la adaptación que se ha realizado del modelo COMPSTAT de Los Ángeles a las necesidades del municipio de Chihuahua. Se han realizado varias adaptaciones, incluso eliminando algunos procesos extraídos del modelo original COMPSTAT que no fue posible adaptar debido a que su aplicación en esta ciudad era inadecuada e involucraba mucho tiempo crucial para el desempeño de otras funciones.

Este es el caso de las reuniones diarias de evaluación, que si bien significaban un seguimiento muy puntual de los delitos de mayor impacto, implicaban ocupar una hora diaria del tiempo de coordinadores, subdirectores, así como del personal de la EAC. Asimismo, era muy desgastante generar un reporte por distrito diariamente. Actualmente las reuniones de evaluación del ZEUS se realizan cada miércoles.

IDENTIFICACIÓN Y ANÁLISIS DE PROBLEMAS CON BASE EN DATOS OBTENIDOS DE FORMA EMPÍRICA

Con base en los lineamientos operativos del COMPSTAT en Los Ángeles, los funcionarios de la EAC de la DSPM responsables de diseñar el ZEUS se propusieron elaborar un concentrado estadístico, con toda la información criminal y policial en cada distrito. Esto fue un importante primer paso para la identificación y análisis de problemas con base en datos obtenidos de forma

empírica, otro de los requisitos que los académicos expertos en el estudio del COMPSTAT señalan como indispensables para el eficaz funcionamiento de este modelo.

Encabezados por el área de estadística, todas las áreas de la DSPM fueron involucrándose en las nuevas tareas que implica la instrumentación del ZEUS, a partir de la elaboración del concentrado estadístico. Consecuentemente, cada área asumió su responsabilidad para informar a tiempo sobre los temas que les conciernen antes de la evaluación del coordinador de distrito.

A partir del concentrado estadístico también fue posible detectar las necesidades de atención del distrito y disminuir la carga de trabajo de la subdirección operativa con otras formas de enfrentar la delincuencia, por ejemplo, a través de la prevención. En este terreno, la Subdirección de Prevención, a cargo de Carlos Bobadilla, se ha incorporado plenamente a las tareas del ZEUS y ha buscado la colaboración de organizaciones comerciales para involucrarse en la prevención de robos de negocios o vehículos y ha brindado atención personalizada a ciudadanos que presentan quejas contra la corporación.⁵

La EAC produce una serie de documentos, presentaciones, mapas delictivos, además de que coordina, concentra, organiza e informa todo dato importante del proceso del ZEUS. Cada mes se realiza un documento distrital, que incluye un cuadro básico donde destaca el comparativo de incidencia y número de detenidos con respecto al periodo anterior de análisis, tomando en cuenta datos como delitos graves y tentativas, robos con o sin violencia, homicidios, lesiones, violaciones y riñas, entre otros. Pero no únicamente se compara contra el periodo anterior sino que también se toma en cuenta el mismo número de días del año anterior y se evalúa si el trabajo policial ha tenido o no un buen efecto.

⁵ Entrevista realizada por el equipo del INSYDE a Carlos Bobadilla, Subdirector de Prevención, 2 de septiembre de 2008.

Los datos del coordinador de distrito nunca cambian y encabezan el cuadro básico. Estos incluyen el nombre, fecha de ingreso a la institución y fotos de los jefes operativos de cada distrito. De igual manera se incluyen en un pequeño recuadro los datos demográficos básicos de cada área, número de habitantes, nivel socioeconómico, número de escuelas, parques, extensión territorial, bares y cantidad de instituciones bancarias.

Este informe es un concentrado o resumen de todo el trabajo que se desarrolla en un periodo de 28 días. Se agrega información que es enviada por las áreas de apoyo; por ejemplo, por parte del área de Atención a la Ciudadanía, se anexan número de solicitudes de servicio recibidas, quejas de policías y su estado actual de atención.

El departamento de Control Vehicular menciona el número de accidentes automovilísticos en patrullas, determina si es o no responsabilidad del elemento policial y el promedio de unidades en taller. El departamento de Prevención y Difusión Social informa sobre el número de cursos y actividades de difusión impartidos. Comunicación Social destaca las notas de medios masivos de información que fueron favorables, las que señalaron comentarios negativos al distrito, las notas neutras y las notas de alto impacto mediático o de opinión pública.

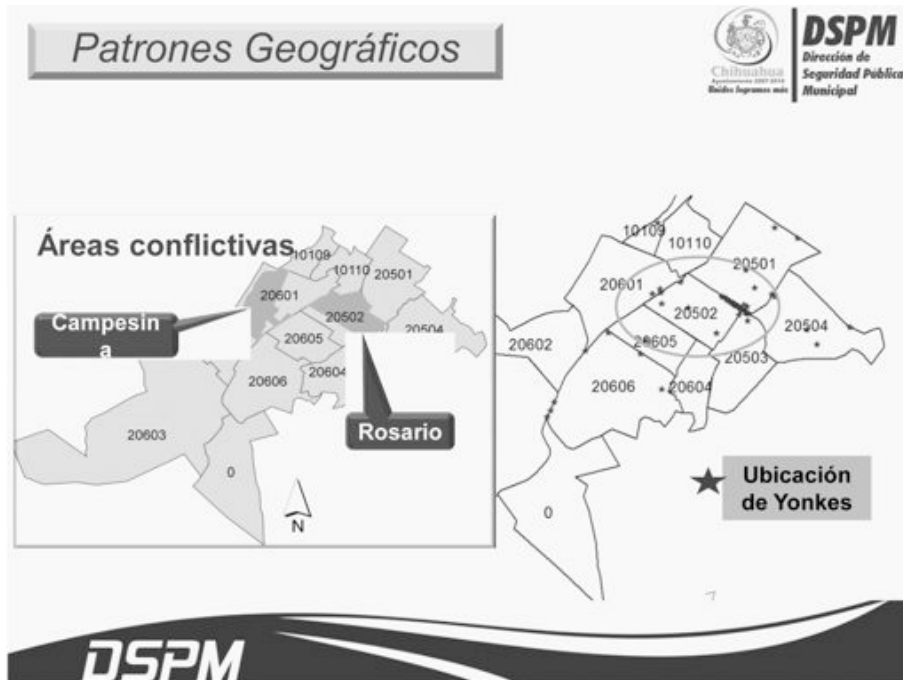
También aquí se anexa el número de llamadas recibidas en el sistema de emergencias 060 y qué porcentaje fue real;⁶ el tiempo de respuesta de estas se mide y se compara, luego se evalúa el promedio de reacción de la telefonista al recibir la llamada, del operador al enviar la unidad y el tiempo que tarda la unidad en llegar al evento.

Por último, el área operativa informa el estado de fuerza con el que contó el distrito, número de mandos, personal incapacitado y de vacaciones, y se agrega un pequeño informe del uso de la fuerza. Todos los comparativos se presentan en porcentajes y términos de desviación estándar.

⁶ De aproximadamente 60 mil llamadas mensuales que recibe el sistema 060, unas 21 mil 500 son reales. Esto impone una carga de trabajo muy fuerte a la corporación (Entrevista a Luis Corral).

Esta información es un resumen que va en la parte inicial del documento; posteriormente esta misma información se respalda y desarrolla puntualmente. Se agrega el análisis estadístico que contiene mapas georreferenciales y tendencias por delito o falta y el listado de los negocios que fueron robados. También se adjunta el análisis criminal del delito de robo que concentra y evalúa tanto información estadística como patrones de conducta y tendencias del crimen, para determinar la zona más conflictiva en la cual la atención es prioritaria. Asimismo, pone a consideración posibles soluciones para la atención del problema. Finalmente, al informe mensual se le anexa la información enviada por cada una de las áreas de apoyo.

Gráfica 6.2 Presentación de patrones temporales y geográficos de incidencia delictiva en el distrito Zapata (Reunión de ZEUS del 24 de abril al 21 de mayo de 2008)



Cada distrito realiza una reunión mensual del ZEUS. Estas son convocadas por correo electrónico desde la coordinación del ZEUS, y se llevan a cabo un miércoles a las 8:30 horas. Por otra parte, en las reuniones quincenales son evaluados los cuatro distritos de manera simultánea; estas tienen lugar los viernes a la misma hora que las mensuales.

A la reunión mensual asisten el coordinador y sus inspectores, quienes son evaluados, y los titulares de cada una de las áreas de apoyo. Todas las reuniones mensuales son presididas por el Director General, el Secretario Técnico y el Subdirector Operativo. La periodicidad de las reuniones del ZEUS ha reflejado otro aspecto importante de flexibilidad organizativa: los asistentes tienen que organizar su tiempo de tal manera que puedan estudiar previamente los materiales, preparar su participación (sobre todo si van a exponer) y disponer de tiempo para estar presentes y puntuales en la reunión.

Cuadro 6.1 Perfil criminológico de un detenido reincidente y de la evidencia recuperada por elementos operativos en la prevención de un robo

Estos son dos ejemplos de la información que regularmente se presenta y analiza en las reuniones de ZEUS. Los nombres reales y fotografías se omiten por ser parte del sistema de información criminal de la DSPM y por respeto a la privacidad de las y los detenidos (Distrito Villa, 1-28 de mayo de 2008)

<p>[nombre] [apellidos] [alias] [domicilio, calle y colonia] 4 ingresos: • 1 robo a casa-habitación. • 2 tentativas de robo. • 1 por amenazas.</p>	<p>Fotografía del detenido</p>
---	--------------------------------

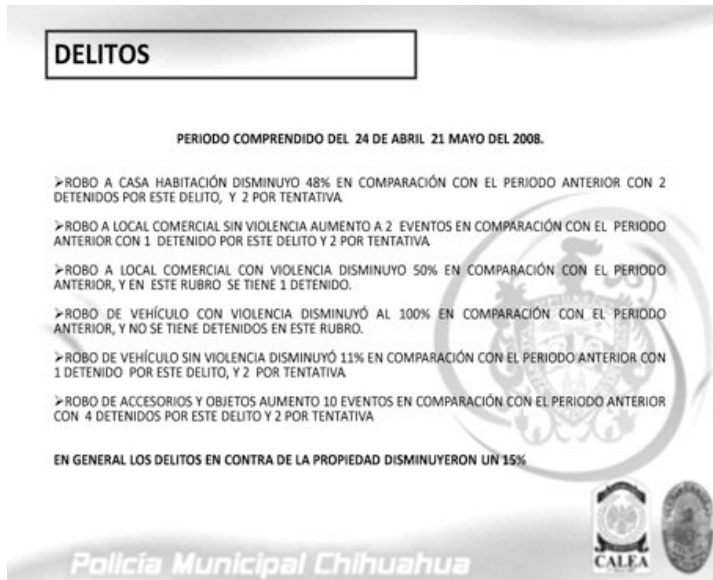
La DSPM ha estandarizado la organización de las reuniones del ZEUS de tal manera que quienes participan en ellas puedan preparar los insumos que necesitan aportar y que permitan una planeación efectiva. Para empezar, es importante señalar que hay reglas de conducta que se siguen en las reuniones mensuales del ZEUS. Entre otras cuestiones, cabe destacar la puntualidad y el respeto, ya que se tratan temas delicados relacionados con la productividad y eficiencia de cada distrito. Por lo tanto, las y los participantes tienen claro que deben evitar comentarios personales o críticas sin base en el trabajo realizado. Asimismo, el diálogo debe ser espontáneo y auténtico, en forma de una discusión enérgica, no de una inquisición, ya que debe involucrar el punto y el contrapunto de respuestas razonadas a preguntas concretas.

Todas las reuniones son dirigidas por el mando más alto presente en el momento, quien modera las participaciones y conduce la reunión siguiendo el orden del día. Por lo general, el mando superior da una breve bienvenida a todos los participantes, y más adelante el Secretario Técnico pide resultados de puntos acordados en la reunión anterior.

Posteriormente, tiene lugar la lectura del informe estadístico o cuadro básico, después de lo cual se realiza la presentación del análisis de robo. De manera subsecuente, el coordinador, apoyado por el personal a su cargo, expone el desempeño y acciones tomadas durante el periodo analizado, destaca las acciones por tomar y la solicitud de apoyos requeridos para el periodo entrante.

Al terminar la exposición del coordinador del distrito supervisado, continúa el coordinador de los grupos especiales con una breve exposición de los hechos o actividades más relevantes que se efectuaron en el periodo. Una vez que el coordinador ha terminado, los tres primeros mandos de la corporación realizan sus comentarios o cuestionamientos en relación con el desempeño del distrito. Asimismo, cada uno de los representantes de las áreas de apoyo expone inquietudes o preguntas. Al finalizar las intervenciones, se da lectura a los acuerdos y se declara terminada la reunión. En la minuta de la reunión se registran los acuerdos y se da seguimiento.

Gráfica 6.3 Rendición de cuentas de resultados en la reunión del ZEUS del distrito Zapata (del 24 de abril al 21 de mayo de 2008)



TÁCTICAS INNOVADORAS PARA RESOLVER PROBLEMAS

Otro importante elemento que agrega valor a la instrumentación del ZEUS por parte de la DSPM fue iniciar reuniones mensuales de supervisión para cada uno de los distritos, con la participación de todas las áreas involucradas. Los coordinadores de distrito tuvieron la oportunidad de expresar sus necesidades para mejorar el combate al crimen y el tiempo de respuesta.

Las principales preocupaciones de los coordinadores fueron expresadas en torno a la necesidad de contar con más elementos operativos y patrullas en buen estado. Los problemas manifestados por los coordinadores han sido considerados en la elaboración de presupuestos y en los planes de reclutamiento y capacitación. De esta manera se ha respondido, de acuerdo con las posibilidades financieras de la DSPM y del Ayuntamiento, a la resolución de sus problemas.

Otra área en la que la DSPM ha demostrado creatividad para resolver problemas es el uso y la distribución de la información. Inicialmente los informes mensuales eran impresos y entregados a cada uno de los participantes. De igual manera, se enviaba el cuadro básico a cada área de apoyo o mandos de la corporación por medio del correo electrónico.

El día de la reunión cada coordinador de distrito recibía cinco copias impresas del documento completo, una para él y el resto para cada uno de sus inspectores. Asimismo, lo recibían el Director General, el Secretario Técnico, el Subdirector Operativo y el Coordinador Operativo de los Grupos Especiales. Este era el mismo procedimiento para los otros informes (el documento quincenal y el reporte por inspector), a excepción del anual, que solo se dirige a los directivos de la institución y cada uno de los coordinadores. Este procedimiento implicaba un excesivo número de hojas además de la tinta que se invertía en la impresión de estos documentos, y puede resultar agobiante si se considera que algunos documentos comprenden un poco más de 50 páginas.

Los coordinadores y las áreas involucradas comentaban que era incómodo y problemático almacenar tantos librillos, sobre todo por la falta de espacio físico, a tal punto que se llegó a poner en riesgo la seguridad de esta información, ya que los documentos estaban mal almacenados en todas partes de las oficinas de la DSPM, incluyendo escritorios, archiveros, vehículos y, en algunos casos, a causa de la falta de espacio en las oficinas, incluso en los domicilios de los jefes operativos.

Por lo tanto, se decidió llevar a la práctica un nuevo método de distribución del material de resultados. La oficina de Informática, en coordinación con personal de la EAC, creó un modelo electrónico en línea que alberga toda la información del ZEUS, el cual hasta la actualidad es utilizado.

Para consultar la información generada por el ZEUS, cada uno de los involucrados ingresan vía red (intranet), y se asignó una clave de consulta e ingreso de documentos al sistema a cada funcionario involucrado. Este programa disminuyó el gasto económico y sobre todo el desgaste que implicaba la impresión y duplicado de información.

Actualmente la EAC concentra la información y la sube al sistema. Una vez que la información se encuentra en línea, personal de las áreas involucradas puede consultar los movimientos y resultados de cada periodo de análisis. Este cambio ha sido difícil para aquellos que no han tenido contacto frecuente con medios electrónicos; sin embargo, esto se ha superado considerablemente con la práctica.

El ZEUS también ha aportado una solución innovadora al problema de la búsqueda de información sobre comportamiento policial en perspectiva, en específico en línea de tiempo. Gracias a la sistematización de información realizada a través del modelo ZEUS, las futuras generaciones de policía en la DSPM de Chihuahua podrán consultar las bases de datos de años y décadas anteriores de manera sencilla y realizar comparaciones. Esto permitirá identificar comportamientos comunes y aprender de los aciertos y problemas del pasado.

Sin embargo, a pesar de lo que se ha expuesto antes, el tiempo que lleva instrumentándose el modelo ZEUS en la DSPM es todavía relativamente corto como para realizar una evaluación consistente. El personal de la Comisión para la Acreditación de Agencias Policiales (CALEA), visitantes de otras corporaciones municipales (estatales y municipales), así como expertos nacionales e internacionales han expresado la buena impresión que tienen del funcionamiento del modelo, pero todavía es necesario esperar un par de años más para poder evaluar su eficiencia a fondo.

La visibilidad del modelo ZEUS en el ámbito comunitario es mínima, ya que el modelo se basa principalmente en procesos internos. No obstante, es importante señalar que el ZEUS también sistematiza y registra la opinión ciudadana a través de las encuestas realizadas por la DSPM y del seguimiento a medios que se lleva a cabo constantemente. Uno de los elementos más visibles que alimentan al modelo ZEUS es el sistema de emergencias 060, el cual ha sido muy bien evaluado por la ciudadanía y por los medios de comunicación locales.

En términos de los beneficios internos, los mandos medios entrevistados por el personal del INSYDE durante el trabajo de campo realizado en la DSPM señalan que el modelo ZEUS ha mejorado considerablemente las relaciones de trabajo y la comunicación entre las áreas administrativa y operativa. Esta comunicación ha permitido que el personal de ambas áreas comprenda mejor las prioridades, retos y objetivos de su contraparte.

La Subdirección de Prevención, por ejemplo, se ha beneficiado del modelo ZEUS para poder dirigir sus actividades a las colonias donde más se requiere el trabajo preventivo, con base en los datos duros que generan las estadísticas. De la misma manera, distintas áreas de la corporación han adaptado sus actividades a lo que empíricamente se demuestra que pasa “en la calle”. Esto también ha incidido en la mejora del trabajo en equipo y de la motivación del personal, y en una mayor responsabilización de las actividades de cada área.

Otro aspecto importante para evaluar la gestión del ZEUS es la disminución concreta de la incidencia delictiva en el municipio. Por ejemplo, se ha

logrado disminuir la incidencia de delitos en ciertas zonas, como en la colonia Quintas Carolinas. Esta colonia encabezaba la lista de acontecimientos delictivos por robo a casa-habitación con más de 18 robos al mes; una vez que se determinó esta zona como “foco rojo”, se redoblaron esfuerzos y se logró disminuir la incidencia hasta en un 80%.

Este mismo fenómeno ha tenido lugar en zonas de todos los distritos. En cuanto se identifica un foco rojo, en un periodo no mayor a un mes disminuye hasta en un 20% el delito o falta más frecuente. Esto ocurre debido a que el trabajo policial se enfoca en los puntos vulnerables o conflictivos y no al azar, como antes se hacía.

Sin embargo, es importante reconocer que aún es necesario automatizar varios procedimientos que harán más eficiente la gestión del modelo ZEUS. Esto incidirá no solamente en la disminución del índice delictivo sino en una mejor relación laboral y una mejor calidad de gestión en el interior de la DSPM.

Cuadro 6.2 Síntesis de buenas prácticas y retos en materia de planeación y estrategia policial en la DSPM de Chihuahua

BUENAS PRÁCTICAS	RETOS
La DSPM adquirió la tecnología necesaria para desarrollar el modelo ZEUS y la adaptó a las necesidades del municipio de Chihuahua y su policía preventiva.	Todavía es necesario generar mecanismos de rendición de cuentas vinculados al ZEUS que lleguen directamente a la ciudadanía, para que esta pueda vigilar el desempeño de la Policía Municipal, por ejemplo, a través de la Internet.
La comunicación fluida entre las coordinaciones operativas de los cuatro distritos y el área estadística ha permitido tener cifras precisas para mapear el delito y planear las actividades policiales.	Es necesario generar más vínculos de colaboración entre los elementos operativos que trabajan en los distintos distritos para poder obtener más provecho del modelo ZEUS.
El análisis de la información empírica ha logrado la colaboración y la sinergia entre las áreas operativa y preventiva para enfrentar mejor el fenómeno delictivo.	Los coordinadores encuentran mucha utilidad en el modelo ZEUS, porque les proporciona información importante para la planeación, pero los elementos operativos no se han apropiado de este modelo y no son siempre conscientes de las ventajas que representa para la corporación.

7. LA PROFESIONALIZACIÓN EN LA DIRECCIÓN DE SEGURIDAD PÚBLICA MUNICIPAL DE CHIHUAHUA

Antia Mendoza, con la colaboración de Luis Villalobos García

ÍNDICE TEMÁTICO

7.1 Profesionalización y carrera policial

7.2 Escuela de Policía: formación inicial

7.3 Ascensos y promociones

7.4 Dignificación y calidad de vida

Conclusiones

Anexo. Planes de estudio

La profesionalización del servicio y la carrera policial son elementos fundamentales para que las instituciones de seguridad respondan de manera adecuada a las exigencias y los desafíos asociados a sus funciones. Los modelos democráticos que actualmente imperan en las policías profesionales y modernas otorgan prioridad a la formalización de procesos que exalten la inclusión de mapas curriculares congruentes y funcionales con las necesidades y la realidad de la comunidad a la que sirven. Los contenidos formativos y de capacitación deben dar cabida a asignaturas inclusivas como la protección y promoción de los derechos humanos, y la instrumentación correcta de potestades en particular sensibles, como son el uso de la fuerza y de armas de fuego. Asimismo, es impostergable incorporar perspectivas que faciliten la interacción con la ciudadanía y la solución de problemas de la comunidad.

Actualmente el término “profesionalizar” trasciende la definición convencional de capacitación. Las instituciones de seguridad también están obligadas a garantizar un servicio civil de carrera que facilite la evolución formativa, la motivación y satisfacción de los miembros operativos de una corporación policial.

La democratización de la policía incluye a todos sus miembros y la población a la que dirige sus servicios. Estos procesos facilitan la trascendencia de modelos de seguridad y de policiamiento, y también la dignificación de la figura y el servicio policial.

Por otro lado, profesionalizar los servicios policiales implica la creación de instrumentos normativos formales, que otorguen a los policías garantías de empleo, ascensos programados y capacitación permanente; estas condiciones, posibilitan la integración de la infraestructura humana capaz y preparada para poner en práctica las agendas de reforma y modernización de la policía. Asimismo, desde la perspectiva administrativo-organizacional, se requieren mecanismos funcionales de evaluación y control, con todas las ventajas técnicas y administrativas que esto conlleva.

En este tenor, la Dirección de Seguridad Pública Municipal (DSPM) de Chihuahua ha formalizado procesos de profesionalización en sus agen-

tes. En respuesta a esta necesidad, se han reformado la Escuela de Policía y la política de mejora permanente en la formación de los oficiales. Se han actualizado los planes y programas de estudio y se han incrementado los estándares de calidad en los instructores a través de procesos de certificación y se ha apostado por el acondicionamiento de nuevas y funcionales instalaciones.

También, la Policía Municipal de Chihuahua ha posibilitado la participación de la sociedad civil en la solución de los problemas de seguridad, con la operación de un Comité Ciudadano de Seguridad Pública (CCSPM), que contribuye sustantivamente al proceso de profesionalización y a las condiciones de dignificación y calidad de vida de sus policías.

Este capítulo enfatiza los avances alcanzados por la Policía Municipal de Chihuahua en materia de profesionalización y dignificación laborales, y los exhibe con el propósito de facilitar aprendizajes en otras instituciones municipales de nuestro país.

7.1 PROFESIONALIZACIÓN Y CARRERA POLICIAL¹

La carrera policial se constituye como la entidad que define la oferta de servicios educativos para la formación profesional de oficiales, estableciendo los planes y programas de capacitación, adiestramiento, profesionalización, especialización, actualización y educación continua de los aspirantes a formar parte de la corporación, así como de los oficiales en funciones. Los planes de estudios y el correspondiente mapa curricular se integran por el conjunto de contenidos estructurados en unidades didácticas de enseñanza

¹ La base de información utilizada para la integración de las siguientes secciones fue retomada de la entrevista con el Director de la Escuela de Policía, Francisco Martínez, realizada el 1 de septiembre de 2008.

y aprendizaje propuestos para la formación de los integrantes de la carrera policial en áreas del conocimiento de su competencia. Estos componentes buscan garantizar una preparación teórico-práctica suficiente, que posibilite un desempeño policial eficaz y legítimo.



Foto 7.1 Entrenamiento policial (defensa con PR24) en las instalaciones de la Comandancia Sur

Parte de la formación inductiva de los servidores policiales debe focalizarse en transformar la cultura institucional de la policía, y reformar los procesos anquilosados que demeritan el servicio y la imagen policial. La inserción de nuevos modelos de policiamiento, de herramientas dirigidas a brindar servicios y asistencia de calidad a la comunidad, cada día cobra más sentido e importancia en la percepción ciudadana.

La profesionalización de las instituciones policiales es sin duda un aspecto neurálgico que posibilita la construcción de una policía democráti-

ca. Particularmente el avance de la Policía Municipal de Chihuahua destaca la relevancia de indexar contenidos que resultan novedosos y necesarios para responder a sus modelos de policiamiento asociados a la proximidad y al servicio a la comunidad. La capacitación de los efectivos en materias tales como el enfoque de género y liderazgo desde una perspectiva del *coaching*, son terminologías que imponen un desafío didáctico en los instructores de los funcionarios encargados de prevenir el delito y hacer cumplir la ley.

En consistencia con los modelos de proximidad y policiamiento comunitario, la instrucción para instrumentar estos enfoques debe contener, según Hugo Frühling, los siguientes componentes: la prevención con la comunidad; el reconocimiento de que las funciones policiales son más amplias que el control del delito; la reorientación hacia el patrullaje a pie; la rendición de cuentas a la comunidad, y la persecución del delito menor. A ellos se suman la descentralización del mando, la proximidad y la resolución de problemas. Estas adiciones se contemplan en los planes de estudio anexados al final del capítulo.

7.2 ESCUELA DE POLICÍA FORMACIÓN INICIAL

Los candidatos mejor calificados en los procesos de reclutamiento son invitados a participar en los procedimientos subsecuentes y proceden a tomar el curso de Formación Inicial para Policía Preventivo. Los cadetes de la Academia egresan con el título de Profesional Técnico en Policía Preventiva. El curso tiene una duración en la Academia de nueve meses, los cuales se dividen en dos bloques:

- Siete meses interno. Fase de preparación en la que el aspirante permanece interno dentro de la Academia recibiendo los conocimientos anteriormente citados.

- Dos meses prácticos. Comprende la última fase del aprendizaje, en la cual el aspirante es expuesto a situaciones reales de las actividades policiales con el fin de determinar sus habilidades y vocación de servicio.

Los criterios de evaluación de los aspirantes son:

- Aptitud física, que conforme a los requerimientos de la labor policial, comprende exámenes físicos de:
 - Condición física.
 - Habilidad y destreza.
 - Resistencia.
- Perfil psicológico apto para ser oficial de policía, consistente en un examen psicométrico que evalúa:
 - Personalidad.
 - Actitudes.
 - Habilidades.
 - Coeficiente intelectual.
- Condición médica óptima para el servicio:
 - Adecuado estado de salud y no tener alguna enfermedad infecciosa (examen médico y de laboratorio).
 - La no adicción a alguna droga o alcohol (examen antidoping).
- Edad mínima de 19 años, y máxima de 29.
- Comprobación de no antecedentes penales (por parte de la Procuraduría General de Justicia del Estado) y de no antecedentes policiales (por parte de la Secretaría del Ayuntamiento).
- No haber pertenecido al Ejército ni a ninguna otra corporación policial.
- No presentar tatuajes.

A raíz del cumplimiento de los requisitos y los procesos correspondientes, se inicia la formación para el ingreso a las filas de la institución.

Cuadro 7.1 Datos genéricos del estado de fuerza de la Dirección de Seguridad Pública Municipal

A. TOTAL DE EMPLEADOS DE LA DSPM	1,440
B. NÚMERO DE AGENTES DE POLICÍA	945
C. NÚMERO DE POLICÍAS CON MANDO	193
D. NÚMERO DE BOMBEROS Y PERSONAL DE PROTECCIÓN CIVIL	100
E. NÚMERO DE POLICÍAS AUXILIARES	0
F. NÚMERO DE PERSONAL ADMINISTRATIVO	202

El sueldo promedio para agente (rango de Policía de Academia con que inicia la carrera policial) y para bombero de Academia es de \$10,116 y \$9,082 mensuales, respectivamente, sin incluir beneficios y otros estímulos al desempeño.

Cuadro 7.2 Tabulador de sueldos

PUESTO	SUELDO EN EL TABULADOR
Agente de Detención (custodio)	\$8,920.00
Bombero 1°	\$10,792.00
Bombero 2°	\$9,952.00
Bombero de Academia	\$9,082.00
Bombero Oficial	\$12,232.00
Coordinador de Policía	\$22,431.00
Inspector de Bomberos	\$19,561.00
Inspector de Seguridad Pública	\$15,582.00
Oficial de Seguridad Pública	\$13,918.00
Policía Comercial	\$5,951.00
Policía de Academia	\$10,116.00
Policía 1°	\$12,052.00
Policía 2°	\$10,980.00

INSTRUCTORES Y PERSONAL DE LA ESCUELA DE POLICÍA

La escuela cuenta con 11 instructores de tiempo completo, además de psicólogos, maestros de educación física, nutriólogos, trabajadores sociales y médicos, así como especialistas en cuestiones de armamento y de con-

ducta y técnica policiales. Participan de manera externa 12 instructores, especializados en instrucción militar y disciplina, armamento y tiro, manejo de vehículos de emergencia, técnicas policiales —revisión de vehículos, revisión de domicilios, conducción de sospechosos, técnicas de manejo de esposas, PR24 y técnicas defensivas.

Los instructores son certificados en la Academia Nacional de Seguridad Pública, en la región Noroeste con sede en Culiacán, Sinaloa. Cada año se someten a una recertificación en materias técnicas, tales como el manejo de esposas, tiro policial, conducción de probables responsables, radiocomunicación, entre otras. La Escuela de Policía municipal ha evaluado técnicas y trabajo policial de corporaciones de otros municipios y estados, debido a sus altos estándares de capacitación. Actualmente se han introducido los proyectos “Manual Básico de Policía Preventivo” e “Informe de Policía Homologado”, proyecto que sirve de estrategia para incorporarse a los trabajos y requerimientos de Plataforma México.

VÍNCULO DE LA ESCUELA DE POLICÍA CON LOS PROGRAMAS POLICÍA DE PROXIMIDAD Y POLICÍA COMUNITARIO, Y EL MODELO DE SEGURIDAD Y CONVIVENCIA

Los integrantes de la institución municipal de seguridad pública transitan un proceso de aprendizaje que incluye las funciones básicas del trabajo policial, pero también materias más avanzadas para hacer frente a los retos y demandas actuales del contexto de la frontera norte. De esta manera, la Escuela de Policía ha incorporado en su diseño curricular asignaturas que contemplan las necesidades de la población en materia de seguridad ciudadana.

La Academia Nacional de Seguridad Pública establece los requisitos y parámetros que se deben considerar para la elaboración de los planes de estudio de las diferentes policías del país. De esta manera, el plan vigente se elaboró a partir de consultas a la Academia Nacional, así como de investigaciones y entrevistas a la ciudadanía. El plan es congruente con los criterios

del Sistema Nacional de Seguridad Pública y de la Academia Nacional de Seguridad Pública, y acorde al *Manual de Procedimientos* de la Dirección General de Seguridad Pública, así como a los requerimientos definidos por la Secretaría de Educación y Cultura del Estado de Chihuahua.

La Escuela de Policía presentó a consideración de la Secretaría de Educación y Cultura el Plan de Estudios. Una vez aprobado este plan, se concedió el registro ante la Secretaría de Educación Pública. Así, a partir de septiembre de 2007 se otorgó el Registro Oficial en el Catálogo Nacional de Centros de Trabajo (Escuelas). De esta manera, la Escuela de Policía del Municipio de Chihuahua tiene facultades para otorgar títulos de Profesional Técnico en Formación Inicial como Policías Preventivos, el cual es un nivel superior al bachillerato ya que acredita a los egresados del programa como profesionales técnicos. La Escuela también ofrece capacitación para el trabajo, y otorga constancias y certificados a quienes terminan los diferentes cursos.

PLAN DE CAPACITACIÓN CONTINUA

Una de las estrategias para definir las necesidades en los cursos de educación continua y el diseño de los currículos, es la identificación de áreas de oportunidad observadas en el personal operativo y de mando, tales como errores técnicos, excesos en el uso de la fuerza, accidentes, y la indebida o excesiva utilización de las armas. Los programas de los cursos de educación continua incluyen: disciplina policial, instrucción militar, técnicas de entrevistas técnicas de observación entre otros. Estos programas se ajustan a necesidades específicas de capacitación de los grupos, por ejemplo, al personal con mando. En la capacitación continua se incluyen nociones y técnicas del modelo de Policía Comunitaria. Este curso es impartido por un instructor interno, el Oficial Francisco Echeverría, capacitado en Bramshill, Inglaterra.

Desde la perspectiva de la Policía Municipal de Chihuahua, es factible considerar a la Policía Comunitaria como un esfuerzo real y tangible para

aproximarse a la ciudadanía y mejorar la relación e intercambio de esta con la policía. Uno de los objetivos iniciales en la implantación gradual del modelo es formar a los mandos en esta perspectiva y consolidarlos como modeladores y supervisores del personal. Otro objetivo más es la formación de los efectivos como gestores sociales con capacidad para interactuar con la comunidad y con otras instancias del gobierno municipal.

CAPACITACIONES COMPLEMENTARIAS: DIPLOMADO EN LIDERAZGO

Con la participación de la Comisión de Profesionalización se impartió un Diplomado en Liderazgo, que contenía asignaturas innovadoras: administración de recursos, herramientas para la toma de decisiones, liderazgo dirigido y *coaching*. El módulo se impartió en la Universidad Autónoma de Chihuahua y se designó a responsables para replicar el curso a los mandos de la DSPM.

7.3 ASCENSOS Y PROMOCIONES

Las materias del curso de promoción de ascensos en total suman 176 puntos de 200 posibles; los 24 puntos restantes están relacionados con:

- Escolaridad (6 puntos).
- Reconocimientos por actuaciones sobresalientes (6 puntos).
- Cursos (6 puntos).
- Antigüedad en el puesto (6 puntos).

Cuadro 7.3 Nota de prensa: Obtienen ascensos 105 elementos de la Dirección de Seguridad Pública Municipal *

En octubre de 2006, 103 policías municipales fueron ascendidos a mandos medios, con base en los esfuerzos y evaluaciones realizados; ascensos esperados por años por los agentes. La Dirección de Seguridad Pública Municipal trabaja para conseguir la acreditación de CALEA, para así convertir a Chihuahua en un modelo a seguir para las corporaciones de policía.

* "Obtienen ascensos 105 elementos de la Dirección de Seguridad Pública Municipal" [disponible en: <http://www.920noticias.com/noticias.cfm?n=59>; consultado en noviembre de 2008].

En los procesos de promoción y ascenso hay una relevante participación de la Comisión de Profesionalización del CCSPM. Esta inclusión brinda certeza en la transparencia de los procesos; con todo, en caso de haber inconformidades por los resultados, los postulantes pueden solicitar una revisión y explicación del proceso. Actualmente el proceso de ascenso está normado por el Manual de Procedimientos de la Comisión para la Acreditación de Agencias Policiales (CALEA).

7.4 DIGNIFICACIÓN Y CALIDAD DE VIDA

Los conceptos "dignificación" y "calidad de vida" son rubros sustantivos que ameritan mantenimiento, seguimiento y cuidado, así como la participación de otros sectores, a fin de cubrir algunas de las necesidades del personal operativo y administrativo. Además de los esfuerzos de la dependencia, la Comisión del mismo nombre, perteneciente al CCSPM, ha contribuido a mejorar las condiciones de calidad de vida, prestaciones e incentivos (véase el capítulo 4) del personal operativo y en muchos casos del administrativo. Ambos factores, dignidad y calidad de vida, son fundamentales para incentivar un mejor desempeño y un compromiso para con la institución que contemple las necesidades de bienestar y crecimiento de sus integrantes.

En este tenor, se han concebido diversas intervenciones que dan respuesta a las necesidades implícitas y explícitas asociadas a la función y al servicio policiales, entre estas, la remuneración económica, la facilitación de servicios y las prestaciones (seguro de vida, servicios médicos de alta calidad, acceso a créditos para vivienda, acceso a créditos para la adquisición de vehículos, descuentos en establecimientos comerciales, acceso a espectáculos y eventos culturales, etcétera).

Cuadro 7.4 Notas de prensa sobre prestaciones

FIRMAN CONVENIO DE DESCUENTO PARA POLICÍAS*

El Comité Ciudadano de Seguridad Pública Municipal (CCSPM), presidido por Coparmex, a través de su Comisión de Dignificación y Calidad de Vida, logró gestionar un convenio de colaboración entre la Dirección de Seguridad Pública Municipal y la Cámara Nacional de la Industria Restaurantera y de Alimentos Condimentados (Canirac) para que los oficiales de policía obtengan descuentos en diferentes restaurantes de la ciudad. Descuentos que van del 5 al 10% en establecimientos reconocidos.

PAGÓ HOY ALCALDÍA BONO Y AUMENTO SALARIAL A LA TOTALIDAD DE SUS POLICÍAS MUNICIPALES**

Una derrama mixta de recurso federal —a través del Subsidio para Seguridad Pública Municipal (Subsemún)— hizo posible el pago, este lunes, a un millar de policías municipales de un bono único que fluctuó entre \$4,138.00 y \$11,000.00, el cual fue cubierto hoy mismo. El aumento real oscila entre 6 y 18% para cada policía municipal. Este aumento tope del 18% impacta al 95% de los elementos de la corporación, que constituyen las filas en sus diversos turnos y sectores de patrullaje e intervenciones, una cifra en realidad histórica.

El salario mensual integrado (salario base más otras prestaciones) anterior alcanzaba los \$10,610.61, en tanto el sueldo mensual integrado actual se encuentra entre \$11,204.04 y 12,325.38 pesos. En lo que va del año el personal operativo ha recibido un incremento acumulado de 28%, más un bono extraordinario entregado hace 20 días.

* "Firman convenio..." [disponible en http://www.elrealdechihuahua.com.mx/imprimir.php?id_n=1454; consultado en noviembre de 2008].

** "Pagó hoy Alcaldía bono..." [disponible en <http://www.municipiochihuahua.gob.mx/policia/news/nota.aspx?num=364>; consultado en noviembre de 2008].

PROGRAMA INTEGRAL DE EDUCACIÓN FÍSICA Y SALUD

Como parte de los trabajos de la Comisión de Dignificación, se instrumentó el programa Educación Física y Salud, que tiene el propósito de atender las

necesidades y problemas que presentan los policías. Se realizó una evaluación médica a un primer grupo de 200 policías y personal administrativo que presentan mayor grado de sobrepeso, para obtener los resultados que se muestran en el cuadro 7.5.

Cuadro 7.5 Evaluación médica del programa Educación Física y Salud

TRASTORNO DETECTADO	PORCENTAJE
Hipertensión	11.5
Diabetes	6.8
Sobrepeso	37.9
Obesidad en primer grado	37.9
Obesidad en segundo grado	10.3
Colesterolemia	3.8
Trigliceridemia	3.8
Gastritis	13.6
Otros	23

En respuesta se concibió la implementación de un programa integral que contribuyera a la solución de las condiciones detectadas. Dentro de la intervención existe un programa de atención psicológica, el cual parte de una evaluación realizada en la que se identificaron problemas de fobias, miedos, temores y otras cuestiones psicológicas. Con este antecedente se realizan consultas individuales a los oficiales, los cuales, si lo desean, pueden iniciar un programa de atención sostenida, que incluye a sus familias.

El programa también cuenta con un servicio de nutrición, en el cual los especialistas llevan registros personalizados de los oficiales y obtienen diagnósticos que permiten la identificación temprana de factores de riesgo, como diabetes, hipertensión, alcoholismo, y determinan los procesos consecutivos para la resolución del problema. En su conjunto, el programa se complementa con actividades de acondicionamiento físico y servicio médico. Todo el personal de la DSPM está sometido periódicamente a este tipo de exámenes para mantener y mejorar la salud física.

SUPERVISIÓN OPERATIVA

En entrevista realizada al instructor Echeverría² de la Escuela de Policía se nos informó de los objetivos del *stand* de tiro virtual donde efectivos y cadetes se entrenan en diversos escenarios y situaciones que eventualmente pueden presentarse en sus funciones operativas. La Escuela de Policía ha tratado de que los instructores cuenten con una especialización y capacitaciones que garanticen la calidad en los procesos de profesionalización en la institución.

Foto 7.2 Stand de tiro virtual en la Comandancia Sur con el instructor Oficial Echeverría



La inversión en el *stand* de tiro virtual, que se adquirió a la compañía Saab Training Systems y funciona desde 2002, alcanzó los 36 mil dólares. Independientemente de la inversión en el equipo, se designó una partida para la adaptación de las instalaciones y los *CD* de entrenamiento, monitores, pantallas, proyector y 2 *cpu*. La institución está por adquirir un equipo de autoría para producir sus propios programas adaptados a la legislación y circunstancias de la entidad.

2 Entrevista semiestructurada efectuada el 6 de septiembre de 2008. Francisco Echeverría es el primer policía con grado de Sargento (actualmente es Oficial) y primer mexicano en participar en el curso de Policía Comunitaria en Bramshill, Inglaterra. Los trámites se realizaron a través de la embajada del Reino Unido. Permaneció en ese curso durante dos meses y medio, en 2007.

CONCLUSIONES

El modelo de policiamiento comunitario representa una oportunidad inédita en nuestras policías municipales. Para la DSPM se vislumbran en un futuro próximo nuevas alternativas para mejorar el proceso de profesionalización en sus funcionarios operativos y administrativos. Se sugiere la participación de las organizaciones de la sociedad civil (OSC) especializadas, que incluyan con su experiencia y conocimiento una mirada y aportación “civil”, como sucede en otros países. Si bien la participación de otros sectores de la sociedad civil ha sido ya incorporada, es menester hacer propicia la posibilidad de posicionar de modo permanente a universidades y consultores, que sean responsables de la formación formal de los funcionarios policiales. Las comisiones del CCSPM han tenido un papel muy relevante en la capacitación especializada de la DSPM: los convenios signados y los cursos impartidos marcan un precedente en la institución.

La formación de gestores sociales que lideren transformaciones comunitarias con la ayuda de otras instancias conlleva a un proceso gradual y sinuoso, pero altamente redituable. El énfasis que se ha dado a la calificación de los instructores es visible en la actuación y conducción de los policías en la calle y en la interacción con la ciudadanía.

Asimismo, los cambios del contexto, tanto en materia de seguridad como en la vigencia de un nuevo orden jurídico penal, ponen de manifiesto la necesidad de sumar esfuerzos para dotar de recursos y herramientas de capacitación a los efectivos, que ahora experimentan nuevos derroteros y consignas.

Un factor digno de mencionarse es la posibilidad que da la institución para que el personal operativo continúe su preparación académica, y para el caso se otorgan las licencias correspondientes para la asistencia a instituciones educativas de nivel medio superior, de licenciatura —para el 20 de febrero de 2009 se habrían graduando 16 policías como licenciados

en Criminología por el Claustro Universitario de Chihuahua— y posgrados. En este sentido, no existen limitaciones para que los efectivos continúen su formación, por ejemplo, como técnicos en emergencias médicas, lo cual también hace una diferencia en la capacidad de respuesta y servicio que brinda la institución municipal y en su interacción con la comunidad. Asimismo, la institución realiza esfuerzos para generar mejores esquemas de capacitación de acuerdo a sus capacidades y recursos.

Existen, sin duda, muchos retos presentes y futuros para esta institución. No obstante, sus avances en la profesionalización son excepcionales y se identifican como uno de los ejes rectores que sustentan el proceso de reforma de la DSPM de Chihuahua. Este punto es consistente con los hallazgos realizados por Daniel Sabet (2008) en su análisis sobre la reforma de las policías municipales de México.

Actualmente, los mandos y operativos se encuentran en plena capacitación respecto de sus funciones como policías comunitarios, y en transición hacia un nuevo abordaje de los problemas que enfrenta la comunidad local y los desafíos de la frontera norte, los cuales cada día se tornan más complejos.

ANEXO. PLANES DE ESTUDIO

CONTENIDO TEMÁTICO DE CURSOS AGENTE BETA (CICLISTA) Y EQUIPO DE PROYECTOS ESPECIALES (EPE)

CONTENIDO TEMÁTICO	ESPECIALIDADES DEL GRUPO CICLISTA	ESPECIALIDADES DEL EPE
Área Humanística	<ul style="list-style-type: none"> • Relaciones humanas o públicas • Control de estrés • Valores • Ética policial • Policía Comunitaria 	<ul style="list-style-type: none"> • Relaciones humanas o públicas • Control de estrés • Valores • Ética policial • Policía Comunitaria
Área Jurídica	<ul style="list-style-type: none"> • Introducción a los Derechos Humanos • Garantías individuales • Marco jurídico 	<ul style="list-style-type: none"> • Introducción a los Derechos Humanos • Garantías individuales • Marco jurídico
Área Técnico Policial	<ul style="list-style-type: none"> • Procedimiento de arresto • Protección corporal • Conducción de presuntos responsables • Técnicas de arresto (esposas, PR-24) • Defensa personal • Acondicionamiento físico • Teoría de la bicicleta • Mecánica general • Técnicas y habilidades en bicicleta 	<ul style="list-style-type: none"> • Conducción de preguntas responsables • Protección corporal • Procedimiento de arresto • Técnicas defensivas (puntos de presión) • Mediación, situación de crisis • Técnicas de arresto (esposas, PR-24) • Defensa personal • Registros a personas • Registros a domicilios • Registros a vehículos • Armamento en general • Rapel • Acondicionamiento físico • Mantenimiento del orden público • Supervisión y liderazgo • Supervivencia policial • Negociación de rehenes • Nociones de francotiradores

Módulo 1. El rol del policía comunitario

TEMA	OBJETIVO	DURACIÓN
1. Hazlo por ti... ahí empieza todo. HABCULTURA.™	<ul style="list-style-type: none"> • Convencerse de que para mejorar una comunidad debemos empezar por nosotros mismos. 	2 horas
2. Tener-Ser-Hacer personal del Policía.	<ul style="list-style-type: none"> • Que el policía defina qué quiere TENER, cómo necesita SER y qué debe HACER para lograrlo. 	2 horas
3. T-S-H (Tener-Ser-Hacer) de la Comunidad y de la DSPM y de la Dirección de Atención Ciudadana del Municipio (DAC)	<ul style="list-style-type: none"> • Analizar lo que desean TENER la Comunidad, la DSPM (Dirección de Seguridad Pública) y la DAC 	2 horas
4. ¿Qué es un Policía Comunitario? ¿Por qué un Policía Comunitario? ¿Para qué un Policía Comunitario?	<ul style="list-style-type: none"> • Terminar con la Hoja Maestra del Policía comunitario. (Resultados, Indicadores, Objetivos) 	2 horas
5. Programa Yo soy parte de la Seguridad. @Seguridad es..., Colonia Segura y el Policía Comunitario.	<ul style="list-style-type: none"> • Explicar el Programa Seguridad es... • Explicar su rol dentro del Programa Seguridad es... 	2 horas
6. @Programa Seguridad es... Colonia Segura y el Policía Comunitario. ¿Cómo pensamos? ¿por qué actuamos mal?	<ul style="list-style-type: none"> • Identificar beneficios aparentes y a corto plazo de "actuar mal". • Identificar quién da los beneficios a los que actúan mal. • Identificar qué hacer para eliminar los beneficios aparentes y a corto plazo de los que actúan mal. 	2 horas
7. Necesidades que debe satisfacer el Policía Comunitario (feo cv) en cada unos de sus clientes.	<ul style="list-style-type: none"> • Clasificar las necesidades de la comunidad en los elementos de la Calidad Integral. 	2 horas
8. @Ciclo Básico de la Calidad.	<ul style="list-style-type: none"> • Utilizar el @ Ciclo Básico de la Calidad con la comunidad. 	2 horas
9. Desarrollar las habilidades de Escuchar-Clarificar-Comunicar-Responder.	<ul style="list-style-type: none"> • Utilizar las técnicas para mejorar su desempeño en la comunidad. 	8 horas

Módulo 2. El policía en la comunidad

TEMA	OBJETIVO	DURACIÓN
10. Arranque: Definir lo que quieren. Pase a 1a. Base.	<ul style="list-style-type: none"> • Reunión de sensibilización. • Decidir participar en ©Programa de Seguridad es... • Identificar situación inicial de Indicadores de Seguridad. • Identificar cómo está la comunidad y cómo quiere estar. 	4 horas
11. Creer que pueden. Pase a 2a. Base.	<ul style="list-style-type: none"> • Convencerse de que si creen que pueden, podrán. • Llenar el Formato T-S-H de la comunidad. 	4 horas
12. Trabajar para lograrlo. Pase a 3a. Base.	<ul style="list-style-type: none"> • Plan de acción para lograr lo que la comunidad desea tener. • Cómo ejecutar lo planeado. 	8 horas
13. Lograr resultados por sí mismos, el Gobierno es apoyo. Hacen Carrera.	<ul style="list-style-type: none"> • Ejecutar lo planeado. • Medir avances. 	4 horas
14. Mantener los resultados logrados y empezar con nuevos proyectos y comportamientos que serán necesarios para lograrlo.	<ul style="list-style-type: none"> • Identificar instrumentos en cada una de las etapas de la ©Metodología Pinesque para desarrollo de "Hábitos Buenos". 	4 horas

Módulo 3. Preparándose en el "ser" del policía comunitario y de la comunidad

TEMA	OBJETIVO	DURACIÓN
15. Anhelo y seguridad es...	<ul style="list-style-type: none"> • Poder explicar qué es un anhelo. • Analizar por qué el anhelo es clave para lograr los resultados. 	4 horas
16. Amabilidad y seguridad es...	<ul style="list-style-type: none"> • Poder explicar qué es amabilidad. • Definir la relación de la amabilidad con la seguridad de la comunidad. • Identificar la relación de la amabilidad con lo que la comunidad desea tener. 	4 horas
17. Orden y seguridad es.....	<ul style="list-style-type: none"> • Poder explicar qué es orden y limpieza. • Definir la relación del orden y limpieza con la seguridad de la comunidad. • Identificar la relación del orden y limpieza con lo que la comunidad desea tener. 	4 horas
18. Respeto y seguridad es....	<ul style="list-style-type: none"> • Poder explicar qué es respeto. • Definir la relación del respeto con la seguridad de la comunidad. • Identificar la relación de respeto con lo que la comunidad desea tener. 	4 horas
19. Análisis de problemas y soluciones	<ul style="list-style-type: none"> • Utilizar la técnica de análisis y solución de problemas en la comunidad. 	8 horas

Módulo 6: Habilidades policiales (impartido por la Escuela de Policía)

TEMA	OBJETIVO	DURACIÓN
31. Inteligencia policial	• Contar con elementos que apoyen su desempeño como Policía Comunitario.	6 horas
32. Técnicas policiales	• Desarrollar las habilidades para utilizar las técnicas policiales.	4 horas
33. Derechos humanos	• Poder explicar los derechos que tiene una persona y saberlos cumplir.	4 horas
34. Primeros auxilios	• Poder aplicar los conocimientos de primeros auxilios en la comunidad.	4 horas
35. Buen Gobierno (Leyes)	• Poder explicar y cumplir la Ley del Buen Gobierno.	4 horas
36. Preparación física, defensa personal	• Estar preparado físicamente para defenderse y defender a la comunidad.	2 horas

8. LA POLÍTICA DE CALIDAD EN LA DIRECCIÓN DE SEGURIDAD PÚBLICA MUNICIPAL DE CHIHUAHUA

Antia Mendoza

ÍNDICE TEMÁTICO

8.1 El Centro de Calidad

8.2 Atribuciones y retos del Centro de Calidad

8.3 Principios rectores de calidad

8.4 Logros más sobresalientes

8.5 Enfoque sistémico de gestión de procesos de calidad

8.6 Próximas intervenciones

Conclusiones

Apéndice

“Trabajar con base a procedimientos de calidad”¹

En el marco de un modelo de seguridad democrático que otorga la máxima prioridad a la satisfacción ciudadana, la Dirección de Seguridad Pública Municipal (DSPM) se ha enfocado en construir y transmitir una política de calidad que permee a todas las áreas y miembros de la institución policial, tanto en los ámbitos administrativos como operativos.

El Centro de Calidad de la DSPM tiene como principales funciones generales: evaluar la aplicación de la normatividad, a los estándares profesionales relativos a la función policial, y de las prácticas y servicios que brinda la policía en su interacción con la ciudadanía. Asimismo, es el área encargada de brindar soporte en términos de calidad a todas las áreas de la DSPM. El Centro tiene la responsabilidad de coordinarse con las áreas de la DSPM y recolectar evidencias (registros, cumplimentación de formatos, y sistematización de documentación comprobatoria) de operación, desempeño y calidad, mismas que son requeridas en las auditorías internas y externas de la institución, y en otros ejercicios de rendición de cuentas ante la ciudadanía.

La meta prioritaria de esta área es transmitir y facilitar procesos de apropiación en la instrumentación de los modelos de seguridad y policiaamiento, alineados con una cultura de la calidad. Para cumplirse cabalmente, esta tarea debe ser instrumentada transversalmente y tener mecanismos de acompañamiento que faciliten la consolidación de los procesos. En este sentido, se destaca que todas las áreas de la DSPM mantienen relación con el Centro de Calidad, a través de un enlace que se encarga de facilitar los intercambios y el cumplimiento de objetivos en cada departamento. El objetivo de este capítulo es referir algunas de las principales funciones asociadas con la calidad de los procesos de la institución.

¹ Entrevista con Luis Manzanera Jiménez, titular del Centro de Calidad de la Dirección de Seguridad Pública Municipal.

Política de calidad de la DSPM

Fomentar la cultura de la prevención en la ciudadanía para disminuir los índices delictivos y tener la mejor ciudad para vivir, apegados a la legalidad, el respeto a los derechos humanos, apoyándose en las mejores herramientas tecnológicas y sistemas de calidad.

8.1 EL CENTRO DE CALIDAD

El Centro, anteriormente llamado de Certificación, se constituyó en 2002, y en 2004 se transformó en el Centro de Calidad, el cual incrementó sus funciones e incidencia interna. En la actualidad el área articula el Sistema de Gestión de Calidad de la institución.

Entre las actividades generales del sistema se encuentra la documentación de referentes de calidad (basados en la certificación de ISO y la Acreditación de la Comisión para Agencias Policiales, CALEA), que se disemina en las áreas de la DSPM desde una aproximación didáctica e instrumental que busca contribuir a la facilitación de los procesos de esta Dirección.

Entre las tareas asignadas a esta área se encuentra la de construir colectivamente la visión, misión y valores de la DSPM, compartirlas y hacerlas propias entre sus miembros.

Misión

Ser un equipo de profesionales trabajando por la seguridad de los chihuahuenses.

- Lograr proximidad con la ciudadanía.
- Regular los servicios de seguridad prestados por personas.
- Contar con programas preventivos enfocados a diversos sectores de la población.

- Policía de Proximidad, rutinas y actividades con enfoque preventivo.
- Mecanismos efectivos de respuesta a necesidades e inquietudes de la población.

Visión

Ser la mejor Policía de Latinoamérica, y ser los mejores cuerpos de Bomberos y Protección Civil de Latinoamérica.

- Modernización administrativa y tecnológica.
- Profesionalización del personal.
- Policía de Proximidad.
- Cultura de prevención y participación ciudadana.

Valores

- Servicio.
- Honestidad.
- Lealtad.
- Valentía.
- Respeto.

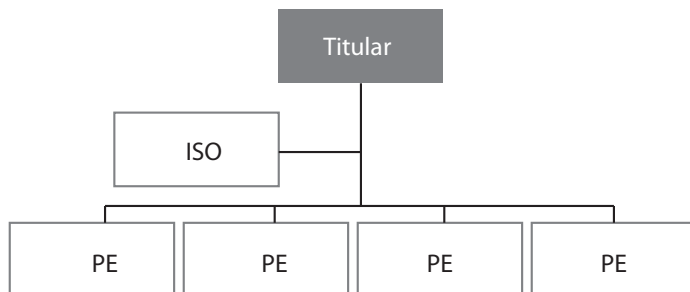
Asimismo, el área de Calidad también supervisa que los procedimientos instrumentados por la DSPM se enmarquen en la normatividad que rige a la institución. Las referencias normativas de la DSPM son:

- Norma ISO 9000:2000 (NMX-CC-9000-IMNC-2000). Sistemas de gestión de la calidad, fundamentos y vocabulario.
- Norma ISO 9001:2000 (NMX-cc9001-IMNC-2000). Requisitos del Sistema de Gestión de Calidad (SGC).
- Norma ISO 9004:2000 (NMX-CC-9004-IMNC-2000). SGC, recomendaciones para la mejora del desempeño.
- Norma ISO 19011:2002 (NMX-CC-SAA-19011-IMNC-2002). Directrices para la auditoría de los SGC y ambiental.
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

- Ley Federal de Planeación.
- Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Chihuahua.
- Ley de Planeación del Estado de Chihuahua.
- Código Municipal para el Estado de Chihuahua.
- Ley General de la Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública.
- Ley General de Aeronáutica Civil.
- Reglamento Interior del Municipio de Chihuahua.
- Plan Municipal de Desarrollo.
- Ley de Ingresos para el Ejercicio Fiscal Vigente.
- Reglamento de los Servicios de Seguridad Prestados por Empresas Privadas para el Municipio de Chihuahua.
- Reglamento de Faltas al Bando de Policía y Buen Gobierno del Municipio de Chihuahua.
- Reglamento de Policía y Cuerpo de Bomberos del Municipio de Chihuahua.
- Manual de Procedimientos. Referencia CALEA.

En cuanto a su organización institucional, la DSPM está integrada por las siguientes áreas:

- Dirección.
- Secretaría Técnica.
- Centro de Calidad.
- Departamento de Comunicación Social.
- Subdirección Operativa.
- Subdirección de Prevención.
- Subdirección de Detención.
- Escuela de Policía del Municipio de Chihuahua (antes Academia).
- Subdirección Administrativa.
- Centro de Emergencias y Respuesta Inmediata (CERI).
- Unidad de Operaciones Aéreas (UOA).

Gráfica 8.1 Organigrama del Centro de Calidad

El personal del Centro de Calidad está integrado por seis personas: el titular, un encargado de ISO y cuatro personas responsables de estar en coordinación con las diferentes áreas de la DSPM para el apoyo, seguimiento y evaluación. Es importante destacar que entre el personal del Centro de Calidad, se encuentra adscrito un policía con grado de inspector que tiene una Licenciatura en Derecho. El pequeño equipo ha distribuido sus actividades y dado cobertura a la DSPM con la ayuda de un enlace en cada una de las áreas de la institución.

8.2 ATRIBUCIONES Y RETOS DEL CENTRO DE CALIDAD

Cuadro 8.1 Retos del Centro de Calidad

Uno de los principales retos y consignas que tienen las instituciones policiales es comprender y dimensionar sus atribuciones y límites. Entender la función policial es menester para poder analizar a las instituciones que tienen por objetivo proteger y garantizar el pleno disfrute de los derechos de las personas, la prevención del delito, la libre manifestación y la transición pacífica de los gobiernos. Dichas funciones son parte del mandato sustantivo de nuestras policías.

Fuente: Extracto de las funciones inspirado en *Entender la labor policial*, de Anneke Osse (2006).

En este sentido, las instituciones policiales están obligadas a cumplir cabalmente con procesos que expliquen, justifiquen y den cuenta de sus acciones. Estos ejercicios democráticos implican responder no solo a una jerarquía en la cadena de mando sino también responsabilizarse ante la ciudadanía y otros controles externos. El reto del Centro de Calidad para cumplir con sus objetivos es tener un discernimiento profundo de las prácticas “informales”, vacíos conceptuales, y necesidades internas y ciudadanas respecto de la labor policial, así como facilitar los procesos que articulen los lineamientos en la actuación y desempeño policial de acuerdo con estándares de calidad para la satisfacción ciudadana.

Para ello, el personal del Centro de Calidad ha instrumentado técnicas como la “observación participante”; esta herramienta metodológica de investigación ha permitido permear en cada una de las áreas que integran la institución y obtener información sensible que facilita la transición a procesos dirigidos y controlados. Como se sabe, el personal que incursiona en las diferentes áreas de la institución policial y sus interacciones; y que busque abordar la acción policial y tratar de influir en la modificación de comportamientos necesita acumular un conocimiento profundo de la policía y del contexto en el que actúa (Osse, 2006).

Las facultades que posee la policía para prevenir e intervenir en la comisión de un delito, mantener el orden público y asistir a la comunidad son acciones que a menudo colocan a las instituciones policiales al filo de la navaja. Dar certeza a la ciudadanía sobre la operación de dichas prerrogativas es actualmente una exigencia prioritaria de las sociedades y regímenes democráticos. Ejercicios de rendición de cuentas, de transparencia, sistemas de controles efectivos (formación-desempeño) y prácticas democráticas son los pilares de una policía profesional. La policía en la actualidad debe ser analizada desde la perspectiva de un grupo profesional y el conjunto de funciones policiales que realiza desde la concepción de servicios.

El liderazgo en las instituciones policiales debe estar dirigido a la promoción de una cultura de calidad en todos los procesos y procedimientos que efectúan los miembros de una corporación policial. Los funcionarios, mandos y personal de filas de nuestras policías están sujetos a procedimientos, procesos y códigos que se sujetan a la normatividad (interna, municipal, estatal, federal, internacional), estándares, y a las demandas ciudadana.

La existencia de un área de calidad en una institución policial muestra en primera instancia la intención de inducir y seguir pautas que faciliten procesos y aprendizajes; asimismo, se vislumbra la posibilidad de detectar necesidades internas y externas. El involucramiento del Centro de Calidad en todas las áreas también exhibe la importancia de que todos sean partícipes de la misma plataforma ideológica y operativa en términos de calidad.

Los retos más importantes del Centro de Calidad se han centrado en construir una política de calidad basada en la formalización de procedimientos en las áreas operativas y administrativas. Ello ha implicado trabajar en la tarea de reeducar al policía y al personal administrativo para construir documentación fidedigna respecto de sus servicios e interacciones (registros, formatos, documentación de eventos, etcétera).

De acuerdo con el titular del Centro de Calidad, entre los retos más importantes enfrentados por la DSPM en las últimas tres administraciones se encuentra la transición de las prácticas “antes y después” que implicaron la certificación ISO y la acreditación CALEA, y que se describen en las siguientes características:

La diferencia básica de trabajar con base a procedimientos es que la policía ya no va a trabajar como había trabajado siempre, sino que las prácticas de la institución, ya estudiadas y analizadas, van a estar contenidas en un procedimiento que se va a llevar a cada circunstancia que pueda presentarse a un policía, las cuales son susceptibles de mejora (policía trabajando con base en procedimientos estandarizados).

Otro de los cambios importantes fue que los elementos no estaban acostumbrados a llenar reportes; la práctica habitual era redactar a máquina los relatos de lo acontecido en un evento o servicio. Los oficiales apuntaban lo que había pasado, pero se omitía mucha información relevante. Hoy en día los formatos y su cumplimentación son una práctica habitual.

Actualmente, también se instrumenta una evaluación respecto a los incidentes que involucran el uso de la fuerza; el área de Calidad diseñó los formatos, los cuales se encuentran a disposición de todos los efectivos y áreas operativas. El proceso se desarrolla de la siguiente manera: cuando se suscitan eventos que involucran el uso de la fuerza y otros incidentes críticos, el Subdirector Operativo revisa los formatos entregados por los oficiales. Esos reportes son entregados a tres áreas de la DSPM: la Subdirección Operativa, la Dirección General y el Centro de Calidad. De darse el caso de identificar uso excesivo de la fuerza, interviene Asuntos Internos, y el área de calidad, al respecto, remite una evaluación de los procedimientos operados en cada circunstancia, dirige recomendaciones y derivaciones de personal operativo, para que reciban una intervención temprana que prevenga la recurrencia de tales hechos.²

La intervención temprana incluye, de acuerdo con las circunstancias y necesidades: orientación psicológica, reentrenamiento y un gran compromiso administrativo. Este proceso es monitoreado y evaluado para que, en caso de ser pertinente, se pueda justificar la reintegración del elemento, su reasignación a otra área que no involucre riesgos e interacciones negativas con la ciudadanía o, en su caso, la separación de la institución. Los sistemas de intervención temprana son congruentes con los modelos de policiamiento orientados a problemas y con el policiamiento comunitario, próximo este último a ser instrumentado en la institución.

² Entrevista con Luis Manzanera Jiménez, titular del Centro de Calidad de la DSPM.

A partir de este ejercicio, se detecta la necesidad de orientación, así como de entrenamiento de los policías que incurren en este comportamiento por deficiencia en sus técnicas, desgaste laboral (Walker, 2005a)³ o por problemas psicológicos (estrés o problemas personales).

El paso más importante de este sistema de intervención es brindar una retroalimentación efectiva que facilite aprendizajes individuales e institucionales. Finalmente, en 2001 CALEA adoptó el estándar 35.1.15, que requiere un Sistema de Advertencia Temprana al Personal (CALEA, 2001). Otro aspecto que se modificó radicalmente fue el sistema de recepción y atención de las quejas, mismo que ahora permite tener certezas, tanto en el personal operativo como en ciudadanos, respecto de su procesamiento. La meta es alcanzar niveles de satisfacción aceptables en la atención de aspectos de interacción con la ciudadanía.

Como una práctica de transparencia se entregan informes anuales que reportan el número de quejas ciudadanas hacia la corporación, y de violaciones de derechos humanos y de naturaleza interna. Es de destacarse que los informes son públicos y se encuentran disponibles en la página *web* de la DSPM.

En este tenor, cabe mencionar que los procesos internos incluyen nuevos procedimientos respecto de los procesos de ascenso. Anteriormente la designación de una promoción se dictaba por relaciones de confianza (“compadrazgo”); el sistema vigente implica un procedimiento en el que participan civiles, ciudadanos y policía, e incluye filtros y

³ Los sistemas de intervención temprana incluyen la observación y el análisis de diversos rangos de comportamiento policial: falta de motivación, obesidad, alcoholismo, problemas familiares, la recepción de quejas ciudadanas respecto de actuaciones policiales (uso excesivo de la fuerza-mala relación con la ciudadanía), quejas relacionadas con violaciones a los derechos humanos, investigaciones realizadas por Asuntos Internos, entre las más importantes. El sistema de intervención temprana fue puesto en función a partir de la detección de un sistema de apoyo integral para el policía. La identificación de esta herramienta fue hecha por los mandos operativos que están en constante interacción con las necesidades de los efectivos. En la actualidad, en la Escuela de Policía se brinda atención integral (médica-psicológica) para todo el personal de la DSPM y sus familias. La respuesta ha sido muy positiva y el personal especializado tiene solicitudes de servicio en espera, debido a la demanda [disponible en: www.cops.usdoj.gov].

procesos que son susceptibles de apelación, y una instancia posterior, si persiste la inconformidad.

En este proceso la participación del Comité de Profesionalización del Comité Ciudadano de Seguridad Pública Municipal (CCSPM) es una muestra de la inserción sustantiva de la ciudadanía en los procesos de ascenso. Otro hallazgo desde la perspectiva operativa que ha permitido una capacitación continua de los elementos fue la detección de necesidades de evaluación y reentrenamientos intensivos para todo el personal al menos una vez al año. No obstante, los grupos especiales reciben más capacitaciones durante el mismo periodo.

El Centro de Calidad, en su relación con la Escuela de Policía, tiene la función de identificar las necesidades específicas que faciliten procesos de calidad en la formación y capacitación continua. En el caso de los planes curriculares, no revisa contenidos o temas de los programas educativos, pero se encarga de observar que los instructores cumplan con el perfil y requerimientos para participar como instructores, y verifica que los docentes presenten sus constancias y comprobantes de certificación que los ostenten como instructores de la Academia Nacional de Seguridad Pública y de la instancia estatal.

Otro de los beneficios relevantes ha sido un mejor desempeño en la integración de información. Con el nuevo orden jurídico en materia penal del estado, se logró, a través de la Comisión de Calidad, la reunión de las instituciones y los docentes más cualificados para impartir el Diplomado de Actualización sobre el Nuevo Sistema de Justicia Penal con el apoyo del Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey campus Chihuahua, el Supremo Tribunal de Justicia, la Procuraduría General de Justicia del Estado, el Centro de Implementación del Nuevo Sistema de Justicia Penal, el Colegio de Abogados, la Facultad de Derecho de la Universidad Autónoma de Chihuahua (UACH), el Claustro Universitario y la Federación de Abogados, para responder a las nuevas atribuciones y obligaciones que implica la Reforma del Sistema de Justicia Penal Estatal.

Este diplomado es una evidencia del gran compromiso que hay entre varios actores e instituciones para proporcionar las herramientas necesarias para una mejor articulación y respuesta ante las demandas de esta reforma. También se han coordinado mesas de trabajo que han abordado los desafíos del sistema, la coordinación interinstitucional, y la necesidad de ajustes. En relación con este tema, el Centro de Calidad participó activamente en la construcción de los nuevos formatos, los cuales responden a los escenarios que plantea la reforma penal de la entidad. Lo relevante de la participación del Centro y del Comité de Calidad fue la reducción en el número de formatos a cumplimentar, que de 30 que eran originalmente pasó a 11. Estos formatos incluyen la información necesaria para los fines establecidos, y sin duda son más accesibles para los oficiales municipales y de otras instancias. Estas actas son las que se utilizan en la DSPM y en todo el estado.

“El Centro de Calidad también ha tenido incidencia en la detección de necesidades de equipamiento en cada área de la DSPM. Las adquisiciones de equipamiento y tecnología son procesos que deben estar justificados y documentados”.⁴ Otra de sus responsabilidades es programar la capacitación respecto del equipo, recursos o componentes nuevos de la institución. Por ejemplo, si la institución adquiere armamento, el área de Calidad se encarga de que el personal operativo sea capacitado para la adecuada utilización y desempeño.

En lo que respecta al tema de capacitación, se han logrado beneficios para varias áreas. El Centro de Calidad ha obtenido la colaboración de consultores especializados para realizar las auditorías internas (sin costo). Este beneficio se ha logrado a través del Comité de Calidad del CCSPM, que ha contribuido a la construcción de diagnósticos internos y también con un estudio de percepción ciudadana⁵ respecto de la DSPM de Chihuahua, que se

⁴ Entrevista con Luis Manzanera Jiménez, titular del Centro de Calidad de la DSPM.

⁵ Para la realización de este estudio, se aplicaron 2,002 encuestas en los cuatro distritos: Colón, Zapata, Morelos y Villa.

realizó para los cuatro distritos que conforman la división de la ciudad para la Dirección.

Asimismo, supervisan la realización de ejercicios colectivos de simulacros para situaciones extraordinarias. De todas estas actividades, se reúnen las evidencias (documentación comprobatoria) necesarias para los informes y auditorías correspondientes.

Las actividades del Centro de Calidad se diversifican en varios rubros, como se ha evidenciado. Los productos más representativos del Centro de Calidad son el Manual de Calidad de la Dirección de Seguridad Pública Municipal (norma ISO 9000-2001) y el Manual de Procedimientos CALEA de la DSPM.⁶ Dicho compendio de procedimientos tuvo un proceso largo que inició en la etapa de reconocimiento y culminó con la acreditación ante el Comité Dictaminador CALEA.⁷ Con el objetivo de modificar los contenidos del Manual, el Centro de Calidad redactó un suplemento actualizado de este.

RESPONSABILIDADES DE LA DIRECCIÓN GENERAL RESPECTO DE LOS PROCESOS DE CALIDAD

Para proporcionar evidencia de su compromiso, la DSPM debe:

- Comunicar al personal la importancia de satisfacer los requisitos tanto de la Dirección y de la ciudadanía, como los legales y reglamentarios, expresados en memorándums, oficios, correos electrónicos, reuniones del comité de calidad, juntas de revisión, etcétera.
- Establecer la política de calidad y transmitirla en la organización, mediante gafetes, mantas y diversas publicaciones, etcétera.
- Asegurar que se establezcan los objetivos de la calidad en cada área, de

⁶ Los procedimientos contenidos en el Manual incluyen Código de Ética, atribuciones de la Academia (actualmente Escuela de Policía), Operativo (incluye grupos especiales), CERI, Alcaldía, Prevención y Administrativo.

⁷ El proceso de recolección de procedimientos del manual inició en 2004 y culminó en 2007.

forma que sean congruentes con la política de calidad y la revisión de indicadores establecidos en los mismos.

- Llevar a cabo las revisiones periódicas de la Dirección, de acuerdo con el programa establecido y conservando los registros de las mismas.
- Asegurar la disponibilidad de los recursos a través de la Subdirección Administrativa, que es la responsable de gestionar los recursos materiales, financieros y tecnológicos, así como la disponibilidad de recursos humanos a través del área de Recursos Humanos, ante las instancias que señala la Presidencia Municipal.

8.3 PRINCIPIOS RECTORES DE CALIDAD

ENFOQUE EN LA CIUDADANÍA

El enfoque centrado en la ciudadanía es una de las prioridades que el Centro de Calidad ha introducido en su política rectora, enfatizando el desarrollo de habilidades para la relación con la comunidad, tanto entre efectivos como por parte del personal administrativo. Estas habilidades se refuerzan con capacitaciones en el desarrollo de nuevas herramientas tales como la mediación comunitaria y la resolución pacífica de conflictos menores entre la población. Para responder a esta prerrogativa, la DSPM ha reunido información respecto de los requerimientos de la ciudadanía a través de los siguientes ejercicios y actividades: consultas ciudadanas, encuestas, sugerencias captadas en jornadas del Presidente Municipal, reuniones de información a la ciudadanía, programas de radio y televisión de la Presidencia Municipal, buzones de quejas y sugerencias, y el programa del Centro de Respuesta Ciudadana (CRC) del municipio, que controla todas las quejas, comentarios, peticiones y sugerencias de la ciudadanía.

En respuesta, la DSPM distribuye información correspondiente a las áreas que la conforman a través del Departamento de Atención a la Ciudadanía. Se observa que dichas acciones cumplan los lineamientos y objetivos del Plan Municipal de Desarrollo 2007-2010, y se incorporan los diferentes programas que coordina la DSPM, incluyendo los programas preventivos, las operaciones aéreas, el sistema de atención de emergencias 060, los servicios de seguridad privada, etc. Su objetivo es propiciar en cada una de las áreas la participación de los diferentes sectores de la ciudadanía. Un facilitador sustantivo ha sido el CCSPM, en particular en las actividades de recolección de información mediante grupos focales, comités de vecinos, escuelas y demás grupos de la comunidad (DSPM, 2008).

El enfoque se instrumenta identificando a los diversos grupos y desarrollando programas para ser más eficientes y efectivos en relación con los objetivos establecidos, asegurando con ello que las necesidades de la ciudadanía se identifiquen y se anticipen para incrementar así los niveles de satisfacción (DSPM, 2008).

OBJETIVOS DE CALIDAD

La Dirección tiene entre sus objetivos acompañar los procesos del Centro de Calidad, incluyendo aquellos necesarios para cumplir los requisitos de la ciudadanía, los de la propia organización, así como los legales y reglamentarios. Los objetivos de calidad en las siguientes cinco áreas se presentan a continuación

Departamento de Difusión Social y Participación Ciudadana

El objetivo es combatir la delincuencia y la incidencia delictiva, mejorando la percepción de seguridad en el Municipio de Chihuahua a través del programa Colonia Segura y de los programas preventivos que fomentan la cultura de la corresponsabilidad. Colonia Segura es un trabajo conjunto de prevención en colonias definidas con base en índices y estadísticas, reforza-

do con actividades y estrategias operativas en los sectores determinados, que promueve la participación ciudadana.

La estrategia es: Impartir los programas en las líneas de acción que se muestran en el cuadro 8.2.

Cuadro 8.2 Líneas de acción y programas del Departamento de Difusión Social y Participación Ciudadana

LÍNEA DE ACCIÓN	PROGRAMAS	NÚM. DE PROGRAMAS
Escuelas	<ul style="list-style-type: none"> • Escuela Segura • Alerta Joven • Operación Mochila • Policía Amigo 	200
Colonias	• Vecino Vigilante (Reuniones de seguimiento a comités)	95
	• Visitas Guiadas	100
Organizaciones religiosas	<ul style="list-style-type: none"> • Protección y Orientación a la Mujer • Escuela Segura, Visitas Guiadas 	40
Centros de trabajo	<ul style="list-style-type: none"> • Prevención de asaltos a negocios y casas comerciales • Reuniones de seguimiento 	34
Menores infractores	• Servicio comunitario en lugares de servicio (parques, escuelas, asilos, lugares públicos)	50
Educación para Resistir el Abuso de Drogas (DARE)	• 340 escuelas atendidas	94,600 alumnos capacitados

Departamento de Servicios Privados de Seguridad

- La expedición de 2,000 cédulas de identificación personal por año, así como su entrega a los solicitantes.
- Mantener actualizado el padrón de empresas de seguridad privada registradas y en trámite de registro.

Oficina de Informática

- Alcanzar como mínimo el 90% de satisfacción de los clientes de soporte técnico.
- Cubrir el 100% de las áreas con el mantenimiento preventivo.

Centro de Emergencias y Respuesta Inmediata (Atención de Emergencias) 060⁸

- Reducir los tiempos de atención de emergencia de 20 a 04:15 minutos siguiendo los estándares de calidad:
 - Telefonistas: 01:00 minuto en transmisión.
 - Radiooperadores: 03:15 tiempo de asignación de unidades.

Unidad de Operaciones Aéreas

- Implementar la seguridad como prioridad en cada una de las acciones que se realizan en la UOA. Meta: No tener ningún incidente ni accidente durante los tres años de la administración 2007-2010.
- Privilegiar la capacitación y adiestramiento del personal que conforma la UOA. Meta: Capacitar a todo el personal de la UOA de manera profesional en el ámbito de su competencia.
- Trabajar con estándares de calidad internacionales, promoviendo una cultura de calidad entre los integrantes de la Unidad. Meta: Mantener la certificación de ISO 9000:2001.

8.4 LOGROS MÁS SOBRESALIENTES

Entre los mayores logros del área se destaca haber alcanzado en 2007 la Acreditación de CALEA.⁹ Con esta conquista, la Policía Municipal de Chihuahua se convierte en la primera corporación en alcanzar tal distinción en la región latinoamericana. Los principales beneficios tanto para la población como para los mismos agentes son:

⁸ El tiempo de respuesta de las unidades no es responsabilidad del área de atención de emergencias (060).

⁹ La Acreditación se formalizó el 17 de marzo de 2007 en Greensboro, Carolina del Norte. Durante una audiencia frente a un Comité de Comisionados de CALEA, los comisionados realizaron una serie de cuestionamientos y comentarios al director de la DSPM de Chihuahua, enfatizando el proceso de acreditación. Se otorgó por unanimidad la Acreditación a la primera Policía de Latinoamérica y de habla hispana: la DSPM de Chihuahua.

- La Acreditación requiere que la institución desarrolle un conjunto uniforme de directivas escritas bien formuladas y comprensivas. Este es uno de los métodos que permiten alcanzar las metas administrativas y operativas con más éxito, y que facilitan la dirección para el personal.
- Los estándares de la Acreditación proveen los informes y análisis necesarios para que el titular tome decisiones de manejo fundadas y basadas en hechos.
- La Acreditación requiere que se implemente un programa de preparación a la institución con el propósito de que se encuentre lista para manejar incidentes críticos (tanto por desastres naturales como por accidentes humanos).
- La Acreditación es una vía para desarrollar o mejorar las relaciones de la institución con la comunidad.
- La Acreditación fortalece la responsabilidad de la institución, tanto dentro de la institución como en la comunidad, por medio de un continuo de estándares que definen claramente la autoridad, ejecución y responsabilidades.
- Ser acreditado puede reducir el riesgo de litigio de la institución al demostrar el cumplimiento con estándares internacionales para instituciones de seguridad pública, que es verificado por un equipo de auditores exteriores independientes capacitados por CALEA.
- La Acreditación facilita la búsqueda de excelencia profesional de la institución.

Las transformaciones que se han registrado son:

- Mejoría y uniformidad en prácticas de trabajo, basadas en estándares internacionales.
- Mejor tiempo de respuesta.
- Traslado-estancia seguros y justos para detenidos.
- Mayor seguridad física y jurídica para los elementos.

- Prácticas operativas periódicas sobre incidentes críticos cada vez de mayor magnitud.
- Mejor ambiente de trabajo.

También, hay un mayor desarrollo en:

- Detección e intervención temprana de diversas problemáticas.
- Análisis de cargas de trabajo.
- Esquemas de ascenso transparentes.
- Participación de la ciudadanía.
- Análisis criminal.
- Equipamiento y capacitación.

LA COMISIÓN PARA LA ACREDITACIÓN DE AGENCIAS POLICIALES

El proceso con CALEA inició en 2000 y a finales de 2002 se instruyó el proceso de reconocimiento, que consistió en cumplir con 97 estándares, de los cuales 82 aplicaban a la DSPM. Los estándares referidos cubrían los aspectos más básicos de la operación de una agencia de aplicación de la ley. El Programa para la Acreditación de Instituciones de Seguridad Pública CALEA fue desarrollado para mejorar la entrega de servicios y los estándares profesionales en el campo de la seguridad pública, y está disponible para todo tipo de instituciones de seguridad pública internacionalmente. CALEA provee un programa para llevar a cabo una revisión sistemática interna y asesoramiento de las políticas y procedimientos de las instituciones, y hacer los ajustes necesarios para cumplir con un grupo de estándares reconocidos internacionalmente. Este programa se ha convertido en el método principal mediante el cual una institución voluntariamente demuestra su compromiso con la excelencia en el campo de la seguridad pública. Los estándares en que se basa el programa reflejan las creencias y la experiencia de investigadores y practicantes profesionales de seguridad pública. El programa es reconocido

por las asociaciones más importantes de seguridad pública, destacadas instituciones académicas y de entrenamiento, instituciones gubernamentales, así como por ejecutivos de seguridad pública a nivel internacional.¹⁰

Gráfica 8.2 Imagen gráfica de la Comisión para la Acreditación de Agencias Policiales



CALEA está formada por las cuatro asociaciones líderes en aplicación de la ley, cuyos miembros representan el 80% de las fuerzas de seguridad pública en Estados Unidos:

- Asociación Internacional de Jefes de Policía (IACP).
- Organización Nacional de Directores de Aplicación de la Ley Afroamericanos (NOBLE).
- Foro de Investigación de Directores de Policía (PERF).
- Asociación Nacional de Sheriffs (NSA).

La Acreditación para Agencias de Seguridad Pública fue desarrollada para cumplir con la demanda de elevar el nivel de profesionalismo de las policías y para mejorar sus servicios. Provee un proceso para conducir sistemáticamente revisiones internas y evaluación de los procedimientos y políticas de una corporación, y hacer ajustes donde sea necesario para cumplir con un cuerpo de estándares aceptados internacionalmente.

Niveles del proceso

El reconocimiento consta de 110 estándares, los cuales cubren los procesos básicos de operación de una institución de seguridad. Los estándares

¹⁰ Consultar: <http://www.calea.org/Online/Spanish/Programas/acreditacion.htm>

abarcen los siguientes temas:

- Vida, salud y seguridad.
- Requerimientos legales y otros.
- Condiciones que reducen riesgos mayores.

La DSPM alcanzó el reconocimiento cumpliendo con el total de los estándares requeridos. La duración en la implementación fue de 18 meses, de modo que en el mes de marzo de 2004 obtuvo el certificado de Agencia Reconocida.

En octubre del mismo año, la institución tuvo el relevo administrativo del titular. Al arribo de Lázaro Gaytán, se solicitó una auditoría a la encargada del departamento CALEA para conocer el estatus de cumplimiento de los estándares, y se obtuvo el siguiente resultado: en febrero del mismo año se había conocido que se tenía alrededor del 85% de la totalidad de las directivas que eran aplicables para la Acreditación (446). El personal del Centro de Calidad trabajaba en la creación e implementación de los estándares establecidos a la institución. Con la implementación se evidenciaron grandes mejorías en las siguientes áreas: Alcaidía, Academia, CERI y Operativo, principalmente.

Para continuar con el proceso de Acreditación, la DSPM recibió la visita de dos asesores CALEA con el fin de revisar los avances para el procedimiento de acreditación y reafirmar el reconocimiento que se obtuvo en 2003. Se revisaron los archivos y se dispuso la preparación. Entre otros eventos, se llevó a cabo un simulacro del Sistema de Comando de Incidentes, en el cual estuvo presente para verificar los procedimientos el Subdirector Operativo; se analizó una propuesta de modificación de los asientos para el transporte de detenidos en las *pick ups*; se revisaron los avances del área de análisis estadístico, y se hicieron recorridos en las instalaciones de operaciones aéreas de la DSPM y la Alcaidía. En agosto del mismo año, la gerente del programa CALEA visitó la DSPM para hacer una

evaluación sobre la viabilidad de realizar el *mock-on* o auditoría preliminar, como parte del proceso de acreditación. Durante su visita y recorrido hizo un análisis de fortalezas y debilidades, tras el cual dio su recomendación para solicitar la preauditoría para el mes octubre de 2006 con el fin de aspirar a la Acreditación.

Después de la visita de la Program Manager, el Centro de Calidad trabajó en forma intensiva debido a que durante este periodo se recibió la quinta edición del Manual de Estándares CALEA, por lo que hubo que traducirlo y ajustar las directivas ya procesadas a la nueva edición, con motivo de modificaciones importantes a la cuarta edición; los 446 estándares reglamentados se ampliaron a 459, además de múltiples innovaciones en varios de los estándares.

En octubre de 2006 se llevó a cabo la preauditoría por personal CALEA. El equipo auditor efectuó una evaluación de los estándares, una inspección a las diferentes unidades, grupos y equipamiento de la DSPM en el denominado *static display* (demostración estática), recorridos por instalaciones de la DSPM y exposiciones en paneles realizados por personal clave de las diferentes aéreas y tareas a evaluar.

Tras esta preauditoría, se otorgó la recomendación para pasar a la etapa final del proceso de auditoría para la Acreditación, llamado también *On Site*, la cual se programó para diciembre. Antes de la auditoría final se efectuaron correcciones y adecuaciones a las observaciones de la preauditoría.

Del 16 al 20 de diciembre de 2006 se realizó la auditoría final, después de 11 meses de implementaciones. Durante el *On-Site*, se hizo una revisión exhaustiva de todos los estándares de la acreditación, los archivos e implementaciones, recorridos e inspecciones, exposiciones y preguntas detalladas de los sistemas implementados con CALEA, que incluyó patrullajes de los auditores con personal operativo durante los turnos de servicio para verificar que los procedimientos se estuvieran llevando a la práctica. La DSPM de Chihuahua finalizó con este procedimiento los requerimientos señalados por CALEA, quedando solo pendiente la audiencia frente a

un comité de comisionados CALEA. En esta instancia, los representantes de la comisión hicieron cuestionamientos al director de la DSPM, específicamente sobre cómo se instrumentó el proceso de acreditación, a raíz de lo cual se otorgó por unanimidad la Acreditación a la primera policía de Latinoamérica y de habla hispana, la DSPM de Chihuahua, el 17 de marzo de 2007.

La Acreditación de 459 estándares cubre las funciones principales de la operación de una estación o agencia policial. Los estándares se enfocan en nueve grandes temas de seguridad:

1. Rol, responsabilidades y relaciones con otras instituciones de seguridad.
2. Organización, dirección y administración.
3. Estructura de personal.
4. Proceso de personal.
5. Operaciones.
6. Soporte operacional.
7. Operaciones de tráfico.
8. Actividades relacionadas con prisioneros y corte (juzgados).
9. Servicios auxiliares y servicios técnicos.

Beneficios de la Acreditación:

- Fortalece la prevención del crimen y capacidades de control del mismo.
- Formaliza procedimientos de dirección esenciales.
- Establece prácticas de personal justas y no discriminatorias.
- Mejora el desarrollo del servicio policial.
- Solidifica la coordinación y cooperación interagencias.
- Aumenta la confianza ciudadana en la institución.

Al encontrarse en vísperas de iniciar el tercer año, la DSPM de Chihuahua se sometería nuevamente a un proceso de auditoría para la renovación de la Acreditación. En este trámite, el Centro de Calidad tiene la función de preparar la documentación necesaria y facilitar los procesos de la audito-

La inversión durante el proceso de Acreditación se aproximó a los 200 millones de pesos, cantidad asignada a la adquisición de chalecos antibalas, patrullas, equipamiento, tecnología y acondicionamiento de instalaciones. La inversión ejercida fueron asignaciones realizadas en beneficio de la institución.

ría desde el principio hasta la culminación.

ACREDITACIÓN DE ISO 9001:2000

Por otra parte, en marzo de 2006 la empresa Perry Jonhson Registrars otorgó la certificación de ISO 9001:2000 a las siguientes áreas:

- Unidad de Operaciones Aéreas.
- Departamento de Difusión Social de la Subdirección Preventiva.
- Departamento de Servicios Privados de Seguridad.
- Atención de Emergencias O6O CERI.
- Oficina de Informática.

¿Qué es la acreditación ISO?

El sistema ISO 9000 es un conjunto de normas y directrices internacionales para la gestión de la calidad. En el Manual de Calidad de la DSPM de Chihuahua, se describe la estructura de procesos (Mapa de Procesos y Diagramas de Procesos), así como el alcance del Sistema de Gestión de la Calidad. Además, se hace referencia a los procedimientos documentados exigidos por la NC-ISO 9001:2000. Actualmente existe la norma ISO 9001:2008, que sustituye a la anterior:

- Principio 1: Procedimiento de Control de Documentos.
- Principio 2: Procedimiento de Control de Registros.
- Principio 3: Procedimiento de Control de Servicio No-Conforme.
- Principio 4: Procedimiento de Auditoría Interna.
- Principio 5: Procedimiento de Acciones Correctivas.
- Principio 6: Procedimiento de Acciones Preventivas.

8.5 ENFOQUE SISTÉMICO DE GESTIÓN DE PROCESOS DE CALIDAD

El sistema se crea como una herramienta de gestión sistemática y transparente para dirigir y evaluar el desempeño institucional en términos de calidad y satisfacción social. El sistema se encuentra basado en procesos de la institución y de las expectativas de los usuarios, destinatarios y beneficiarios de sus funciones. Busca garantizar en las actuaciones de los funcionarios la satisfacción de necesidades del ciudadano.

La DSPM adopta un enfoque basado en procesos con la finalidad de cumplir con los requisitos legales y reglamentarios, con los de la organización y principalmente con los determinados por el ciudadano, con la finalidad de cumplir con sus expectativas e incluso superarlas mediante el cumplimiento del ciclo que se muestra en las gráficas 8.3 y 8.4.

Proceso

Conjunto de actividades administrativas u operativas mutuamente relacionadas, precisas para la prestación de un servicio o realización de un producto, dirigidas al ciudadano o a un cliente interno, mediante la transformación de elementos de entrada, como son los recursos humanos, tecnológicos, financieros, etc., y los requisitos —demandas ciudadanas y de servicio interno—, en resultados —el producto o servicio de valor añadido—, ofrecido al ciudadano (Alba-Corral, 2008).

Gráfica 8.3 Identificación de los procesos de la DSPM

1. Proceso de Control de Documentos	CLÁUSULA 4
2. Proceso de Control de Registros	
3. Proceso de Revisión por la Dirección	CLÁUSULA 5
4. Proceso de Comunicación Interna	
5. Proceso de Compras (externo)	CLÁUSULA 6
6. Proceso de Mantenimiento de Infraestructura	
7. Proceso de Capacitación (interno y externo)	
8. Proceso de Selección y Contratación de Personal	
9. Proceso de Ambiente de Trabajo	
10. Proceso de Evaluación al Desempeño	

Gráfica 8.4 Procesos de realización del servicio**A. Operaciones Aéreas:**

11. Proceso de Operación de la Aeronave
12. Proceso de Mantenimiento de la Aeronave
13. Proceso de Patrullaje y Ambulancia Aérea

B. Departamento de Difusión Social y Participación Ciudadana

14. Proceso para impartir los Programas Preventivos

C. Oficina de Informática

15. Proceso para proporcionar soporte técnico a usuarios de cómputo
16. Proceso para dar mantenimiento preventivo a equipos de cómputo

D. Departamento de los Servicios Privados de Seguridad

17. Proceso de Autorización y Supervisión de Empresas Prestadoras de Servicios de Seguridad Privada
18. Proceso de Expedición de Cédulas de Identificación de Seguridad Privada

E. Atención de Emergencias O60

19. Proceso de Atención y Canalización de Llamadas de Emergencia
20. Proceso de Medición, Análisis y Mejora Continua
21. Proceso de Auditoría Interna
22. Proceso de Acciones Preventivas
23. Proceso de Control de Producto o Servicio no Conforme
24. Proceso de Auditoría Externa

CLÁUSULA 7

CLÁUSULA 8

Con base en esto, la DSPM:

- Identifica los procesos necesarios para el SGC, así como los necesarios para la realización del servicio como se describen en los procedimientos e instrucciones, y su aplicación por medio del modelo de Sistema de Gestión de Calidad basado en procesos y la Red de Procesos para relacionar actividades y recursos necesarios para obtener resultados que generen valor.
- Determina la secuencia e interacción de sus procesos en la red de procesos del sistema de gestión de calidad.
- Determina los criterios y métodos necesarios para asegurarse de que tanto la operación como el control de estos procesos sean eficaces por medio de revisiones a los mismos tanto internas como externas (véanse el Procedimiento de Auditoría Interna P- DSPM-8.2.2-01, el punto 5.6 del Manual de Calidad y el Programa de Juntas de Revisión y Auditorías Internas y Externas del SGC F-DSPM-09).
- Asegura la disponibilidad de recursos e información necesarios a través de la Subdirección Administrativa para apoyar la operación y el seguimiento de los procesos, y gestiona ante las instancias correspondientes como pueden ser la Oficialía Mayor, a través de sus departamentos de Proveeduría, Taller Municipal, Servicios Generales, Relaciones Laborales, Selección y Contratación de Personal y con el Instituto Municipal de Pensiones para todo lo relacionado con el servicio médico del personal.
- Realiza el seguimiento, la medición y el análisis de sus procesos bajo el Ciclo de P-H-V-A (Planear, Hacer, Verificar, Actuar) para asegurar la mejora continua.
- Implementa acciones necesarias para alcanzar los resultados planificados y la mejora continua de estos procesos a través de la medición y análisis de los procesos prioritarios en cada una de sus áreas, sus auditorías internas, revisiones de la dirección, quejas, sugerencias, acciones correctivas y acciones preventivas.

- Todos estos procesos son realizados conforme a los requisitos de la norma ISO 9001:2000.

Relevancia del Sistema de Gestión de Calidad

- Definir claramente objetivos y procesos de la institución a favor de los ciudadanos.
- Fomentar los procesos transparentes.
- Producir un cambio de atención en la ciudadanía.
- Evaluar las conformidades e inconformidades.
- Simplificar los trámites.
- Generar confianza en la comunidad sobre todos los procesos y procedimientos.
- Propiciar el mejoramiento continuo y la innovación.
- Incrementar la competitividad y efectividad.
- Hacer de la cultura de la calidad un beneficio para sus clientes (ciudadanía), funcionarios, y la institución en general.

Lo importancia de contar con este sistema de gestión de calidad radica en demostrar que se encuentra planificado, documentado, instrumentado y verificado, para privilegiar y trabajar en la mejora continua.

De acuerdo con la Policía Nacional de Colombia, el Sistema de Gestión Integral es el modelo gerencial que da respuesta a las exigencias institucionales, entendido como un enfoque sistémico que interrelaciona tres grandes componentes denominados Direccionamiento Estratégico, Gerencia de Procesos y Gestión del Talento Humano, dimensiones que interactúan entre ellas para generar la cultura de la calidad

El sistema reúne los siguientes criterios:

- Planeado: identificar los procesos críticos para la prestación del Servicio. "Controlar lo importante, para no enfrentarse a lo urgente".
- Documentado: contar con el manual de calidad y los procedimientos

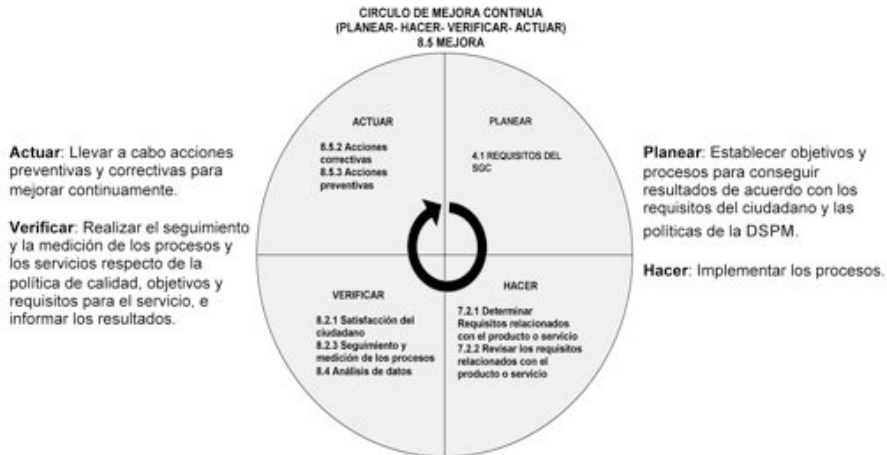
obligatorios (control de documentos, control de registros, auditorías internas, control del producto no conforme, acción preventiva y acción correctiva) controlados.

- Implementado: el Sistema de Gestión de Calidad debe evidenciar compromiso del personal y debe ser eficiente.

Operatividad de los procesos de calidad por áreas

La implementación del Sistema de Gestión de Calidad se realiza de forma consistente en los procesos prioritarios de las siguientes cinco áreas o unidades administrativas:

- Para el Departamento de Difusión Social y Participación Ciudadana (en la realización de programas preventivos dirigidos a la ciudadanía).
- Para la UOA de la DSPM (en la operación de la aeronave como patrullaje, ambulancia aérea, mantenimiento, etcétera).
- Para el Departamento de los Servicios Privados de Seguridad (en la expedición de cédulas y permisos para empresas de seguridad privada).
- Para Atención de Emergencias O60 (en la recepción de llamadas de auxilio y despacho de unidades a los eventos que se requieran).
- Para la Oficina de Informática (en lo referente al soporte técnico a usuarios y el mantenimiento preventivo a los equipos de cómputo).

Gráfica 8.5 Círculo de mejora continua (Planear-Hacer-Verifica-Actuar)

8.6 PRÓXIMAS INTERVENCIONES

El Modelo de Policía Comunitaria de la DSPM que está por iniciar es uno de los retos importantes que requieren de un procesamiento gradual, el cual demandará la intervención del Centro de Calidad en la observancia y facilitación de insumos adicionales en capacitación, implementación y acompañamiento. La comisión de calidad tiene proyectado para 2009 generar mejoras en el sistema de evaluación al programa de Educación para Resistir el Abuso de Drogas (DARE) y a operaciones aéreas.

CONCLUSIONES

La constitución de un Centro de Calidad en la DSPM de Chihuahua expresa la relevancia de inducir e instrumentar un servicio policial coherente con las necesidades ciudadanas y la realidad local. El Centro de Calidad persigue, entre otros propósitos, que los servicios brindados dentro y fuera de la institución observen las máximas garantías, y que las facultades, servicios, y programas que proporciona la DSPM sean instrumentados con conocimiento, responsabilidad y desde un enfoque de calidad.

El Centro efectúa acciones que permiten la simplificación de trámites, la definición operacional de los objetivos y procesos de la institución, en pro de la satisfacción ciudadana; asimismo, propicia el mejoramiento continuo y la innovación en todos los procesos de la institución, incrementa la competitividad y la efectividad y promueve una cultura de la calidad en beneficio de la ciudadanía, funcionarios y la institución en general. Es también el área que articula todos los aspectos que incluyen los ejercicios de revisión y auditoría (rendición de cuentas).

La participación sustantiva del personal del Centro de Calidad, en coordinación con los comités de profesionalización y calidad, el personal administrativo y el personal operativo, es la base de la transformación sustantiva en los procedimientos que rigen la *operación policial* de la corporación. Esta innovación es una de las columnas que sostienen la reforma policial democrática de la DSPM de Chihuahua. De acuerdo con Daniel Sabet (2008), quien realizó una estancia de investigación en la corporación, la cultura institucional en este sentido se enfoca en sustentar la operación policial en la aplicación de la ley. Esta condición facilita la integridad de la institución policial. Ambos componentes han potenciado la innovación y la percepción de la operación policial en el interior de la policía municipal, en la percepción ciudadana y en otros observadores y analistas.

Los diversos mecanismos de rendición de cuentas también han desempeñado un papel preponderante. El convenio reciente entre el municipio de

Chihuahua y la Comisión Estatal de Derechos Humanos (CEDH), firmado el 25 de septiembre de 2008, establece como prerrogativa el monitoreo permanente en tiempo real de la Alcaldía y las celdas de las dos comandancias de la DSPM de Chihuahua; este convenio es el primero en su tipo que se suscribe en nuestro país entre una comisión de derechos humanos y una institución policial:

La intención es que, mediante la absoluta transparencia por parte de la Policía Municipal, la CEDH y su personal (presidente, visitadores, abogados...) puedan constatar mediante el monitoreo constante que el trato que custodios y policías dispensan a los detenidos por faltas o por probables constitutivos de delito sea el apegado a los derechos elementales del ser humano.¹¹

Las imágenes de las cámaras electrónicas de las celdas de las dos comandancias podrán ser observadas en tiempo actual o grabadas para los fines legales que considere la propia CEDH. Los soportes técnico y humano corren por cuenta de cada instancia.

Desde luego, las Acreditaciones CALEA y de ISO 9001:2000 son dos de los varios procesos estructurales que inciden de manera importante en la transformación de innovación de esta policía municipal de avanzada. Las entrevistas hechas a mandos y personal de filas enfatizan la inclusión de nuevos procedimientos como un “antes y después”. La Acreditación CALEA es un cambio paradigmático que ha sido implementado desde 2003 a la fecha. La instauración ha tenido retos importantes en los que el Centro de Calidad ha apoyado significativamente el proceso. “El trabajo operativo se hace más profesional”, “CALEA dicta el qué hacer y la DSPM determina el cómo”, “Ya no se trabaja por sentido común y por criterio, nos regimos por procedimientos”, son ejemplos de expresiones recurrentes en mandos y elementos de filas.

¹¹ Entrevista con Luis Manzanera Jiménez, titular del Centro de Calidad de la DSPM.

Asimismo, el Centro y la Comisión de Calidad han colaborado sustancialmente en la capacitación de los policías ante los retos del nuevo orden judicial en materia penal. Su contribución se ha enfocado en concretar alianzas estratégicas entre instancias para la implementación de convenios de colaboración en la profesionalización de la policía municipal; también han tenido una participación prioritaria en la elaboración de los nuevos formatos del Sistema de Justicia Penal en el Estado. Este proceso y la transición es otro de los grandes retos que ha experimentado la corporación y que demanda una mayor disposición y esfuerzo por cumplir con la nueva normatividad y exigencias de una actuación policial democrática.

La inclusión tanto de estándares profesionales específicos de las funciones y servicios de la policía democrática como de estándares de calidad marca una pauta y una diferencia palpable en los modelos de seguridad y policiamiento en nuestras policías municipales. El efecto de esta evolución se disemina en nuestro país actualmente. Las instituciones policiales se encuentran ante el reto de subirse al tren de la modernidad y la facilitación de procesos.

Para la mirada ciudadana, los procesos de estandarización de procedimientos y de calidad protegen y promueven el respeto a sus derechos fundamentales y el cumplimiento y aplicación de la ley. En complemento, el policía cuenta con pautas que guían su actuación y desempeño, y que facilitan la protección jurídica de sus actuaciones basadas en la normatividad establecida. En este sentido, gana la ciudadanía y gana la institución.

Ejemplo claro de ello lo constituye la transparencia plena entre la DSPM y la CEDH. Para constituirse en la primera corporación del país y asimismo en la primera institución derechohumanista de la nación, en septiembre de 2008 fue signado un convenio entre el presidente de la CEDH, José Luis Armendáriz, y el Alcalde Carlos Borrueal y el Director Lázaro Gaytán, por medio del cual el *ombudsman* y su personal monitorean las 24 horas las celdas preventivas de las personas detenidas a través de un sistema de circuito cerrado con cámaras en cada uno de los separos de ambas Comandancias. El

monitoreo permite la observación externa, las 24 horas, de las condiciones en que un detenido llega, el trato que recibe durante sus horas de estancia y las condiciones en que es liberado o remitido a otra autoridad.

Foto 8.1 Firma del convenio, primero y único en el país, entre el presidente de la CEDH, José Luis Armendáriz, y el Alcalde de Chihuahua, Carlos Borruel, y el Director de Seguridad Pública Municipal, Lázaro Gaytán, que permite compartir imágenes de CCTV de los detenidos en los separos de las dos comandancias de la DSPM



APÉNDICE



ÁREA DE DETENCIÓN

CALEA REF: 72.5.1, 72.5.2 ,72.5.3 ,72.5.7

Política

La DSPM determina un procedimiento desde el momento en que un detenido entra al área de detenidos de la DSPM para garantizar la seguridad de los detenidos y sus propiedades, así como la propia seguridad de los custodios y personal que se encuentre en esta área.

Procedimiento

Policia

1. Verificará qué detenidos va a introducir al área de detención. Esto con la finalidad de separar de acuerdo a si son mayores o menores de edad y de sexo masculino o femenino, con la finalidad de reducir la posibilidad de que se vean detenidos de diferente sexo o menores con mayores.
2. Se comunicará con el encargado de la puerta de detenidos, le solicitará información de si puede ingresar a los detenidos que traiga.

Encargado de la puerta

3. Le abrirá la puerta de detenidos.

Policía

4. Ingresará al detenido(a) debidamente esposados uno por uno bajo las siguientes circunstancias:
 - A) Solo podrá ingresar mujeres mayores de edad, cuando el área de detenidos esté libre de hombres o de menores de edad.
 - B) Solo podrá ingresar hombres mayores de edad cuando el área de detenidos esté libre de mujeres o de menores de edad.
 - C) Solo podrá ingresar mujeres menores de edad, cuando el área de detenidos esté libre de hombres o de mayores de edad.
 - D) Solo podrá ingresar hombres menores de edad, cuando el área de detenidos esté libre de mujeres o de mayores de edad.

Encargado de la puerta

5. Cerrará la primera puerta de detenidos.

Policía

6. Llevará al detenido a la ventana de registro del sistema y a que le tomen la foto.
7. Informará una relación sucinta de los hechos al personal de barandilla y dará un inventario de las cosas que le hubiesen sido recogidas al personal de pertenencias y/o evidencias dependiendo su naturaleza.

Persona que registra

8. Cuestionará al detenido sobre sus datos personales y le tomará la foto al detenido.

Detenido

9. Proporcionará a la persona que lo cuestione todos los datos solicitados.

Persona que registra

10. Dará una copia del registro y del inventario a la persona encargada de las pertenencias.

Policía

11. Revisará físicamente al detenido, solo a través del tacto superficial en el cuerpo, en caso de encontrar algo lo proporcionará al encargado de evidencias o pertenencias, dependiendo el caso.
12. Llevará al detenido al área de pertenencias.
13. Le quitará las esposas y le solicitará al detenido que deposite todas sus pertenencias personales, salvo su ropa personal y medicinas que tome.

Persona que registra las pertenencias

14. Registrará todas las pertenencias del detenido en el sistema, salvo su ropa personal.
15. Pondrá todas las pertenencias en una bolsa, salvo la ropa personal que no se considere una posible amenaza para la vida del detenido y las acomodará en el área de pertenencias, en caso de que las dimensiones de las pertenencias excedan las de los bolsas para guardarle estas serán identificadas debidamente y resguardadas en el mismo cuarto de pertenencias.
16. En caso de que las pertenencias aun sean muy grandes para ser depositadas en el cuarto de pertenencias, se depositarán en un lugar especial para objetos de dimensiones muy grandes.
17. Le solicitará firmar, la hoja de registro de pertenencias.

Detenido

18. Firmará la hoja de registro de pertenencias.

Persona que registra las pertenencias

19. En caso de que el detenido no quiera firmar, deberán hacer una anotación al respecto.
20. Entregará una copia al detenido del registro de pertenencias y pondrá la original en una carpeta de pertenencias de detenidos.
21. Cerrará y etiquetará la bolsa de pertenencias y/o identificara las per-

tenencias que no se depositarán dentro de la bolsa, con el nombre del detenido, número de detención, fecha y los guardará.

Policía

22. Pasará al detenido a custodia del personal de detención.
23. Una vez que el policía haya terminado su labor y el detenido se encuentre a disposición del personal del área de detención, el Policía se trasladará con el Juez Calificador le hará saber verbalmente las razones de la detención.
24. Abandonará el área del Juez Calificador.

Custodio

25. Pasará al detenido al área médica, para realizar una revisión, antes de pasarlo a celdas.

Doctor

26. Realizará el examen, capturará la información en el sistema de cómputo y guardará los resultados del mismo, imprimirá el certificado de cada uno y archivará en forma diaria en una carpeta.

Juez calificador

27. Procederá a dar la garantía de audiencia y calificará al detenido.

Custodio

28. Llevará al detenido a celdas asignada tomando en cuenta la separación ya definida para los diferentes factores.

Policía

29. Posteriormente elaborará el reporte para informar a la superioridad de lo acontecido.

DISPOSICIONES SOBRE LAS PERTENENCIAS DEL DETENIDO

En caso de que dentro de las pertenencias se encuentre algún objeto prohibido por la ley, se separarán y se pondrán dentro de una bolsa y se mandarán al área de evidencias, se notificará a la autoridad competente, en caso de que sea de competencia de la DSPM se confiscará y se procederá conforme a derecho.

Cuando dentro de las pertenencias se encuentren corta uñas, cuchillos u otros objetos que pudieran lesionar a una persona, se envolverán en cinta adhesiva, y se pondrán en una bolsa, etiquetada con la palabra cuidado, y se pondrán dentro de la bolsa general en caso de que sus dimensiones lo permita, en caso contrario se pondrán por separado con la misma información en la etiqueta que los demás objetos.

Todas las pertenencias se depositarán en un lugar seguro, con candado o bajo llave, lugar al que solo tendrá acceso el responsable de pertenencias y las personas designadas a trabajar con él, la única excepción es que el encargado del área de pertenencias o el Director de la DSPM autoricen la entrada a alguna persona, pero la visita se documentará.

En caso de que dentro de las pertenencias, se encuentren bienes perecederos, se le solicitará al detenido que haga una llamada para que sean recogidos por persona de su confianza, dentro de las siguientes 6 horas o en su caso serán tiradas a la basura.

En caso de que dentro de las pertenencias se encuentren animales u organismos vivos, se le solicitará al detenido que haga una llamada para que sean recogidos por persona de su confianza, dentro de las siguientes horas o en su caso serán enviadas a un lugar donde se puedan hacer cargo de ellos con costo al detenido.

Antes de liberar a un detenido, el custodio, se asegurará de hacer una identificación positiva del detenido, que deberá hacerla con todos los elementos que cuente el sistema y/o el expediente del detenido.

Todas las pertenencias, que se hubieran depositado en las instalaciones de la DSPM que no sean de las prohibidas por la ley, se devolverán a su propietario o poseedor, después de que hubiese salido de la cárcel, si fuera de las prohibidas por la ley se enviarán a la autoridad que correspondan.

Al entregarle las pertenencias al recién liberado, se le solicitará que abra la bolsa de pertenencias y verifique si se encuentran todas las pertenencias, que se describen en el inventario y si todo está en orden, se solicitará que firme el recibo de salida, en caso de que no esté conforme deberá de explicar en un escrito por que no está conforme y cuales son las pertenencias que se llevará.

En caso de que en alguna de las pertenencias se encuentre alguna evidencia de algún delito, se confiscará para mandarla ante la autoridad correspondiente, y deberá hacerse una anotación en la hoja de salida de las pertenencias.

Cuando alguna pertenencia vaya a ser transferida a la custodia de otra autoridad, ya sea con o sin detenido, el personal que traslade las pertenencias deberá firmar un documento donde se especifique qué tipo de pertenencias recibe y en qué condiciones.

Si las pertenencias son trasladadas por el personal de la DSPM el personal que las reciba, deberá de firmar un documento en donde se establezca: qué pertenencias recibe, las condiciones en que se encuentran y el lugar en donde las recibe.

Cualesquiera que sean las circunstancias de cómo salgan o se entreguen las pertenencias de la DSPM se deberá recabar una copia de la hoja de salida y se deberá de archivar en la carpeta correspondiente.

Cuando alguien no recoja sus pertenencias o sean objetos cuyos dueños se desconozcan el personal del departamento de Comunicación Social procederá a publicar en el periódico de mayor circulación y/o en el mural de la DSPM la información de que se tiene dicha pertenencia, con el propósito de notificar al dueño o poseedor del bien.

Para que se proceda a desechar las pertenencias u objetos cuyos dueños se desconozcan, es necesario:

- Transcurran tres meses, de la fecha en que se publicó la información en el periódico.
- No solicite la evidencia la Autoridad competente.
- El dueño o poseedor no se presente reclamando su bien.

SEPARACIÓN DE CELDAS

Las áreas de detención entre hombres mayores de edad, mujeres mayores de edad, hombres menores de edad y mujeres menores de edad, estarán separadas, de tal modo que no se perciban visual o auditivamente unas de las otras.



**DIRECCION DE SEGURIDAD PUBLICA MUNICIPAL
ACTA DE LECTURA DE DERECHOS**



HOJA 1

FOLIO _____

LOGAR DE SU DETENCION	Calle	Número		FECHA DE DETENCION	HORA DE DETENCION	REGION
AGENTE QUE LO DETIENE	Apellido-Paterno	Apellido-Materno	Número	GRADO	UNIDAD	Nº
INSPECTOR	Apellido-Paterno	Apellido-Materno	Número	COLOMBIA	SECCION	
COORDINADOR	Apellido-Paterno	Apellido-Materno	Número	DISTRITO		

DECLARACION DE DERECHOS

El(Los) Servidor(es) Público(s) que suscribe(n), declaran que se le(s) ha dado a conocer el contenido del Artículo 124, fracciones I, II, III, IV, V, VI, VII, XI del Código de Procedimientos Penales que contiene entre otros los siguientes derechos a su favor:

- I.- SER INFORMADO DE FORMA CLARA Y COMPRENSIBLE DE LA CAUSA O MOTIVO DE SU PRIVACIÓN DE LIBERTAD.
- II.- NO DECLARAR Y LO QUE DIGA, PODRÁ SER USADO EN SU CONTRA.
- III.- TENER UNA COMUNICACIÓN INMEDIATA PARA INFORMAR DE SU CAPTURA A QUIEN DESEE.
- IV.- LA ASISTENCIA DE UN DEFENSOR QUE DESIGNE, O BIEN POR UN DEFENSOR PÚBLICO.
- V.- LA ASISTENCIA DE UN TRADUCTOR O INTÉRPRETE, EN SU CASO DE NO COMPRENDER O HABLAR EL IDIOMA CASTELLANO.
- VI.- SER PRESENTADO INMEDIATAMENTE ANTE EL MINISTERIO PÚBLICO O JUEZ DE GARANTÍA PARA SER INFORMADO DE LOS HECHOS QUE SE LE IMPUTAN.
- VII.- NO SER SOMETIDO A TÉCNICAS O MÉTODOS QUE INDUZCAN O ALTEREN SU VOLUNTAD O ATENTEN CONTRA SU DIGNIDAD.
- VIII.- SOLICITAR ASISTENCIA SOCIAL PARA MENORES DE EDAD O PERSONAS CON DISCAPACIDAD QUE ESTÉN A SU CUIDADO.

EN DELITO FLAGRANTE DE:

**EN ESTE CASO, SE LE EXHIBIÓ AL DETENIDO LA ORDEN EMITIDA EN SU CONTRA POR
(AUTORIDAD QUE EMITÓ LA ORDEN)**

DATOS DE LA (S) PERSONA(S) DETENIDA(S):

DETENIDO 1	Apellido-Paterno	Apellido-Materno	Número	IDENTIFICACION	REGION
DOMICILIO				COLOMBIA	
DETENIDO 2	Apellido-Paterno	Apellido-Materno	Número	IDENTIFICACION	REGION
DOMICILIO				COLOMBIA	
DETENIDO 3	Apellido-Paterno	Apellido-Materno	Número	IDENTIFICACION	REGION
DOMICILIO				COLOMBIA	

EN CASO DE HABER MÁS DETENIDOS A CONTINUACIÓN DEBERÁN DARSE LOS DATOS DE LOS MISMOS Y SUS FIRMAS Y SELLOS

<small>Firma de autoridad</small> FIRMA DEL DETENIDO 1	<small>Firma de autoridad</small> FIRMA DEL DETENIDO 2	<small>Firma de autoridad</small> FIRMA DEL DETENIDO 3
TESTIGO DE LA LECTURA DE DERECHOS AL DETENIDO O PERSONA QUE FIRME A RUEGO <small>de uno de que está interesado, se rogara a firmar después de haber sido leído.</small>		

SE DEBE INDICAR EL NOMBRE Y EL NÚMERO
NOMBRE Y FIRMA DEL TESTIGO

<small>NOMBRE DEL AGENTE DE LA FUERZA QUE HIZO LA DETENCION</small>			
<small>CARGO</small>	<small>CARGO</small>	<small>CARGO</small>	<small>FIRMA</small>



DIRECCION DE SEGURIDAD PÚBLICA MUNICIPAL
FORMA DE REVISION CORPORAL



HOJA 1

FOLIO: _____

LUGAR	Calle	Nombre		FECHA			HORA		
REGIONES:									
AGENTE	Apellido Paterno	Apellido Materno	Nombre(s)	GRADO	UNIDAD		No.		
INSPECTOR	Apellido Paterno	Apellido Materno	Nombre(s)	COLOMBIA	SECTOR				
COORDINADOR	Apellido Paterno	Apellido Materno	Nombre(s)	DISTRITO					
ORDEN DE REVISION CORPORAL CON BASE AL ARTICULO 140 DEL CODIGO PENAL DE PROCEDIMIENTOS PENALES VIGENTE DEBIDO A LA LEY 1712 DE 2014									
SOLICITADA A:	Apellido Paterno	Apellido Materno	Nombre(s)	AUTORIZADA POR:	Apellido Paterno	Apellido Materno	Nombre(s)		
CARGO				CARGO					
FECHA DE LA ORDEN DE REVISION				NUMERO DE LA ORDEN					
DATOS DE LA(S) PERSONA(S) A REVISAR EL TESTIGO DEL REVISADO SERA UNA PERSONA DE SU COMPAÑIA									
REVISADO 1	Apellido Paterno	Apellido Materno	Nombre(s)	SEXO	M F	EDAD	MAYOR DE EDAD MENOR DE EDAD		
TESTIGO 1	Apellido Paterno	Apellido Materno	Nombre(s)	EDAD	RELACION O PARENTESCO				
<small>--- EL REVISADO DEBE SER EL COMPAÑERO DE VIVIENDA DEL TESTIGO DE SU OFICINA ---</small>									
REVISADO 2	Apellido Paterno	Apellido Materno	Nombre(s)	SEXO	M F	EDAD	MAYOR DE EDAD MENOR DE EDAD		
TESTIGO 2	Apellido Paterno	Apellido Materno	Nombre(s)	EDAD	RELACION O PARENTESCO				
<small>--- EL REVISADO DEBE SER EL COMPAÑERO DE VIVIENDA DEL TESTIGO DE SU OFICINA ---</small>									
REVISADO 3	Apellido Paterno	Apellido Materno	Nombre(s)	SEXO	M F	EDAD	MAYOR DE EDAD MENOR DE EDAD		
TESTIGO 3	Apellido Paterno	Apellido Materno	Nombre(s)	EDAD	RELACION O PARENTESCO				
<small>--- EL REVISADO DEBE SER EL COMPAÑERO DE VIVIENDA DEL TESTIGO DE SU OFICINA ---</small>									
LUGAR DE REVISION Y DATOS DEL PERITO									
LA REVISION SE REALIZARA EN LAS INSTALACIONES DE:				Nombre de la Dependencia o Institucion					
DIRECCION:	Calle	Nombre		Ciudad					
¿SE REQUIERE PERITAJE?	SI NO		Nombre del PERITO	Apellido Paterno	Apellido Materno	Nombre(s)			
TITULO O CARGO DEL PERITO				DEPENDENCIA O INSTITUCION			Nombre de la Dependencia o Institucion		
RESULTADOS DE LA REVISION									
Firma de conformidad			Firma de conformidad			Firma de conformidad			
NOMBRE Y FIRMA DEL REVISADO 1			NOMBRE Y FIRMA DEL TESTIGO 1			NOMBRE Y FIRMA DEL PERITO 1			
Firma de conformidad			Firma de conformidad			Firma de conformidad			
NOMBRE Y FIRMA DEL REVISADO 2			NOMBRE Y FIRMA DEL TESTIGO 2			NOMBRE Y FIRMA DEL PERITO 2			
Firma de conformidad			Firma de conformidad			Firma de conformidad			
NOMBRE Y FIRMA DEL REVISADO 3			NOMBRE Y FIRMA DEL TESTIGO 3			NOMBRE Y FIRMA DEL PERITO 3			

NOMBRE DEL JEFE DE LA UNIDAD			
CARGO	NOMBRE	UNIDAD	FIRMA

9. INFRAESTRUCTURA, TECNOLOGÍA Y EQUIPAMIENTO DE LA DIRECCIÓN DE SEGURIDAD PÚBLICA MUNICIPAL

ÍNDICE TEMÁTICO

9.1 Infraestructura

9.2 Estado de fuerza, escolaridad y profesionalización

9.3 Reformas tecnológicas

9.4 Dispositivos tecnológicos de mayor relevancia

Conclusiones

El contexto de vulnerabilidad ciudadana respecto de la inseguridad, el incremento y divesidad del fenómeno delictivo, el recrudecimiento de las expresiones de violencia por parte de la delincuencia común y la delincuencia organizada, así como la exigencia de la comunidad para responder proactivamente a este sumario de desafíos, sitúan a nuestras instituciones de seguridad —en particular a las municipales— en un tenor que impone procesos de innovación y de transformación institucional integrales.

Entre estos procesos, la incorporación de tecnologías actuales cobra particular relevancia ante los avances y sofisticación de los grupos criminales. Así mismo, la percepción ciudadana contempla en su imaginaria capacidad tecnológica, el equipamiento y la infraestructura disponibles en las policías. Si bien la mera existencia de tales recursos no garantiza un mejor desempeño de las funciones preventivas y tácticas, la utilización y potenciación de estos sí facilita las tareas y la respuesta del cumplimiento a los desafíos de los policías.

Entre los procesos de reforma que articula la Dirección de Seguridad Pública Municipal (DSPM) de Chihuahua, la inclusión de dispositivos tecnológicos tiene un peso muy relevante. En las últimas administraciones los tomadores de decisiones han incorporado entre sus prioridades la adquisición de recursos tecnológicos, soporte y capacitación técnica para garantizar la continuidad y potenciar la implementación de sus sistemas.

La tecnología ha sido otro parteaguas en la concepción del nuevo modelo de seguridad y de policía para la institución. El Centro de Emergencia y Respuesta Inmediata (CERI) (060), la Unidad de Operaciones Aéreas (UOA) (helicóptero Halcón 1), el Centro Móvil de Comando y Comunicaciones, el sistema de Zonificación Estadística Unificada de Supervisión (ZEUS), el Código Azul, las computadoras portátiles instaladas en las unidades-patrulla de los mandos, el Sistema de Consulta Móvil, de Control de Detenidos, las cámaras de seguridad instaladas en la ciudad y las instaladas en las celdas de la Alcaldía en las comandancias (Norte y Sur), son algunos de los dispositivos que han elevado, en términos de calidad

(eficiencia y eficacia) y profesionalismo, las funciones de prevención del delito y despliegue técnico y táctico de la Policía Municipal de Chihuahua.

Para nuestras policías, como para cualquier otra organización profesional, la inclusión de tecnología tiene una serie de implicaciones directamente relacionadas con procesos de incorporación y adaptación, que involucran procesos de reaprendizaje. Estos desafíos son afrontados con la participación del Centro de Calidad y con la colaboración de todas las áreas.

El Sistema de Monitoreo de Circuito Cerrado de Televisión instalado en las celdas municipales es compartido con la Comisión Estatal de Derechos Humanos (CEDH) y ha logrado un nivel de transparencia y apertura no visto en otras dependencias —en las instituciones policiales— del país (véanse los capítulos 8 y 10).

En este capítulo se abordarán los principales avances y áreas que dependen en gran medida de la tecnología, equipo e instalaciones de la DSPM de Chihuahua.

9.1 INFRAESTRUCTURA

Las comandancias de la Dirección de Seguridad Pública de Chihuahua en las regiones Norte y Sur de la ciudad están dotadas de las siguientes áreas.

En la Comandancia Norte:

- Recepción.
- Dirección.
- Secretaría Técnica.
- Administración.
- Centro de Mando.
- El Centro de Emergencias y respuesta Inmediata (CERI)
- Hangar y oficinas de la UOA.
- Estación de Bomberos.
- Alcaldía.

- Áreas de detención (celdas) y monitoreo de cámaras en Alcaidía y celdas.
- Unidad de Atención a la Violencia Intrafamiliar (UAVI) Norte.
- Recursos Humanos.
- Centro de Calidad.
- Atención a la Ciudadanía.
- Comunicación Social.
- Estacionamiento para visitas y para personal.
- Patrullas de mandos con consulta móvil.
- Subdirección Operativa.
- Almacén.
- Peluquería.
- Armería.
- Evidencias.
- Estación de abastecimiento de gas LP para vehículos.

En la Comandancia Sur:

- Recepción.
- Subdirección de Prevención.
- Programas Preventivos.
- Estación de Bomberos.
- Alcaidía.
- Áreas de detención (celdas).
- Oficinas de grupos tácticos especiales.
- Oficina de registro de empresas de seguridad privadas.
- Comedor.
- Dormitorios.
- Auditorio.
- Centro de Acondicionamiento Físico (gimnasio).
- Explanada.
- Stand de tiro virtual.

- Pabellón de tiro real.
- Patrullas de mandos con consulta móvil.
- Instalación de cámaras en Alcaidía y celdas.
- Peluquería.
- Armería.
- Evidencias.
- Nueva Escuela de Policía.

INSTALACIONES DE LA POLICÍA MONTADA

Las instalaciones del grupo de la Policía Montada cuentan con caballerizas que albergan a ejemplares de la clase criolla (cuarto de milla y percherón belga). Actualmente, la Policía Montada cuenta con un estado de fuerza de 11 efectivos, 24 caballos activos, más crías, que suman 40 equinos. Las instalaciones son nuevas, y muestran condiciones salubres y dignas para el personal y equinos. La agrupación cuenta con el servicio de un médico veterinario especializado y entrenadores.

Foto 9.1 Caballerizas de la Policía Montada



Cámaras de monitoreo para Alcaldía y celdas conectadas a la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Chihuahua

Como respuesta al convenio signado en septiembre de 2008 entre la Comisión de Derechos Humanos del Estado (CEDH) de Chihuahua, la Alcaldía de Chihuahua y la DSPM, las instalaciones de las Comandancias Norte y Sur cuentan con 22 cámaras que permiten el monitoreo en tiempo real de lo que sucede en la Alcaldía y celdas. El sistema funciona las 24 horas y permite la grabación de imágenes.

Academia (actualmente Escuela de Policía)

El edificio que ocupa la Escuela de Policía funciona desde 1962. El Congreso del Estado designó las instalaciones a la Escuela de Policía Municipal con el fin de profesionalizar ahí a los elementos con aspiraciones de ingresar a la Policía Municipal y para mantener en capacitación regular a los elementos en funciones. En 2007, se otorgó el reconocimiento de la Academia Nacional de Seguridad Pública; la Escuela de Policía de la DSPM es la única que tiene reconocimiento en el Estado, y la octava en la república mexicana.

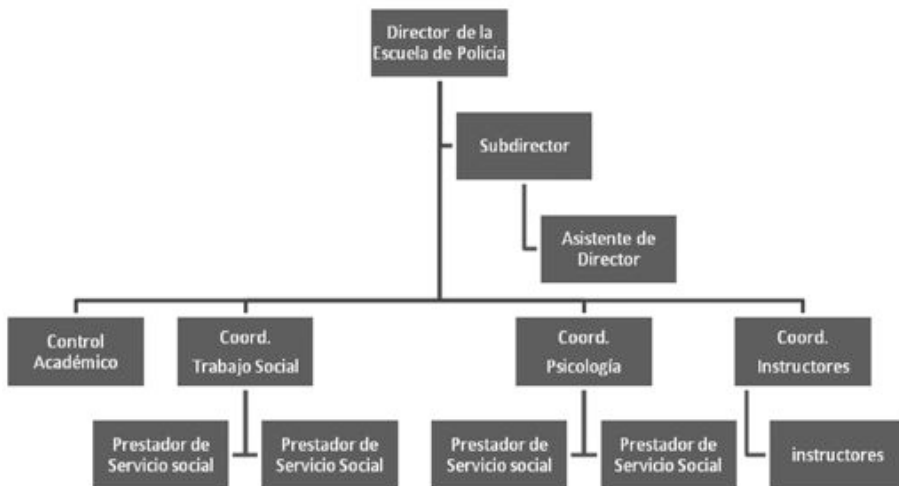
Las instalaciones cuentan con aulas, dormitorios, comedor, áreas administrativas y de asistencia e intervención, que albergan los servicios de trabajo social, psicología, nutrición, atención dental, educación física, así como un enlace con la Secretaría de Educación y Cultura del Estado; la Escuela cuenta con 11 instructores internos y 12 externos. La DSPM se encuentra a punto de ocupar las nuevas instalaciones de la Nueva Escuela de Policía, ubicadas a un costado de la Comandancia Sur, y que cubren las necesidades de un sistema de profesionalización moderno para aspirantes y afectivos.

Este sistema también contempla un programa denominado Educación Física y Salud, el cual contribuye a la detención y atención de las necesidades integrales del personal operativo y administrativo (que incluye a familiares) de la DSPM, y en el que participa personal multidisciplinario.

Las nuevas instalaciones de la Escuela de Policía están integradas por:

- Tres secciones de dormitorios (90 espacios en total)
- Oficinas para coordinadores, instructores y programas de intervención
- Tres aulas con capacidad para 50 personas cada una
- Explanada
- Comedor
- Auditorio (Comandancia Sur)
- Stand de tiro normal y virtual (Comandancia Sur)
- Centro de Acondicionamiento Físico (Comandancia Sur)
- Laboratorio de cómputo con 40 equipos

Gráfica 9.1 Organigrama de la Escuela de Policía



9.2 ESTADO DE FUERZA, ESCOLARIDAD Y PROFESIONALIZACIÓN

A continuación se ilustra la distribución del personal operativo de la DSPM, donde destacan los rubros: escolaridad, personal femenino y personal que tiene capacitación como técnicos en emergencias médicas.

Cuadro 9.1 Capital humano desagregado

CAPITAL HUMANO	CANTIDAD	PORCENTAJE
Bachillerato técnico	34	2.97%
Preparatoria	253	22.12%
Primaria	7	0.61%
Secundaria	363	31.73%
Profesional	33	2.88%
Maestría	1	0,9%
Cursando Licenciatura en Criminología	14	1.22%
Personal femenino	158	14%
Policía 1°	1	1%
Policía 2°	2	1%
Policía Comercial	24	15%
Policía de Academia	88	56%
Agente de Análisis e Información	3	2%
Agente de Detención	9	6%
Agente de Investigación e Informática	1	1%
Agente de Investigación	20	1%
Agente de Prevención	7	1%
Inspector	1	1%
Oficial	2	1%
Coordinadores	10	8%
Total	1,020	100%
Policías Técnicos en Emergencias Médicas	35	3%

Fuente: Departamento de Recursos Humanos de la Dirección de Seguridad Pública Municipal.

9.3 REFORMAS TECNOLÓGICAS

En el inventario de la Institución se contaba con recursos tecnológicos de vanguardia, no obstante todos se desplegaban en un ambiente distinto y completamente aislado:

- GPS.
- Computadoras de consulta remota.
- Sistemas estadísticos.
- Sistemas de control de detenidos.
- Sistemas de atención de llamadas de emergencias.
- Sistema de radiocomunicación.
- Telefonía.
- Sistemas de grabación.

Para solucionar el problema, se elaboró un primer diagnóstico focalizado en la DSPM. En el se concluyó la necesidad de contar con un sistema que integrara todas las tecnologías y que aceptara además la integración de nuevas tecnologías. El objetivo de este estudio radicó en proporcionar un mayor apoyo tecnológico para disminuir el índice delictivo y elevar el nivel de vida de los chihuahuenses.¹ La plataforma que actualmente soporta los distintos recursos es Oracle.

Gráfica 9.2 Inclusión de un sistema integrador. Aplicación principal: el programa PROMAD (Oracle)



¹ En el Plan de Desarrollo del Municipio de Chihuahua 2004-2007 se encuentran contempladas mejoras en la tecnología y el equipamiento.

ATENCIÓN DE EMERGENCIAS

- Atención profesional.
- Canalización en casos de emergencia médica.
- Disminución en tiempos de atención y respuesta.
- Enlace con otras corporaciones de servicio y emergencias.

Foto 9.2 Área de Atención de Emergencias



CONTROL Y SEGUIMIENTO DE PERSONAS DETENIDAS

- Control de evidencias.
- Control de pertenencias.
- Reincidencias.
- Recomendaciones de Derechos Humanos.
- Personas no culpables.
- UAVI.

Análisis criminal y focalización delictiva

Reportes estadísticos clasificados en:

- Horario.
- Día.
- Lugar.
- Tendencia.
- Modus operandi.

Combate a la delincuencia y coordinación institucional

- Células mixtas.
- Mesas anticrimen.

Manejo de situaciones de crisis

- Incidentes nivel IV.
- Situaciones de rehenes.
- Eventos masivos.
- Accidentes de alto impacto.
- Vigilancia extraordinaria.

Gobierno cercano: recuperación de espacios públicos

- Colonia Segura.
- DARE.
- Mis Primeros Pasos.
- Programas Preventivos.
- Sumar Te Protege

Gobierno Cercano: integración de Código Azul

Para la activación:

- Emergencia médica de gravedad.
- Incendio.
- Asalto o robo en proceso.
- Personas armadas fuera del domicilio.

Control Policial: GPS

Los reportes que genera son:

- Reportes de unidades fuera del sector.
- Tiempo de asignación del radiooperador.
- Tiempo de llegada de la unidad.
- Razonamientos de llamadas.
- Reportes de llamadas de rondas.
- Medición de la eficiencia policial.
- Análisis estadístico por distrito para la evaluación de su trabajo.

9.4 DISPOSITIVOS TECNOLÓGICOS DE MAYOR RELEVANCIA

CENTRO MÓVIL DE COMANDO Y COMUNICACIONES

La unidad fue diseñada en 2006 por la Secretaría Técnica de la DSPM de Chihuahua. El modelo es único en su tipo a nivel nacional. Su utilización se privilegia para la atención a situaciones de crisis o alto impacto. El Centro Móvil se traslada al lugar de los hechos, opera como comandancia itinerante y participa en eventos masivos y en el programa Colonia Segura. En la unidad se concentra toda la información y logística, y es punto neurálgico en la toma de decisiones cuando se presentan situaciones extraordinarias, atiende necesidades y contingencias en eventos masivos e incidentes críticos. Sus instalaciones permiten la coordinación interna y con otras corporaciones. Cumple asimismo la importante función de proximidad con la ciudadanía. El Centro de Mando Móvil es usado en los compromisos de miércoles ciudadanos de la Alcaldía y tiene un impacto relevante, por su visibilidad, en la percepción ciudadana respecto de la infraestructura tecnológica y operativa de la DSPM.

La inversión en la adquisición de la unidad alcanzó los 4.5 millones de pesos.

Componentes tecnológicos y equipo del Centro Móvil de Comando y Comunicaciones son:

- Un sistema de iluminación exterior a control remoto con lámparas de penetración de halógeno instaladas en la parte superior de la caja.
- Torretas multifuncionales con ensambles luminosos de led que maximizan la distribución de la luz.
- Sirena multitono.
- Un radio de comunicación interior de dos vías.
- Cuatro cámaras exteriores fijas a color con visión nocturna instaladas estratégicamente en diversos puntos de la unidad móvil.
- Una cámara con zoom de 30X con tecnología día/noche montada sobre una antena telescópica automática retráctil de 12 metros de altura.
- Un transmisor de alta frecuencia (microondas) para la comunicación del Centro de Mando de la DSPM zona norte, el cual está montado sobre una antena telescópica automática retráctil de 12 metros de altura.
- Un compresor para alimentar los pistones de las antenas telescópicas.
- Dos plantas de energía eléctrica de emergencia a base de gasolina.
- Ocho baterías de 12 volts a 21 ah para la alimentación de la energía del equipo de monitoreo y comunicación.
- Una pantalla de lcd de 42" acompañada de una pizarra electrónica touch panel, y un juego de mesa y sillas retráctiles en el exterior de la unidad.
- Un radio de comunicación de dos vías en el exterior de la unidad.
- Un teléfono digital IP con base en redes e Internet en el exterior de la unidad.
- Dos monitores de plasma de 42".
- Cuatro computadoras de escritorio para proceso de datos.
- Una impresora láser de color multifuncional.
- Tres teléfonos digitales de ip con base en redes e Internet.

- Dos radios de comunicación de dos vías.
- Dos pizarras digitales de touch panel.
- Aire acondicionado.
- Controles para el manejo de las antenas exteriores (retráctiles).
- Medidores digitales de consumo de corriente y voltaje, así como medidor de la señal de microondas.
- Un *rack* que contiene distribuidores de alimentación, servidores de datos, computadoras, ruteadores de video y switch para redes.
- Sala de juntas, equipada con una pantalla de LCD de 42", acompañada de una pizarra digital de touch panel, baño, frigobar y aire acondicionado.

Foto 9.3 Centro Móvil de Comando y Comunicaciones

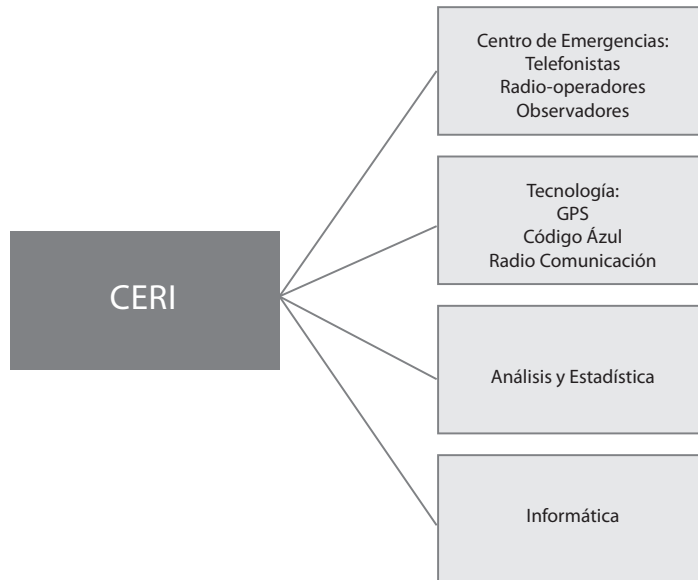


CENTRO DE EMERGENCIAS Y RESPUESTA INMEDIATA

Centro de Emergencias y Respuesta Inmediata

Cumple la función de albergar el sistema de atención a las llamadas de emergencia por parte de la ciudadanía y el sistema de cámaras de seguridad del municipio de Chihuahua. Esta área está integrada por telefonistas, radiooperadores y observadores. Bases de información:

El centro cuenta con estaciones de trabajo con un sistema que despliega un catálogo de opciones con referencias fisionómicas y características de vehículos automotores (marca, modelo, color, tamaño, placas). El sistema también diferencia el servicio correspondiente o solicitud por parte de los usuarios (seguridad ciudadana, protección civil, emergencia médica, etc.), por medio de un sistema de consulta que categoriza los eventos reportados. Una vez recibida la información suministrada por la ciudadanía, la telefonista canaliza el reporte a los radiooperadores. A cada llamada recibida se le brinda un número de reporte y, si es posible, se proporciona al ciudadano su registro junto con el número de la unidad que atenderá el llamado. Los despachadores se comunican por radio con las unidades que se encuentran en el perímetro (sector) del evento reportado y dan seguimiento a la atención que se brinda desde el Centro de Mando. El CERI y los despachadores cuentan con un sistema georreferenciado donde aparece la ubicación de las unidades por distrito, lo que facilita el seguimiento y supervisión de las respuestas de servicio.

Gráfica 9.3 Organigrama del Centro de Emergencias y Respuesta Inmediata

En relación con los mecanismos de control, el personal y los procesos operativos articulados del CERI están sujetos a sistemas de supervisión y evaluación periódicas, que contribuyen a la tarea de controlar la calidad en la atención y la respuesta operativa. Por ejemplo, en las llamadas atendidas por las telefonistas, se eligen diez llamadas, las cuales son evaluadas por la supervisora de turno. La evaluación contempla la atención otorgada y aspectos de puntualidad, asistencia y presentación de su área de trabajo.

Tecnología

El CERI también alberga un área de tecnología para los programas de Código Azul, los sistemas GPS y de radiocomunicación. En el caso del programa Código Azul, se cuenta con un equipo que brinda soporte y mantenimiento técnico integral del sistema. Esta área es muy relevante, dado que debe atender la capacidad de cobertura de los 13 mil 500 botones vía ra-

diofrecuencia en 56 colonias de la ciudad. El área del CERI cuenta con un *software* integrador de tecnologías, lo que permite unir todos los sistemas de análisis de información; dicho *software* permite la vinculación con las patrullas y el Centro de Mando y comunicaciones móvil.

Análisis y Estadística

Esta área se encarga de generar los insumos estadísticos que requiere principalmente el ZEUS, e información general y desagregada que se produce en los despliegues tácticos de la institución.

Informática

Desarrolla sistemas (como el ZEUS) y brinda soporte técnico y mantenimiento básico de los dispositivos de la DSPM. Administra el sistema de georreferenciación, de radiocomunicación y Código Azul, y es soporte vital en todos los aspectos tecnológicos.

Foto 9.4 Instalaciones del Centro de Emergencias y Respuesta Inmediata



Otros elementos

- Cámaras de seguridad manipulables que tienen la capacidad de observar la fuente del llamado o un evento en particular. Hasta febrero de 2009, el Centro de Mando contaba con 68 cámaras: 44 cámaras de la DSPM, 16 inalámbricas proporcionadas por el C4 estatal y 8 por la Dirección de Vialidad del Estado.
- Dispositivos de grabación de imágenes y audio.
- Sistemas de fibra óptica y microondas (el último, proporcionado por el C4 del Estado).
- Sala de reuniones / Sala de crisis. Esta área tiene un papel relevante en las funciones y servicios de la DSPM. Este espacio es visitado por la ciudadanía en el programa de Visitas Guiadas; en esta área la ciudadanía puede observar el Centro de Mando de la institución (cámaras, radiooperadores, despachadores, mandos, etc.) y tener proximidad con la cotidianidad en la atención a llamados y emergencias. Como sala de reuniones, alberga a funcionarios, a miembros del Comité Ciudadano de Seguridad Pública y a instancias municipales que solicitan con anticipación este espacio. En su función como sala de crisis, ha servido para la coordinación de los servicios de seguridad pública, protección civil, y a directivos y estrategias en eventos e incidentes críticos (incendios, eventos masivos, coordinación interinstitucional, etcétera).

Remodelación y evolución

El CERI se encuentra en procesos de evolución constante. En enero de 2009, se produciría una importante renovación en las instalaciones del CERI, con el incremento de su capacidad espacial, tecnológica y de personal. Con ello, contaría con mayor espacio para albergar nuevos dispositivos y personal. El Centro de Mando sumará diez cámaras más a las 68 en funcionamiento, lo cual hará un total de 78 cámaras vigilantes del municipio en sus áreas urbanas y rurales. De las 26 nuevas cámaras, diez, proporcionadas por el Estado, tendrán tecnología inalámbrica, y 16 responderán a la tecnología de fibra óptica.

Se adquirirán y funcionarán 500 GPS localizadores de vehículos, destinados al control y administración de las unidades en la supervisión de los cuatro distritos. Respecto del personal operativo, se sumarán ocho observadores, dos por turno, y en el área de atención telefónica se integrarán seis telefonistas, así como seis monitores para el sistema GPS, y dos observadores para Código Azul con el propósito de evitar el mal uso del botón y economizar y planificar con mayor certeza la asignación de elementos y unidades para los llamados en general.

Cuadro 9.2 Personal por integrarse al Centro de Emergencias y Respuesta Inmediata

ÁREA	NÚMERO ACTUAL	INGRESO PRÓXIMO
Centro de Emergencias (telefonistas radiooperadores y observadores)	58	14
Tecnología	8	4
Análisis y estadística	11	
Informática	5	
Total	82	100

Proyectos recientes y próximos

Con vigencia reciente se suma un nuevo servicio de atención a emergencias, que consiste en recibir y atender llamadas de emergencia de taxistas;

los transportistas colaboran con la DSPM alertando o reportando un incidente, delito u otra eventualidad de riesgo potencial (asalto, accidente, emergencias médicas, etc.). El Centro de Mando, cuenta para este efecto con un radio de doble banda, por el cual el radiooperador recibe el llamado y despacha las indicaciones para atender la emergencia en el distrito correspondiente. Con la asociación de taxistas se ha contemplado también el funcionamiento de un botón de pánico con los mismos fines que el Código Azul: respuesta inmediata (el llamado pasa directamente al radiooperador y se despacha la unidad respectiva), pero con un sistema tecnológico distinto. El servicio cuenta con las siguientes características: el taxista es ubicado georreferencialmente y se observa su ubicación exacta. Para la concreción de este proyecto la DSPM ha mediado un convenio de financiamiento para los taxistas directamente con el proveedor, ya que el servicio es brindado gratuitamente por la Dirección, pero el dispositivo es pagado por el beneficiario. En este mismo proyecto cabe la posibilidad de instalar una cámara que permita identificar a los tripulantes del taxi, lo cual es muy útil en caso de asaltos o cualquier otro delito.

Con la digitalización de la ciudad de Chihuahua vía Wi-Fi, se harán más eficientes algunos procesos; por ejemplo, los nuevos sistemas de Código Azul contarán con la señal Wi-Fi y la señal de GPRS, que se utilizaba en las laptops de uso rudo instaladas en las patrullas, y se combinará con la infraestructura propia de la DSPM. Respecto de los sistemas GPS, también tendrán la opción vía Wi-Fi de la ciudad. Se prevé la instalación de mil 600 cámaras fijas en centros escolares (cuatro cámaras por escuela) con *software* inteligente que monitoree este sistema con el objetivo de reforzar las funciones del policía escolar, soportado también vía Wi-Fi.

Unidad de Operaciones Aéreas (UOA)

La UOA se encuentra en funcionamiento desde 2003. Cuenta con un equipo humano integrado por dos pilotos (con licencia vigente y con certificaciones periódicas), ocho observadores aéreos, siete paramédicos, un des-

pachador por turno, y tres mecánicos para dar asistencia a la aeronave Halcón 1, modelo Bell 206 Jet Ranger III, equipada con una lámpara de 15 millones de candelas para las operaciones nocturnas denominada faro de búsqueda, una cámara de rayos infrarrojos y de comunicación, así como equipo GPS para navegación aérea (véase el capítulo 5).

En relación con las instalaciones, el equipamiento y otras características de la UOA, se cuenta con:

- Plataforma-hangar.
- Equipo de medición y calibración.
- Equipo de emergencias médicas: botiquín de primeros auxilios (de acuerdo con el requerimiento de la emergencia), camilla inmovilizadora, desfibrilador, oxígeno, camillas inflables, camilla pediátrica y cilindros de oxígeno.
- Suscripción a instituciones aeronáuticas.
- Periodicidad en mantenimiento (los criterios se rigen por horas de vuelo) que establece el fabricante en los manuales.
- Computadoras, DVD y software.

El Halcón 1 se destina para patrullaje (80%) y, en su función complementaria, como ambulancia aérea y de asistencia comunitaria (20%). La unidad aérea tiene un importante impacto en la población civil y contribuye a la imagen y proyección de la DSPM.

El Centro de Calidad es el responsable de mantener la certificación de ISO 9001:2000; en los procedimientos rigen las directivas con la normatividad aeronáutica, la colección de evidencias objetivas de la utilización y justificación del plan de vuelo de la unidad (formatos, oficios y fotos), registro de incidencias, auditorías por la casa certificadora y juntas de revisión. Asimismo, la UOA tiene que cumplimentar un procedimiento de cadena de mando: las autorizaciones del plan de vuelo tienen que ser avaladas por el director y el subdirector operativo, y firmadas por los tripulantes para deslindar responsabilidades en caso de alguna eventualidad en aire o tierra.

Foto 9.5 Halcón 1 con el equipo de emergencias médicas



Laptops de uso rudo con sistema de Consulta Móvil

Las unidades automotoras de la DSPM cuentan con 100 laptops de uso rudo con sistema de consulta móvil (instaladas en las patrullas de oficiales 1º, 2º, coordinadores e inspectores). Las laptops anteriormente estaban conectadas vía GPRS y a partir de enero de 2009 les agregó el sistema Wi-Fi para eficientar la conectividad entre el Centro de Mando y las unidades.

Esto ha permitido la coordinación entre áreas. Es importante recalcar que las llamadas ciudadanas se encuentran visibles en el sistema de consulta móvil de las patrullas, por lo que en caso de que el despachador no pueda distribuir el llamado, el oficial con sistema pueda agilizar la respuesta y los tiempos de atención. Esto facilita la gestión operativa de las llamadas en un menor rango de tiempo y aumenta la probabilidad de intervenir con oportunidad en el evento reportado.

Inversión en laptops

Sistema de consulta móvil: la inversión alcanza aproximada un millón 300 mil pesos, con licencias ilimitadas. El sistema fue diseñado de acuerdo con las necesidades de la DSPM, no es un *software* comercial. El sistema es perfectible y tiene flexibilidad para incrementar nuevas variables; a la fecha ha facilitado los procesos operativos de la DSPM de manera sustancial.

Interoperación con la Procuraduría para el levantamiento de base de datos de huellas dactilares

En el proceso de registros de detenidos (Alcaldía y celdas) se toman las huellas digitales para poder conformar el Sistema de Identificación Automática de Huellas Dactilares (AFIS) y compararlo con las latentes de la Procuraduría para el esclarecimiento de algunos delitos.

Sistema de atención de emergencias para personas sordomudas

Desde 2006 la DSPM opera un sistema, único en el país, para la atención de emergencias de personas con discapacidad audiolingüística, derivado de un convenio entre el municipio (DSPM) y el especializado Instituto José David, AC. El sistema consiste en lo siguiente: el Instituto cuenta con un padrón de personas en dicha situación, las cuales son capacitadas ahí en el uso de claves de mensajes escritos que hacen referencia a ciertas emergencias dadas, y les es proporcionado un número exclusivo de teléfono celular. En el Centro de Mando de la DSPM existe disponible el aparato de telefonía celular, mismo que es monitoreado constantemente por una persona supervisora del CERI ante la eventualidad de que pudiera ser recibido un mensaje de emergencia de una situación determinada en el lugar en que acontezca el pedido de auxilio. El número del celular es exclusivo para emergencias y está reservado para los discapacitados. A la fecha se han atendido algunos casos de emergencias médicas.

Modificaciones de infraestructura, equipamiento y tecnología para la Acreditación de la Comisión para la Acreditación de Agencias Policiales

Patrullas

En las patrullas *pick up*, se adicionaron asientos de fibra de vidrio con cinturones de seguridad, de modo que el detenido es asegurado con mayores garantías para su integridad física durante el traslado a las instalaciones correspondientes.

Celdas

Se adquirieron colchonetas y sábanas para el área de detenidos, se instalaron *lockers* para depositar las armas de policías, y de tambos areneros para desabastecer las armas en el proceso de entrega.

Foto 9.6 Divisiones para la transportación de detenidos



CONCLUSIONES

Este apartado describe brevemente la infraestructura, sistemas y dispositivos tecnológicos, y algunos elementos de equipamiento de la DSPM. Estos componentes marcan una distinción sustancial entre esta institución y otras instancias de seguridad pública municipal en el país. Las instalaciones equipadas con dispositivos de tecnología avanzada han permitido que la institución opere con estándares de calidad en la coordinación interna y externa y en sus tiempos de respuesta a la ciudadanía. La infraestructura se encuentra estrechamente relacionada con el modelo de seguridad vigente en la DSPM, el cual está dirigido a la satisfacción de la comunidad, misma que se enfoca en la atención inmediata, servicios congruentes con las necesidades de la población, además de dos condiciones inamovibles: proximidad y visibilidad.

La institución tiene servicios innovadores y únicos en distintas categorías: la UOA, con la presencia del Halcón 1, proporciona un servicio que es ampliamente identificado por la población y que contribuye a la percepción de seguridad, componente importante para construir confianza hacia las instituciones policiales; asimismo, su capacidad de respuesta tiene equivalencias remarcables: el helicóptero iguala la función de 24 patrullas, lo que representa una mayor cobertura en la capacidad de respuesta ante eventos que así lo requieran. Por desgracia, aunque actualmente varias corporaciones policiales cuentan con unidades aéreas, generalmente estas son utilizadas como transporte ejecutivo y no se refleja su utilidad en la seguridad ciudadana.

Otros servicios identificados como únicos en su tipo son la Unidad de Comando y Comunicaciones y el Sistema de atención de emergencias para la comunidad con problemas audiolingüísticos. Ambos contribuyen sustantivamente a la atención de un grupo vulnerable y con asistencia tecnológica para la intercoordinación con otras instancias municipales y estatales en su caso.

El CERI es un área estratégica que adquiere paulatinamente mayor espacio para la toma de decisiones y el despliegue de acciones; su crecimiento y evolución son respuestas al incremento de demandas y necesidades de una institución policial profesional y moderna, como se ha propuesto alcanzar la DSPM de Chihuahua.

Las nuevas instalaciones de la Escuela de Policía y la renovación de equipo (patrullas, comunicación) buscan alcanzar el mismo propósito, además de generar esquemas con enfoques más integrales que vinculen la infraestructura con un modelo de proximidad con la comunidad y de atención inmediata. Es importante enfatizar que, debido al contexto actual de seguridad en la frontera norte, la adquisición de dispositivos de vanguardia contribuyen en la percepción de la ciudadanía para enfrentar a las nuevas organización delictivos que amenazan el bienestar, la tranquilidad y el desarrollo de nuestras ciudades y comunidades.

En este sentido, los componentes contemplados en este apartado reflejan una visión proactiva para la prevención e intervención en los fenómenos delictivos y en la asistencia a la ciudadanía desde las instituciones de Estado responsables de la aplicación de la ley.

10. SISTEMA DE QUEJAS CIUDADANAS Y RESPETO A LOS DERECHOS HUMANOS

Juan Salgado

ÍNDICE TEMÁTICO

10.1 Los procedimientos para recibir quejas ciudadanas

10.2 Derechos humanos

10.3 Colaboración entre la Comisión Estatal de Derechos Humanos y la Dirección de Seguridad Pública Municipal de Chihuahua

Anexo 1

Anexo 2

Debido a que en varios capítulos de esta publicación se tratan temas relacionados con el sistema de quejas ciudadanas y el respeto a los derechos humanos tanto de la ciudadanía chihuahuense como de los agentes policiales de la Dirección de Seguridad Pública Municipal (DSPM), esta sección se avoca brevemente a describir el procedimiento de quejas y la manera en que esta institución policial y otras instancias municipales y estatales responden a ellas, haciendo énfasis en aspectos específicos de derechos humanos.

El procedimiento de quejas en la DSPM de Chihuahua es un área más en la que destaca esta institución policial frente a otras instituciones policiales en México. Las quejas de mayor impacto que recibe directamente la DSPM, además de ser turnadas a las subdirecciones que corresponden, son igualmente canalizadas a una oficina de Asuntos Internos que depende del Ayuntamiento, y esto ciertamente contribuye a que los casos sean analizados con mayor objetividad. Esta práctica también genera círculos virtuosos de rendición de cuentas y transparencia, ya que los procesos para revisar una actuación policial indebida salen del círculo —muchas veces— vicioso de “policías revisando la actuación de policías” que se repite en muchas instituciones policiales en México y otros países.

Por otra parte, la Comisión Estatal de Derechos Humanos (CEDH) tiene vínculos de colaboración muy estrechos con la DSPM, lo cual tampoco es muy común en el entorno mexicano, ya que las instituciones policiales tienden a concebir a las instituciones públicas y privadas de derechos humanos como enemigas y, en ocasiones, como obstáculos a sus funciones de combate al delito. Por ejemplo, el grado de confianza y colaboración entre el *ombudsman* y la DSPM ha permitido que, por primera vez en México, la oficina estatal derechohumanista en Chihuahua pueda vigilar de manera permanente las 22 cámaras de circuito cerrado en los centros de detención que administra la DSPM.

Finalmente, es importante destacar que el expediente limpio en materia de derechos humanos que mantiene la DSPM de Chihuahua es conse-

cuencia de los cambios estructurales en el modelo policial que se han analizado anteriormente y de los esfuerzos constantes en materia de reforma normativa, de diseño de políticas públicas y la adquisición y adaptación de tecnología. El respeto irrestricto a los derechos fundamentales de la ciudadanía es uno de los pilares del Plan “Sumar Te Protege” y un aspecto nodal del proceso de reforma policial tan integral y coherente que se ha llevado a cabo en esta institución.

10.1 LOS PROCEDIMIENTOS PARA RECIBIR QUEJAS CIUDADANAS

Si bien la DSPM de Chihuahua siempre ha contado con un área específica para la recepción de quejas, en noviembre de 2007 se creó la Subdirección de Atención a la Ciudadanía de la DSPM como una instancia administrativa con atribuciones específicas para la recepción y tramitación de quejas.

Las quejas dirigidas a la DSPM se pueden presentar de manera presencial, telefónica, por correo electrónico o a través de un reporte en la prensa local. Cuando la queja se presenta de manera presencial, el ciudadano recibe un formato específico para detallar la naturaleza de la queja. Una vez que este se llena, se canaliza a las áreas respectivas de la Dirección. A continuación se describe el procedimiento que se sigue con cada tipo de queja:

- Quejas administrativas. Se canalizan a la Subdirección Operativa, la Subdirección Administrativa y a la Dirección General. Este tipo de quejas tiende a resolverse en el ámbito interno mediante alguna sanción. Algunos ejemplos de estas quejas son: cuando un patrullero sólo efectuó su recorrido pero no bajó a tomar entrevista de las personas que lo llamaron; llamadas al 060 sin respuesta; cuando un radioperador no envió una patrulla a un evento específico; cuando un agente ingresó al jardín de una casa u otra propiedad privada para detener a un presunto infractor, sin contar con autorización.

- Quejas graves o de mayor impacto. Este tipo de quejas se envían a la Subdirección Operativa y adicionalmente se canalizan a la oficina de Asuntos Internos —dependencia de la Secretaría del Ayuntamiento, ajena a la DSPM. Los presuntos ofendidos también pueden presentar sus quejas directamente ante la Oficialía de Partes del Departamento de Asuntos Internos, es decir, no es necesario que se presenten en las oficinas de la policía para quejarse (Ayuntamiento de Chihuahua, 2001: artículo 12). Las quejas graves incluyen presunta extorsión, robo, violación, lesiones y daños, entre otros. La oficina de Asuntos Internos cuenta con plenas facultades investigativas y se integra principalmente por abogadas y abogados.

Tras agotar la investigación mediante comparecencias de rendición de declaración y con aporte documental por el elemento acusado o por el Departamento Jurídico de la DSPM, el departamento de Asuntos Internos emite una resolución que tiene cariz de recomendación, todo dentro del ámbito administrativo-laboral. Cuando existe evidencia necesaria como para ameritar un caso penal, el departamento de Asuntos Internos turna el caso al Ministerio Público y se constituye en coadyuvante, a favor o en contra, del Ministerio Público en un caso determinado de un elemento acusado.

Asimismo, la Presidencia Municipal organiza Jornadas Ciudadanas como parte del programa Contigo en tu Colonia, en las cuales también se reciben quejas contra la policía preventiva, como parte de los servicios municipales. Las principales quejas que se reciben por este medio son relacionadas con la solicitud de mayor frecuencia en los recorridos de policías de turno. Estas quejas ingresan al sistema electrónico llamado Centro de Respuesta Ciudadana (CRC).

Cuando la queja se presenta a través de la prensa —cartas al director, notas, fotos de irregularidades en la gestión de las y los policías de la DSPM, columnas, editoriales, etc.—, se turna a las subdirecciones de Prevención y Operativa, dando parte también al Director.

La Subdirección de Atención a la Ciudadanía no cuenta con facultades investigativas. Sin embargo, su personal hace visitas de campo y proporciona al quejoso respuestas de seguimiento a casos específicos. Esta subdirección, de hecho, también recibe las quejas ciudadanas que se presentan ante otras autoridades o elementos de la DSPM. Una de las áreas más activas en este terreno es la de Comunicación Social, que aporta constantemente datos a Atención Ciudadana, con base en los comentarios planteados por reporteros o por ciudadanos que atienden en sus redacciones, o con base en las quejas que son captadas en los medios —diarios, radio, televisión y portales de la Internet— como parte de la labor de diario monitoreo que desarrolla Comunicación Social.

El Manual de Procedimientos la Comisión para la Acreditación de Agencias Policiales (CALEA) establece tres mecanismos externos y seis mecanismos internos para recibir quejas ciudadanas y de empleados de la DSPM. Los mecanismos externos son las organizaciones públicas y privadas de derechos humanos, las averiguaciones previas y el departamento de Asuntos Internos. Los mecanismos internos son el Centro de Emergencia y Respuesta Inmediata (CERI) (060), el CRC —ya señalado antes—, el área de recepción de las comandancias, los buzones de quejas y sugerencias, entrevistas de campo y reportes de incidentes. En el Manual se establecen procedimientos específicos y detallados para cada uno de estos mecanismos, la clasificación de los distintos tipos de quejas, así como los pasos que se debe seguir en cada caso (DSPM, 2007).

La Comisión de Honor y Justicia, presidida por el Director, sesiona de manera ordinaria cada tres meses y puede convocarse de manera extraordinaria ante la incidencia de asuntos graves, tales como presuntos casos de posibles delitos sexuales, robo, extorsión, lesiones, daños, etcétera.

La Comisión de Honor y Justicia se constituye por dos partes: la Acusatoria o Fiscalía, y la Defensora, además de un juez unipersonal o colectivo, ya sea el Director basado en el resolutivo o el Consejo mismo igualmente basado en lo derivado. El acusado tiene derecho a designar a

su defensor, que en todos los casos deberá tener el rango de inspector o coordinador. El procesado debe conocer con antelación de qué se le acusa, y gozará de una dispensa en el servicio el día y las horas que dura el juicio por parte de la Comisión.

El Subdirector Operativo o el Director son responsables de la designación de un o una fiscal, que igualmente y en todos los casos debe tener el rango de inspector o coordinador. Un proceso llevado a cabo en y por la Comisión de Honor y Justicia constituye, de hecho, un juicio oral expreso, y ordinariamente todo el desahogo de pruebas de cargo y de descargo, con la argumentación de las partes incluida la del acusado, lleva unos 30 minutos. Por ejemplo, la última sesión de esta Comisión, que tuvo lugar en marzo de 2008, desahogó y resolvió cinco casos distintos en tres horas, con sus resoluciones respectivos emitidos.

Por lo general, la operación de la Comisión de Honor y Justicia se empareja con los asuntos llevados por el departamento de Asuntos Internos, condición necesaria pero no suficiente para ello. Lo mismo acontece con los resoluciones, que no tienen carácter de recomendaciones sino de fiat o ejecucionales. Es decir, lo acordado en la Comisión puede repercutir en sanciones como arresto corporal, separación temporal del cargo sin goce de sueldo, separación definitiva laboral, con dictamen directo al expediente a la Subdirección de Recursos Humanos-Oficialía Mayor para la baja correspondiente. La vertiente penal ante el Ministerio Público también puede derivar como actuación resolutoria de esta Comisión, si tal fuere la petición expresa del Ministerio Público.

En 2007, la DSPM recibió 535 quejas directamente de la ciudadanía, de las cuales 222 (43%) fueron por abuso de autoridad (uso de palabras indebidamente, maltrato físico); 134 (26%) por omisión en el servicio (no responder a una llamada, no arrestar a una persona); 94 (17%) por extorsión (pedir dinero, robar) y 85 (16%) por uso indebido de la unidad policial.

10.2 DERECHOS HUMANOS

La CEDH es un organismo autónomo que promueve y defiende los derechos humanos de los ciudadanos del estado de Chihuahua. Al igual que las otras comisiones estatales y la nacional, la CEDH tiene facultades para recibir quejas ciudadanas relacionadas con violaciones a los derechos fundamentales establecidos en la legislación internacional ratificada por México, así como en la legislación federal, estatal y municipal. De acuerdo con la ley de la CEDH y otros preceptos normativos, los funcionarios municipales son sujetos obligados frente a la CEDH, y por lo tanto deben recibir y responder a sus recomendaciones.

A partir de la documentación de quejas y de sus procesos de investigación, la CEDH decide si emite o no recomendaciones a las instituciones que vigila. Por otra parte, la CEDH tiene una función proactiva visitando diariamente los centros de detención en las Comandancias Norte y Sur de la DSPM. Un visitador de la CEDH se presenta a diario en ambos centros de detención y habla directamente con cada persona en las celdas.

Para resolver, la CEDH opera también con presentación de testimoniales de cargo y descargo (testigos y víctimas), con las declaraciones presenciales de personal de la DSPM señalado, con información basada en notas de prensa, y con la asistencia jurídica que personal del Departamento Jurídico de la DSPM se sirve prestar a las y los acusados.

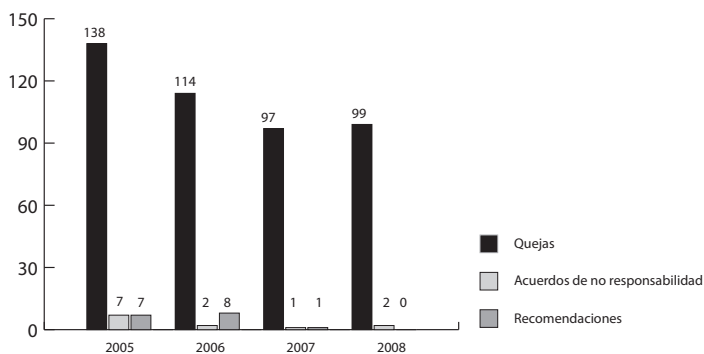
La DSPM puede tener o no conocimiento de la queja que un ciudadano o ciudadana presenta ante la CEDH contra cualquier funcionario o funcionaria, de la planta administrativa u operativa de la DSPM o del Gobierno Municipal. Debido a su carácter no jurisdiccional, las recomendaciones que emite la CEDH no tienen carácter vinculante, es decir, a final de cuentas la DSPM puede acatarlas o rechazarlas. El *ombudsman* señaló que en años recientes la DSPM no ha rechazado recomendaciones cuando las ha recibido.

Un aspecto muy innovador en materia de recomendaciones de la CEDH es el sistema de precedencia (similar al de la Comisión y Corte Interame-

ricanas de Derechos Humanos) que se ha establecido en esta institución. El *ombudsman*, José Luis Armendáriz, en entrevista con el equipo del Instituto para la Seguridad y la Democracia (INSYDE), señaló que la instrumentación de este sistema garantiza que las recomendaciones anteriores sirvan como base para cuando se presenten casos similares de violaciones a los derechos humanos, como una especie de jurisprudencia.¹ De esta manera, se previene que los cambios de administración o en la CEDH no incidan en el sentido de las recomendaciones.

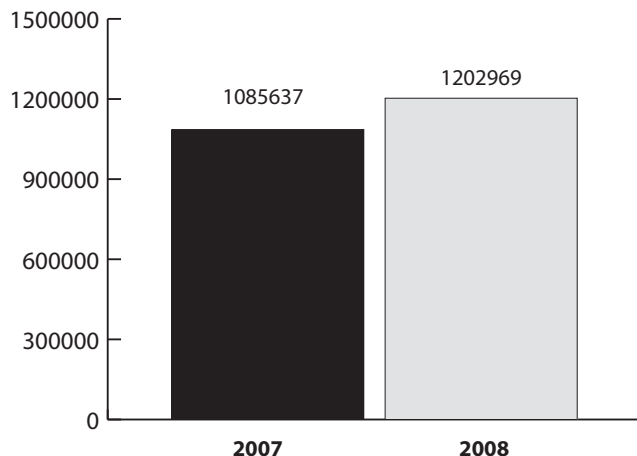
El *ombudsman* estatal también señaló que la DSPM era la instancia municipal que recibía más quejas ciudadanas en el pasado, pero que actualmente esto ha cambiado radicalmente. Hasta octubre de 2008, la CEDH no había emitido ninguna recomendación a la DSPM por violaciones a los derechos humanos en ese año. El hecho de que la DSPM tenga un expediente limpio de recomendaciones a lo largo de casi un año es un hecho destacado en el ámbito policial mexicano. Esto también representa un avance significativo con respecto a años anteriores, ya que en 2006 la DSPM recibió ocho recomendaciones, y tres en 2007.

Gráfica 10.1 Quejas ante derechos humanos



Fuente: Comisión Estatal de Derechos Humanos.

¹ Entrevista a profundidad realizada por el equipo del INSYDE a José Luis Armendáriz, Presidente de la CEDH de Chihuahua. 3 de septiembre de 2008.

Gráfica 10.2 Número de servicios atendidos

Armendáriz señaló también que la mayor parte de las quejas que se presentaban en el pasado contra la DSPM eran por robo o extorsión por parte de agentes de policía; abusos en las revisiones; detenciones arbitrarias; maltrato en celdas, en las patrullas o vehículos de transporte.² El número de quejas contra la DSPM también ha ido a la baja. Las cifras para 2008 aún no están disponibles, pero se puede observar que en 2005 la CEDH recibió 135 quejas contra la DSPM. En 2006 esta cifra se redujo a 102, y en 2007, a 95.

Esto ha cambiado notoriamente en los últimos años. Tanto el *ombudsman* como Luis Corral, Subdirector Operativo de la DSPM, coinciden en que el mayor número de quejas actuales se presentan por lesiones durante la detención y mal uso del vehículo oficial (exceso de velocidad, pasar semáforos en alto, malas condiciones de limpieza).³ Corral señala que la mayor parte de las quejas contra la DSPM que presenta la ciudadanía ante la CEDH en la actualidad se deben a problemas en la comunicación por la tensión que conllevan el trabajo policial y los procesos de detención. Asimismo, Co-

² Ibidem.

³ Entrevista a profundidad realizada por el equipo del INSYDE a Luis Corral, Subdirector Operativo. 5 de septiembre de 2008.

rral hace énfasis en que no se han recibido quejas por mal uso de las armas o abusos relacionados con procedimientos policiales, lo cual refleja que el equipo operativo tiene una buena formación.

Por su parte, el *ombudsman* José Luis Armendáriz comenta que, a diferencia de la mayoría de los municipios en Chihuahua, la DSPM no ha recibido en años recientes quejas por uso excesivo de violencia durante la detención o por detención arbitraria. De acuerdo con el *ombudsman*, la mayor parte de las quejas que recibe la CEDH contra elementos de la DSPM están relacionadas con agresión verbal y discriminación —cuando se arresta a una parte beligerante y no a la otra. Estos casos se resuelven frecuentemente a través de conciliación y no requieren recomendaciones.

Varias medidas normativas, políticas públicas y de desarrollo tecnológico llevadas a cabo por la DSPM han contribuido a la disminución o erradicación de estas violaciones. Entre las medidas normativas, vale la pena destacar la visión transversal de derechos humanos y los principios éticos que se han incorporado al Reglamento de Policía y al Manual de Operaciones. Un ejemplo de esta tendencia para la protección de los derechos de la ciudadanía es la prohibición de la tortura y los tratos inhumanos, crueles y degradantes en el artículo 9 del Reglamento. Por otra parte, un ejemplo de esta tendencia para la protección de los derechos de las y los policías es el establecimiento del Sistema de Carrera para la policía preventiva municipal (DSPM, 2001).

Entre las medidas de política pública y tecnológica, es importante destacar la capacitación en materia de derechos humanos a cadetes y la recapitación en esta materia a los elementos en activo que han incidido notoriamente en su actitud frente a la ciudadanía; la instalación de cámaras en todos los puntos críticos de los centros de detención en las Comandancias Norte y Sur, que ha permitido documentar las irregularidades y las ha inhibido efectivamente; la instalación de arcos para detección de metales, que ha evitado las revisiones corporales, y el acondicionamiento de las *pick ups* con asientos en la parte trasera para transportar detenidos.

Uno de los aspectos más sensibles en la relación entre la ciudadanía y la policía, y una de las áreas críticas para violaciones de derechos humanos, es el uso de la fuerza. La DSPM ha desarrollado procedimientos innovadores en México para asegurar que el uso de la fuerza por parte de sus agentes responda a los principios de necesidad, suficiencia, proporcionalidad y racionalidad. A diferencia de la mayoría de las instituciones policiales mexicanas, la DSPM de Chihuahua cuenta con un Manual sobre Uso de la Fuerza, se ha entrenado constantemente a sus elementos sobre este tema y el Manual CALEA establece lineamientos específicos para el “uso de la fuerza necesaria”, “uso de la fuerza mortal”, “disparos de advertencia” y “armas y municiones autorizadas” (DSPM, 2007: 60-67). En el Anexo se puede ver el Formato de uso de la fuerza, un documento que deben llenar los agentes de policía cada vez que recurren al uso de la fuerza. Adicionalmente, Luis Corral señala que los agentes operativos deben llenar un reporte de incidentes críticos cada vez que es necesario.

Otra aportación importante al respeto de los derechos de las y los agentes y al mejoramiento de su calidad de vida, que influye positivamente en la relación ciudadanía-policía, es el Sistema de Instituciones Temprana (SIT). Este sistema cuenta con personal capacitado para detectar trastornos emocionales y de conducta en las y los agentes de policía que constituyen focos rojos para problemas con potencial de agravarse. El SIT identifica y atiende a elementos que padecen de ansiedad, estrés y depresión como consecuencia de su trabajo cotidiano o de situaciones personales. Hay varios modos de ingreso al sistema: voluntario; a través de un supervisor; control vehicular (cuando la o el agente incurre en una falta por cansancio, negligencia, etc.); queja ciudadana; análisis estadístico (por incidencia de agentes en el uso de la fuerza); área de trabajo social y jurídico (quejas formales contra elementos). El sistema es confidencial y voluntario, y no hay sanciones para quienes no quieren asistir a las terapias o tratamiento. A partir de que un elemento de la corporación entra al SIT, se realiza un diagnóstico, se elabora un plan de acción y se le da seguimiento.

10.3 COLABORACIÓN ENTRE LA COMISIÓN ESTATAL DE DERECHOS HUMANOS Y LA DIRECCIÓN DE SEGURIDAD PÚBLICA MUNICIPAL DE CHIHUAHUA

La CEDH tiene una estrecha colaboración con la DSPM en varios ámbitos. Por una parte, realizan varias actividades conjuntas de difusión, capacitación y concientización. Policías y funcionarios de la DSPM participan activamente en las transmisiones de radio que realiza la CEDH, así como en los cursos que imparten en primarias y secundarias. Por otra, elementos de la CEDH forman parte de los procesos formales de entrenamiento y formación a cadetes y reentrenamiento a elementos en activo. Los elementos de la CEDH imparten cursos de derechos humanos tanto en la Escuela de Policía de manera regular, como en auditorios, con cierta periodicidad.

En septiembre de 2008, la CEDH y la DSPM de Chihuahua establecieron un convenio pionero y todavía único en México que permite la observación directa del circuito cerrado (en total 22 cámaras) de los dos centros de detención a cargo de la DSPM, de manera remota (desde las oficinas de la CEDH), las 24 horas, los 365 días del año y en tiempo real (Lomas, 2008). Esta medida no solo es un compromiso institucional de la DSPM con la transparencia y el respeto al Estado de derecho sino que también es un paso fundamental para garantizar el respeto a los derechos de las y los detenidos así como el respeto a su dignidad e integridad personal. La tercera cláusula del Convenio celebrado entre estas instituciones establece que la CEDH tiene acceso irrestricto a las imágenes generadas por las cámaras del circuito cerrado en los centros de detención, lo cual garantiza la vigilancia constante.⁴

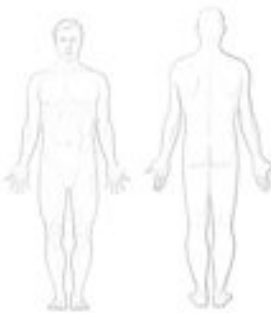
⁴ "Convenio de Colaboración que celebran el Municipio de Chihuahua, la Dirección de Seguridad Pública Municipal y la Comisión Estatal de Derechos Humanos", Chihuahua, 25 de septiembre de 2008, 6pp.

Otro aspecto importante en la colaboración entre la CEDH y la DSPM es el mecanismo ágil de resolución de quejas ante la Comisión. En este caso, la CEDH establece comunicación telefónica con el personal del Departamento Jurídico de la Subdirección de Detención (Alcaldía) para exponer el motivo de la queja. Este tipo de quejas se resuelven generalmente de inmediato por parte de la autoridad. Ello permite llegar a resoluciones “en amigable composición”, sin que haya necesidad de que la Comisión abra un expediente.

Finalmente, es importante destacar que durante mucho tiempo, y aun como práctica cotidiana en muchos lugares del país, los derechos humanos de las víctimas son soslayados. Considerando esta situación, en diciembre de 2005 fueron creadas las dos unidades de Atención a la Violencia Intrafamiliar (UAVI), producto de la gestión y del impulso de la Comisión de Atención a la Violencia Intrafamiliar del Comité Ciudadano, en lo general, y muy en lo particular derivadas del esfuerzo de Graciela Ramos, coordinadora de esa comisión y dirigente de una organización de la sociedad civil denominada “Mujeres por México”. Es así como estas dos UAVI —referidas ya en otro capítulo de este libro— proporcionan apoyo, seguimiento, asesoría y ayuda práctica y directa a las víctimas de estos complejos problemas, y con ello se satisface un tema muy sensible que tiene que ver con el respeto, la protección y la integridad de los derechos humanos también de las víctimas del delito.

ANEXO 1

DIRECCIÓN DE SEGURIDAD PÚBLICA MUNICIPAL

FOJO #	REMISIÓN #	DISTRITO	FECHA	
POLICÍA:	NUMERO	UNIDAD #	SECTOR #	
¿Informe de inmediato a su superior? <input type="checkbox"/> Si <input type="checkbox"/> No				
RAZÓN DE USO DE LA FUERZA <small>Puede seleccionar varias opciones.</small>				
<input type="checkbox"/> Auto protección	<input type="checkbox"/> Sujeto no cooperativo	<input type="checkbox"/> Sujeto agnoro con arma blanca		
<input type="checkbox"/> Efectuar un arresto	<input type="checkbox"/> Sujeto agresor desarmado	<input type="checkbox"/> Sujeto agnoro con arma de fuego		
<input type="checkbox"/> Protección a ciudadanos	<input type="checkbox"/> Otra			
Especifique caso de otra): _____				
TÉCNICAS DE CONTROL USADAS <small>Puede seleccionar varias opciones.</small>				
Se armas:	De impacto:	Armas de Fuego:		
<input type="checkbox"/> Comandos Verbales	<input type="checkbox"/> Golpe	<input type="checkbox"/> Arma corta	<input type="checkbox"/> Arma larga	
<input type="checkbox"/> Espinas/Impulso	<input type="checkbox"/> Botón/Repulgate	Tipo de arma:		
Forcejeo:	<input type="checkbox"/> Balcón	<input type="checkbox"/> Revólver	# Serie:	Numero de disparos:
<input type="checkbox"/> Manos /cuellos/ piernas	Químicos:	<input type="checkbox"/> Pistola semiautomática	# _____	# _____
<input type="checkbox"/> Distintos # de	<input type="checkbox"/> Acero de pimiento	<input type="checkbox"/> Escopeta	# _____	# _____
	<input type="checkbox"/> Granadas o	<input type="checkbox"/> Rifle, Fusil	# _____	# _____
	<input type="checkbox"/> Acqua telexton	<input type="checkbox"/> Otra	# _____	# _____
CONDICIONES AMBIENTALES <small>Puede seleccionar varias opciones y otras.</small>				
Clima:	<input type="checkbox"/> Nevado/Aguá helada	Iluminación:		
<input type="checkbox"/> Despejado	<input type="checkbox"/> Nublado/parcialmente	<input type="checkbox"/> Luz diurna	<input type="checkbox"/> Nocturno/Oscuro	
<input type="checkbox"/> Nublado	<input type="checkbox"/> Otro	<input type="checkbox"/> Abundante	<input type="checkbox"/> Artificial de alta intensidad*	
<input type="checkbox"/> Lluvioso	Especificar: _____	<input type="checkbox"/> Abundante	<input type="checkbox"/> Artificial de baja intensidad*	
* Siempre indicar la intensidad, la distancia de observación y el ángulo de observación, indicando los obstáculos de _____				
DAÑO REPORTADO <small>Puede seleccionar varias opciones.</small>			POSICIÓN DE HERIDAS EN EL CUERPO	
<input type="checkbox"/> Ninguno <small>*Toda las lesiones de los patrones para indicar de la cabeza.</small> <input type="checkbox"/> Ataque <input type="checkbox"/> Susto/lesión a terceros <input type="checkbox"/> Muerte <input type="checkbox"/> Contusiones/abrasiones/lesiones menores (2*) <input type="checkbox"/> Contusiones/abrasiones/lesiones moderadas (2*) <input type="checkbox"/> Contusiones/abrasiones serias (2*) <input type="checkbox"/> Fracturas/lesiones evidentes (2*)				
Reportado para: <input type="checkbox"/> Ingreso activo en el incidente <input type="checkbox"/> Testigo				
ASISTENCIA MÉDICA BRINDADA POR: <small>Puede seleccionar varias opciones.</small>				
<input type="checkbox"/> No se requirió <input type="checkbox"/> Por policía(en el lugar del incidente) <input type="checkbox"/> Médico de barandilla <input type="checkbox"/> Transportado por el policía a hospital/clínica <input type="checkbox"/> Servicios de emergencia en el lugar del incidente <input type="checkbox"/> Transportado por servicios de emergencia a hospital/clínica <input type="checkbox"/> Transportado por la unidad aérea al hospital/clínica <input type="checkbox"/> Otro: _____				
OFICIAL HERIDO(S): <small>Puede seleccionar varias opciones.</small>				
Condición: <input type="checkbox"/> Lesionado <input type="checkbox"/> Muerto <input type="checkbox"/> Efectividad atención médica? <input type="checkbox"/> Si <input type="checkbox"/> No				
PARA USO EXCLUSIVO DEL SUPERVISOR				
Nombre _____		Ejército _____		
El nivel de uso de la fuerza empleada fue: <input type="checkbox"/> El adecuado <input type="checkbox"/> Deficiente <input type="checkbox"/> Excesivo <input type="checkbox"/> Inecesario				
Observaciones del supervisor _____ _____ _____ _____				
<small>En caso de incidentes más complejos usar formato de ACTA DE CONFERENCIA</small>				
Acciones correctivas recomendadas:				
<input type="checkbox"/> Ninguna <input type="checkbox"/> Acción disciplinaria <input type="checkbox"/> Apertrechamiento y asesoría <input type="checkbox"/> Enviar al Sistema de Detección Temprana <input type="checkbox"/> Reentrenamiento <input type="checkbox"/> Turnar a fuentes internas				
Firma de quien elabora _____		Firma del Supervisor _____		
		Fecha de emisión _____		

FORMATO DE USO DE LA FUERZA

ANEXO 2

Normas rectoras de la Subdirección de Atención a la Ciudadanía de la DSPM, con sus atribuciones y mecánica para atención de quejas (extracto)

DIRECCIÓN DE SEGURIDAD PÚBLICA MUNICIPAL

10.1. LOS PROCEDIMIENTOS PARA RECIBIR QUEJAS CIUDADANAS

CAPÍTULO I. DISPOSICIONES GENERALES

1.- Cualquier persona puede interponer quejas en contra de las actuaciones u omisiones en que incurra el personal de la Dirección de Seguridad Pública Municipal durante el ejercicio de sus funciones, siempre que de ello se produzca un resultado que implique el menoscabo, la violación o la pérdida de algún derecho.

Los empleados de la Dirección de Seguridad Pública Municipal pueden ejercer el derecho a que se refiere el párrafo que antecede observando en todo caso el procedimiento establecido para tal efecto.

2.- Las quejas dirigidas a la Dirección de Seguridad Pública Municipal a las que se refiere el punto anterior, se pueden presentar de manera personal, telefónica, por correo electrónico, a través de un reporte en la prensa local o cualquier similar que permita su conocimiento.

3.- La Subdirección de Atención a la Ciudadanía de la Dirección de Seguridad Pública Municipal es la instancia administrativa que cuenta con las atribuciones especiales para la recepción y tramitación de quejas que se presenten en contra los empleados de dicha Dirección.

3.1.- Asimismo, dicha Subdirección tiene la obligación de conocer todas las quejas interpuestas ante los siguientes organismos internos:

- a) Centro de Respuesta Inmediata (O-6-O)
- b) Centro de Respuesta Ciudadana (CRC)

3.2.- Debe también conocer de aquellas que se interpongan mediante los procedimientos internos que se enuncian a continuación:

- a) Recepción en las Comandancias.
- b) Buzón de Quejas y Sugerencias.
- c) Entrevistas de campo.
- d) Reporte de incidentes.
- e) Cualquier otro medio similar que permita su conocimiento.

CAPÍTULO II. DE LA SUBDIRECCIÓN DE ATENCIÓN A LA CIUDADANÍA

4.- La Subdirección de Atención a la Ciudadanía de la Dirección de Seguridad Pública Municipal, además de la referida en el numeral 3 del Capítulo I del Título I, tiene las siguientes obligaciones con relación a la tramitación de las mismas:

- a).- Asignar a cada queja un número de folio, en cuanto tenga conocimiento de la misma e informar al quejoso que su queja está siendo solventada por el órgano que le correspondiente, siempre y cuando el quejoso haya proporcionado datos suficientes a efecto de contactarlo de ser necesario;
- b).- Clasificar las quejas con el objeto de determinar que subdirección, departamento o área de la Dirección a efecto de que sea contestada y se le dé seguimiento a la queja respectiva;
- c).- Canalizar las quejas a las subdirecciones, departamentos o área a la cual le corresponda darle el debido seguimiento;
- d).- Mantener informado al quejoso del progreso y desarrollo de su queja interpuesta; y,
- e).- Dar información al quejoso acerca de la resolución de la queja, en el caso de que se disponga de los datos para contactarlo.

5.- La subdirección de atención a la ciudadanía siendo responsable de darle seguimiento a todas las quejas presentadas contra empleados de esta dirección o contra la misma institución, realiza las siguientes funciones:

- a) Lleva un registro puntual de todas las quejas.

EPÍLOGO

Antia Mendoza y Juan Salgado

En México, la reforma policial se ha mantenido al margen de las prioridades del Estado. Ello ha significado un profundo atraso en la democratización de las instituciones policiales. Este escenario se repite en el tratamiento preventivo de las violencias y del delito, así como en la relación entre la policía y la ciudadanía.

En nuestro país, y en algunos casos de Centroamérica, los modelos de seguridad que se han instrumentado evidencian políticas anacrónicas respecto de las necesidades y el contexto de inseguridad y violencia que se experimentan en un número considerable de municipios y estados. No obstante, y pese a las diversas contingencias que viven los municipios, algunas policías municipales han logrado impulsar procesos de reforma que se reflejan, principalmente, en sus modelos de seguridad y políticas preventivas. En este particular contexto se encuentra la Policía Municipal de Chihuahua, que se ha distinguido, a nivel nacional e internacional, por sus políticas públicas en seguridad ciudadana, su orientación hacia las necesidades de la población, por su impulso a la participación ciudadana y el reconocimiento de su papel central en la prevención del delito y las violencias a nivel local.

Esta policía municipal ha implementado un modelo de seguridad ciudadana que refiere, primordialmente, la transición del modelo policial hegemónico, sustentado en el mantenimiento del orden y la protección del gobierno y las instituciones, hacia modelos que se centran en el servicio a la ciudadanía, el respeto a la legalidad, a los derechos humanos, la transparencia y la rendición de cuentas. Esto ha permitido construir e impulsar nuevas relaciones con la comunidad como la base para recuperar la

confianza en la policía y contribuir a la construcción de ciudadanía y patrones de convivencia pacífica.

Otro aspecto notable es la resiliencia de esta organización policial para resistir los desafíos y los múltiples avatares políticos que las instituciones municipales experimentan cada trienio en México; o los eventos o coyunturas que anticipan cambios y redefiniciones en sus políticas públicas. Respecto de esta policía puede referirse la circunstancia poco usual de contar con la confianza y el reconocimiento ciudadano y de las autoridades, lo cual permitió dar continuidad y sostenibilidad a sus procesos de reforma, enfocados en políticas que articularon actividades policiales y no policiales para prevenir y atender las violencias y el delito en la localidad.

En consistencia con el modelo de seguridad ciudadana, la Policía Municipal de Chihuahua ha concebido políticas públicas desde una perspectiva de seguridad cotidiana, que han enfatizado, a lo largo de los últimos años, la necesidad de incorporar acciones y medidas en materia de prevención y favorecer la convivencia comunitaria, apoyándose en la participación y capacidades de la misma población para lograr acciones enfocadas en las necesidades locales, bajo la mirada y el escrutinio de la sociedad a la que sirven.

A la luz de los acontecimientos que indican la eventual reestructuración de las competencias policiales estatales y la desaparición de las policías municipales, cabe hacer una profunda reflexión sobre los derroteros que habrá de seguir la atención a las violencias, los delitos menores, las faltas administrativas y los asuntos vinculados a la convivencia comunitaria la infraestructura urbana, la recuperación de espacios críticos y la asistencia a la comunidad constituyen los temas que ocupan de manera más reiterada la agenda local.

En México, y en la mayor parte de América Latina, la función preventiva del delito y las violencias han sido una responsabilidad primordialmente municipal. En consistencia, diversos especialistas, como Acero, Dammert, Frühling, Carrión, Chinchilla, entre otros han enfatizado el papel protagóni-

co que los gobiernos locales tienen en la gestión de la seguridad cotidiana y los conflictos relacionados con la convivencia ciudadana y la necesidad de que los liderazgos municipales asuman la problemática integrando diversas perspectivas preventivas (social, comunitaria, de desarrollo y rehabilitación) que privilegien la coproducción de seguridad ciudadana con la participación de nuevos actores y nuevas miradas que combinen acciones policiales, sociales y culturales que incentiven la convivencia y el fortalecimiento de la misma comunidad para actuar en correspondencia con el contexto y problemas de violencia e inseguridad de sus localidades.

En este sentido, las circunstancias y condiciones en el continente han colocado a los gobiernos locales, a sus instituciones y a algunas organizaciones ciudadanas como elementos centrales para dar respuesta y solución a los conflictos y manifestaciones violentas y delictivos que se gestan en sus comunidades. Esta tendencia no ha mostrado señales de debilitarse, al contrario, parece cobrar fuerza de expansión en la mayoría de los países que lideran políticas que asumen como centro de sus acciones a la ciudadanía, no obstante en nuestro país, la propuesta de abolición de las policías municipales ponen en riesgo el avance y fortalecimiento de experiencias como la de la Policía Municipal de Chihuahua y otras que han desarrollado políticas de seguridad ciudadana que han buscado prevenir el delito de “abajo hacia arriba”, con la participación ciudadana y un conocimiento contundente en el terreno operativo.

Es importante señalar otras iniciativas que investigan desde una visión proactiva el estado de las policías municipales. Entre ellas, se encuentra la encuesta *Justiaciabarómetro*,¹ que tiene el objetivo de examinar la función y el desempeño de los tramos del sistema penal en México, en su primera etapa evaluó la experiencia de los operadores policiales. Esta encuesta se aplicó por primera vez a policías preventivos de la zona metropolitana

¹ Encabezado por el Justice in Mexico Project, el Instituto Transfronterizo de la Universidad de San Diego, el Instituto de Investigaciones en Innovaciones y Gobernanza de la Universidad de Guadalajara y el Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Occidente (ITESO).

de Guadalajara (Guadalajara, El Salto, Tlajomulco de Zúñiga, Tlaquepaque, Tonalá y Zapopan). La meta de este instrumento es contribuir a la identificación de necesidades primarias para promover políticas y transformaciones que conduzcan a un desempeño y funcionamiento coherente y efectivo de los recursos, atribuciones y competencias de las policías municipales desde una perspectiva integral del contexto local de seguridad.

Este escenario, sin duda, coloca a las instituciones de seguridad, particularmente a las policiales, en un momento crucial, que representa su evolución y fortalecimiento o la posibilidad de una fractura sustancial, que le imponga una mayor pérdida de legitimidad y credibilidad ante la sociedad, con la cual han mantenido una relación de recíproca desconfianza y recriminación.

En este sentido, María Eugenia Suárez de Garay ha destacado que las policías mexicanas se encuentran en un momento histórico en que se cuestiona su papel en el diseño y adopción de medidas preventivas de actos violentos o delitos y su relación con la ciudadanía. Frente a esta consideración y el convulso contexto en materia de seguridad que experimenta nuestro país, las policías municipales están condicionadas a evolucionar en diversos aspectos y, al mismo tiempo, a ocuparse de la adquisición y desarrollo de técnicas e instrumentos que les permitan potenciar sus limitados recursos y hacer frente a condiciones emergentes con las que tienen que lidiar permanentemente.

Precisamente, las respuestas que requerimos de la policía deben contemplar, entre sus prioridades, la relación con la ciudadanía y su participación en los programas preventivos, así como acciones para fortalecer el capital social ciudadano. Ello, mediante diversos esfuerzos de gestión y mediación comunitaria, que conduzcan a la construcción de colectividades e individuos resilientes a la multiplicidad de eventos disociativos que se gestan en las ciudades y las comunidades. No obstante, lo anterior, aun en las mejores condiciones, no será posible si dichas instituciones no desarro-

llan procesos internos de fortalecimiento organizacional (voluntad política, liderazgos constructivos, formación y actualización profesional, derechos laborales y recursos) que les permitan estar preparadas para enfrentar la realidad social y delictiva que se transforma aceleradamente.

En la atmósfera de descomposición social e inseguridad que priva en nuestro país, se prevén desafíos notables para las instituciones policiales y para la ciudadanía. Independientemente del incremento de las violencias asociadas a la delincuencia organizada, las instituciones policiales no pueden obviar la atención a los conflictos habituales y a los aspectos de convivencia social, funciones cotidianas en las policías locales, y que no pueden ser desplazadas en los servicios que la policía brinda a la comunidad, ya sea desde el ámbito municipal o estatal.

Paradójicamente, ante la crisis que enfrentan las instituciones de seguridad en México, se asoma la oportunidad de transitar de la acción punitiva y represora de la policía a la gestión preventiva de las violencias y el delito. Desde una visión democrática de seguridad, las políticas de seguridad ciudadana también deben focalizar sus esfuerzos en la constitución de un nuevo papel para participar de la convivencia pacífica, la inclusión comunitaria y la rehabilitación de la relación policía-comunidad. Las policías municipales frente el nuevo ordenamiento organizacional propuesto, están llamadas a transformar sus paradigmas e incorporar una visión integral de los problemas de convivencia y cohesión social, que les permita sumarse a la tarea de mejorar la calidad de vida de la comunidad. La interacción incluye acciones policiales y no policiales que se instalan en la esfera preventiva y promueven procesos participativos que incluyen de manera sustantiva a la comunidad.

Desde una lógica de seguridad ciudadana, la inclusión de mandos militares en las instituciones policiales representa un riesgo potencial y real para el avance y mantenimiento de políticas y programas orientados a la construcción de ciudadanía, de cultura de corresponsabilidad y la coordinación de acciones multisectoriales encaminadas a seguridad cotidiana y la

convivencia, así como servicios adicionales a la comunidad que no están relacionados con el mantenimiento del orden. La ideología castrense en políticas de seguridad local ha transformado las políticas de seguridad municipales, principalmente en las siguientes acciones: priorización de las tareas reactivas sobre las preventivas, la falta cumplimiento a la jerarquía de mandos, el desuso de recursos y herramientas para la administración de riesgos y la ejecución de intervenciones integrales que inhiban o prevengan la ocurrencia de eventos delictivos, violentos o de carácter comunitario, que atentan contra la seguridad o tranquilidad ciudadana. La falta de entendimiento de la misión y labor policial son algunos de los efectos comunes que tienen lugar y vulneran la subsistencia de prácticas exitosas y la consolidación de procesos democráticos de seguridad como los alcanzados en la Policía Municipal de Chihuahua, caso sin duda ejemplar en diversas dimensiones, dado que actualmente la DSPM es dirigida por ex militares y sus procesos de ciudadanía están detenidos.

Es una realidad irrefutable que, la decisión para avanzar a esquemas democráticos de seguridad, sin duda, depende de las voluntades y decisiones políticas que se asuman ante las contingencias y las prioridades que en cada contexto local se identifiquen, o de las decisiones que desde el gobierno central se implementen. Lo imprescindible, en este caso, será hacer un análisis integral de las acciones que se dispongan, sin desplazar las necesidades ciudadanas, su participación y la real necesidad de aportar al mejoramiento del tejido y la convivencia social.

El objetivo de este libro tiene un alcance limitado que se enfoca en tres acciones principales: evaluar la experiencia y las buenas prácticas de seguridad, aportar desde una plataforma técnica para su fortalecimiento y apoyar los cambios a favor de la seguridad ciudadana. La responsabilidad de hacer realidad una transformación estructural y sostenida en la política de seguridad depende de los gobiernos y de la participación sustantiva de la ciudadanía en su conjunto. La seguridad, como otros temas sustantivos en la agenda pública, adquiere una condición inédita que debe ser

asumida desde las dos dimensiones que implica la corresponsabilidad: el ejercicio de un derecho y de una obligación ciudadana. En nuestro contexto actual, la seguridad es hoy por hoy un tema en el que la ciudadanía y su participación pueden hacer mucho por su reforma, por su evolución y su democratización.

El presente análisis de los procesos de reforma policial en la DSPM, solo abarca el periodo comprendido hasta mayo de 2009. No obstante, dichos procesos representan un precedente inédito que puede ser de gran utilidad para otras instituciones policiales municipales.

ACERCA DE LOS AUTORES

Antia Mendoza

Es licenciada en Psicología por la Universidad de las Américas-Puebla. Tiene estudios de maestría en Victimología por el Instituto Nacional de Ciencias Penales. Actualmente es Consultora en Seguridad y Convivencia Ciudadana, fue Directora de Innovación y Políticas Preventivas en la Comisión Nacional para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres. Ha sido coordinadora de Seguridad Ciudadana y Transformación de Conflictos en Alianza Cívica; investigadora y coordinadora de proyectos en la Oficina de Estudios y Reforma Policial en el Instituto para la Seguridad y la Democracia (INSYDE); investigadora de la LIX Legislatura de la Cámara de Diputados (Comisión Especial para Conocer y dar Seguimiento a las Investigaciones Relacionadas con los Femicidios en la República Mexicana y a la Procuración de Justicia Vinculada en el Estado de México) y docente de diversos diplomados en la Universidad Iberoamericana, el Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE) y academias de Policía en México.

Juan Salgado

Es licenciado en Relaciones Internacionales por El Colegio de México; maestro en Derechos Humanos por la Universidad de Essex, Inglaterra, y candidato a doctor en Ciencia Política en la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM). Actualmente es profesor investigador de la División de Estudios Jurídicos del Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE) y coordinador de los Programas de Posgrado en Segu-

ridad Pública y Procuración de Justicia en la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM. Ha trabajado en proyectos de derechos humanos, resolución no violenta de conflictos y seguridad ciudadana en México, Europa y África. Trabajó por cuatro años financiando eventos de resolución no violenta de conflictos en África Sub-Sahariana. Ha sido consultor de distintas agencias financiadoras y organismos internacionales. Ha dado clases en la Universidad Iberoamericana, la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales y en varias academias de policía en México.

REFERENCIAS

- _____ Acero, H. (2005). *Los gobiernos locales y la seguridad ciudadana*. Bogotá: Policía Nacional de Colombia.
- _____ Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional, USAID (2006). "Central America and Mexico Gang Assessment. Annex 5: Nicaragua Profile1". Washington: USAID [disponible en: www.usaid.gov/locations/latin_america_caribbean/democracy/nicaragua_profile.pdf].
- _____ Alba-Corral, S. (2008). "La gestión de calidad y los procesos". Madrid: FEMP [disponible en: www.femp.es/index.php/femp/content/download/.../sara%20alba%20corral%20PRESENTACION%20JORNAD].
- _____ Ashcroft, J.; S. Daniel y S. Hart (2004). *Evaluating G.R.E.A.T.: A School-Based Gang Prevention Program*. Washington: NCJRS [disponible en: <http://www.ncjrs.gov/pdffiles1/198604.pdf>].
- _____ Badurina Haemmerle, A. (ed.) (2005). *Manual de conocimientos básicos de la policía preventiva*. Querétaro: Secretaría de Seguridad Ciudadana, 157pp.
- _____ Bailey, John y Lucía Dammert (2006). *Public Security and Police Reform in the Americas*. Pittsburg: University of Pittsburg Press, 322pp.
- _____ Bayley, D.H. (1994). *Police for the Future*. Nueva York: Oxford University Press, 187pp.
- _____ — (2001). *Democratizing Police abroad: What to Do and How to Do It*. Washington: us Department of Justice.
- _____ — (2006). *Changing the Guard. Developing Democratic Police Abroad*. Nueva York: Oxford University Press, 171pp.

- Bourdieu, Pierre (1986). "The forms of capital", en Richardson, J.G. (ed.), *Handbook of Theory and Research for the Sociology of Education*. Westport: Greenwood.
- California Gang Prevention Network (2006). *Bulletin*, núm. 1. Oakland: National Council On Crime and Delinquency / National League of Cities / Institute for Youth, Education and Families.
- Candina, A. (2006). *Comunidad y seguridad. Una guía para la prevención a nivel local*. Santiago: Centro de Estudios en Seguridad Ciudadana-Instituto de Asuntos Públicos.Universidad de Chile.
- Capobianco, L. (2006a). *Community Safety Partnerships "by" and "with" Indigenous Peoples*. Montreal: ICPC.
- — (2006b). *Public-Private Community Action Towards Safety: A Focus on Housing in Disadvantaged Neighbourhoods*. Montreal: icpc.
- — (2007). "Informe temático del 7° Coloquio Anual del cipc". Oslo: cipc.
- Carrillo-Florez, F. (2001). *El déficit de la democracia en América Latina. Democracia en déficit. Gobernabilidad y desarrollo en América Latina y el Caribe*. Washington: BID.
- Centro de Estudios e Investigación en Desarrollo y Asistencia Social, CEIDAS (2007). "Chihuahua: marginación indígena e inseguridad", en *Excelsior*. México, 29 de mayo, p.18 [disponible en: http://ceidas.org/documentos/Excelsior/Chihuahua_Excelsior_29-05-07.pdf].
- Comisión para la Acreditación de Agencias Policiales, CALEA (2001). "Personnel Early Warning System", en *Standards for Law Enforcement Agencies*. Virginia: CALEA [disponible en: www.calea.org].
- Dammert, L. (2002). "Participación comunitaria en prevención del delito en América Latina. ¿De qué participación hablamos? Experiencias Temáticas". Santiago de Chile: Centro de Estudios del Desarrollo.

- _____ Dean, Geoff (1995). "Police Reform: Rethinking Operational Policing", en *Journal of Criminal Justice*, vol.23, núm.4, pp. 337-347.
- _____ "Diagnóstico Ciudadano de Percepción sobre Seguridad Pública" (2006). Chihuahua: Comisión de Calidad del Comité Ciudadano de Seguridad Pública Municipal.
- _____ Domínguez Ortiz, D. (2008). "Chihuahua, segunda ciudad más competitiva de México", en *El Herald de Chihuahua*. Chihuahua, 12 de marzo [disponible en: <http://www.oem.com.mx/elheraldodechihuahua/notas/n625546.htm>].
- _____ Educación para Resistir el Abuso de Drogas (DARE) (s.f.). "DARE Mexicali que es Centro Nacional de Capacitación". Mexicali: DARE [disponible en: <http://www.daremexicali.org/index.html?component=content&contentCategoryKey=1&contentKey=18>]-
- _____ Ferreyra, A. (s.f.). "La participación ciudadana en seguridad pública", mimeo [disponible en: www.icesi.org.mx/documentos/propuestas/participacion_ciudadana_en_seguridad_publica.pdf].
- _____ Fisher, J. (1990). *D.A.R.E. (Drug abuse resistance education): Perceptions of: Teachers, Principals, and School Resource Officers*. Tesis de la Facultad de Educación. Lethbridge: University of Lethbridge [disponible en: http://www.uleth.ca/edu/grad/pdf/thesis_fisher.pdf].
- _____ Frühling, H. (2003). "Policía comunitaria y reforma policial en América latina, ¿cuál es su impacto?". Santiago de Chile: CESC, 34pp.
- _____ — (ed.) (2004). *Calles más seguras: Estudios de policía comunitaria en América Latina (Safer Streets: Studies on Community Policing in Latin America)*. Bogotá: Alfaomega / BID.
- _____ Gobierno del Distrito Federal (s.f.). *Unidades de Protección Ciudadana*. México: GDF, 63pp.
- _____ Goldstein, H. (2005). "Improving Policing. A problem-Oriented Approach", en Newburn, T. (ed.), *Policing. Key Readings*. Devon: Willan.

- González, S.; E. López Portillo y A. Yáñez (1994). *Seguridad Pública en México*. México: UNAM.
- Haberfeld, M.R. e I. Cerrah (2008). *Comparative Policing. The Struggle for Democratization*, Thousand Oaks: Sage, 413pp.
- Hevia de la Jara, F. (2006). *La contraloría social mexicana: participación ciudadana para la rendición de cuentas. Diagnóstico actualizado hasta 2004*. México: CIESAS / Universidad Veracruzana, 86pp.
- Hills, A. (2001) "Police Reform In Post-Colonial States". Conferencia preparada para el taller sobre "Democratic Control of Policing and Security Sector Reform". Ginebra: Geneva Centre for the Democratic Control of Police Reform in Post-Colonial States [disponible en: <http://www.dcaf.ch>].
- Home Office (2002). *Passport to Evaluation: An introduction to Evaluating Crime Reduction*. York, Home Office.
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía, INEGI (2000). *XII Censo General de Población y Vivienda 2000*. Aguascalientes: INEGI.
- — (2005). *II Conteo de Población y Vivienda 2005*. Aguascalientes: INEGI.
- Kann L. et al. (1996). "Youth risk behavior surveillance-United States, 1995". en *Journal of School of Health*, vol. 66, pp. 365-378.
- Kempa, Michael (2007). "Tracing the Diffusion of Policing Governance Models from the British Isles and Back Again: Some Directions for Democratic Reform in Troubled times", en *Police Practice and Research*, vol. 8, núm. 2, mayo.
- Klockars, C.B. (2006). "The Rhetoric of Community Policing", en Newburn, T. (ed.), *Policing. Key Readings*. Devon: Willan.
- Llorente, M.V. y A. Rivas (2004). "La caída del crimen en Bogotá. A una década de políticas de seguridad ciudadana". Santiago de Chile: BID [disponible en: http://www.urbalvalparaiso.cl/p4_urbalred14/site/artic/20031119/asocfile/LLORENTEYRIVAS.pdf].

- _____ Lomas, E. (2008). "Tendrá CEDH acceso a monitoreo de celdas", en *El Norte*. 25 de septiembre [disponible en: <http://www.elnorte.com/estados/articulo/899395/>]
- _____ Lynam, D. et al. (1999). "Project DARE: No Effects at 10-Year Follow- Up", en *Journal of Consulting and Clinical Psychology*, vol. 67, núm. 4, pp. 590-593.
- _____ Mendoza, A. (2008). "Análisis comparado de modelos de supervisión civil de la policía", mimeo. México: INSYDE.
- _____ Moloeznik, M.P. (2006). "Public Security and Police Reform in Mexico", en Bailey, J.D. y L. Dammert, *Public Security and Police Reform in the Americas*. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press.
- _____ Newburn, T. (ed.) (2005). *Policing. Key Readings*. Devon: Willan, 834pp.
- _____ Newburn, T. y P. Neyroud (eds.) (2008). *Dictionary of Policing*. Devon: Willan, 357pp.
- _____ Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, UNODC (2005). "Strategies and Best practices for Crime Prevention, in particular in relation to urban Areas and Youth at Risk". Conferencia para el Eleventh United Nations Congress on Crime Prevention and Criminal Justice. Montreal: International Centre for the Prevention of Crime, 18- 25 de abril.
- _____ Organización de las Naciones Unidas, ONU (2002). "Directrices de las Naciones Unidas para la Prevención del Delito 2002" ["UN Guidelines for the Prevention of Crime 2002"]. Washington: ONU.
- _____ Organización Mundial de la Salud, OMS (2002). *Informe mundial sobre la violencia y la salud*. Ginebra: OMS.
- _____ Osse, A. (2006). *Entender la labor policial. Recursos para activistas de derechos humanos*. Madrid: EDAI, 352pp.
- _____ Pate, A. et al. (1986). *Reducing Fear of Crime in Houston and Newark: A Summary Report*. Washington: National Institute of Justice and the Police Foundation.

- _____ Peñaloza, P.J. (2007). "Desarrollo Social y Prevención del Delito ¿Vecinos distantes? Escuela Superior de Psicología de Ciudad Juárez", en *Conducta*, año 7, núm. 14 [disponible en: <http://www.superiordepsicologia.com/archivos-esc/rev-conducta/desarrollo-prevencion-delito.pdf>].
- _____ "Police Station Visitors Week. Global Report" (2007). Nueva York: Altus [disponible en: www.altus.org].
- _____ Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, PNUD (2004) *Índice de Desarrollo Humano Municipal en México*. México: PNUD [disponible en: <http://www.undp.org.mx/DesarrolloHumano/eventos/images/CuadernilloIDHMM.pdf>].
- _____ Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, PNUD, y Banco Interamericano de Desarrollo, BID (2000). *Índice de Desarrollo Sociedad Civil de Argentina. Formosa / Jujuy / Mendoza / Río Negro / SantaFe*. Buenos Aires: PNUD / BID [disponible en: http://www.undp.org.ar/docs/Informes_y_Documentos/15_Indice_Desarrollo_SociedadCivil.pdf].
- _____ Putnam, R. (1994). *Making Democracy Work, Civic Traditions in Modern Italy*. Princeton: Princeton University Press.
- _____ Ramacciotti, B. (2005). "Democracy and Multidimensional Security. The rising need for citizen security in Latin America". Washington: Georgetown University, 8pp.
- _____ Ratcliffe, J. (2008). *Intelligence-Led Policing*. Devon: Willan, 265pp.
- _____ Rowland, A. (2005). "La participación ciudadana en la seguridad pública municipal mexicana". México: División de Administración Pública-CIDE, 23 de agosto.
- _____ Rico, J.M. y L. Chinchilla (2006). *Las reformas policiales en América Latina: Situación, problemas y perspectivas*. Lima: Instituto de Defensa Legal / Open Society Institute.

- Sabet, D. (2008). "Two Steps Forward: explaining an unusual success story in Mexican Police". Chicago: Annual Conference of the Midwest Political Science Association, 3 de abril, 29pp.
- Salmi, S.; M. Gronroos y E. Keskinen (2004). "Role of police visibility in fear of crime in Finland", en *Policing: An International Journal of Police Strategies & Management*, vol. 27, núm.4, pp. 573-591.
- Sandoval, H. (s.f.). "Seguridad ciudadana: evolución del concepto desde la función policial y el bien común, hasta la seguridad privada, cambio que transforma a las policías en policías comunitarias, una tendencia internacional", mimeo. [disponible en: <http://www.insumisos.com/lecturasinsumisas/SEGURIDAD%20CIUDADANA%20EVOLUCION%20DEL%20CONCEPTO.pdf>].
- Scott, M.S. (2000). *Problem Oriented Policing: Reflections on the First 20 Years*. Washington: Departamento de Justicia de Estados Unidos, 214pp.
- Shaw, M. (2004). "Police, Schools and Crime Prevention: A preliminary review of current practices". Montreal: ICPC.
- Silverman, E.B. (1999). *NYPD Battles Crime. Innovative Strategies in Policing*. Boston: Northeastern University Press, 260pp.
- — (2006). "COMPSTAT's Innovation", en Weisburd D. y A. Braga (eds.), *Police Innovation. Contrasting Perspectives*. Nueva York: Cambridge University Press, pp. 267-283.
- Skogan, W. y Hartnett, S. (2005). "Community Policing in Chicago", en Newburn, T. (ed.), *Policing. Key Readings*, Devon, Willan.
- Skolnick J.H. y Bayley, D.H. (2006). *The New Blue Line: Police Innovation on Six American Cities*, Nueva York, Free Press.
- Transparencia Internacional. (2000). *Sourcebook. El libro de consulta 2000*. México: Transparencia Internacional [disponible en: <http://www.transparenciamexicana.org.mx/publicacionesti/#source>].

- Tilley, N. (ed.) (2005). *Handbook of Crime Prevention and Community Safety*. Devon: Willan, 782pp.
- Trojanowicz, R. (1983). *An Evaluation of Neighborhood Foot Patrol Program in Flint*, Michigan, Michigan State University.
- Trojanowicz, R. y B. Bucqueroux (1998). *Community Policing: How to Get Started*, Cincinnati, Anderson Publishing, 139 pp.
- UK National Criminal Intelligence Service, NCIS (2000). "National Intelligence Model", Londres, NCIS, 12 pp.
- Walker, S. (2005a). *Early Intervention Systems for Law Enforcement Agencies. A Planning and Management Guide*. Washington: Office of Police Oriented Services.
- — (2005b). *The New World of Police Accountability*, Thousand Oaks, Sage.
- Waller, I. (2007). *Menos represión. Más seguridad. Verdades y mentiras acerca de la lucha contra la delincuencia*. México: ILANUD / INACIPE, 189pp.
- Weisburd, D. y A. Braga (eds.) (2006). *Police Innovation. Contrasting Perspectives*. Nueva York: Cambridge University Press, 367pp.
- Weisburd, D. y J. Eck (2004). "What can police do to reduce crime, disorder and fear?", en *Annals of the American Academy of Political and Social Science*, vol. 593, núm. 1, pp. 43-65.
- Weisburd, D. et al. (2005). "Reforming to Preserve: Compstat and Strategic Problem Solving in American Policing", en Newburn, T. (ed.), *Policing. Key Readings*, Devon, Willan.
- Van Dijk, J. (1990). "Crime Prevention Policy: current state and prospects", en Kaiser, G. y H. Albrecht, *Crime and Criminal Policy en Europe. Criminological Research Report*, vol. 43. Friburgo: Max Planck Institute, pp. 205-220.

Páginas de la Internet

- <http://www.municipiochihuahua.gob.mx/policia/prevencion/>
- <http://www.municipiochihuahua.gob.mx/policia/>
- <http://www.altus.org>
- <http://cpsandkids.ca/index.html>
- <http://www.municipiochihuahua.gob.mx/policia/news/nota.aspx?num=330>
- <http://www.municipiochihuahua.gob.mx/policia/prevencion/escuelasegura.aspx>
- <http://www.popcenter.org>
- <http://www.humansecurityreport.info>
- <http://www.calea.org/Online/Spanish/Programas/acreditación.htm>

Normatividad municipal

- Ayuntamiento de Chihuahua (2001). *Reglamento de la Policía Municipal y el Cuerpo de Bomberos del Municipio de Chihuahua*, en *Periódico Oficial del Estado de Chihuahua*. Chihuahua: Ayuntamiento de Chihuahua, 24 de mayo, 31pp.
- — (2007) *Plan Municipal de Desarrollo 2007-2010*. Chihuahua: Ayuntamiento de Chihuahua, 106pp. [disponible en: http://transparencia.municipiochihuahua.gob.mx/pdfs/DOC_4873.pdf].
- — (2008). *Manual de organización de la Dirección de Seguridad Pública Municipal*. Chihuahua, Ayuntamiento de Chihuahua, marzo, 97pp.
- Dirección de Seguridad Pública Municipal de Chihuahua, DSPM (2005). “Manual de organización (interno)”. Chihuahua: DSPM, abril, 15pp.
- — (2007). “Manual de procedimientos CALEA”. Chihuahua: DSPM, 335pp.

- — (2008). “Manual de Calidad de la Dirección de Seguridad Pública Municipal, Norma ISO 9001-2000”. Chihuahua: DSPM.
- — (s.f.a). “Comisiones de profesionalización”. Chihuahua: DSPM.
- — (s.f.b). “Comisión de dignificación y calidad de vida”.
- — (s.f.c). “Contenido temático, especialidades del grupo ciclista”. México.

Entrevistas a profundidad realizadas por el equipo del Instituto para la Seguridad y la Democracia a funcionarias y funcionarios de la Dirección de Seguridad Pública Municipal durante las visitas de campo

- Lic. Luis Corral, Subdirector Operativo (5 de septiembre de 2008 13.00 a 14.30 hrs).
- Coord. Francisco Cisneros, Coordinador de la Unidad de Atención a Pandillas (15 de octubre de 2008 17.00 a 18.00 hrs).
- Lic. Carlos Bobadilla, Subdirector de Prevención. (2 de septiembre de 2008 17.00 a 18.30 hrs).
- Arq. Lázaro Gaytán, Director de Seguridad Pública Municipal (DSPM) (5 de septiembre de 2008, 19.00 a 20.30 hrs).
- Lic. Luis Manzanera Jiménez, titular del Centro de Calidad de la Dirección de Seguridad Pública Municipal (5 de octubre de 2008, 17:00-18.30 hrs.).
- Coord. Francisco Martínez. Director de la Escuela de Policía (1 de septiembre de 15:00 a 17:00 hrs.).
- Ing. Ignacio Manjarrez- Ayub. Vicepresidente de la Confederación Patronal de la República Mexicana (1 de septiembre de 2008. 16:00 a 18:00 hrs.).
- Ing. Gilberto Loya. Secretario Técnico de la DSPM de Chihuahua (5 de octubre de 2008, 19:00 a 20:30 hrs.).

- Ing. Jorge Muro, Subdirector del Centro de Emergencias y Respuesta Inmediata (CERI) de la DSPM de Chihuahua. Entrevista telefónica (11 de octubre de 2008 11:30 a 12:30 hrs.).
- Oficial Francisco Echeverría. Instructor de la Escuela de Policía de la DSPM de Chihuahua (6 de octubre de 2008, 11:00 a 12:40 hrs.).
- Lic. José Luis Armendáriz, Presidente de la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Chihuahua (3 de septiembre de 2008, 13:00-14:20 hrs.).
- Dr. Alejandro Wong. Comisión de Calidad y de la Comisión de Profesionalización del Comité Ciudadano de Seguridad Pública Municipal de Chihuahua (2 de septiembre de 2008, 12:00 a 14.00 hrs.).
- Mtro. Leonardo Aviña, integrante de la Comisión de Profesionalización del Comité Ciudadano de Seguridad Pública Municipal (3 de octubre de 2008, 16:40 a 18:30 hrs.).
- Lic. Socorro Ruancho Delgadillo, Jefa del área de Trabajo Social y Atención a Víctimas de Violencia Intrafamiliar (UAVI) de la DSPM (5 de octubre de 2008, 16:00 a 17:30 hrs.).
- Lic. Graciela Ramos, coordinadora de la Comisión de Violencia Intrafamiliar del Comité Ciudadano de Seguridad Pública Municipal de Chihuahua (1 de septiembre de 2008, 16:00 a 18:00 hrs.).
- Lic. Oficial Socorro Soto Hernández. Distrito Zapata (4 de septiembre de 2008, 13:00 a 15:00 hrs.).
- Cap. José Curiel Sánchez de Operaciones Aéreas (4 de octubre de 2008, 17:30 a 18:30 hrs.).
- Lic. Rodolfo Cortés Muñoz, Presidente del Colegio de Periodistas de Chihuahua (4 de septiembre de 2008, 16:30 a 18:30 hrs.).

Material de la Dirección de Seguridad Pública Municipal de Chihuahua

- Medidas de Prevención de Asalto a Negocios y Casas Comerciales.
- Violencia Familiar (UAVI).
- Cuidado con el Monóxido de Carbono.
- Vecino Vigilante.
- Medidas de Prevención de Robo de Autos.
- ¡Cuidado con las Heladas y Nevadas!
- Protección y Orientación a la Mujer. Prevención de ataques Físicos y Sexuales.
- Medidas de Prevención de Robo a Casa Habitación.
- ¡Alerta Joven, las drogas destruyen!
- Programa Escuela Segura.

Grupos de Enfoque organizados por el equipo del Instituto para la Seguridad y la Democracia con distintos actores de la Dirección de Seguridad Pública Municipal durante las visitas de campo

- Grupo de Enfoque con Mandos Medios organizado por el equipo del Instituto para la Seguridad y la Democracia (INSYDE). 3 de septiembre de 2008 (10:30 a 12.30 hrs.).
- Grupo de Enfoque con Coordinadores y Altos Mandos, organizado por el equipo del INSYDE el 1 de septiembre de 2008.
- Grupo de Enfoque con Elementos Operativos de Grupos Especiales organizado por el equipo del INSYDE. 5 de septiembre de 2008 (11:00 a 12.30 hrs.).
- Grupo de Enfoque con Elementos Operativos Preventivos organizado por el equipo del INSYDE. 14 de octubre de 2008 (12:00 a 13:30 hrs.).
- Grupo de Enfoque con Agentes Policiales Femeninos organizado por el equipo del INSYDE. 15 de octubre de 2008 (11:30 a 13:00 hrs.).

- Grupo de enfoque con ciudadanos locales, organizado por el equipo del INSUDE. 13 de octubre de 2008 (12:00 a 14:00 hrs.).
- Patrullaje aéreo
- Patrullaje terrestre.

Planes de Estudio de la Escuela de Policía (ejemplos)

- Módulo 1. El rol del policía comunitario.
- Módulo 2. El policía en la comunidad.
- Módulo 3. Preparándose en el “ser” del policía comunitario y de la comunidad.
- Módulo 4. Herramientas para el buen desempeño del policía comunitario.
- Módulo 5. El liderazgo del policía comunitario.
- Módulo 6. Habilidades policiales.

Una visión del futuro. Hacia la Seguridad Ciudadana.
La Policía Municipal de Chihuahua,
se terminó de imprimir en
Talleres Gráficos de México.
El tiraje consta de 2,000 ejemplares.

